



LLU.430.004.2017

Nr ewid. 189/2017/P/17/080/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**DOFINANSOWANIE WYNAGRODZEŃ
PRACOWNIKÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH
Z PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU REHABILITACJI
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

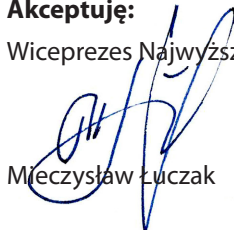
Dyrektor Delegatury w Lublinie



Edward Lis

Akceptuję:

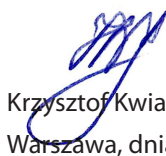
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 09.03.2018r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI.....	26
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	30
5.1. Udzielanie przez PFRON dofinansowania, weryfikowanie spełniania przez pracodawców warunków do uzyskania dofinansowania oraz prowadzenie analiz dotyczących efektów zmian na rynku pracy związanych z dofinansowaniem.....	30
5.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekwowanie przez PFRON nienależnie pobranych przez pracodawców środków publicznych dotyczących dofinansowania	63
5.3. Spełnianie przez pracodawców warunków do otrzymania dofinansowania oraz przestrzeganie przepisów w zakresie uprawnień pracowników niepełnosprawnych	72
5.4. Gromadzenie i gospodarowanie przez pracodawców środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych	76
5.5. Zapewnianie pracownikom niepełnosprawnych odpowiednich warunków zatrudnienia	85
6. ZAŁĄCZNIKI	89
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	89
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	96
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	105
6.4. Wyniki badania kwestionariuszowego	107
6.5. Opracowanie zbiorcze wyników kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy	119
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	128
6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	129
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	135

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o rehabilitacji	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.).
PFRON lub Fundusz	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Państwowy fundusz celowy w rozumieniu <i>ustawy o finansach publicznych</i> , który posiada osobowość prawną. Nadzór nad funduszem sprawuje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego. Zasady funkcjonowania funduszu określone zostały w rozdziale 10 <i>ustawy o rehabilitacji</i> .
WK	Wydział Kontroli PFRON. Po zmianach organizacyjnych w PFRON – Departament ds. Kontroli i Windykacji.
WOP	Wydział Obsługi Prawnej PFRON. Po zmianach organizacyjnych – Departament Prawny.
BON	Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 34 ust. 10 <i>ustawy o rehabilitacji</i> . Wyodrębniona komórka administracyjna w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, przy pomocy której wykonuje zadania Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 34 ust. 1 powołanej ustawy Pełnomocnik, będący sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, nadzoruje wykonanie zadań wynikających z <i>ustawy o rehabilitacji</i> .
dofinansowanie lub dofinansowanie do wynagrodzeń	Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych przysługujące pracodawcom ze środków PFRON na podstawie art. 26a <i>ustawy o rehabilitacji</i> i przekazywane pracodawcom przez PFRON po złożeniu przez nich wniosku i informacji, o których mowa w art. 26c ust. 1 <i>ustawy o rehabilitacji</i> . W przypadku złożenia poprawnego wniosku o dofinansowanie, Fundusz miesięcznie przekazuje mu na każdego pracownika niepełnosprawnego, w zależności od stopnia niepełnosprawności 450 zł (lekki), 1125 zł (umiarkowany) lub 1800 zł (znaczný). Kwoty te zwiększa się (o 600 zł) w przypadku posiadania przez pracownika schorzeń specjalnych.
osoba niepełnosprawna	Osoba, która posiada naruszoną sprawność organizmu, potwierdzoną orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3 <i>ustawy o rehabilitacji</i> (znacznego, umiarkowanego lub lekkiego) lub o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów, lub o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16. roku życia.
schorzenia szczególne	Schorzenia, o których mowa w art. 26a ust. 1b <i>ustawy o rehabilitacji</i> .
SODiR	System Obsługi Dofinansowań i Refundacji. Prowadzony w formie elektronicznej w PFRON system umożliwiający rejestrację i certyfikację beneficjentów pomocy, ewidencjonowanie dokumentów dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych lub refundacji składek na ubezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych, realizację procesu decyzyjnego dotyczącego przyznawania dofinansowania lub refundacji, analizę stanu realizacji wniosków o dofinansowanie lub refundację, generowanie zapisów do automatycznego księgowania, prowadzenie sprawozdawczości w zakresie realizowanych spraw, wspomaganie procesu monitorowania.

EKSMON	Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności. Funkcjonuje na podstawie art. 6d <i>ustawy o rehabilitacji</i> . Przetwarza się w nim dane w celu usprawnienia i podniesienia jakości orzekania, realizacji zadań przez zespoły orzekające, a także gromadzi dane dotyczące osób niepełnosprawnych oraz orzeczeń.
ZER MSWiA	Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Głównym zadaniem Dyrektora ZER MSWiA jest ustalanie prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń pieniężnych z tego tytułu, przysługujących byłym pracownikom służb mundurowych – funkcjonariuszom: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej.
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Do podstawowych zadań KRUS należy przyznawanie i wypłata świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalno-rentowych, w tym: emerytur rolniczych.
wniosek Wn-D lub wniosek o dofinansowanie	Wniosek o wypłatę dofinansowania za dany miesiąc, o którym mowa w art. 26c ust. 1 pkt 2 <i>ustawy o rehabilitacji</i> . Wzór wniosku stanowi załącznik do rozporządzenia MPiPS z 2009 r., rozporządzenia MPiPS z 2014 r. oraz rozporządzenia MRPiPS z 2016 r.
informacja INF-D-P	Miesięczna informacja o wynagrodzeniu, zatrudnieniu, stopniu i rodzaju niepełnosprawności pracownika niepełnosprawnego, o której mowa w art. 26c ust. 1 pkt 1 <i>ustawy o rehabilitacji</i> . Wzór informacji stanowi załącznik do rozporządzenia MPiPS z 2009 r., rozporządzenia MPiPS z 2014 r. oraz rozporządzenia MRPiPS z 2016 r.
postępowanie sprawdzające	Uprawnienie Funduszu, o którym mowa w art. 26a ust. 9b–9d <i>ustawy o rehabilitacji</i> . Prezes Zarządu Funduszu może przeprowadzić u pracodawcy postępowanie sprawdzające w celu potwierdzenia: zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wniosku Wn-D i informacji INF-D-P oraz sytuacji ekonomicznej pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą.
ZPCh	Pracodawca, który uzyskał status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, tj. zakładu, o którym mowa w rozdziale 6 <i>ustawy o rehabilitacji</i> , po spełnieniu wymogów określonych w art. 28 <i>ustawy o rehabilitacji</i> .
pracodawca rynku otwartego	Pracodawca nieposiadający statusu zakładu pracy chronionej.
ZFRON lub zakładowy fundusz rehabilitacji	Zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Wyodrębniony fundusz pracodawcy posiadającego status zakładu pracy chronionej, o którym mowa w art. 33 <i>ustawy o rehabilitacji</i> . Gromadzone są na nim środki finansowe z tytułu zwolnień z niektórych podatków i opłat oraz innych tytułów. Środki te przeznaczone są na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych.
rozporządzenie MPiPS z 2009 r.	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 241, ze zm.).
rozporządzenie MPiPS z 2014 r.	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1988).
rozporządzenie MRPiPS z 2016 r.	Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 951).

rozporządzenie RM z 18 kwietnia 2008 r.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 78, poz. 465, ze zm.).
rozporządzenie RM z 21 września 2017 r.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1831).
ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
ustawa o ochronie danych osobowych	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub u.s.u.s.	Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.).
ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych lub u.p.d.o.f.	Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, ze zm.).
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
Kodeks karny	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).
Kodeks pracy	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.).
rozporządzenie MPiPS z 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 29).
rozporządzenie w sprawie zasad i trybu kontroli PFRON	Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 586).
rozporządzenie MPiPS w sprawie ZFRON	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1023).
ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy PFRON przeciwdziałał negatywnym zjawiskom w dofinansowaniu wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, a pracodawcy zapewniali osobom niepełnosprawnym odpowiednie warunki zatrudnienia?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy PFRON prawidłowo udzielał dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych oraz egzekwował od pracodawców nienależnie pobrane środki?
2. Czy system kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków do otrzymania dofinansowania był adekwatny i skuteczny oraz czy skutecznie zwalczano i zapobiegano wyłudzeniom środków?
3. Czy zmiana w systemie dofinansowania skutecznie wpłynęła na aktywizację osób niepełnosprawnych?
4. Czy pracodawcy spełniali warunki do otrzymania dofinansowania, a pracodawcy o statusie zakładu pracy chronionej prawidłowo gromadzili środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i przeznaczali je na finansowanie rehabilitacji osób niepełnosprawnych?

Jednostki kontrolowane

PFRON oraz 17 pracodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z Funduszu.

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

3757 pracodawców otrzymujących dofinansowanie w latach 2014–2016; 537 osób niepełnosprawnych

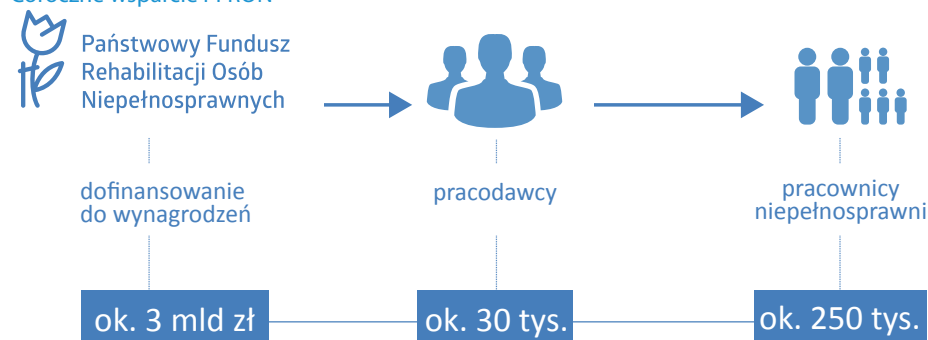
Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2016 (z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli).

Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, przekazywane pracodawcom co miesiąc przez PFRON, stanowi jeden z instrumentów polityki państwa, mających na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Wielkość środków publicznych wydatkowanych na to zadanie jest znacząca. Fundusz corocznie przeznacza na ten cel prawie 3 mld złotych, co stanowi ponad 60% jego rocznych wydatków. Istotna jest również liczba beneficjentów tej pomocy, ponieważ obejmuje ona około 30 tys. pracodawców i 250 tys. osób niepełnosprawnych.

Infografika nr 1

Coroczne wsparcie PFRON



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PFRON.

Możliwość uzyskania znaczącej i bezzwrotnej pomocy finansowej jest atrakcyjna dla pracodawców. Muszą oni jednak spełnić szereg warunków, a w szczególności – terminowo ponieść miesięczne koszty płacy (wypłacić wynagrodzenia pracownikom niepełnosprawnym, odprowadzić składki od wynagrodzeń i zaliczki na podatek dochodowy). Ich niedotrzymanie prowadzi niejednokrotnie do konieczności zwrotu otrzymanych środków, nawet w kwotach przekraczających możliwości finansowe beneficjenta, co – w konsekwencji – może przyczynić się do likwidacji jego działalności. Ryzyko nieprzestrzegania tych wymogów ma więc istotny wpływ na działalność pracodawców decydujących się na zatrudnienie osób niepełnosprawnych, wsparte pomocą ze środków publicznych PFRON. Dotyczy to w szczególności zakładów pracy, w których pracownicy niepełnosprawni stanowią znaczną część załogi.

Kluczową rolę w systemie dofinansowania spełnia PFRON. Fundusz weryfikuje spełnianie warunków do otrzymania dofinansowania, wypłaca środki finansowe oraz dochodzi zwrotu nienależnie pobranych środków. Sama skala wsparcia, udzielanego corocznie dużej liczbie pracodawców do wynagrodzeń zatrudnionych przez nich osób niepełnosprawnych (około ćwierć miliona osób), zwiększa ryzyko zaistnienia różnego rodzaju nadużyć. Prawdopodobieństwo wystąpienia przypadków oszustw jest podwyższone również z uwagi na sposób udzielania pomocy, oparty na deklaracjach składanych przez pracodawców. Fundusz, przy ograniczonych możliwościach weryfikacji wszystkich tych danych, jest narażony na uszczuplenia znaczących kwot środków publicznych. Dość często w informacjach medialnych z ostatnich lat wskazywano na przypadki wyłudzeń i oszustw, dotyczących

pobierania dofinansowania na fikcyjnych pracowników, na pozorowanie istnienia stosunku pracy między pracodawcą a pracownikiem niepełnosprawnym oraz na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych pod warunkiem zwrotu części otrzymywanego wynagrodzenia zatrudniającemu.

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych wiąże się też z ryzykiem, że pracodawca nie będzie respektował należnych im uprawnień, takich jak skrócone normy czasu pracy, prawo do dodatkowych urlopów i zwolnień od pracy, a także do odpowiednio przystosowanego stanowiska pracy i pomieszczeń w zakładzie pracy.

Niektórzy z pracodawców prowadzą zakłady pracy chronionej. Z ich szczególnego statusu wynikają zarówno dodatkowe obowiązki, ale też i uprawnienia (w szczególności do zwolnienia od konieczności odprowadzania niektórych rodzajów podatków). Większość środków pochodzących ze zwolnień podatkowych powinna być gromadzona na zakładowym funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i służyć rehabilitacji zawodowej, społecznej oraz leczniczej zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych. Dysponowanie tym funduszem przez pracodawców, co wykazały m.in. kontrole NIK, może jednak prowadzić do nadużyć.

W latach 2014–2016 weszło w życie kilka zmian *ustawy o rehabilitacji*, związanych z dofinansowaniem do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Jedną z nich była, obowiązująca od kwietnia 2014 r., zmiana zakładająca wprowadzenie stałych kwotowo stawek dofinansowania dla zakładów pracy chronionej oraz dla innych pracodawców. Zmieniono dotychczasowe zasady, zgodnie z którymi zakłady pracy chronionej otrzymywały wyższą pomoc, niż pozostali pracodawcy (z tzw. „rynku otwartego”), a same stawki dofinansowania były uzależnione od kwoty najniższego wynagrodzenia i zmieniały się wraz z jego wzrostem. Zamrożenie i zrównanie tych stawek miało istotny wpływ na zmniejszenie wydatków PFRON przeznaczonych na dofinansowanie – z 3,23 mld zł w 2013 r. do 2,96 mld zł w 2014 r. – oraz ich ustabilizowanie w kolejnych latach. Miało również wpływ na zmiany na rynku pracy w grupie pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

2. OCENA OGÓLNA

Niedostateczne
przeciwdziałanie
negatywnym zjawiskom

PFRON w latach 2014–2016 podejmował wiele działań naprawczych, a pomimo tego skuteczność systemu weryfikacji spełniania warunków do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, dochodzenia nienależnie pobranych środków finansowych oraz przeciwdziałania wyłudzeniom dofinansowania przez nieuczciwych beneficjentów była niewystarczająca. Wynikało to z nieprzestrzegania lub braku procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania Funduszu w tych kwestiach, nieadekwatnego do skali zadania zaangażowania w jego obsługę zasobów kadrowych i informatycznych, ograniczonych uprawnień Funduszu, określonych *ustawą o rehabilitacji* oraz niejednolitego interpretowania jej przepisów przez PFRON i Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (BON).

W okresie objętym kontrolą, stosowany w PFRON system informatyczny pozwalał na zautomatyzowaną obsługę comiesięcznych wniosków i wypłat dofinansowania dla ponad 30 tys. pracodawców. Natomiast bariery natury prawnej ograniczały możliwość sprawdzenia, czy wnioskodawcy spełnili wszystkie warunki do otrzymania dofinansowania. Były to np. ograniczone uprawnienia kontrolerów PFRON, czy brak dostępu Funduszu do zewnętrznych baz danych. Nieprecyzyjne i niejasne przepisy, a także rozbieżne ich wykładnie stosowane przez PFRON i Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych stanowiły dla pracodawców najważniejszy problem w korzystaniu z dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, na co w badaniu kwestionariuszowym NIK wskazało 78,3% ZPCh oraz 53,5% podmiotów z rynku otwartego. Przyczyniały się również do wieloletnich sporów, co do zasadności przyznania pomocy przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Sprawowanie nadzoru nad skutecznością działań przy dochodzeniu nienależnie pobranych środków finansowych było utrudnione, z uwagi na przyjęte w PFRON wewnętrzne rozwiązania organizacyjne oraz brak kluczowych danych w ewidencji księgowej. Postępowania, prowadzone na wniosek Funduszu przez organy egzekucyjne, nie przynosiły pożądanych rezultatów, wobec czego odzyskano znikome kwoty w odniesieniu do środków nienależnie wypłaconych pracodawcom. W przypadku zbadanej przez NIK próby 34 decyzji, wydanych w latach 2015–2016 w sprawie zwrotu dofinansowania w łącznej wysokości 24 205,5 tys. zł, nie odzyskano żadnych kwot.

Kontrola NIK wykazała też przypadki nieuzasadnionej zwłoki PFRON we wszczynaniu postępowań w sprawie zwrotu nienależnie otrzymanych przez beneficjentów środków lub w kierowaniu spraw na ścieżkę postępowania windykacyjnego. Niezasadnie przekazywano też wsparcie jednostkom budżetowym. Uchybienia te dotyczyły środków publicznych w łącznej wysokości 15 690 tys. zł. Fundusz, jeszcze w trakcie kontroli NIK, podjął działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Kontynuował również wdrażanie zainicjowanych w 2016 r. zmian organizacyjnych, przewidujących nowy podział zadań pomiędzy oddziały, a Biuro PFRON w Warszawie. Skutkiem dokonanych zmian kadrowych było zmniejszenie w 2017 r. liczby niezakończonych postępowań administracyjnych.

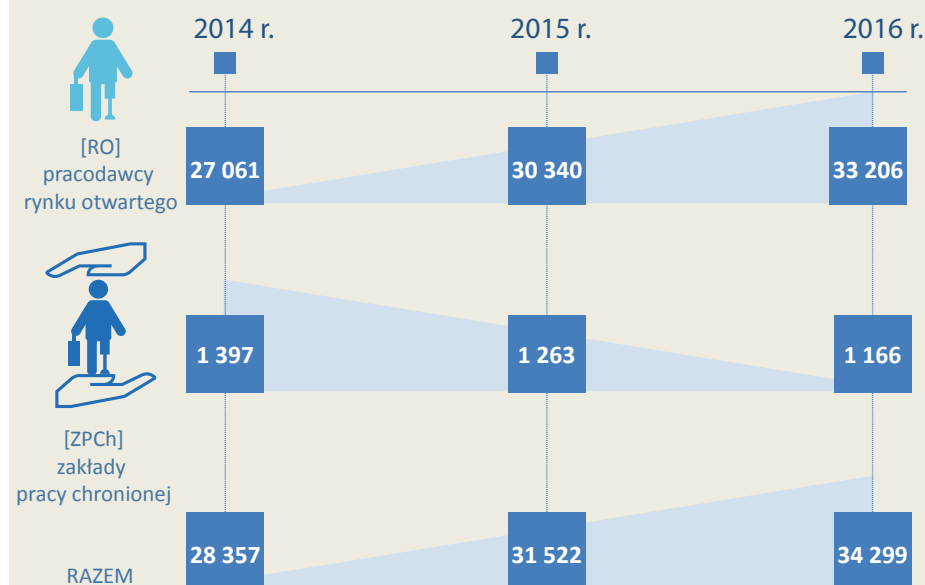
Zarząd Funduszu podejmował doraźne kroki w celu przeciwdziałania wyłudzeniom, jednak nie opracował i nie wdrożył jednolitej procedury postępowania wobec pracodawców, w stosunku do których organy ścigania prowadziły czynności dochodzeniowo-śledcze, bądź w przypadku których nie było możliwości podjęcia postępowania sprawdzającego. Prowadziło to do braku przejrzystości działań Funduszu i występowania, stwierdzonych przez NIK, przypadków wypłacania dofinansowania podmiotom, które dopuściły się nadużyć.

Zmiana stawek dofinansowania nie wpłynęła w sposób znaczący na aktywizację osób niepełnosprawnych na rynku pracy, ale przyczyniła się do postępujących przekształceń na rynku pracodawców. Wśród zakładów korzystających

z takiej pomocy zwiększył się udział podmiotów z rynku otwartego, kosztem udziału zakładów pracy chronionej (z których część rezygnowała z posiadanego dotychczas statusu).

Infografika nr 2

Liczba pracodawców, którzy otrzymali dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych za lata 2014–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PFRON.

Pracodawcy poszukiwali przede wszystkim pracowników posiadających orzeczone wyższe stopnie niepełnosprawności, gwarantujące większe kwoty dofinansowania, co znalazło odzwierciedlenie w strukturze zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku nowo wydawanych orzeczeń o niepełnosprawności, ewidencjonowanych w systemie EKSMON, czego efektem był wzrost liczby orzeczeń, w których stwierdzono wyższy, od lekkiego, stopień niepełnosprawności.

Nie wszyscy pracodawcy
zapewnili odpowiednie
warunki zatrudnienia

Dziesięć zakładów pracy, spośród 17 skontrolowanych przez NIK, spełniło warunki do otrzymania dofinansowania, natomiast naruszenia zasad otrzymania wsparcia przez pozostałych siedmiu pracodawców miały różny, nie zawsze zawiniony, charakter i zakres.

Pracodawcy rynku otwartego w większości zapewnili pracownikom niepełnosprawnym odpowiednie warunki zatrudnienia, uwzględniając też szczególne uprawnienia pracownicze, związane z niepełnosprawnością. W trakcie kontroli, przeprowadzonych w tych zakładach przez Państwową Inspekcję Pracy – w porozumieniu z NIK – częściej stwierdzano nieprawidłowości, niż miało to miejsce w przypadku zakładów pracy chronionej. Rynek chroniony podlegał bowiem systematycznym, przewidzianym ustawowo, okresowym kontrolom PIP. Na postępującą poprawę przestrzegania przez pracodawców uprawnień pracowników niepełnosprawnych w 2016 r., w porównaniu do sytuacji z 2014 r., wskazały też odpowiedzi, ujęte w ankiecie NIK skierowanej do osób niepełnosprawnych.

Środki gromadzone przez ZPCh na rachunkach zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych były niejednokrotnie wykorzystywane przez pracodawców do poprawiania płynności finansowej firmy i traktowane jako źródło pożyczek pozwalających regulować bieżące zobowiązania. Pracodawcy ci wykorzystywali w tym celu pieniądze już zgromadzone na rachunku ZFRON, bądź też odwlekali moment dokonania obowiązkowych wpłat

na ten rachunek, finansując zatrzymanymi środkami wydatki, które nie dotyczyły pracowników niepełnosprawnych¹. Niektóre wydatki pokryte ze środków ZFRON, w łącznej wysokości 468,4 tys. zł, nie były związane z prowadzeniem rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych, bądź też rodziły zastrzeżenia, z uwagi na ich niegospodarne wykorzystanie (51,9 tys. zł).

¹ Okoliczności takie wystąpiły w przypadku: 1) dwóch z pięciu pracodawców, którzy w trakcie prowadzenia planowej kontroli NIK prowadzili zakład pracy chronionej; 2) jednego z dwóch pracodawców z rynku otwartego, którzy utracili lub zrezygnowali ze statusu ZPCh w okresie objętym kontrolą, lecz nadal byli uprawnieni do gospodarowania środkami ZFRON; 3) jedyne go pracodawcy prowadzącego ZPCh, który był objęty kontrolą doraźną NIK.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

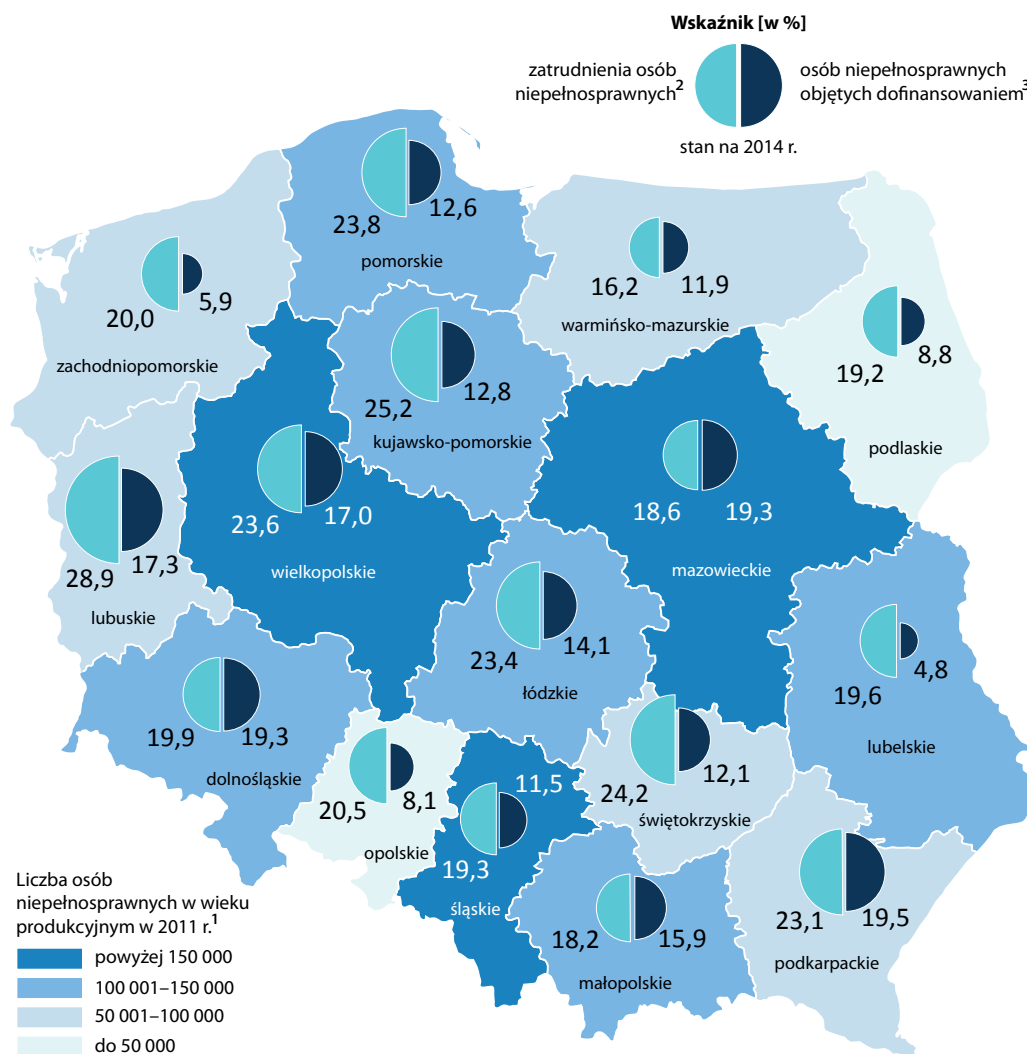
Skala udzielonego przez PFRON dofinansowania

W latach 2014–2016 łączne wydatki Funduszu z tytułu dofinansowania do wynagrodzeń dla pracowników niepełnosprawnych wyniosły 8 825 024,8 tys. zł, co stanowiło ponad 60% wydatków PFRON. Liczba pracodawców, którym udzielono dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w latach objętych kontrolą wzrosła z 28,4 tys. (2014 r.) do 34,3 tys. (2016 r.).

Liczba dofinansowanych wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych była różna w poszczególnych województwach. Wynikało to nie tylko z różnic w liczbie mieszkańców w wieku produkcyjnym z orzeczoną niepełnosprawnością, ale też niejednorodnego stopnia absorpcji takich osób przez lokalny rynek pracy. W roku 2014 udział pracujących niepełnosprawnych w wieku 16–64 lat w ogólnej liczbie osób niepełnosprawnych w tym samym wieku wynosił, w poszczególnych rejonach, od 16,2% do 28,9%.

Diagram nr 1

Zatrudnienie oraz dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych ze środków PFRON, na tle województw



¹ Osoby z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku 18-59/64 lat, zamieszkałe (zameldowane) w województwie (wg Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań NSPLiM z 2011 r.).

² Średnioroczny wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w wieku 16–64 lat), wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS.

³ Liczba osób wykazanych do dofinansowania wynagrodzeń za 2014 r. przez pracodawców z danego województwa, w odniesieniu do liczby mieszkańców z orzeczoną niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym (wg NSPLiM w 2011 r.).

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i PFRON.

Pracodawcy w niejednakowym stopniu korzystali z możliwości uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń zatrudnionych pracowników. Spośród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, od około 4,8% do 19,5% osób, w zależności od województwa, było zatrudnionych w 2014 r. u pracodawców, którzy otrzymali dofinansowanie do wynagrodzeń tych osób². Jedną z przyczyn takich dysproporcji była różna liczba zakładów pracy chronionej, działających w poszczególnych województwach. Na koniec 2013 r. najmniej ZPCh funkcjonowało w województwach: opolskim, podlaskim, lubelskim i zachodniopomorskim³. Pracodawcy prowadzący ZPCh zatrudniali znaczną liczbę pracowników niepełnosprawnych (na koniec 2013 r. średnio po 125 takich osób), co częściowo wynikało z regulacji ustawowych⁴. Przepisy te powodowały jednocześnie, że każdy z ZPCh spełniał jeden z warunków do otrzymania dofinansowania⁵, a jednocześnie był zainteresowany dofinansowaniem, z uwagi na jego istotną ekonomicznie kwotę. Okoliczności te nie musiały przy tym występować w przypadku niektórych pracodawców rynku otwartego, którzy wprawdzie zatrudniali osoby niepełnosprawne, lecz nie korzystali z dofinansowania.

Z kolei wysoki poziom wskaźnika osób niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem⁶ w niektórych rejonach związany był z faktem, iż część pracodawców posiadających siedzibę na terenie danego województwa wykazywała do dofinansowania również pracowników zatrudnionych w oddziałach lub filiach zakładu pracy, funkcjonujących w innych rejonach⁷.

Coroczne wsparcie ze środków PFRON obejmowało średnio od 244,2 tys. do 253,3 tys. pracowników niepełnosprawnych. [str. 25]

² Wskaźnik osób niepełnosprawnych, objętych dofinansowaniem (obliczony na potrzeby kontroli NIK), stanowiący relację: liczby osób wykazanych do dofinansowania wynagrodzeń za 2014 r. przez pracodawców z danego województwa, do liczby osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym zamieszkujących to województwo w 2011 r.

³ Według danych o zatrudnieniu w ZPCh na koniec grudnia 2013 r., wynikających ze sprawozdań wojewodów INF-ZPCh-ZAZ (dane dostępne na stronach internetowych BON), na koniec 2013 r. funkcjonowało 1416 ZPCh, zatrudniających 177 080 osób niepełnosprawnych (czyli średnio na województwo: 89 ZPCh, zatrudniających 14 757 osób). Na terenie województwa opolskiego działało przy tym 20 ZPCh (zatrudniających 2120 osób niepełnosprawnych), województwa podlaskiego – 23 (2528), województwa lubelskiego – 25 (2314), a województwa zachodniopomorskiego – 35 (3382).

⁴ Warunkiem do otrzymania statusu zakładu pracy chronionej było zatrudnienie co najmniej 25 osób, z których osoby niepełnosprawne musiały stanowić znaczną lub przeważającą część załogi (w zależności od szczegółowych warunków – 30% lub 50% zatrudnionych).

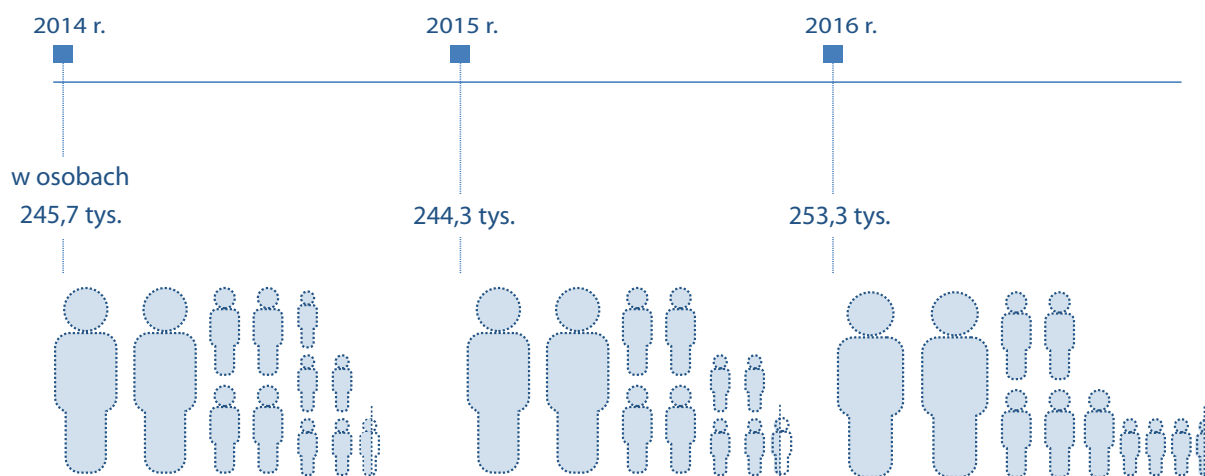
⁵ Aby, przy zatrudnieniu co najmniej 25 pracowników, osoby niepełnosprawne stanowiły co najmniej 6% załogi.

⁶ Zdefiniowanego i obliczonego w sposób określony wyżej w przypisie nr 2.

⁷ W szczególności dotyczyło to województwa mazowieckiego. Wielu pracodawców, posiadających siedzibę w Warszawie, wykazało do dofinansowania pracowników, zatrudnionych i zamieszkałych w innych rejonach Polski. Spowodowało to, że wskaźnik osób objętych dofinansowaniem odnotował wyższy poziom, niż wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Infografika nr 3

Średniomiesięczna liczba pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem do wynagrodzeń



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PFRON.

Konieczność sprawdzenia przez PFRON, czy pracodawcy przysługuje dofinansowanie

Udzielenie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wymagało sprawdzenia przez PFRON, czy pracodawcy wnioskującemu o dofinansowanie faktycznie przysługuje wsparcie. Z uwagi na uwarunkowania techniczne, brak odpowiednich norm prawnych, w tym: przepisów umożliwiających dostęp do niektórych zewnętrznych baz danych, zakres takiej weryfikacji był ograniczony.

Ograniczenia SODiR w zakresie weryfikacji pracodawców

Stosowany przez PFRON system SODiR posiadał istotne słabości funkcjonalne. Był nieprzystosowany do wymiany danych z innymi publicznymi bazami danych, miał ograniczone możliwości automatycznego sprawdzania danych oraz nie zawierał skutecznych mechanizmów uwierzytelnienia pracodawcy. Ze względu na brak praw autorskich do tego systemu, PFRON nie posiadał uprawnień, umożliwiających dokonywanie samodzielnych jego modyfikacji, nie dysponował także dokumentacją techniczną oraz kodami źródłowymi do żadnej z wersji SODiR. W 2015 r. Fundusz podpisał umowę z wykonawcą systemu, umożliwiającą przejęcie praw autorskich, co umożliwiło przyszłą modyfikację, rozwój i utrzymanie systemu przez wykonawców wyłonionych w trybie konkurencyjnym. Do zakończenia kontroli NIK nie wyeliminowano funkcjonalnych słabości SODiR z powodu wstrzymania prac nad rozwojem systemu, do czasu przejęcia całkowitej nad nim kontroli (tj. do 20 grudnia 2018 r.). [str. 27]

Brak możliwości systemowego sprawdzenia orzeczeń potwierdzających niepełnosprawność

W związku z brakiem bazy orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS i KRUS, a także brakiem uprawnień do korzystania przez Fundusz z istniejącego systemu EKSMON, PFRON nie miał możliwości systemowego sprawdzenia, czy takie orzeczenia faktycznie zostały wydane i czy pozostają aktualne. W latach 2016–2017 Fundusz zabiegał o wprowadzenie zmian do *ustawy o rehabilitacji*, mających zapewnić mu dostęp do danych systemu EKSMON. Do dnia kontroli NIK zmiany takie nie zostały dokonane.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, konieczne jest zapewnienie PFRON możliwości sprawdzenia, w tym: w istniejących bazach danych o wydanych orzeczeniach, czy osoba, której wynagrodzenie ma zostać objęte dofi-

nansowaniem, posiada orzeczenie o niepełnosprawności. Pozwoli to na eliminowanie przypadków pozyskiwania przez pracodawców nienależnego dofinansowania, a także na skuteczne przeciwdziałanie próbom wyłudzeń tych środków przez nieuczciwych beneficjentów. [str. 30–31]

PFRON sprawdzał zasadność zgłaszania przez pracodawców pracowników niepełnosprawnych, pod kątem ewentualnego posiadania przez nich prawa do emerytury (nabycie prawa do emerytury przez pracownika z orzecznym lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wykluczało możliwość udzielenia wsparcia do jego wynagrodzenia). Poza sprawdzeniem danych dostępnych w ZUS, Fundusz występował również o udzielenie odpowiednich informacji do innych organów emerytalnych. Po przekazaniu przez PFRON do Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych danych, dotyczących 795,6 tys. osób niepełnosprawnych, analiza otrzymanej przez Fundusz odpowiedzi pozwoliła na zidentyfikowanie 338 osób z ustalonym prawem do emerytury, na które pracodawcy otrzymali nienależne dofinansowanie. [str. 29]

Udostępnienie przez Fundusz danych osób niepełnosprawnych innym, niż ZUS, zakładom emerytalno-rentowym stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1 *ustawy o ochronie danych osobowych*. Przepisy te dopuszczały przetwarzanie danych o stanie zdrowia pod warunkiem istnienia odpowiedniej podstawy prawnej. *Ustawa o rehabilitacji* nie zawierała regulacji, zezwalających na udostępnianie przez PFRON wykazów pracowników objętych dofinansowaniem, w celu ich zweryfikowania przez inne organy pod kątem uprawnień emerytalnych. Brak było jednocześnie ustawowej podstawy do żądania przez PFRON, by organy emerytalno-rentowe udostępniały mu informacje o osobach, ujętych w ich ewidencjach, jako posiadające ustalone prawo do emerytury.

Według naszej oceny, niezbędne jest zagwarantowanie Funduszowi dostępu do danych organów emerytalnych, który będzie umożliwiał rzetelne sprawdzanie, czy pracodawcy nie wykazują do dofinansowania – niezasadnie⁸ – wynagrodzeń pracowników, posiadających prawo do emerytury. [str. 29–30]

Fundusz, z naruszeniem art. 26b ust. 7 *ustawy o rehabilitacji*, niezasadnie udzielił 22 jednostkom budżetowym dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za lata 2014–2016, w łącznej kwocie 1022,4 tys. zł. Ponadto, w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej ujmowane były wydatki na pomoc dla jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 *ustawy o finansach publicznych*, którym w latach 2014–2016 przekazano dofinansowanie w łącznej wysokości 165 862,1 tys. zł. PFRON nie wypracował przy tym procedur wewnętrznych wskazujących, kiedy pracownicy weryfikujący zasadność udzielenia dofinansowania pracodawcy z sektora finansów publicznych mają uznać, że wsparcia takiego należy udzielić, a kiedy wnioskodawca spotka się

Utrudnione możliwości weryfikacji ustalonego prawa do emerytury pracowników niepełnosprawnych

Naruszenie przez PFRON ustawy o ochronie danych osobowych

Nieprawidłowości w udzielaniu dofinansowania

⁸ Choć czasem nieświadomie, jako że również nie posiadają oni dostępu do potwierdzonych danych w tym zakresie.

z odmową⁹ (zasady takie nie zostały precyzyjnie określone również w *ustawie o rehabilitacji*). Fundusz w trakcie kontroli NIK podjął działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. [str. 26]

Skala prowadzonych postępowań w sprawach dofinansowania

W latach 2014–2016 Prezes Zarządu PFRON wydał ogółem 10,5 tys. decyzji administracyjnych w sprawach dofinansowania, w tym 2,0 tys. decyzji dotyczących zwrotu środków (19,4%). W latach 2015–2017 (do dnia kontroli) prowadzono odpowiednio 9,2 tys., 9,9 tys. i 8,0 tys. postępowań administracyjnych. Dodatkowo, corocznie prowadzono około 2,5 tys. postępowań wyjaśniających. [str. 53]

Rozbieżność stanowisk PFRON i BON w kwestii wpłat składek do ZUS

Spośród decyzji Prezesa Zarządu PFRON dotyczących dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, organ II instancji (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego) uchylał najczęściej decyzje o zwrocie dofinansowania (dotyczyło to 36,7% z nich). Wśród badanych przez NIK spraw, przyczyną uchylecia 40,0% takich decyzji Prezesa było – inne niż PFRON – stanowisko BON w sprawie terminowości ponoszenia kosztów płacy na pracowników niepełnosprawnych. Utrudniało to prowadzenie przez Fundusz kontroli i postępowań administracyjnych, wpływało negatywnie na ich czasochłonność oraz przyczyniało się do sporów z pracodawcami. Angażowało również znaczne zasoby (w szczególności: kadrowe) Funduszu, które nie były wówczas wykorzystane do innych zadań, jak np. przeciwdziałanie wyłudzeniom środków przez nieuczciwych beneficjentów. Rozbieżność stanowisk PFRON i BON dotyczyła interpretacji art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 *ustawy o rehabilitacji*, w związku z przepisami regulującymi zasady rozliczania składek z tytułu ubezpieczeń społecznych. Według BON, jeżeli pracodawca wpłacił na rachunki ZUS kwoty nie niższe od składek naliczonych od wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wykazanych do dofinansowania, to spełnił warunek do otrzymania dofinansowania i powinien takie wsparcie uzyskać. PFRON zwracał natomiast konsekwentnie uwagę, że zarówno w *ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych*, jak i rozporządzeniu RM z 18 kwietnia 2008 r., brak było przepisów pozwalających uiścić składki tylko na rzecz osób niepełnosprawnych, a dopiero potem – na pozostałych zatrudnionych. W przypadku niepełnych wpłat płatnika, ZUS był zobowiązany rozliczyć je proporcjonalnie na konta poszczególnych pracowników (pełno- i niepełnosprawnych). W praktyce powodowało to brak możliwości uznania, że pracodawca opłacił koszty płacy pracowników niepełnosprawnych, co było jednym z warunków otrzymania dofinansowania. Stanowisko PFRON – według naszej oceny prawidłowe z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa – powodowało, że nawet relatywnie niewielkie „niedopłaty” (czasem niezawinione przez pracodawcę) skutkowały odebraniem mu prawa do dofinansowania. [str. 42–47, 53]

Naruszenia procedury i przewlekłość postępowań administracyjnych

Postępowania administracyjne w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania były długotrwałe. Wydanie decyzji administracyjnej następowało w terminie od 10 do 564 dni od dnia doręczenia stronie zawi-

⁹ Pracodawcy ci, zasadniczo finansujący swoje wydatki ze środków publicznych, mogli otrzymać dofinansowanie pod warunkiem, że wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych pokryli ze środków pochodzących z konkretnie wymienionych w ustawie źródeł.

domienia o wszczęciu postępowania. Od końca terminu na zapoznanie i wypowiedzenie się strony w sprawie zebranego materiału dowodowego do wydania decyzji administracyjnej upływało od pięciu do 491 dni.

Spośród poddanych analizie NIK 24 postępowań administracyjnych 19 (79,2%) trwało powyżej dwóch miesięcy. 15 z 19 tych postępowań prowadzonych było z naruszeniem zasad Kpa, dotyczących obowiązku informowania przez organ strony o niedotrzymaniu terminu. 14 innych postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu dofinansowania w kwocie 9030,6 tys. zł, nie zostało zakończonych do czasu kontroli NIK, pomimo, że rozpoczęły się w latach 2014–2015. Fundusz główną przyczynę tego upatrywał w znacznym obciążeniu obowiązkami pracowników, którzy poza postępowaniami administracyjnymi prowadzili jeszcze postępowania wyjaśniające, których liczba znacznie przekraczała liczbę postępowań administracyjnych. [str. 53–54]

Ustalenia kontroli wykazały także opóźnienia we wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania w przypadkach, w których pracodawcy nie dokonali zwrotu środków w terminach wyznaczonych w wezwaniach. Do czasu kontroli NIK, w 80,6% z badanych 36 spraw, w przypadku których, w latach 2015–2016, PFRON skierował do pracodawców wezwania do zwrotu dofinansowania na łączną kwotę 6236,4 tys. zł, nie zostały wszczęte postępowania administracyjne w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania. [str. 54]

Obsada kadrowa komórek organizacyjnych, zajmujących się postępowaniami administracyjnymi i wyjaśniającymi, dotyczącymi dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, nie była wystarczająca i adekwatna do skali realizowanych zadań. Za prowadzenie corocznie ponad dziewięciu tys. postępowań administracyjnych odpowiedzialnych było w latach 2014–2015 czterdziestu kilku pracowników PFRON (obsada ta wzrosła na przestrzeni lat 2016–2017 do ponad 60 osób, głównie w wyniku zmian organizacyjnych). Kolejni dyrektorzy zwracali się do Prezesa Zarządu PFRON z wnioskami o zwiększenie zatrudnienia, nie były one jednak wystarczająco skuteczne, co wynikało m.in. z niezwiększenia funduszu wynagrodzeń w Funduszu.

Prowadzenie postępowań, związanych z dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, nie było wsparte dedykowanymi systemami informatycznymi. Dopiero w lutym 2017 r. uruchomiono aplikację, umożliwiającą zarządzanie prowadzeniem postępowań w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania spraw. Od 2016 r. w Funduszu podejmowano działania (jak zapewnienie wzmocnienia kadrowego i nowych programów informatycznych), które miały spowodować prawidłowe i terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych. [str. 54–56]

W latach 2014–2016 Fundusz przeprowadził ogółem 334 kontrole związane z udzielonym dofinansowaniem do wynagrodzeń dla pracowników niepełnosprawnych. Zatem w skali roku kontrolą objęto jedynie 0,4% pracodawców korzystających z dofinansowania. Powodem takiej sytuacji były ograniczone zasoby kadrowe Funduszu. Kontrolerzy PFRON stwierdzili nieprawidłowości u 95,2% pracodawców objętych kontrolami,

Przyczyny przewlekłości
prowadzonych
postępowań

Efekty kontroli
oraz postępowań
sprawdzających
prowadzonych
przez Fundusz

na łączną kwotę 109 328,8 tys. zł, która stanowiła 13,9% sprawdzonych przez Fundusz wydatków na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Działania kontrolne PFRON koncentrowały się na weryfikacji dokumentów uprawniających do skorzystania z dofinansowania, a w szczególności – dowodów opłacenia przez pracodawców składek od wynagrodzeń. Pomimo wysokich kwot nieprawidłowości finansowych ustalonych w kontrolach PFRON, decyzje w sprawie zwrotu środków były z reguły uchylane przez BON, ze względu na przyjętą odmienną interpretację przepisów ustawy o rehabilitacji, dotyczących prawidłowości wywiązywania się ze zobowiązań wobec ZUS; sprawy następnie przekazywano do ponownego rozpatrzenia przez Prezesa Zarządu PFRON. Mimo to, w kolejnych latach wzrastała liczba pracodawców, u których stwierdzono nieprawidłowości. Było to efektem wybierania przez PFRON do kontroli w szczególności pracodawców, którzy w bazach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych figurowali jako jednostki nieterminowo opłacające składki lub zalegające z tymi opłatami. [str. 32]

**Mała liczba pracodawców
objętych czynnościami
sprawdzającymi
lub kontrolami PFRON**

W latach 2014–2016 Fundusz zrealizował także 5399 postępowań sprawdzających, których celem – poza weryfikacją warunków formalnych – było sprawdzenie faktycznego zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Postępowania sprawdzające były skutecznym instrumentem weryfikacji, ponieważ w większym stopniu zapobiegały oszustwom, a ponadto dawały uczciwym pracodawcom możliwość skorygowania stwierdzonych nieprawidłowości i niepowielania ich w kolejnych okresach. Działania takie prowadzono niemal wyłącznie wobec nowo rejestrowanych pracodawców (objęto nimi około 25% takich podmiotów), nie ponawiając ich w późniejszym okresie pobierania przez nich dofinansowania. Prawdopodobieństwo objęcia kontrolą lub czynnościami sprawdzającymi PFRON pracodawców korzystających już z dofinansowania (szczególnie działających w mniejszej skali) było znikome – według szacunku NIK taki pracodawca mógł oczekiwać ww. działań ze strony Funduszu średnio raz na 259 lat.

Również w tym zakresie PFRON zmodyfikował, jeszcze w trakcie kontroli NIK, zasady wyznaczania jednostek, które mają zostać objęte sprawdzeniem. Nowe regulacje miały na celu w szczególności zwiększenie liczby czynności sprawdzających prowadzonych u pracodawców korzystających już z dofinansowania. [str. 32]

**Przewlekłość
postępowań kontrolnych**

Postępowania kontrolne prowadzone przez PFRON były przewlekłe. Od analizy dostępnych danych na temat pracodawcy do skierowania do niego zawiadomienia o kontroli upływało od jednego do 442 dni, a czas trwania postępowań kontrolnych wynosił od 24 do 332 dni (średnio 142 dni). Wynikało to z trudności organizacyjnych Funduszu, a także konieczności wyjaśniania rozbieżnych interpretacji przez PFRON i BON niektórych przepisów *ustawy o rehabilitacji*. Przewlekłość postępowań kontrolnych wpływała, w przypadku ujawniania nieprawidłowości finansowych, na wydłużenie okresu nieuprawnionego pobierania przez pracodawcę dofinansowania ze środków Funduszu, którego zwrotu nie udawało się później – z reguły – wyegzekwować (ustalenia NIK wskazały na bardzo słabą skuteczność dochodzenia nienależnie pobranych kwot). [str. 33, 57]

W działalności kontrolnej pracownicy PFRON nie wykorzystywali w pełni swoich uprawnień, wynikających z rozporządzenia MPiPS z 2012 r. w *sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli*. W toku żadnego ze skontrolowanych przez NIK postępowań kontrolnych, przeprowadzonych przez PFRON, nie pozyskano zeznań świadków, wyjaśnień i nie przeprowadzono oględzin, nawet w przypadkach, gdy treść wpływających skarg, bądź wyniki przeprowadzonych przez Fundusz własnych analiz, wskazywały na ryzyko fikcyjnego zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. Ograniczało to prawdopodobieństwo wykrycia tego rodzaju wyłudzeń dofinansowania. Nie utrwalano także, w formie pisemnej, wyników weryfikacji niektórych kontrolowanych dokumentów, co uniemożliwiało późniejszą ocenę rzetelności przeprowadzonych badań. [str. 34–35]

Niepełne wykorzystywanie posiadanych uprawnień

Skuteczne wykrywanie wyłudzeń środków finansowych było utrudnione przez ograniczone uprawnienia kontrolne Funduszu, uregulowane w przepisach prawa, a w szczególności w rozporządzeniu MPiPS z 2012 r. w *sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli*. Ograniczenia stanowiły: brak możliwości zweryfikowania czasu pracy oraz wykonanych zadań pracownika niepełnosprawnego zatrudnionego w formie telepracy, brak możliwości kontrolowania sposobu dysponowania środkami wynagrodzenia przez pracowników niepełnosprawnych, brak uprawnień kontrolerów PFRON do legitymowania pracowników i pracodawców, a także brak przepisów stanowiących, że składane przez pracownika niepełnosprawnego, w trakcie kontroli lub postępowania sprawdzającego PFRON, zeznania są zagrożone odpowiedzialnością karną za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, tj. sankcją przewidzianą w art. 233 Kodeksu karnego. [str. 34]

Ograniczenia prawne działalności kontrolnej PFRON

W okresie objętym kontrolą NIK, kontrolerzy PFRON nie mogli przeprowadzić zaplanowanych czynności sprawdzających i kontroli – odpowiednio w 85 i 55 zakładach pracy. W niektórych przypadkach wynikało to ze świadomych działań pracodawców, czy braku możliwości nawiązania jakiegokolwiek kontaktu z pracodawcami. Podejmowane próby dochodzenia odpowiedzialności pracodawcy z tytułu utrudniania przeprowadzenia czynności kontrolnych były mało skuteczne. Wynikało to z braku przejrzystości i jednolitości działań PFRON, dotyczących kierowania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę Funduszu. Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji wykazała, że spośród 12 pracodawców, w przypadku których podejrzewano celowe działanie na szkodę PFRON i zdecydowano o przekazaniu zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w trzech przypadkach projekty zawiadomień w ogóle nie zostały sporządzone, a w czterech zamiast zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, do jednostek Policji skierowano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, polegającego na udaremnianiu kontroli. W trakcie kontroli NIK Fundusz podjął działania, mające na celu ponowną analizę tych przypadków. Zmieniono także obowiązującą procedurę, modyfikując proces badania przesłanek kierowania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, określając terminy podejmowania kluczowych działań oraz wprowadzając nadzór Prezesa Zarządu PFRON nad przypadkami odstępowania od kierowania zawiadomień do organów ścigania. [str. 35–36]

Mała skuteczność dochodzenia odpowiedzialności pracodawcy utrudniającego czynności PFRON

Niejednolitość działań
po bezskutecznych
próbach podjęcia
postępowania
sprawdzającego

W przypadkach stwierdzenia, że nie ma możliwości podjęcia wobec pracodawcy postępowania sprawdzającego, dalsze działania Funduszu były niejednolite. W niektórych przypadkach brak możliwości podjęcia takiego postępowania stanowił podstawę do zablokowania wypłaty środków wsparcia na rzecz wnioskodawcy. W innych podobnych przypadkach beneficjentom w dalszym ciągu przekazywano dofinansowanie. [str. 36]

Działania Funduszu
w przypadkach wyłudzeń
wsparcia

Przepisy *ustawy o rehabilitacji* nie odnosiły się wprost do możliwości wstrzymania wypłat beneficjentom podejrzanym o wyłudzenie pomocy. Zarząd Funduszu podejmował doraźne kroki w celu przeciwdziałania oszustwom, jednak nie opracował i nie wdrożył jednolitej procedury postępowania wobec pracodawców ubiegających się o dofinansowanie, w przypadku których organy ścigania prowadziły już czynności dochodzeniowo-śledcze. W związku z postępowaniem przygotowawczym, prowadzonym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne wobec 13 powiązanych ze sobą firm, PFRON podjął próbę przeprowadzenia postępowań sprawdzających w tych podmiotach i ostatecznie wstrzymał wypłatę dofinansowania. W przypadku innej firmy, Fundusz dokonał blokady wypłaty środków już po otrzymaniu pisma prokuratury, informującego o zatrzymaniu przedstawicieli tej firmy. PFRON już rok wcześniej miał przy tym wiedzę, że dokumentacja firmy została zabezpieczona na potrzeby prowadzonego przez CBA postępowania¹⁰.

Uważamy, że *ustawa o rehabilitacji* powinna przewidywać możliwość zablokowania przez PFRON, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wypłaty środków pomocy pracodawcom będącym przedmiotem zainteresowania ze strony organów ścigania, w związku z otrzymanym dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Podobna możliwość powinna dotyczyć przypadków, w których – z przyczyn zależnych od pracodawców – PFRON nie mógł przeprowadzić czynności sprawdzających lub kontroli, mających na celu ocenę zasadności przekazania im środków dofinansowania.

Oszustwa i wyłudzenia dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych stanowiły istotne zagrożenie strat finansowych Funduszu, który w 2014 r. szacował, że straty z tego tytułu mogą sięgać 10–15% łącznej kwoty udzielanych dofinansowań. Wywiązywanie się przez pracodawców z obowiązku terminowej wypłaty wynagrodzeń, odprowadzenia składek od wynagrodzeń i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, było nie tylko jednym z warunków do otrzymania dofinansowania, ale też zapewniało – w znacznym stopniu – że osoby niepełnosprawne są faktycznie zatrudnione. W przypadku stwierdzenia przez Fundusz, że koszty płacy (np. składki od wynagrodzeń) nie zostały uregulowane w terminie, bądź w ogóle, mogło to rodzić podejrzenia o próbę wyłudzenia nienależnej pomocy. Po zawiadomieniach, skierowanych przez PFRON w takich sprawach, prokuratura niejednokrotnie umarzała jednak śledztwo. Wskazywała, że sam fakt niewywiązania się pracodawcy z zobowiązania

¹⁰ Brak dostępu do dokumentów uniemożliwił wówczas Funduszowi przeprowadzenie kontroli, dotyczącej spełniania warunków do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

do poniesienia kosztów płacy był niewystarczający do postawienia zarzutów. Pracodawca, w dniu wypełniania wniosku o dofinansowanie, niekoniecznie oświadczał, że już poniósł te koszty – zwłaszcza, jeżeli ustawowy termin ich poniesienia przypadał dopiero po dniu złożenia wniosku. Zatem faktycznie w oświadczeniu pracodawca deklarował jedynie zamiar opłacenia składek od wynagrodzeń, co nie oznaczało, że chciał wyłudzić dofinansowanie przez wprowadzenie PFRON w błąd.

Skuteczność zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z dofinansowaniem, kierowanych przez PFRON do organów ścigania w latach 2014–2016, była mała. Spośród wszystkich 18 zawiadomień, dotyczących 35 pracodawców, tylko w jednej sprawie został skierowany do sądu akt oskarżenia, a osiem spraw zakończyło się umorzeniem (pozostałe pozostawały w toku). [str. 38–42]

PFRON nie dysponował danymi dotyczącymi stanu zaległości z tytułu nienależnie pobranego dofinansowania, przypisów należności oraz kwot środków wyegzekwowanych, ponieważ nie prowadził odrębnej ewidencji księgowej w tym zakresie. Brak kluczowych danych, dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych uniemożliwiał dokonywanie systematycznych analiz, a w konsekwencji – utrudniał sprawowanie nadzoru nad skutecznością działań PFRON w obszarze dochodzenia nienależnie pobranych środków finansowych. [str. 56]

Brak odpowiednich danych finansowo-księgowych

Badanie próby 31 podmiotów, w przypadku których Fundusz wydał w latach 2015–2016 34 decyzje w sprawie zwrotu dofinansowania na łączną kwotę 24 205,5 tys. zł (1,7% z 2038 decyzji w sprawie zwrotu środków dofinansowania, jakie wydano w latach 2014–2016) wykazało, że pomimo podejmowania przez PFRON czynności zmierzających do wyegzekwowania zwrotu środków, do dnia 30 czerwca 2017 r. nie odzyskano żadnych kwot. [str. 57]

Mała skuteczność egzekwowania zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania

Badanie próby postępowań, zmierzających do wyegzekwowania zwrotu należności w łącznej wysokości 13 043,0 tys. zł wykazało, że w 30% przypadków okres od dnia, w którym decyzja w sprawie zwrotu dofinansowania stała się ostateczna, do dnia jej przekazania do działań windykacyjnych, przekraczał dwa miesiące, sięgając nawet pół roku. Przyczynami tych opóźnień były m.in. zmiany organizacyjne oraz duże obciążenie pracowników liczbą prowadzonych spraw. Z uwagi na złożone przez beneficjentów wnioski o przyznanie ulg w spłatach nienależnie pobranego dofinansowania, trzy ostateczne decyzje w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania, w łącznej kwocie 4632,3 tys. zł, nie zostały w ogóle przekazane do właściwych komórek organizacyjnych celem podjęcia postępowania windykacyjnego oraz celem ujęcia należności w księgach rachunkowych PFRON. Działania zmierzające do usunięcia tych nieprawidłowości podjęto w trakcie kontroli NIK. [str. 57]

Opóźnienia w przekazywaniu decyzji do windykacji

W latach 2014–2016 do PFRON wpłynęły 34 wyroki sądów karnych w sprawach dotyczących dofinansowania, w tym 32 skazujące. Spośród wyroków skazujących, w 30 przypadkach sąd orzekł obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę na rzecz PFRON łącznej kwoty 22 488,1 tys. zł. Na dzień kontroli NIK stan zaległości z tego tytułu wynosił 21 638,6 tys. zł. Kwota 126,6 tys. zł, wynikająca z jednego z wyroków, nie została ujęta w ewidencji księgowej PFRON. [str. 58]

Nieskuteczne i nieprawidłowe działania zmierzające do windykacji kwot wynikających z wyroków karnych

Analiza działań windykacyjnych podejmowanych przez PFRON wobec osób skazanych trzema prawomocnymi wyrokami karnymi wykazała, że w dwóch przypadkach wnioski o wszczęcie egzekucji kwot, orzeczonych jako obowiązek naprawienia szkody na rzecz PFRON (łącznie 3402,1 tys. zł), zostały skierowane do właściwych komorników dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. odpowiednio po upływie 333 i 689 dni od wpływu wyroków opatrzonych klauzulą wykonalności. Jeden z wniosków przygotowano po zaprzestaniu przez skazaną regularnych wpłat. W przypadku drugiego z wyroków nie podejmowano wcześniej działań, ponieważ dłużnicy dokonywali wpłat po około 0,4 tys. zł miesięcznie każdy (przy orzeczonym obowiązku naprawienia szkody na rzecz PFRON w wysokości 355,9 tys. zł), co – zdaniem Funduszu – pozwalało odzyskać przynajmniej część środków (w trakcie postępowania przygotowawczego nie został zabezpieczony żaden majątek skazanych). [str. 59]

Zmiany na rynku pracy
w związku ze zmianą
stawek dofinansowania
od 1 kwietnia 2014 r.

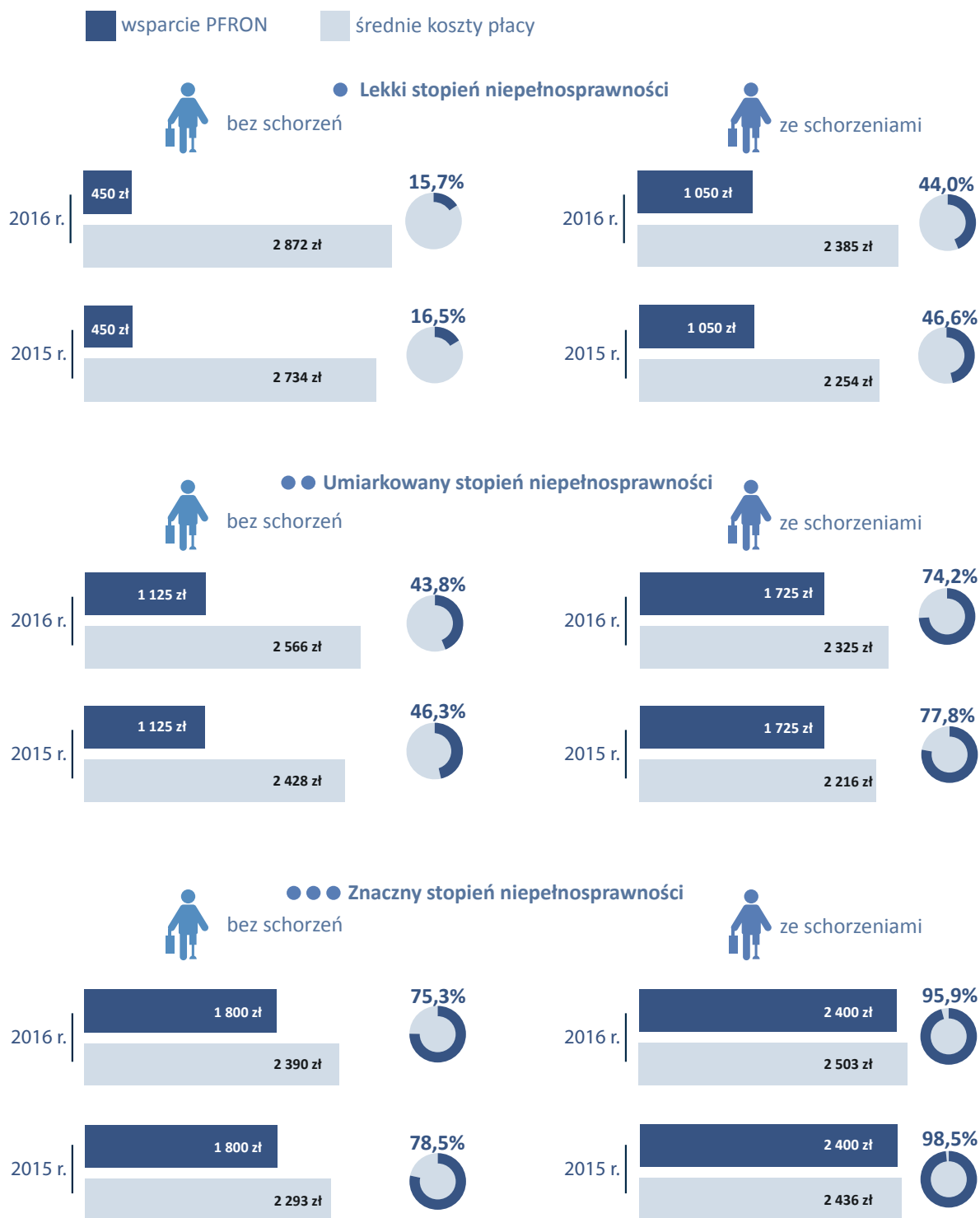
Liczba etatów obsadzonych przez osoby niepełnosprawne i dofinansowanych środkami PFRON pozostawała w latach 2014–2015 na względnie stałym poziomie (wynosiła średniorocznie odpowiednio 231,6 tys. i 229,9 tys.), zaś w 2016 r. wzrosła do 239,1 tys. Zrównanie stawek dofinansowania dla rynku otwartego i ZPCh, jakie nastąpiło z początkiem kwietnia 2014 r., przyspieszyło zachodzący już wcześniej proces zmniejszania się liczby zakładów pracy chronionej, a w szczególności – zgłaszanych przez nie etatów do dofinansowania. Jednocześnie wzrosła liczba osób niepełnosprawnych, zgłaszanych przez pozostałych pracodawców (których liczba również rosła). Z biegiem czasu coraz wyraźniej rysowały się preferencje pracodawców do zatrudniania osób z wyższym, niż lekki, stopniem niepełnosprawności. Gwarantowało to beneficjentom większe kwotowo wsparcie ze strony PFRON. Jedną z przyczyn tych tendencji było zamrożenie, od 2014 r., stawek dofinansowania, przy jednoczesnym rokrocznym wzroście ustawowo określonego poziomu wynagrodzenia minimalnego. Powodowało to, że coraz większą część wynagrodzeń pracowników o najniższym uposażeniu pracodawcy musieli pokrywać ze środków własnych. Poszukiwali zatem pracowników, dla których obowiązywał wyższy pułap wsparcia finansowego ze strony PFRON. [str. 25, 47–49]

Przeprowadzona przez NIK analiza statusu reprezentatywnej próby 1000 pracowników niepełnosprawnych, zgłoszonych do dofinansowania wynagrodzeń za marzec 2014 r. dowiodła, że w grupie tej – na koniec 2016 r. – 612 osób nadal było objętych dofinansowaniem. Przy tym, pracodawcy 45 z tych 612 pracowników (7,4%) wykazali ich jako osoby z wyższym stopniem niepełnosprawności, niż w marcu 2014 r., lub jako osoby z orzeczonymi schorzeniami specjalnymi, których wcześniej w ogóle nie miały. W konsekwencji przysługiwało na te osoby dofinansowanie według wyższej kwotowo stawki. Przeciwnie zmiany, skutkujące zastosowaniem niższej stawki, dotyczyły 22 osób (3,6%), natomiast pozostałe 545 osób (89,0%) wykazano z tą samą grupą niepełnosprawności, jak w roku 2014. [str. 50]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Dofinansowanie ze środków PFRON, w odniesieniu do kosztów płacy pracowników niepełnosprawnych



Indywidualna wysokość pomocy mogła być w niektórych przypadkach niższa; środki przyznane pracodawcom prowadzącym działalność gospodarczą nie mogły przekroczyć 75% kosztów płacy pracownika, a przyznane innym pracodawcom – 90% tych kosztów. Podane kwoty kosztów płacy stanowią wartość uśrednioną.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PFRON.

W badaniu kwestionariuszowym NIK 2748 pracodawców rynku otwartego, deklarowało skłonność do zwiększania w latach 2014–2016 stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, niezależnie od orzeczonego stopnia niepełnosprawności, czy występowania ewentualnych schorzeń specjalnych. W przypadku ankietowanych 370 ZPCh częściej padały natomiast odpowiedzi, wskazujące na zwiększenie zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, na których przysługiwało najwyższe dofinansowanie. [str. 91–92]

Podobne tendencje występowały też w przypadku dokumentów wydawanych przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Po 2014 r. wzrósł bowiem udział orzeczeń stwierdzających wyższy, od lekkiego, stopień niepełnosprawności. [str. 49–50]

Spełnianie
przez pracodawców
warunków
do otrzymania wsparcia

Warunki do otrzymania dofinansowania spełniło 10 z 17 pracodawców objętych kontrolą NIK. Do najistotniejszych stwierdzonych nieprawidłowości należało niespełnienie wymogu terminowego ponoszenia kosztów płacy, przy czym zakres naruszeń w tym względzie był bardzo szeroki. Podczas gdy jeden z pracodawców omyłkowo nie uiścił 31,11 zł (0,13% należnych składek od wynagrodzeń za dany miesiąc), dopłacając brakującą kwotę po trzech tygodniach, inny nieterminowo odprowadził składki i zaliczki na podatek dochodowy za 32 miesiące, dopuszczając nawet do ośmiomiesięcznej zwłoki. Z punktu widzenia interpretacji stosowanej przez PFRON, żaden z tych pracodawców nie spełnił warunku do otrzymania dofinansowania za te miesiące. [str. 61–64]

Nieprawidłowością, która wystąpiła w przypadku tylko jednego pracodawcy, lecz niosła istotny skutek finansowy, było dokonanie wypłaty wynagrodzeń kilku pracownikom w formie gotówkowej. Taki sposób przekazania tych świadczeń wykluczał możliwość otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń. Oznacza to, że przyznana i wypłaconą kwotę pomocy, wynoszącą co najmniej 133,8 tys. zł, należy uznać za nienależną. Przepisy, nakazujące bezgotówkową wypłatę wynagrodzeń pracownikom niepełnosprawnym, zostały wprowadzone do *ustawy o rehabilitacji* jako jedno z narzędzi przeciwdziałania wyłudzeniom. [str. 62]

W grupie siedmiu z 17 skontrolowanych beneficjentów (41,2%) wystąpiły przypadki otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z orzeczoną lekką lub umiarkowaną stopniem niepełnosprawności, posiadających ustalone prawo do emerytury, co naruszało zasadę wynikającą z art. 26a ust. 1a¹ pkt 1 *ustawy o rehabilitacji* i wykluczało wsparcie zatrudnienia takich osób (łącznie dotyczyło to 11 pracowników). Należy zaznaczyć, że pracodawcy mieli ograniczone możliwości zidentyfikowania wśród swoich pracowników osób z ustalonym prawem do emerytury. W większości przypadków nieprawidłowość nie miała istotnych skutków finansowych. [str. 63]

Gromadzenie
i gospodarowanie
środkami ZFRON

Środki, gromadzone przez zakłady pracy chronionej na rachunkach zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych, nie we wszystkich przypadkach zostały spożytkowane do prowadzenia rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych. Część wydatków, które z założenia miały przyczynić się do zmniejszenia ograniczeń zawodowych pracowników niepełnosprawnych, została

wykorzystana na zakup wyposażenia kuchennego lub sanitarnego do domów tych pracowników. Inny pracodawca dofinansował nabycie samochodu osobowego klasy wyższej średniej (ze środków ZFRON pokryto 130 tys. zł, przy cenie 190 tys. zł) na rzecz pracownika, który był członkiem rodziny właściciela firmy, zatrudnionym dwa tygodnie wcześniej. Wystąpiły również przypadki wydatkowania środków na świadczenia typowo socjalne (jak np. nabycie biletów na koncert), czy zakup napojów alkoholowych. Wydatki, poniesione przez dwa ZPCh, rodziły zastrzeżenia co do ich gospodarności. Jeden z pracodawców sfinansował ze środków ZFRON szkolenia, przeprowadzone przez tę samą firmę w roku 2014 oraz w roku 2016, na kwotę 76,0 tys. zł, podczas gdy – według rozeznania rynku przeprowadzonego przez NIK – w 2017 r. koszt analogicznych szkoleń wynosił łącznie od 7,5 tys. zł do 19,1 tys. zł. Drugi pracodawca wydał na wynagrodzenie komisji rehabilitacyjnej, sprawującej nadzór nad realizacją indywidualnego programu rehabilitacji pracownika niepełnosprawnego, kwotę dziesięciokrotnie przekraczającą wartość wszystkich sfinansowanych w związku z tym programem świadczeń dla tego pracownika. Najczęstszą nieprawidłowością przy wydatkowaniu środków ZFRON było wykorzystywanie ich przez pracodawców jako źródło pożyczek, pozwalających regulować bieżące zobowiązania i poprawiających płynność finansową firmy. W opinii niektórych pracodawców, zasadność dokonania wydatków miała wynikać z pozytywnego ich zaopiniowania przez zakładową komisję rehabilitacyjną. Jednak członkowie komisji powoływani byli przez samych pracodawców, którzy opłacali również ich wynagrodzenia za pracę w komisji. [str. 68–71]

4. WNIOSKI

Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

Ustalenia kontroli wskazują na konieczność wprowadzenia zmian przepisów prawa, które pozwolą racjonalniej wydawać środki na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – z korzyścią zarówno dla osób niepełnosprawnych, jak i budżetu państwa.

Obowiązujące zasady rozliczania przez ZUS wpłat dokonywanych przez płatników są niespójne z wymogami stosowanymi przy ubieganiu się przez pracodawcę o dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego (wymóg terminowego poniesienia kosztów płacy powoduje, że nawet relatywnie niewielkie niedopłaty – zawinione czy niezawinione, często niezwiązane bezpośrednio z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych – skutkują utratą prawa do otrzymania wsparcia). Wnioskujemy zatem o:

- *doprecyzowanie w ustawie o rehabilitacji sposobu oceny spełnienia warunku do otrzymania dofinansowania, w przypadku odprowadzenia przez pracodawcę w terminie tylko części kosztów płacy, w szczególności w części obejmującej naliczone składki od wynagrodzeń oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych;* [str. 46–47]

W związku z niespójnością przepisów ustawy o rehabilitacji konieczne jest:

- *doprowadzenie w art. 26a ustawy o rehabilitacji do zgodności ust. 1a¹ pkt 3 z ust. 4 w kwestii dopuszczalnego terminu poniesienia kosztów płacy;* [str. 47]

W celu pełniejszej weryfikacji spełniania przez pracodawców warunków do otrzymania dofinansowania niezbędne jest:

- *wprowadzenie do ustawy o rehabilitacji przepisów rozszerzających uprawnienia PFRON do korzystania z zewnętrznych baz danych, w szczególności dotyczących danych zgromadzonych przez inne niż ZUS organy emerytalno-rentowe oraz danych EKSMON, wraz z określeniem zakresu dostępu do tych danych oraz zasad ich wymiany i ochrony;* [str. 29–31]

W ustawie o rehabilitacji nie ma precyzyjnych regulacji, odnoszących się do sposobu dokonywania oceny, z jakich źródeł sfinansowane zostało wynagrodzenie pracownika niepełnosprawnego, zatrudnionego przez pracodawcę z sektora finansów publicznych, a zatem czy pracodawca jest uprawniony do ubiegania się o dofinansowanie do wynagrodzeń takiego pracownika (w latach 2014–2016 beneficjenci z sektora finansów publicznych otrzymali dofinansowanie w łącznej wysokości 165,9 mln zł). Wnioskujemy zatem o:

- *uszczegółowienie w art. 26b ustawy o rehabilitacji warunków uprawniających do uznania, że pracodawca z sektora finansów publicznych sfinansował wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych, wykazane do dofinansowania, ze źródeł wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 5 lub ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a zatem spełnił warunek do otrzymania pomocy, określony w art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji;* [str. 26, 37–38]

W celu umożliwienia PFRON przestrzegania zasad wynikających z art. 44 ustawy o finansach publicznych należy:

- *wprowadzić do ustawy o rehabilitacji przepisy umożliwiające wstrzymywanie przez Fundusz wypłaty dofinansowania pracodawcom, wobec których organy ścigania prowadzą czynności dochodzeniowo-śledcze związane z przekazaniem im dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, bądź u których upoważnieni pracownicy PFRON nie mogą przeprowadzić czynności sprawdzających lub kontroli, z przyczyn zależnych od tych beneficjentów;* [str. 36, 39–40]

Dochodzenie zwrotu środków ZFRON spożytkowanych na cele niezwiązane z rehabilitacją jest ograniczone przez brak regulacji, dotyczących egzekwowania od pracodawców prowadzących ZPCh obowiązku zwrotu 100% tych środków. Należy zatem:

- *uregulować w art. 33 ustawy o rehabilitacji kwestie dotyczące terminu na dokonanie przez pracodawcę zwrotu na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych 100% środków wydatkowanych na cele niezgodne z przeznaczeniem, określonym w ustawie o rehabilitacji i rozporządzeniu MPiPS w sprawie ZFRON, określenie sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak też wskazanie organu władnego egzekwować jego wykonanie;* [str. 66–67]

Brak w art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o *rehabilitacji regulacji*, określających górny limit opłaty 30%, naliczanej od środków ZFRON wykorzystanych na cele niezwiązane z rehabilitacją, powoduje, że pracodawcy wykorzystujący okresowo środki zakładowego funduszu rehabilitacji niezgodnie z przeznaczeniem, a następnie dokonujący zwrotu tych środków na rachunek ZFRON, są narażeni na wyższe sankcje, niż pracodawcy, którzy w ogóle nie dokonali takiego zwrotu. Wnioskujemy zatem o:

- *ustalenie w przepisach ustawy o rehabilitacji górnego limitu podstawy naliczenia sankcyjnej opłaty 30%, w wysokości nieprzekraczającej wartości zasobu zakładowego funduszu rehabilitacji, jakim pracodawca dysponował w danym roku kalendarzowym, tj. dla danego roku łącznie: bilansu otwarcia środków ZFRON i środków podlegających odprowadzeniu na rachunek bankowy zakładowego funduszu rehabilitacji w trakcie roku kalendarzowego;* [str. 69–71]

Składanie wniosków Wn-D o dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych może mieć miejsce do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu objętym wnioskiem. Równocześnie występują przypadki, w których odprowadzenie składek ZUS i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych może odbywać się (i odbywa) w terminie późniejszym. Powoduje to, że pracodawcy składają we wnioskach o dofinansowanie nieprawdziwe dane, za co nie ponoszą żadnej odpowiedzialności, jako że we wnioskach nie ma obowiązku składania sankcjonowanych prawem oświadczeń. Wnioskujemy o:

- *wprowadzenie do ustawy o rehabilitacji i przepisów wykonawczych (rozporządzenia MRPiPS z 2016 r.) warunku poniesienia przez pracodawcę kosztów płacy, wykazanych do dofinansowania, najpóźniej do dnia złożenia*

nia wniosku o przyznanie pomocy, przy jednoczesnym: wydłużeniu terminu na złożenie wniosku do dnia przypadającego już po upływie ustawowych terminów na uiszczenie składek od wynagrodzeń i zaliczek na podatek dochodowy, a także wprowadzeniu zasady składania oświadczeń w dokumentach przedkładanych PFRON (wnioskach Wn-D i załączonych informacjach INF-D-P) pod rygorem odpowiedzialności karnej; [str. 41]

W związku z potrzebą likwidacji barier, ograniczających możliwość wykrywania i eliminowania, przez pracowników PFRON, ryzyka fikcyjnego zatrudniania osób niepełnosprawnych, których wynagrodzenia wykazano do dofinansowania, wnioskujemy o:

- *uszczegółowienie w ustawie o rehabilitacji i przepisach wykonawczych (rozporządzenia MPiPS z 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli) trybu i sposobu kontroli prowadzonych na podstawie tej ustawy, przez: wprowadzenie zasady składania przez pracowników niepełnosprawnych zeznań pod rygorem odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, a także nadanie upoważnionym pracownikom PFRON uprawnień do kontroli zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych w formie telepracy oraz do sprawdzania tożsamości pracodawców i zatrudnianych przez nich osób, których wynagrodzenia są, lub mają zostać, objęte dofinansowaniem;* [str. 34]

Nadzór nad wykorzystywaniem środków ZFRON jest utrudniony z uwagi na brak uregulowania sposobu prowadzenia ewidencji zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Wnioskujemy zatem o:

- *ustalenie w ustawie o rehabilitacji i przepisach wykonawczych (rozporządzeniu MPiPS w sprawie ZFRON) zasad prowadzenia ewidencji zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w sposób pozwalający na ustalenie źródeł pochodzenia środków oraz rodzajów wydatków, na jakie zostały one przeznaczone, a także powiązanie stanu ewidencyjnego z faktycznym zasobem środków finansowych oraz zweryfikowanie, czy pracodawca spełnił obowiązek przeznaczenia odpowiedniej części środków na indywidualne programy rehabilitacji i pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych, a także czy dokonał zwrotu niewykorzystanych środków zgodnie z art. 33 ust. 4c ustawy o rehabilitacji;* [str. 64]

PFRON musi mieć możliwość identyfikowania jednostek budżetowych, wśród pracodawców ubiegających się o dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, ponieważ jednostkom budżetowym pomoc ta nie przysługuje. Zatem wnioskujemy o:

- *wprowadzenie do wzoru wniosku o dofinansowanie Wn-D, określonego w załączniku do rozporządzenia MRPiPS z 2016 r., rubryki przewidującej podanie informacji o posiadanym przez wnioskodawcę statusie jednostki budżetowej;* [str. 26]

PFRON i BON w różny sposób oceniają zasadność wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych tym z pracodawców, którzy terminowo zrealizowali tylko część z miesięcznych kosztów płacy. Wnioskujemy zatem o ujednolicenie zasad w tej kwestii i wnosimy o:

- *stosowanie – przy ocenie zasadności wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych jednakowej wykładni przepisów, uwzględniającej zasady rozliczania niepełnych wpłat, dokonywanych przez płatników na poczet składek z tytułu ubezpieczeń, które wynikają z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i przepisów wykonawczych;*
[str. 42–46]

Wnosimy także o:

- *bieżące przekazywanie z MRPiPS do PFRON informacji o wszystkich wydawanych pracodawcom, indywidualnych interpretacjach przepisów ustawy o rehabilitacji, dotyczących dofinansowania wynagrodzeń dla osób niepełnosprawnych, a także o treści zapytań skierowanych do Ministra w tych sprawach.*
[str. 33]

W kwestiach związanych z nadzorem nad prawidłowym gromadzeniem i wykorzystaniem środków ZFRON przez pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej przekazujemy następujące uwagi:

- w art. 33 ust. 4a *ustawy o rehabilitacji* brakuje jednoznacznego wskazania, że obowiązek dokonania odpowiednich wpłat ciąży na pracodawcach także z tytułu niezgodnego z przepisami rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON wydatkowania środków zakładowego funduszu rehabilitacji;
[str. 68]
- w treści art. 33 ust. 4a pkt 2 *ustawy o rehabilitacji* brakuje doprecyzowania, że momentem powstania zobowiązania z tytułu wpłaty na rzecz PFRON równowartości 30% środków nieterminowo odprowadzonych na ZFRON, jest dzień ujawnienia tej nieprawidłowości;
[str. 65]
- nie ma regulacji, co do zasad zlecania przez PFRON kontroli gromadzenia i gospodarowania środkami ZFRON (do prowadzenia których sam Fundusz nie jest uprawniony) oraz przekazywania PFRON informacji na temat wyników tych kontroli, z uwzględnieniem dostępu do danych objętych tajemnicą skarbową;
[str. 67]
- w *ustawie o rehabilitacji* brakuje określenia zasad i organów uprawnionych do prowadzenia kontroli dotyczących przestrzegania przez pracodawców obowiązków wynikających z art. 33 ust. 4a¹–4c tej ustawy.
[str. 68]

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Udzielanie przez pfron dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, weryfikowanie spełniania przez pracodawców warunków do uzyskania dofinansowania oraz prowadzenie analiz efektów zmian na rynku pracy

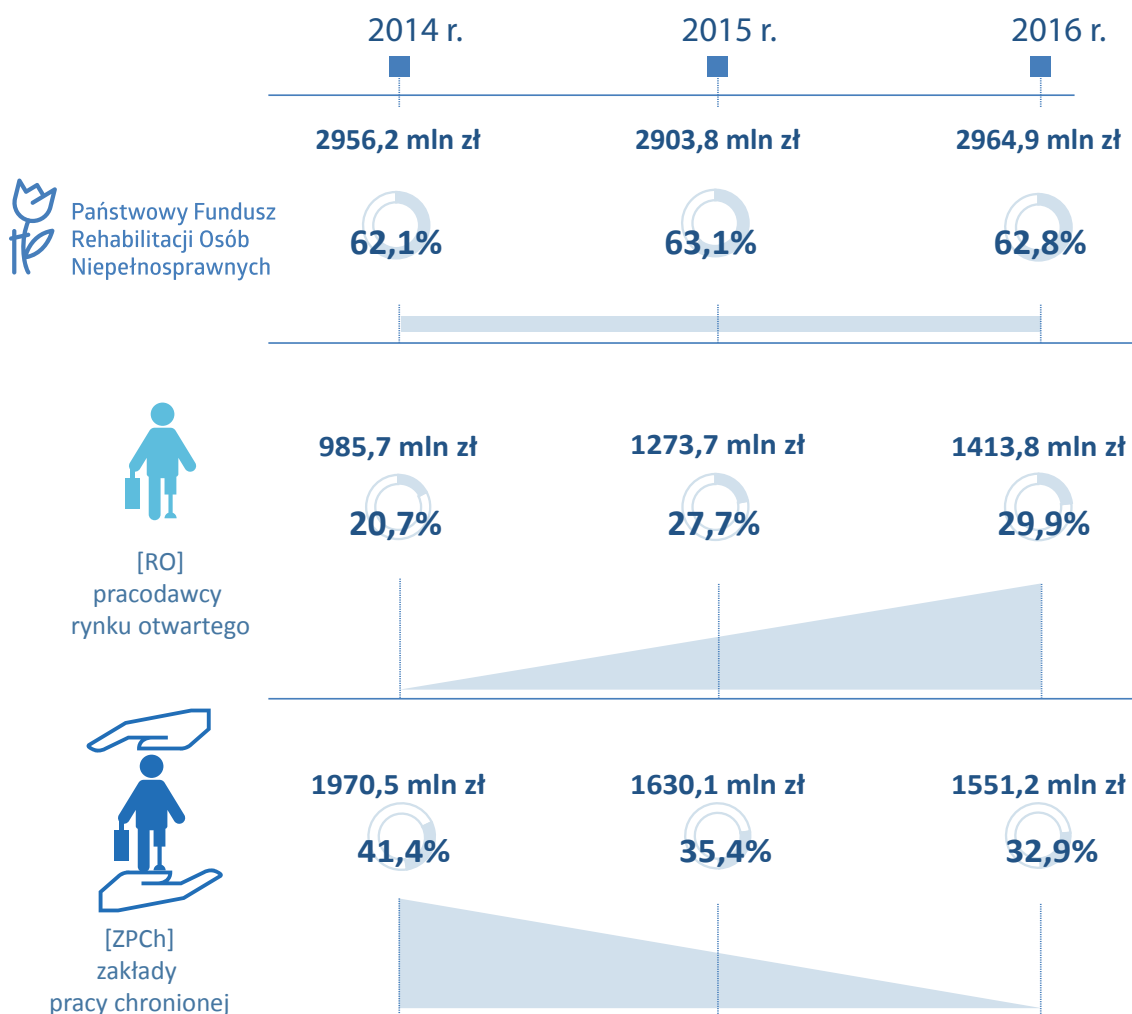
Udzielanie pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Skala wydatków
na dofinansowanie
do wynagrodzeń

W okresie objętym kontrolą, wydatki PFRON na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych kształtowały się corocznie na poziomie prawie 3 000 000 tys. zł i stanowiły stałą część budżetu Funduszu, odpowiadając za około 62–63% jego wydatków¹¹. W latach 2014–2016 zmieniła się natomiast struktura wydatków na dofinansowanie – spadł udział środków przekazanych zakładom pracy chronionej, a wzrósł tym samym udział środków dla pracodawców rynku otwartego.

Infografika nr 5

Wydatki na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz ich udział w budżecie PFRON w latach 2014–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PFRON.

¹¹ Wynoszących: 4 760 352,2 tys. zł w 2014 r., 4 600 150,0 tys. zł w 2015 r., 4 720 279,7 tys. zł w 2016 r.

Za rok 2014 dofinansowanie otrzymało 28,4 tys. pracodawców, za 2015 – 31,5 tys., a za 2016 – 34,3 tys.¹². Liczba pracodawców, którym przekazano wsparcie za 2016 r. wzrosła w stosunku do 2014 r. o 21%, a w odniesieniu do 2013 r. – o ponad 38%¹³. Według danych PFRON¹⁴, średnioroczna liczba osób niepełnosprawnych objętych pomocą wyniosła: 245,7 tys. – w roku 2014, 244,3 tys. – w 2015 r. i 253,3 tys. – w roku 2016. W przeliczeniu na etaty było to odpowiednio: 231,6 tys., 229,9 tys. i 239,1 tys.

Zgodnie z art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji, PFRON miał prawo udzielać dofinansowania niektórym jednostkom sektora finansów publicznych. Warunkiem było, aby jednostki te sfinansowały wynagrodzenie pracownika z przychodów z prowadzonej działalności lub wpływów ze sprzedaży wyrobów i usług, tj. ze środków publicznych wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 2 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*. W latach 2014–2016 wydatki na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych dla jednostek sektora finansów publicznych, wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych, w ewidencji księgowej PFRON ujmowano w § 2450 klasyfikacji budżetowej¹⁵, tj. jako dotacje na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, a nie w § 2440, dotyczącym dotacji na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych.

We wzorach wniosku Wn-D i informacji INF-D-P, określonych w kolejnych rozporządzeniach w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych¹⁶, nie przewidziano możliwości złożenia przez pracodawców oświadczenia dotyczącego posiadanego statusu jednostki sektora finansów publicznych. Spowodowało to trudności w jednoznacznym identyfikowaniu tego rodzaju podmiotów w SODiR. W latach 2014–2016 wydatki na dofinansowanie do wynagrodzeń dla jednostek sektora finansów publicznych, ujęte w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, wyniosły 165 862,1 tys. zł¹⁷.

Ze środków Funduszu udzielono za lata 2014–2016 dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych 22 pracodawcom, posiadającym status organizacyjno-prawny jednostki budżetowej, w łącznej

Niewłaściwe
klasyfikowanie pomocy
dla jednostek sektora
finansów publicznych

Niezasadne
dofinansowanie
wynagrodzeń
pracowników jednostek
budżetowych

¹² Ponorozone przez PFRON w danym roku kalendarzowym wydatki na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych stanowią, w pewnej części, refundację kosztów płacy (wynagrodzeń, składek od wynagrodzeń i zaliczek na podatek dochodowy), poniesionych przez pracodawców w poprzednim roku. Przykładowo, pracodawcy powinni złożyć do 25 stycznia wnioski o dofinansowanie wynagrodzeń za miesiąc grudzień poprzedniego roku. Fundusz przekazuje im środki finansowe w terminie 25 dni od dnia otrzymania kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku.

Podane, w akapicie informacji o wynikach kontroli, dane odnoszą się zatem do liczby pracowników, których wynagrodzenia za dany rok zostały objęte dofinansowaniem, oraz pracodawców tych osób niepełnosprawnych.

¹³ Za 2013 r. dofinansowanie otrzymało 24,8 tys. pracodawców.

¹⁴ Na dzień 16 maja 2017 r.

¹⁵ Określonej w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

¹⁶ Rozporządzeniu MPiPS z 2009 r., rozporządzeniu MPiPS z 2014 r., rozporządzeniu MPiPS z 2016 r.

¹⁷ Uwzględniając wskazane trudności w jednoznacznym zidentyfikowaniu jednostek sektora finansów publicznych w SODiR, według danych PFRON udzielono dofinansowania 178 takim jednostkom w 2014 r., 205 w 2015 r. i 239 w 2016 r. (największą część dofinansowania, tj. 128 544,8 tys. zł, wypłacono samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej).

kwocie 1022,4 tys. zł¹⁸. Było to niezgodne z zasadami wynikającymi z przepisów art. 26b ust. 7 *ustawy o rehabilitacji*, według których dofinansowanie nie przysługiwało do wynagrodzeń sfinansowanych ze środków publicznych. Zasady finansowania wydatków jednostek budżetowych nie przewidywały możliwości sfinansowania wynagrodzeń z wygospodarowanych dochodów¹⁹, wobec czego nie miał w ich przypadku zastosowania przepis art. 26b ust. 8 *ustawy o rehabilitacji*, dopuszczający udzielanie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Jednoznaczne zidentyfikowanie, w systemie SODiR, wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek budżetowych, nie było w pełni możliwe, ponieważ we wzorach wniosków Wn-D i INF-D-P (na podstawie których wprowadzano dane do systemu) nie została przewidziana możliwość złożenia przez pracodawców oświadczenia związanego z posiadaniem statusu tego typu jednostki.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, p.o. Prezesa Zarządu PFRON poinformowała, że beneficjentów, zidentyfikowanych jako podmioty działające w formie jednostki budżetowej, wezwano do zwrotu nienależnie pobranych środków wypłaconego dofinansowania w łącznej wysokości 1314,2 tys. zł; niewypełnienie tego obowiązku będzie skutkowało wydaniem decyzji w sprawie zwrotu środków²⁰. W przypadku, gdy do PFRON wpływają nowe wnioski o dofinansowanie, składane przez jednostki budżetowe, wnioskodawcy spotykają się z odmową – do dnia 19.02.2018 r. dotyczyło to dofinansowania na łączną kwotę 1099,1 tys. zł. Również nowo rejestrowane w SODiR podmioty są analizowane pod kątem formy organizacyjnej działalności, w celu zidentyfikowania ewentualnych jednostek budżetowych.

Działania w celu usunięcia nieprawidłowości

Skala stwierdzonych nieprawidłowości finansowych nie była znacząca w odniesieniu do łącznej wysokości dofinansowania udzielonego wszystkim pracodawcom. Fundusz, w trakcie kontroli NIK, podjął działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Polegały one w szczególności na:

¹⁸ Z uwzględnieniem zwrotów i według stanu na dzień 25 lipca 2017 r.

¹⁹ W myśl art. 11 ust. 1 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych nieposiadającymi osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiedniego budżetu. Wprawdzie ustawodawca przewidział możliwość odstępstw od tej zasady w odniesieniu do niektórych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową, dopuszczając gromadzenie przez te jednostki na wydzielonym rachunku dochodów osiąganych z niektórych źródeł (zgodnie z art. 11a ust. 1 i art. 223 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*), jednak wprowadził jednocześnie przedmiotowe ograniczenie przeznaczenia tych środków (odpowiednio w art. 11a ust. 4 oraz art. 223 ust. 2 pkt 3 tej ustawy), wyłączając możliwość finansowania wynagrodzeń osobowych.

W związku z powyższym obowiązujące przepisy *ustawy o rehabilitacji* i *ustawy o finansach publicznych* nie wskazywały na legalną możliwość sfinansowania przez jednostki budżetowe wynagrodzeń osobowych pracowników ze środków, które nie byłyby uznane za środki publiczne, bądź też ze zrealizowanych przez te jednostki przychodów publicznych lub dochodów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*.

²⁰ Według stanu na dzień 19.02.2018 r.: w trzech przypadkach wydano już decyzje w sprawie zwrotu (na łączną kwotę 337 952,01 zł), a w pozostałych 20 – prowadzone były postępowania w sprawie zwrotu dofinansowania (na łączną kwotę 976 242,10 zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- określeniu listy jednostek budżetowych, którym przekazano dofinansowanie począwszy od października 2012 r., rozpoczęciu postępowań w sprawie zwrotu nienależnie pobranych środków oraz zablokowaniu jednostkom budżetowym możliwości otrzymania kolejnych wypłat dofinansowania;
- utworzeniu, w zakładowym planie kont, osobnych kont księgowych dla ewidencji realizacji wypłat na rzecz podmiotów z sektora finansów publicznych oraz zwrotów dokonywanych przez te podmioty.

Weryfikowanie w Systemie obsługi dofinansowań i refundacji (SODiR) spełniania przez pracodawców warunków, pozwalających na uzyskanie dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych

SODiR, od momentu powstania w 2004 r., był modyfikowany i utrzymywany przez jednego wykonawcę. PFRON nie posiadał uprawnień umożliwiających, bez zgody wykonawcy, dokonywanie samodzielnych modyfikacji, nie posiadał także dokumentacji technicznej oraz kodów źródłowych do żadnej z wersji SODiR.

Działania Funduszu w celu przejęcia praw majątkowych do SODiR

W dniu 30 czerwca 2015 r. PFRON podpisał z wykonawcą SODiR umowę, której przedmiotem było przeniesienie na PFRON autorskich praw majątkowych do systemu oraz, w okresie od 21 grudnia 2015 r. do 20 grudnia 2018 r., świadczenie usług opracowania i przekazania dokumentacji systemu oraz modyfikacji i utrzymania systemu. Zapisy umowy miały umożliwić Funduszowi, po 20 grudnia 2018 r., prawne dysponowanie programem oraz faktyczną możliwość korzystania z programowania poprzez jego modyfikację, rozwój i utrzymanie.

Do istotnych słabości SODiR należało: nieprzystosowanie do wymiany danych z innymi systemami – brak możliwości bezpośredniej weryfikacji zgromadzonych informacji na podstawie danych z: Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) i baz danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS); ograniczone możliwości automatycznej weryfikacji danych; brak skutecznych mechanizmów kontrolnych pozwalających na właściwe uwierzytelnienie wnioskodawcy oraz numeru rachunku bankowego, wykazanego we wniosku Wn-D; brak możliwości automatycznego oznaczania w SODiR istotnych danych i informacji zweryfikowanych w przeprowadzonych kontrolach i postępowaniach sprawdzających, braki funkcjonalności w module finansowo-księgowym.

Nie wyeliminowano istotnych słabości funkcjonalnych SODiR

W Funduszu zidentyfikowano podstawowe braki funkcjonalne SODiR i zaczęto je eliminować. Przede wszystkim podjęto działania mające zintegrować SODiR z systemami KRS i CEIDG oraz pozwalające wprowadzić zabezpieczenia, które uniemożliwią wprowadzenie do systemu numeru rachunku bankowego innego podmiotu zarejestrowanego w SODiR.

Zapisanie w umowie z dnia 30 czerwca 2015 r. stwierdzenia, że wprowadzanie zmian SODiR od 21 grudnia 2015 r. do 20 grudnia 2018 r. może być dokonane wyłącznie w przypadku zmian w przepisach prawa, spowodowało wstrzymanie prac dotyczących modyfikacji technicznych (mających

Wstrzymanie prac nad rozwojem systemu do grudnia 2018 r.

na celu rozwój systemu i wyeliminowanie jego słabości funkcjonalnych) do czasu przejęcia przez Fundusz w całości kontroli nad tym systemem (tj. do 20 grudnia 2018 r.).

W dniu 23 sierpnia 2017 r. (w trakcie kontroli NIK) na stronie internetowej PFRON zamieszczono ogłoszenie o zamówieniu publicznym, którego przedmiotem była przebudowa, utrzymanie i rozwój systemu SODiR lub zaprojektowanie, wytworzenie, wdrożenie, utrzymanie i rozwój systemu SODiR ²¹.

Weryfikowanie spełniania przez pracodawców warunków do uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, w oparciu o zewnętrzne bazy danych

Utrudnienia
w zidentyfikowaniu
pracowników
z uprawnieniami
emerytalnymi

PFRON nie miał możliwości rzetelnego ustalenia w SODiR danych pracowników niepełnosprawnych, na których udzielane było dofinansowanie i którzy posiadali ustalone prawo do emerytury ²². Nie mógł uzyskać wiarygodnych informacji na ten temat ze zbioru danych ZUS (KSI ZUS), do korzystania z którego był uprawniony na podstawie art. 49c ustawy o rehabilitacji, ze względu na fakt, że do kwietnia 2016 r. dane takie nie były przedmiotem wymiany z ZUS, a od kwietnia 2016 r., informacje uzyskiwane z ZUS pochodziły z dokumentów zgłoszeniowych pracodawców. Niejednokrotnie płatnicy zgłaszali pracowników niepełnosprawnych do ubezpieczeń, stosując omyłkowo nieprawidłowy kod tytułu ubezpieczenia, właściwy dla osób posiadających prawo do emerytury ²³, lecz niezgodny ze stanem faktycznym (gdyż np. pracownik był uprawniony do renty). Ze względu na brak w ZUS centralnej krajowej bazy osób z ustalonym prawem do emerytury, weryfikacja tego, czy pracownik niepełnosprawny o lekkim lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, którego wynagrodzenie zostało wykazane przez pracodawcę do dofinansowania, posiadał ustalone prawo do emerytury, była dokonywana w trakcie prowadzonych przez PFRON kontroli. Uzgodnień dokonywano indywidualnie dla każdego pracownika, we właściwym dla jego miejsca zamieszkania oddziale ZUS. Przepisy *ustawy o rehabilitacji* nie przewidywały przy tym możliwości korzystania przez Fundusz z danych gromadzonych przez inne organy emerytalno-rentowe.

Zidentyfikowanie osób
z prawem do emerytury
wymagało dostępu
do odpowiednich danych

Do dokonania w SODiR systemowej weryfikacji prawidłowości udzielania dofinansowania na pracowników niepełnosprawnych niezbędne były informacje o osobach posiadających prawo do emerytury. O przekazanie takich

²¹ Zgodnie z ogłoszeniem SODiR2 powinien realizować całą funkcjonalność systemu SODiR, przy uwzględnieniu wymagań funkcjonalnych i pozafunkcjonalnych zgłaszanych do ww. systemu, a także spełniać dodatkowe wymagania wymienione w ogłoszeniu.

²² Stosownie do art. 26a ust. 1a¹ pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*, miesięczne dofinansowanie nie przysługiwało na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mieli ustalone prawo do emerytury.

²³ Kody ubezpieczeń zostały określone w załączniku nr 18 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2009 r. w sprawie w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 222, ze zm.).

informacji PFRON zwrócił się do: Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (ZER MSW), Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i Ministerstwa Obrony Narodowej (MON).

Zgodę wyraził ZER MSW. W związku z tym, do tego organu przekazano w grudniu 2014 r. dane²⁴ dotyczące 346 233 osób niepełnosprawnych zgłoszonych do dofinansowania za okres styczeń 2013 r. – wrzesień 2014 r. Następnie, w sierpniu 2015 r., z powodu wątpliwości, co do treści odpowiedzi, przekazano dane 795 596 osób niepełnosprawnych, zgłoszonych do dofinansowania od stycznia 2004 r. Kolejno, w maju 2017 r. przekazano dane 322 758 osób niepełnosprawnych. Po porównaniu informacji otrzymanych z ZER MSW w odpowiedzi na pismo z sierpnia 2015 r. i bazy danych SODiR zidentyfikowano 338 osób z ustalonym prawem do emerytury, na które pracodawcy otrzymali dofinansowanie²⁵.

W listopadzie 2016 r. Fundusz zwrócił się do KRUS i MON z prośbą o umożliwienie cyklicznego weryfikowania, w ich zbiorach informacyjnych, danych około 350 tys. osób niepełnosprawnych²⁶, zgłaszanych rocznie przez pracodawców, w celu sprawdzenia, czy te osoby posiadają ustalone prawo do emerytury²⁷. MON odmówiło przekazania takich danych, uzasadniając to brakiem odpowiednich regulacji w przepisach emerytalnych dotyczących żołnierzy zawodowych²⁸ oraz w *ustawie o ochronie danych osobowych*. Natomiast KRUS wyraziła zgodę na taki tryb weryfikacji danych i Fundusz w maju 2017 r. przekazał jej, w celu weryfikacji, dane osób zarejestrowanych w SODiR²⁹.

Udostępnienie przez Fundusz ZER MSW i KRUS danych osób niepełnosprawnych było niezgodne z *ustawą o ochronie danych osobowych*

Udostępnienie przez Fundusz ZER MSW i KRUS danych osób niepełnosprawnych – w drodze kierowanych do tych podmiotów zapytań i załączonych do nich zbiorów danych dotyczących osób zgłoszonych przez pracodawców do dofinansowania – stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1, w związku z art. 7 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 *ustawy o ochronie danych osobowych*. Przepisy art. 27 ust. 1 *ustawy o ochronie danych osobowych* zabraniały przetwarzania danych o stanie zdrowia³⁰. Nie wystąpiły w tym przypadku przesłanki określone w art. 27 ust. 2 ww. ustawy (w szczególności w art. 27 ust. 2 pkt 2), dopuszczające

²⁴ Unikalne nr PESEL.

²⁵ Na dzień kontroli NIK (23 czerwca 2017 r.) nie otrzymano z ZER MSW odpowiedzi na prośbę skierowaną w maju 2017 r.

²⁶ Na podstawie numerów PESEL, imion i nazwisk.

²⁷ Podano, że informacje te są niezbędne dla PFRON w celu poprawnego realizowania zadań wyznaczonych w art. 25a ust. 1 pkt 1 oraz 26a–26c *ustawy o rehabilitacji*.

²⁸ *Ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1037, ze zm.).

²⁹ Odpowiedź wpłynęła do PFRON w czerwcu 2017 r. i była analizowana przez pracowników Funduszu w trakcie kontroli NIK.

³⁰ W świetle art. 7 pkt 2 *ustawy o ochronie danych osobowych* przetwarzanie danych obejmuje jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych.

przetwarzanie takich danych, jeżeli przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczyły, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony³¹.

Ustawa o rehabilitacji nie zawierała odpowiedniej podstawy prawnej, zezwalającej na przekazywanie przez PFRON wykazów pracowników objętych dofinansowaniem, w celu ich zweryfikowania przez organy emerytalne pod kątem prawa do emerytury (co oznaczałoby przetwarzanie przez nie danych o stanie zdrowia osób zgłoszonych do Funduszu do dofinansowania). Brak było jednocześnie ustawowej podstawy do żądania przez PFRON, by wskazane organy emerytalno-rentowe inne niż ZUS przekazywały mu dane wszystkich osób mających ustalone przez te organy prawo do emerytury – w sytuacji, gdy w stosunku do tych osób lub ich pracodawców nie toczyło się żadne postępowanie administracyjne przed Prezesem PFRON.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, p.o. Prezesa Zarządu PFRON poinformowała, że Fundusz wstrzyma prowadzenie weryfikacji danych osób zgłoszonych do dofinansowania, w oparciu o dane organów emerytalnych innych niż ZUS, do czasu wprowadzenia stosownych zmian przepisów *ustawy o rehabilitacji*, które zagwarantują dostęp PFRON do tych danych.

Brak możliwości systemowego sprawdzenia, czy pracownicy posiadali orzeczenie o niepełnosprawności

Ustawa o rehabilitacji nie przewidywała możliwości korzystania przez Fundusz z danych EKSMON, brak było też jednej bazy orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS i KRUS. PFRON nie posiadał zatem narzędzi do prowadzenia systemowego sprawdzenia, czy w odniesieniu do osób wykazanych we wnioskach o dofinansowanie faktycznie zostały wydane orzeczenia o niepełnosprawności i czy pozostają one aktualne.

EKSMON nie stanowił ogólnopolskiej bazy danych o osobach niepełnosprawnych, gdyż zawierał jedynie informacje o orzeczeniach o niepełnosprawności, wydanych przez powiatowe lub wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności (według informacji przekazanych NIK przez dyrektora BON – wyłącznie te, które zostały wydane od 1 stycznia 2008 r.). System nie zawierał także danych o orzeczeniach wydanych przez inne organy orzecznicze.

Analiza akt osobowych 360 pracowników niepełnosprawnych, na których 17 pracodawców skontrolowanych przez NIK otrzymało dofinansowanie do wynagrodzeń za lata 2014–2016 wykazała, że podstawę do ubiegania się o pomoc stanowiło 448 orzeczeń o niepełnosprawności, z których 356 (79,5%) zostało wydanych po 2007 r. przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Oznacza to, że informacje o orzeczeniach dotyczących średnio czterech na pięciu z tych pracowników były dostępne w EKSMON (u poszczególnych pracodawców dotyczyło to od 33,3% do 100,0% pracowników wybranych do kontroli NIK w ramach badanej próby).

Według p.o. Prezesa Zarządu PFRON Doroty Habich, brak możliwości potwierdzenia w bazie EKSMON przedstawianych przez pracodawcę orzeczeń o niepełnosprawności był poważnym problemem w skutecznym prowadzeniu postępowań sprawdzających i kontrolnych. Kontroler PFRON, na podstawie kserokopii orzeczenia, potwierdzonej za zgodność z oryginałem, musiał ustalić, czy orzeczenie istnieje i czy nie zostało np. zmodyfikowane. Bez dostępu do wskazanego systemu było to niezwykle czasochłonne

³¹ Potwierdziła to opinia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, uzyskana przez kontrolerów NIK podczas kontroli PFRON (pismo Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2017 r., znak DOLiS-027-1240/17/TG/61108).

oraz kosztowne, ponieważ wymagało indywidualnego potwierdzania informacji w powiatowych i wojewódzkich zespołach orzekających o niepełnosprawności.

W związku z brakiem przepisów umożliwiających skuteczne realizowanie przez Fundusz zadań, wynikających z art. 26a ust. 1a¹ pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*, PFRON podejmował działania w celu zmiany art. 49c przywołanej ustawy, zakładającej wprowadzenie do przepisu dodatkowych baz i podmiotów, od których możliwe będzie pozyskanie danych.

Próby rozszerzenia katalogu dostępnych PFRON zewnętrznych zbiorów danych

Działania Funduszu związane z rozszerzeniem uprawnień do korzystania z zewnętrznych baz danych

W piśmie z dnia 29 lipca 2016 r., dotyczącym rozważenia wprowadzenia zmian w *ustawie o rehabilitacji*, Prezes Zarządu PFRON Robert Kwiatkowski przedstawił Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych propozycję rozszerzenia o dane EKSMON zakresu danych, do których PFRON miałby dostęp na podstawie art. 49c ustawy, uzasadniając to tym, że z istoty działalności Funduszu wynika konieczność dostępu do danych zgromadzonych w EKSMON.

W styczniu 2017 r., z upoważnienia Prezesa Zarządu PFRON, Pełnomocnik ds. Bezpieczeństwa Informacji poinformował dyrektora BON o podjętych działaniach, mających na celu uzyskanie z MON i KRUS, potrzebnych do weryfikacji w SODiR, danych pracowników niepełnosprawnych posiadających ustalone prawo do emerytury. Powołując się na fakt, że informacje te są niezbędne do prawidłowej realizacji wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, Pełnomocnik zwrócił się do BON z prośbą o rozważenie możliwości poszerzenia o te instytucje zakresu podmiotów wymienionych w art. 49c *ustawy o rehabilitacji*. W lutym 2017 r. zastępca dyrektora BON poinformował PFRON, że zaproponowane zmiany zostaną uwzględnione w trakcie prac legislacyjnych nad zmianą przepisów ww. ustawy.

W dniu 28 sierpnia 2017 r. (w trakcie kontroli NIK) p.o. Prezesa Zarządu PFRON Dorota Habich przekazała Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych kolejne propozycje zmian w *ustawie o rehabilitacji*. Proponowane zmiany w art. 49c dotyczyły w szczególności rozszerzenia uprawnień PFRON do korzystania z danych zgromadzonych w EKSMON, KRUS, ZER MSWiA, Wojskowych Biurach Emerytalnych MON.

W ramach kontroli doraźnej nr R/17/001, prowadzonej przez NIK w PFRON, w 2017 r. przed kontrolą planową, do Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych skierowane zostało zapytanie, dotyczące rozszerzenia o PFRON, ustawowego katalogu podmiotów uprawnionych do dostępu do danych systemu EKSMON³². W odpowiedzi dyrektor BON poinformował, że takie działania legislacyjne nie były podejmowane, ponieważ Fundusz nie jest organem przyznającym świadczenia osobom niepełnosprawnym, zatem nie ma ku temu stosownej podstawy prawnej. Jedną z zasad przetwarzania danych osobowych jest zasada adekwatności, zgodnie z którą administrator powinien przetwarzać tylko takiego

³² Zgodnie z art. 6d ust. 2 *ustawy o rehabilitacji*, administratorami danych zgromadzonych w systemie EKSMON są powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Przepisy art. 6d ust. 4a tej ustawy określają katalog innych podmiotów, którym dane gromadzone w systemie są udostępniane, jeżeli stanowią one kryterium przyznania świadczenia albo ustawowe kryterium wydania dokumentu.

rodzaju i treści dane, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych – wyłączenie stosowania tej zasady następuje jedynie wtedy, gdy ustawodawca wskazuje wprost w przepisach prawa na zakres danych adekwatnych do celu przetwarzania.

Według naszej oceny, dla sprawnego funkcjonowania systemu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych konieczne jest ustawowe uregulowanie uprawnień i zasad dostępu PFRON do wskazanych danych.

Weryfikowanie spełniania przez pracodawców warunków do uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (postępowania sprawdzające i kontrole)

Uwzględnianie danych ZUS przy typowaniu podmiotów do kontroli

W latach 2014–2016 Fundusz zrealizował ogółem 334 kontrole dotyczące dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Przy opracowywaniu planów kontroli PFRON, obszar ten był traktowany priorytetowo – ze względu na wysoki procent nieprawidłowości prowadzących do zwrotu środków finansowych. Kontrolerzy PFRON stwierdzili nieprawidłowości u 95,2% pracodawców objętych kontrolami, na łączną kwotę 109 328,8 tys. zł, co stanowiło 13,9% wydatków skontrolowanych przez PFRON³³. Najczęstsze nieprawidłowości skutkujące zwrotem dofinansowania dotyczyły błędnego ustalenia kwoty kosztów płacy i wymiaru zatrudnienia oraz nieterminowego opłacenia składek naliczonych od wynagrodzeń. W kolejnych trzech latach wzrastała liczba pracodawców, u których stwierdzono nieprawidłowości – było to odpowiednio 91,5%, 97,1% i 100% skontrolowanych podmiotów. Natomiast udział nienależnie pobranych środków finansowych, w stosunku do skontrolowanej kwoty dofinansowania, wyniósł odpowiednio – 8,9%, 14% i 19,6%. Znacząca skala nieprawidłowości wynikała z tego, że Fundusz realizował kontrole w podmiotach o dużym ryzyku niepłacenia lub nieterminowego płacenia składek ZUS (jednostki wybrano na podstawie prowadzonej przed kontrolą analizy).

Postępowania sprawdzające PFRON były skutecznym instrumentem

Przeprowadzone w okresie objętym kontrolą postępowania sprawdzające (łącznie 5399) objęły 25% nowo zarejestrowanych pracodawców³⁴ i były skutecznym instrumentem weryfikacji spełniania podstawowych warunków uzyskania dofinansowania, jak również ograniczania ryzyka fikcyjnego zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Działania te dawały pracodawcy możliwość skorygowania stwierdzonych nieprawidłowości i niepowielania ich w kolejnych okresach.

Niewystarczające zasoby kadrowe do prowadzenia kontroli i postępowań sprawdzających

Ze wszystkich 27 935 pracodawców, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie za grudzień 2016 r., co piąty z nich był kiedykolwiek poddany kontroli PFRON lub objęty postępowaniem sprawdzającym w zakresie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych³⁵.

³³ W kwocie 784 003,5 tys. zł.

³⁴ Liczba pracodawców, którzy złożyli pierwsze wnioski o dofinansowanie i zostali zarejestrowani w roku 2014, 2015 i 2016 wynosiła odpowiednio: 6807, 7502 i 7165, a liczba postępowań sprawdzających, przeprowadzonych w tych latach wobec pracodawców, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie, wyniosła odpowiednio: 1692, 1949, 1758.

³⁵ W okresie od 2004 r., tj. od wejścia w życie przepisów art. 26a i art. 26b ustawy o rehabilitacji, wprowadzających regulacje dotyczące dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, kontrolami lub postępowaniami sprawdzającymi PFRON objęto 5612 (tj. 20,0%) tych pracodawców.

Niewielka, w stosunku do ilości beneficjentów, liczba kontroli i postępowań sprawdzających, dotyczących spełniania przez pracodawców warunków do otrzymania tego wsparcia, wynikała z ograniczonych zasobów kadrowych PFRON oraz konieczności uwzględnienia w planach kontroli również innych rodzajowo wydatków Funduszu. Według p.o. Prezesa Zarządu PFRON Doroty Habich: *Przy planowaniu kontroli oraz postępowań sprawdzających brane są pod uwagę możliwości kadrowe (2014 – 86 kontrolerów; 2015 – 83 kontrolerów; 2016 – 76 kontrolerów). Fundusz nie jest instytucją tylko kontrolną, a kontrole dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych nie są jedynymi kontrolami przeprowadzanymi przez pracowników (...). Ponadto, kontrole z przedmiotowego zakresu są najbardziej pracochłonnymi i czasochłonnymi kontrolami realizowanymi przez PFRON.*

Z uwagi na wskazane wyżej uwarunkowania oraz przyjętą w Funduszu zasadę, że postępowaniami sprawdzającymi obejmuje się przede wszystkim nowo rejestrowanych w SODiR pracodawców, prawdopodobieństwo objęcia beneficjenta działaniami sprawdzającymi lub kontrolnymi na późniejszym etapie dofinansowania było znikome.

Prawdopodobieństwo zweryfikowania spełniania przez pracodawcę warunków od otrzymania dofinansowania w toku kontroli lub postępowania sprawdzającego

Na 5399 postępowań sprawdzających, jakie miały miejsce w latach 2014–2016, tylko 30 zostało przeprowadzonych w odniesieniu do innego wnioskodawcy, niż nowo zarejestrowany. Uwzględniając przy tym stosunkowo niewielką liczbę kontroli (334), powodowało to, że na późniejszym etapie korzystania z dofinansowania pracodawca mógł oczekiwać kontroli lub czynności sprawdzających ze strony PFRON średnio raz na 259 lat³⁶.

W trakcie kontroli NIK Fundusz wprowadził nowe regulacje wewnętrzne, mogące w przyszłości przyczynić się do zwiększenia udziału pracodawców, innych niż nowo zarejestrowani, w postępowaniach sprawdzających.

Analiza dokumentacji 10 postępowań kontrolnych³⁷, wykazała że od sporządzenia w Wydziale Kontroli PFRON (WK)³⁸ analizy danych o pracodawcy do momentu skierowania do niego zawiadomienia o kontroli upływało od jednego do 442 dni³⁹. Czas trwania postępowań kontrolnych (od dnia

**Przewlekłość
postępowań kontrolnych**

³⁶ W latach 2014, 2015, 2016 dofinansowanie otrzymało odpowiednio 28 357, 31 522 i 34 299 pracodawców, tj. średnio 31 393 rocznie. W okresie tych lat PFRON zrealizował ogółem 334 kontrole w obszarze dofinansowania do wynagrodzeń, a 30 postępowań sprawdzających dotyczyło innego wnioskodawcy, niż nowo zarejestrowany. Łącznie, działania te objęły maksymalnie 364 podmiotów (przyjmując, na potrzeby analizy, że nie doszło do przeprowadzenia w tym samym podmiocie zarówno czynności sprawdzających, jak i kontroli), tj. średnio 121 rocznie. Oznacza to, że działania takie obejmowały rocznie około 0,39% populacji podmiotów korzystających z dofinansowania ($121/31\,393 \approx 0,39\%$), a tym samym każdy z podmiotów mógł zostać poddany kontroli lub czynnościom sprawdzającym średnio raz na 259 lat ($31\,393/121 \approx 259$).

³⁷ Które zakończyły się ustaleniem nieprawidłowości na kwotę 23 435 tys. zł.

³⁸ Po zmianie organizacyjnej w PFRON zadania Wydziału Kontroli były realizowane w Departamencie ds. Kontroli i Windykacji (DKW).

³⁹ W sześciu przypadkach poniżej 60 dni, w trzech przypadkach w przedziale 60–120 dni, a w jednym przypadku 442 dni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wystawienia upoważnienia do kontroli – do dnia skierowania do kontrolowanego podmiotu wystąpienia pokontrolnego) wynosił od 24 do 332 dni (średnio 142 dni)⁴⁰.

Wydłużanie kontroli wynikało z konieczności podpisania protokołu przez wszystkich kontrolerów, którzy często prowadzili już czynności kontrolne w innych podmiotach, zlokalizowanych na terenie całego kraju; zastrzeżeń pracodawców składanych do treści protokołów; trudności w skoordynowaniu działań kontrolerów; oczekiwania na informacje od właściwych terenowo oddziałów ZUS⁴¹ oraz (do końca kwietnia 2016 r.) na wyliczenie w PFRON kwoty nienależnie pobranego dofinansowania.

P.o. Prezesa Zarządu PFRON Dorota Habich wskazała na większą czasochłonność działań kontrolnych prowadzonych w dużych podmiotach (głównie w 2016 r.). Ważnym aspektem tej czasochłonności był niejednoznaczny stan prawny i różne stanowiska PFRON i BON w odniesieniu do zagadnień dotyczących prawidłowego i terminowego ponoszenia kosztów płacy z tytułu zobowiązań wobec ZUS i wpłat na rachunki ZFRON. W przypadku dużej skali nieprawidłowości często stanowiło to przyczynę wnoszenia zastrzeżeń do ustaleń kontroli, które wymagały dodatkowego czasu na ich analizę i sporządzenie stanowiska.

Utrudnieniem dla kontrolerów PFRON, wydłużającym kontrolę, było także wydawanie przez BON pracodawcom indywidualnych interpretacji przepisów *ustawy o rehabilitacji*, o których Fundusz w wielu przypadkach nie był informowany, a które były przedstawiane przez pracodawców w toku czynności kontrolnych.

Przewlekłość postępowań kontrolnych, w przypadku ujawniania nieprawidłowości finansowych, wpływała na wydłużenie okresu nieuprawnionego pobierania przez pracodawcę dofinansowania ze środków Funduszu.

Ograniczone możliwości weryfikacji zatrudnienia pracowników

Kontrolerzy Funduszu mieli ograniczone możliwości prawne wykrywania i eliminowania ryzyka fikcyjnego zatrudnienia w systemie dofinansowań do wynagrodzeń. Przyczynami tych ograniczeń były: brak możliwości zweryfikowania czasu pracy oraz zadań wykonanych przez pracownika niepełnosprawnego, zatrudnionego w formie telepracy, brak możliwości kontroli dysponowania środkami wynagrodzenia przez pracowników podmiotu kontrolowanego, brak uprawnień kontrolerów PFRON do legitymowania pracodawców i wykazanych do dofinansowania pracowników⁴², a także brak przepisów stanowiących, że zeznania składane przez pracownika niepełnosprawnego, w trakcie kontroli lub postępowania sprawdzającego PFRON, były zeznaniami składanymi w charakterze świadka pod rygorem odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, przewidzianej w art. 233 Kodeksu karnego.

Kontrolerzy PFRON nie wykorzystywali w pełni swoich uprawnień

Mając na uwadze przedstawione wyżej ograniczenia prawne, trzeba zaznaczyć, że kontrolerzy PFRON nie wykorzystywali w pełni posiadanych

⁴⁰ W trzech przypadkach poniżej 100 dni, w pięciu przypadkach 100–200 dni, zaś w kolejnych dwóch – 206 i 332 dni.

⁴¹ Dotyczące prowadzonej przez kontrolerów weryfikacji ustalonego prawa do emerytury.

⁴² Ustalania ich tożsamości na podstawie okazanych dokumentów.

uprawnień, które mogły przyczynić się do wykrycia fikcyjnego zatrudnienia pracowników. Weryfikując zatrudnienie osób niepełnosprawnych, nie korzystali z uprawnień do pozyskiwania zeznań świadków, wyjaśnień i przeprowadzania oględzin, przewidzianych w rozporządzeniu MPiPS z 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli⁴³.

Szczupłość zasobów (w szczególności kadrowych) nie usprawiedliwiała nierzetelnych działań kontrolerów PFRON, zwłaszcza tego, że nie korzystali oni z przysługujących im narzędzi, szczególnie w przypadkach, w których już analiza przedkontrolna wskazywała na ryzyko fikcyjnego zatrudniania pracowników niepełnosprawnych. Brak odpowiedniej dociekliwości i pogłębionych badań stwierdzono w trzech przypadkach⁴⁴. W jednym na ryzyko nieprawidłowości wskazywały analizy przeprowadzone przez Fundusz na etapie przygotowania kontroli, w dwóch – PFRON otrzymał skargi wskazujące na fikcyjne zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Mimo tego, w trakcie kontroli u tych pracodawców, kontrolerzy Funduszu ograniczyli działania wyłącznie do badania dokumentacji, a po stwierdzeniu, że jest prawidłowa, nie podejmowali dalszych czynności kontrolnych.

Przykład

W grudniu 2012 r. wpłynęła do PFRON imienna skarga, w której poinformowano, że firma otrzymująca dofinansowanie zatrudnia osoby niepełnosprawne w formie telepracy na stanowisku konsultantów telefonicznych, a na ich konta przekazywane są niższe kwoty niż wynikające z umów o pracę. W związku ze skargą, we wrześniu 2013 r. pracownicy PFRON przeprowadzili w tej firmie kontrolę, która objęła wszystkich pracowników zgłoszonych do dofinansowania do wynagrodzeń dla osób niepełnosprawnych za okres od maja 2012 r. do lipca 2013 r. W programie kontroli nie uwzględniono możliwości zażądania od pracowników niepełnosprawnych udzielenia zeznań i wyjaśnień w sprawach kwoty i formy otrzymywanego wynagrodzenia za telepracę. Kontrolerzy badali wyłącznie dokumentację firmy, nie pobrali w trakcie kontroli od pracowników niepełnosprawnych wyjaśnień i oświadczeń w sprawach dotyczących wynagrodzenia za pracę. W wyniku tak prowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Osobie związanej z tą firmą, w sierpniu 2015 r., prokuratura przedstawiła zarzuty, że będąc faktycznym koordynatorem działań firmy, w porozumieniu z jej prezesem, działała w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Tym samym osoba ta, wprowadzając Fundusz w błąd co do obowiązku świadczenia pracy przez osoby niepełnosprawne oraz faktycznie ponoszonych kosztów ich płacy, doprowadziła PFRON do niekorzystnego rozporządzenia mieniem znacznej wartości w postaci wypłaty dofinansowania, na łączną kwotę 7514,1 tys. zł, w okresie od maja 2012 r. do grudnia 2014 r.

W protokołach kontroli nie zamieszczano zapisów, a w aktach kontroli dokumentów, świadczących o wyniku weryfikacji ewidencji czasu pracy, w tym list obecności pracowników niepełnosprawnych, mimo, że badanie kompletności tej dokumentacji było przewidziane we wszystkich programach kontroli. W przypadku sześciu (z 10) kontroli, od podmiotów przy-

Nie utrwalano
wyników weryfikacji
niektórych dokumentów

⁴³ Co stwierdzono na podstawie wybranej próby 10 postępowań kontrolnych.

⁴⁴ Dwóch z badanej próby postępowań kontrolnych oraz jednego przypadku dokumentacji pracodawcy badanego w próbie podmiotów związanych z wyłudzeniami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jęto jedynie oświadczenia o prowadzeniu ewidencji czasu pracy, co odnotowano w protokołach kontroli, zaś w pozostałych czterech przypadkach w aktach kontroli brakowało nawet takich oświadczeń, a w protokołach kontroli nie było żadnych zapisów tego dotyczących.

Unikanie
przez pracodawców
kontroli lub czynności
sprawdzających

W latach 2014–2016 kontrolerzy PFRON nie mogli przeprowadzić przewidzianych czynności sprawdzających i kontroli, odpowiednio u 85 i 55 pracodawców. W części przypadków przyczyną braku możliwości podjęcia tych działań była odmowa pracodawcy poddania się takim czynnościom, a także brak możliwości odnalezienia siedziby pracodawcy lub skontaktowania się z pracodawcą, czy przedstawianie przez pracodawcę kolejnych zwolnień lekarskich. W latach 2014–2016, w związku z utrudnianiem kontroli, Fundusz skierował do jednostek Policji 17 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczenia.

Opis przypadku

PFRON próbował w latach 2015–2016 przeprowadzić kontrolę w jednej z firm. Pracodawca odmawiał jednak poddania się jej, z powodu trwających (i przedłużających się) kontroli innych organów oraz przepisów *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*⁴⁵, ograniczających możliwość równoległego prowadzenia czynności przez różne instytucje.

Jak wykazała kontrola NIK, przeprowadzona u tego pracodawcy w 2017 r. – w okresie, gdy Fundusz безуспешно starał się zweryfikować spełnienie warunków do otrzymania wsparcia, pracodawca nie przestrzegał, dla kolejnych miesięcy, obowiązku terminowego ponoszenia kosztów płacy, otrzymując nienależne dofinansowanie do wynagrodzeń za 32 miesiące z okresu lat 2014–2016, w łącznej wysokości 1396,6 tys. zł.

Ograniczona możliwość
dochodzenia
odpowiedzialności
pracodawcy z tego tytułu

W związku z brakiem uprawnień PFRON do kierowania wniosku o ukaranie pracodawcy do sądu⁴⁶, procedura ukarania pracodawcy z tytułu utrudniania i udaremniania kontroli była długotrwała i mało skuteczna. Wymagała ona złożenia przez PFRON zawiadomienia na policji lub w prokuraturze i dopiero na tej podstawie organy ochrony prawnej wszczynały postępowanie, w wyniku którego mogły skierować wniosek do sądu. Zastępca Prezesa Zarządu PFRON podała, że podczas przeprowadzania kontroli pracownicy Funduszu spotykają się z opieszałością czy obstrukcją ze strony pracowników i kierownictwa kontrolowanych podmiotów, którzy wiedzą, że kontrolerzy nie mogą bezpośrednio nakładać kar na pracodawców za utrudnianie czy uniemożliwianie kontroli, a procedura nie stanowi żadnego środka nacisku na nieuczciwych pracodawców.

Brak przejrzystości
w kierowaniu
zawiadomień

Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji 15 podmiotów, u których PFRON w latach 2014–2016 nie mógł przeprowadzić kontroli, wykazała, że w 12 przypadkach, w związku z podejrzeniem celowego działania pracodawcy na szkodę PFRON, w WK zdecydowano się na przygotowanie i przekazanie do prokuratury zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

⁴⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.).

⁴⁶ Na podstawie art. 56b *ustawy o rehabilitacji*.

Spośród ww. 12 pracodawców, tylko w dwóch przypadkach Fundusz skierował zawiadomienia do prokuratury (o podejrzeniu wyłudzenia dofinansowania), a w trzech – nie skierowano takich zawiadomień, w związku z ustaleniem, że postępowania były już prowadzone przez właściwe prokuratury. W czterech przypadkach, zamiast wnioskowanych lub przygotowanych projektów zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Wydział Obsługi Prawnej PFRON (WOP) przygotował i skierował do jednostek Policji zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia. W trzech przypadkach projekty zawiadomień w ogóle nie zostały sporządzone.

W przypadku trzech podmiotów, w odniesieniu do których nie zostały sporządzone zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa czy wykroczenia, w PFRON nie było dokumentów świadczących o podjęciu decyzji o bezzasadności sporządzenia takich zawiadomień. Brak było także dokumentów świadczących o podjęciu w WK decyzji o bezzasadności sporządzania zawiadomienia o podejrzeniu wyłudzenia środków publicznych przez jeden z podmiotów⁴⁷, w wyniku której nie przekazano projektu do WOP⁴⁸. WOP, z naruszeniem obowiązujących procedur, nie poinformował WK i nie zwrócił materiałów źródłowych dla dwóch projektów zawiadomień o podejrzeniu przestępstwa, mimo stwierdzenia, że nie było podstaw do nadania biegu tym sprawom. Projekt zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez jeden z podmiotów DKW skierował do Departamentu Prawnego (DP)⁴⁹ dopiero w trakcie kontroli NIK w lipcu 2017 r., a bezskuteczne próby podjęcia kontroli miały miejsce od kwietnia do grudnia 2016 r.

W trakcie kontroli NIK, p.o. Prezesa Zarządu PFRON podjęła działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Poinformowała, że DP dokona ponownej analizy tych spraw i podejmie stosowne działania w stosunku do pięciu pracodawców spośród 12 badanych przez NIK. W sierpniu 2017 r. p.o. Prezesa Zarządu Funduszu wydała nowe zarządzenie w sprawie sporządzania przez PFRON zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, a także współpracy z organami prowadzącymi postępowania przygotowawcze. W zarządzeniu tym doprecyzowana została procedura badania przesłanek kierowania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, terminy podejmowania kluczowych działań oraz przewidziany został nadzór Prezesa Zarządu PFRON nad przypadkami odstępowania od kierowania zawiadomień do organów ścigania.

W wyniku przeprowadzonej przez NIK analizy dokumentacji 30 podmiotów, w przypadku których pracownicy PFRON nie mogli przeprowadzić postępowania sprawdzającego, stwierdzono, że w przypadku 10 pracodawców brak możliwości sprawdzenia przez Fundusz przesłanek ustawowych

Niejednolitość działań po bezskutecznych próbach podjęcia postępowania sprawdzającego

⁴⁷ We wniosku o przygotowanie zawiadomienia do prokuratury skierowanym do koordynatora w WK, współpracującego z WOP, wskazano w szczególności na podejrzenie celowego działania podmiotu na szkodę PFRON polegającego na udaremnianiu przeprowadzenia kontroli oraz imienną skargę wskazującą na wyłudzenie przez pracodawcę środków PFRON poprzez fikcyjne zatrudnianie części pracowników.

⁴⁸ W sprawie ostatecznie skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia.

⁴⁹ Po reorganizacji PFRON Departament Prawny realizował zadania Wydziału Obsługi Prawnej.

do otrzymania dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych stanowił podstawę dokonania blokady wypłaty środków tym podmiotom. Natomiast w siedmiu przypadkach, pomimo że Wydział Dofinansowań Rynku Pracy PFRON (WDR)⁵⁰ otrzymał z WK informacje o bezskutecznych próbach przeprowadzenia postępowania sprawdzającego, których powodem był brak możliwości kontaktu z pracodawcą lub odmowa poddania się czynnościom sprawdzającym, wypłacono tym firmom dofinansowanie w łącznej kwocie 171,2 tys. zł.

W *ustawie o rehabilitacji* nie określono zasad postępowania Funduszu, dotyczących wypłat dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w przypadku braku możliwości przeprowadzenia postępowania sprawdzającego lub kontroli. Według wyjaśnień dyrektor DRP, tryb postępowania wynikał z wypracowanych praktyk uwzględniających różne przypadki. Powodem niewstrzymania wypłat był m.in. sezon urlopowy lub problemy kadrowe, brak nieprawidłowości we wnioskach o wypłatę dofinansowania i brak informacji o nieterminowym regulowaniu składek ZUS oraz pozytywny wynik weryfikacji dokumentów nadesłanych przez podmiot na wezwanie PFRON.

Niedostateczny wewnętrzny obieg informacji o pracodawcy podlegającym sprawdzeniu

Spośród 85 przypadków odstąpienia od czynności sprawdzających, 10 zostało anulowanych przez PFRON, gdy kontrolerzy WK lub oddziałów PFRON, przekazując pracodawcom informacje o zamiarze przeprowadzenia sprawdzenia, dowiedzieli się od nich, że jest to bezzasadne w odniesieniu do okresu, który miał zostać objęty sprawdzeniem. Pracodawcy uzasadniali to tym, że otrzymali pisma z WDR o niespełnieniu warunków do uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, czy o toczącym się postępowaniu związanym z niespełnianiem wymogów do otrzymania dofinansowania lub wezwaniu do korekty wniosku, pod rygorem jego nierozpatrzenia.

W PFRON prowadzono prace nad elektronicznymi programami użytkowymi przez DRP i DKW, które docelowo miały zostać połączone i umożliwić zautomatyzowanie procesu przekazywania informacji między tymi komórkami organizacyjnymi Funduszu, co miało wyeliminować sytuacje, w których kontroler PFRON nie miał pełnej informacji o działaniach Funduszu wobec pracodawcy podlegającego kontroli lub czynnościom sprawdzającym.

Niezweryfikowanie w pełni dwóch podmiotów, mimo bezskutecznych prób ich skontrolowania

W sporządzonych w WK analizach przedkontrolnych dotyczących dwóch podmiotów (w marcu 2015 r. i marcu 2016 r.) stwierdzono ryzyko nieprawidłowości w opłacaniu składek ZUS. Kontrolom nadano priorytety „pilna” i „natychmiast”. Próby podjęcia kontroli w tych podmiotach okazały się bezskuteczne, o czym WK poinformował WDR. Do czasu kontroli NIK, w WDR nie podjęto żadnych działań zmierzających do weryfikacji terminowości regulowania przez tych pracodawców składek ZUS za okresy przewidziane do kontroli. W przypadku jednego beneficjenta, po informacji WK, założono w WDR blokadę uniemożliwiającą wypłatę środków, jednak w związku z faktem, że podmiot przestał ubiegać się o dofinansowanie do wynagro-

⁵⁰ Po reorganizacji PFRON – Departament ds. Rynku Pracy (DRP).

dzeń pracowników niepełnosprawnych, nie podjęto działań w celu weryfikacji, czy terminowo płać składki ZUS. Drugiego wezwano do przesłania dokumentów niezbędnych do zweryfikowania składek ZUS dotyczących ostatniego wnioskowanego okresu (marzec 2016 r.), a po zweryfikowaniu ich prawidłowości, wypłacono dofinansowanie w kwocie 119,9 tys. zł.

Opracowane i wdrożone w Funduszu procedury, dotyczące prowadzenia postępowań wyjaśniających, postępowań sprawdzających lub kontroli, nie zawierały osobnych regulacji, odnoszących się do weryfikacji spełniania warunków do otrzymania dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z przepisami art. 26b ust. 7 *ustawy o rehabilitacji* miesięczne dofinansowanie nie przysługiwało do wynagrodzenia pracownika w części sfinansowanej ze środków publicznych. Pracodawcy z sektora publicznego nie mogli ubiegać się o dofinansowanie – chyba, że byli w stanie wykazać, że wynagrodzenia zostały sfinansowane ze środków pochodzących z prowadzonej działalności, wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 5 lub ust. 2 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych* (pracodawcy mogli wówczas otrzymać dofinansowanie na podstawie art. 26b ust. 8 *ustawy o rehabilitacji*). Zarówno procedury wewnętrzne PFRON, jak i powszechnie obowiązujące przepisy prawa, nie określały przy tym szczegółowych obowiązków, ciążących na pracodawcy ubiegającym się o dofinansowanie, jak również zasad dokonywania przez PFRON oceny, czy spełnione zostały kryteria do otrzymania wsparcia.

Procedury wewnętrzne PFRON nie uwzględniały specyfiki beneficjentów z sektora publicznego

Przykład

W związku z wnioskiem o wypłatę dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, złożonym przez pracodawcę, działającego w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SPZOZ), Fundusz prowadził postępowanie wyjaśniające. Postępowanie to miało na celu ustalenie, czy wnioskodawca spełnił przesłanki do otrzymania pomocy ze środków PFRON.

W odpowiedzi na pisma Funduszu, SPZOZ przekazał wyciągi i kopie wybranej dokumentacji. Dotyczyła ona operacji pieniężnych, związanych z poniesieniem kosztów płacy oraz z realizacją wpływów z prowadzonej przez pracodawcę działalności. Pozwalała na analizę wysokości dokonanych w danym miesiącu wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie rozstrzygała jednak, z jakich źródeł koszty te zostały sfinansowane. W zakresie realizowanych wpływów pozwalała na ustalenie ich skali (wysokości) oraz pochodzenia (rodzajów wpływów), nie dawała natomiast odpowiedzi: na co środki te zostały przeznaczone, czy przed dniem wypłaty wynagrodzeń nie zostały spożytkowane na inne cele, czy w dniu wypłaty wynagrodzeń wysokość tych środków, pozostająca do dyspozycji pracodawcy, pozwalała na pokrycie kosztów płac. Na podstawie otrzymanych dokumentów PFRON uznał, że pracodawcy przysługuje dofinansowanie.

Dyrektor DRP wyjaśniła, że wpływy z prowadzonej działalności, które strona osiąga nie są środkami znaczonymi. (...) Z przepisów ustawy o rehabilitacji nie wynika obowiązek ciążący na pracodawcach zatrudniających osoby niepełnosprawne polegający na prowadzeniu odrębnego rachunku bankowego, na który wpływałyby środki PFRON z tytułu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, jak również nie wynika obowiązek prowadzenia odrębnego rachunku bankowego, z którego należy wypłacać wynagrodzenia na rzecz tych osób.

P.o. Prezesa Zarządu Funduszu wyjaśniła, że u pracodawców ubiegających się o dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych problem „przenikania się” środków finansowych pochodzących z prowadzonej działalności gospodarczej ze środkami publicznymi (niewymienionymi w art. 26b ust. 8), bardzo często utrudniał weryfikację prawidłowości poniesionych przez pracodawcę kosztów płacy, co wynikało z braku ustawowych regulacji dotyczących odrębnego ewidencjonowania tych środków finansowych.

Działania PFRON związane z wyłudzeniami środków dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i innymi oszustwami

**Nieuczciwi pracodawcy
– zagrożenie strat
finansowych Funduszu**

Potencjalne uszczuplenia środków publicznych, którymi dysponował PFRON, miały związek z próbami wyłudzeń i oszustw przez nieuczciwych pracodawców. Działania takie dotyczyły głównie: fikcyjnego zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, wymuszanego przez pracodawcę zwrotu części wynagrodzenia pracownika, fałszowania orzeczeń o niepełnosprawności oraz innych dokumentów i oświadczeń przedkładanych przez pracodawców. Najbardziej trudnym do udowodnienia, według zastępcy Prezesa Zarządu PFRON, było fikcyjne zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych, do którego dochodziło w wyniku zмовy między pracodawcą a pracownikiem.

Szacowana przez Fundusz skala wyłudzeń z tytułu dofinansowania

Podczas posiedzenia Komitetu ds. Kontroli Zarządczej w PFRON, we wrześniu 2014 r., podano, że szacowana przez Komitet skala wyłudzeń, w oparciu o wyniki działań kontrolnych oraz działań organów porządku prawnego, wynosiła około 10–15% wartości dofinansowań do wynagrodzeń rocznie, a proceder dotyczył głównie aglomeracji przemysłowych.

**Próba podszycia się
oszustw pod
istniejących
pracodawców**

Pod koniec 2014 r. w PFRON wykryto próby wyłudzenia środków, polegające na podszywaniu się nieznanych sprawców pod 16 zarejestrowanych i funkcjonujących pracodawców i złożeniu w ich imieniu wniosków o wypłatę dofinansowania na fikcyjnych pracowników, których dane osobowe były zgodne z bazą MSW PESEL-NET. W związku z wykryciem tych działań, w maju 2015 r. Fundusz skierował do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 270 § 1 i § 2 i art. 286 § 1 Kodeksu karnego. W kwietniu 2016 r. komenda Policji umorzyła dochodzenie z powodu niewykrycia sprawcy. Mimo ujawnienia tego procederu wyłudzeń, w czterech spośród 16 przypadków, na rachunki bankowe nieznanej osoby (osób) wypłacono dofinansowanie w łącznej kwocie 10,3 tys. zł.

**Beneficjenci objęci
czynnościami
dochodzeniowo-
śledczymi**

Badanie NIK, którym objęto działania Funduszu wobec wybranych podmiotów, które w latach 2015–2016 dopuściły się czynów, mających znamiona wyłudzenia środków dofinansowania, wykazało, że PFRON: przed zatrzymaniem osób związanych z firmami, którym postawiono zarzuty wyłudzenia, posiadał informacje o toczących się postępowaniach przygotowawczych w tych sprawach; identyfikował ryzyko wyłudzeń i podejmował kontrole, które jednak nie ujawniały przypadków wskazujących na fikcyjne

zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych; wszczynał postępowania administracyjne, na podstawie informacji ZUS lub ustaleń kontroli o nieterminowym opłacaniu składek ZUS, które kończyły się wydaniem decyzji w sprawie zwrotu środków za okresy nieterminowego opłacania składek, jednak beneficjenci nie dokonywali zwrotu; wstrzymywał wypłaty dofinansowań po uzyskaniu informacji (medialnych lub pisemnych z prokuratury) o zatrzymaniu osób związanych z wyłudzeniami.

W sierpniu 2015 r. do PFRON wpłynęło postanowienie prokuratury o przedstawieniu zarzutów przestępstwa z art. 286 § 1 i innych Kodeksu karnego osobie powiązanej z trzema firmami, które otrzymywały dofinansowanie. Dotyczyły one m.in. doprowadzenia PFRON do niekorzystnego rozporządzenia mieniem znacznej wartości w postaci wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń poprzez wprowadzenie Funduszu w błąd, co do świadczenia pracy przez osoby niepełnosprawne oraz faktycznie ponoszonych kosztów ich płacy. Wysokość dofinansowania przekazanego ww. trzem firmom wyniosła odpowiednio: 7514,1 tys. zł, 4502,4 tys. zł, 1450,5 tys. zł.

PFRON od maja 2013 r. posiadał informację, że jedna z tych firm była przedmiotem zainteresowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W czerwcu 2015 r., z pisma CBA Fundusz dowiedział się o 12 innych podmiotach powiązanych kapitałowo i osobowo z ww. firmą. Od sierpnia do października 2015 r., w związku z postępowaniem przygotowawczym CBA, Zarząd PFRON analizował możliwość wstrzymania wypłaty środków ww. 13 beneficjentom, co było utrudnione ze względu na brak, w *ustawie o rehabilitacji*, podstaw prawnych do dokonania blokady środków beneficjentom, wobec których były prowadzone czynności dochodzeniowo-śledcze przez organy ścigania, a którzy złożyli poprawne wnioski o dofinansowanie.

W dwóch spośród czterech podmiotów, które otrzymały dofinansowanie⁵¹, Fundusz przed sierpniem 2015 r. przeprowadził kontrole. Kontrola w jednej z nich (we wrześniu 2013 r.) nie wykazała nieprawidłowości, w drugiej (w maju 2014 r.) stwierdzono nieprawidłowości związane z nieterminowym opłaceniem składek ZUS. Po analizie danych ZUS i stwierdzeniu nieprawidłowości w terminowości opłacania składek ZUS za wybrane miesiące, Fundusz wydał, w odniesieniu do obydwu pracodawców, decyzje nakazujące zwrot części środków dofinansowania (w lipcu 2016 r. w kwocie 297,8 tys. zł dla pierwszej firmy, 59,2 tys. zł we wrześniu 2016 r. i 1335,7 tys. zł w lipcu 2016 r. dla drugiej firmy). Środki nie zostały zwrócone (do 30 czerwca 2017 r.).

W październiku 2015 r. Zarząd PFRON, w odniesieniu do 13 powiązanych osobowo firm objętych czynnościami dochodzeniowo-śledczymi CBA, zaakceptował zaproponowany tryb postępowania, który zakładał, że Fundusz powinien wstrzymać wypłatę dofinansowania i podjąć próbę przeprowadzenia postępowań sprawdzających w tych firmach. W przypadku braku możliwości takiego zweryfikowania spełnienia przez beneficjentów warun-

Brak w PFRON
jednolitej procedury
postępowania wobec
takich pracodawców

⁵¹ Pozostałych dziewięć firm zostało zarejestrowanych w SODiR w sierpniu 2015 r. i nie otrzymało dofinansowania.

ków do otrzymania środków, pracodawcom miały zostać przekazane informacje o ustaleniu nowej wysokości dofinansowania w kwocie 0 zł (na podstawie art. 26c ust. 3 ustawy o rehabilitacji). W protokołach z posiedzeń Zarządu nie wskazano jednak jednoznacznych dyspozycji dla merytorycznych wydziałów Biura PFRON, odnoszących się do innych pracodawców, w przypadku wystąpienia podobnych okoliczności. Wyżej wskazanym 13 podmiotom, ujętym w informacji przedstawionej Zarządowi, zablokowano wypłatę środków i zaprzestano wypłaty dofinansowania.

W następnym roku, w grudniu 2016 r., wpłynęło do PFRON pismo prokuratury informujące o działaniach na szkodę Funduszu dwóch innych firm, a także o zatrzymaniu sześciu przedstawicieli tych firm. Według prokuratury, od lipca 2014 r. miał miejsce przestępczy proceder, który polegał na przedkładaniu nierzetelnych druków informacji INF-D-P o zatrudnianiu i wynagrodzeniach 82 osób niepełnosprawnych oraz uzyskiwaniu z tego tytułu korzyści majątkowej w postaci dofinansowania do wynagrodzeń tych pracowników. Szkada na rzecz PFRON wyniosła 2162,9 tys. zł. Zatrzymanym osobom postawiono zarzuty dotyczące popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 Kodeksu karnego i innych. Według prokuratury, podejrzani przyznali się do popełnienia zarzucanych im przestępstw i złożyli wyjaśnienia, z których wynikało, że zatrudnienie w tych firmach miało charakter fikcyjny.

W przypadku jednej z tych firm, Fundusz odstąpił od kontroli w lipcu 2015 r. z powodu zajęcia dokumentacji przez organy dochodzeniowo-śledcze, a w listopadzie 2015 r. do PFRON wpłynęło kolejne pismo CBA w związku z prowadzonym postępowaniem dotyczącym tego beneficjenta⁵². Zgodnie z procedurą przyjętą w 2015 r. (w stosunku do ww. 13 firm), informacje CBA mogły stanowić podstawę do wstrzymania wypłaty środków od listopada 2015 r. oraz do przekazania informacji o ustaleniu wysokości dofinansowania w wysokości 0 zł (na podstawie art. 26c ust. 3 ustawy o rehabilitacji). Jednak Fundusz dokonał blokady wypłaty środków dopiero 12 grudnia 2016 r., tj. w dniu wpływu do PFRON pisma prokuratury o zatrzymaniu przedstawicieli tej firmy; dzień później przekazał beneficjentowi informację o przysługującym dofinansowaniu w kwocie 0 zł (za miesiąc listopad 2016 r.). Za okres od listopada 2015 r. do października 2016 r. firmie udzielono dofinansowania w kwocie 960,3 tys. zł.

Teresa Hernik, Prezes Zarządu PFRON w okresie od 6 marca 2014 r. do 14 stycznia 2016 r., wyjaśniła, że intencją ustaleń Zarządu PFRON w październiku 2015 r. było stosowanie zasady ustalania zerowej wysokości dofinansowania dla wszystkich podmiotów, w przypadku których wystąpiły okoliczności podobne do sytuacji 13 pracodawców przedstawionych na posiedzeniu Zarządu. Była dyrektor WDR⁵³ wyjaśniła, że nie pamięta, czy Wydział uznał, że powyższa procedura dotyczy tylko wybranych kilku podmiotów rozpatrywanych przez Zarząd Funduszu, czy też wszyst-

⁵² Było to czwarte z zapytań organów dochodzeniowo-śledczych przekazanych do PFRON od 2012 r., w tym dwóch zapytań Policji związanych z postępowaniem przygotowawczym w sprawie wyłudzenia świadczeń z PFRON oraz dwóch pism CBA.

⁵³ Pełniąca tę funkcję w okresie od 28.02.2012 r. do 31.10.2016 r.

kich tego rodzaju przypadków. Natomiast Dyrektor DRP podczas kontroli NIK wyjaśniła, że wskazaną procedurę traktowano jako odnoszącą się wyłącznie do enumeratywnie wymienionych przypadków, w związku z czym nie została ona wprowadzona jako ogólnie obowiązująca w Funduszu.

Ustalenia kontroli wewnętrznej PFRON w związku z informacją prokuratury o działaniach dwóch firm na szkodę Funduszu z tytułu wyłudzenia nienależnego dofinansowania z grudnia 2016 r.

Zgodnie z poleceniem Prezesa Zarządu PFRON z 15 grudnia 2016 r. kontrolerzy wewnętrzni przeprowadzili weryfikację zgodności działania Funduszu w zakresie przepływu informacji i prawidłowości procesów decyzyjnych dotyczących dwóch firm, w związku z podejrzeniem fikcyjnego zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a tym samym narażenia PFRON na szkodę. Kontrolerzy Funduszu ustalili, że w przypadku tych podmiotów wystąpiły zaniechania i nieprawidłowości, które polegały na: braku analizy wpływających zapytań od organów ścigania (zaniechanie oceny, czy ich treść nie wskazuje na istnienie okoliczności uzasadniających wstrzymanie przez PFRON wypłaty dofinansowania), braku reakcji na zgłoszone przez osobę fizyczną informacje o możliwych nieprawidłowościach w jednej z firm, niewspółmiernie długim, dziewięciomiesięcznym okresie od dnia powzięcia informacji o nieprawidłowościach w opłacaniu składek ZUS przez drugą z firm do dnia wydania decyzji nakazującej zwrot dofinansowania, rozciągłości w czasie w zwracaniu się przez PFRON do ZUS z zapytaniami, mającymi na celu pozyskanie materiału dowodowego.

W latach 2014–2016 PFRON złożył 18 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z przeprowadzoną weryfikacją zasadności wypłaty dofinansowania 35 pracodawcom⁵⁴. W jednej sprawie skierowano do sądu rejonowego akt oskarżenia wobec dwóch osób, a sąd uznał je winnymi zarzucanego im czynu i zobowiązał solidarnie do zapłaty na rzecz PFRON 15,7 tys. zł. W trakcie kontroli NIK, dziewięć śledztw lub dochodzeń było w toku, a osiem zakończyło się umorzeniem, które uzasadniano głównie brakiem znamion czynu zabronionego oraz brakiem danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. W dwóch przypadkach PFRON złożył zażalenia, po rozpatrzeniu których prokuratura ponownie umorzyła śledztwo.

W niektórych przypadkach organ prowadzący postępowanie uznał, że sam fakt niewywiązania się pracodawcy z zobowiązania do poniesienia kosztów płacy był niewystarczający, gdyż pracodawca, w dniu wypełniania wniosku o dofinansowanie, niekoniecznie oświadczał, że już poniósł te koszty (zwłaszcza, jeżeli ustawowy termin ich poniesienia – np. zapłaty skła-

Jeden akt oskarżenia,
przy 18 zawiadomieniach
o podejrzeniu
popełnienia przestępstwa

⁵⁴ Jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 oraz przestępstw z art. 270 § 1 i § 2 Kodeksu karnego dotyczyło prób wyłudzenia środków na dofinansowanie, polegających na podszywaniu się nieznanym sprawców pod 16 pracodawców i składaniu, w ich imieniu, wniosków o wypłatę dofinansowania w odniesieniu do fikcyjnych pracowników. Z pozostałych 17 zawiadomień, dotyczących usiłowania doprowadzenia PFRON do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, 15 dotyczyło podejrzenia przestępstwa z art. 286 § 1 Kodeksu karnego, jedno – przestępstwa z art. 297 Kodeksu karnego, a jedno – z art. 270 § 1 tej ustawy.

dek od wynagrodzeń – przypadał dopiero po dniu złożenia wniosku)⁵⁵. Zatem faktycznie w oświadczeniu pracodawca deklarował zamiar poniesienia takich kosztów, co nie oznaczało, że chciał wyłudzić dofinansowanie przez wprowadzenie PFRON w błąd.

Obowiązujące wzory formularzy wniosków o dofinansowanie (Wn-D) zawierały adnotację, zgodnie z którą wnioskodawca oświadczał, że jest świadomy odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, a dane zawarte we wniosku oraz w załączonych do wniosku miesięcznych informacjach INF-D-P są zgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Oświadczenie to nie było jednak składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego, nadanie takiego rygoru powinno znajdować podstawę prawną w przepisach *ustawy o rehabilitacji* – podczas gdy jej art. 56b pkt 2 stanowi, że czyn, polegający na zgłoszeniu nieprawdziwych danych lub udzieleniu nieprawdziwych wyjaśnień lub odmowie ich udzielenia, podlega wyłącznie karze grzywny.

Współdziałanie PFRON z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w kwestiach dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Rozbieżność stanowisk PFRON i BON w kwestii terminowości i wysokości wpłat składek do ZUS

Rozbieżność stanowisk PFRON i BON w kwestii terminowości i wysokości wpłat składek do ZUS dokonywanych przez pracodawcę ubiegającego się o dofinansowanie, która nie została rozstrzygnięta do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, jak również nie była poddana kontroli sądowej (nie zostały wydane w tym zakresie orzeczenia sądowe) przyczyniała się do sporów z pracodawcami, a w konsekwencji do długotrwałych, często wieloletnich, postępowań administracyjnych. Dotyczyła interpretacji przepisów art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 *ustawy o rehabilitacji*, wyłączających możliwość otrzymania dofinansowania, jeżeli pracodawca nieterminowo poniósł koszty płacy, z opóźnieniem przekraczającym 14 dni.

BON prezentowało stanowisko (co najmniej od 2012 r.), zgodnie z którym, jeśli pracodawca opłacił zadeklarowane składki od wynagrodzeń⁵⁶ w niepełnej wysokości, to mógł ubiegać się o dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – pod warunkiem, że suma opłaconych przez niego składek była nie niższa od sumy składek stano-

⁵⁵ Sytuacja taka jest możliwa, jeżeli wynagrodzenie za dany miesiąc jest wypłacane dopiero w kolejnym miesiącu (zgodnie z art. 85 Kodeksem pracy powinno to nastąpić do 10. dnia tego miesiąca).

Przykładowo, końcowy termin na złożenie wniosku o dofinansowanie do wynagrodzeń za sierpień, wypłaconych we wrześniu, przypada na 25 września, co wynika z §4 ust. 1 rozporządzenia MRPiPS z 2016 r. Zgodnie z art. 47 ust. 1 i 4 *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* terminem płatności składek ZUS od tych wynagrodzeń jest natomiast 15 października (dla samorządowych zakładów budżetowych – 5 października), a terminem płatności zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – zgodnie z art. 38 ust. 1 *u.p.d.o.f.w* – 20 października. Do powyższych terminów należy również doliczyć dopuszczalne opóźnienie, nieprzekraczające 14 dni (w świetle art. 26aust. 1a¹ pkt 3 *ustawy o rehabilitacji* dopiero dłuższa zwłoka powoduje utratę prawa do otrzymania dofinansowania).

Oznacza to, że pracodawca składający wniosek o dofinansowanie musi w takiej sytuacji wypłacić, do dnia złożenia wniosku, jedynie same wynagrodzenia (co wynika z art. 26aust. 1a¹ pkt 1a *ustawy o rehabilitacji*, dodanego z dniem 1 lipca 2016 r.).

⁵⁶ Składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, składki na Fundusz Płacy i Fundusz Gwarantowanych Ubezpieczeń Społecznych.

wiących składową kosztów płac pracowników niepełnosprawnych, wykazanych do dofinansowania. W opinii BON było to uzasadnione, ponieważ ustawowe warunki otrzymania pomocy z PFRON nie wymagały, aby pracodawca nie posiadał żadnych zaległości wobec ZUS i terminowo opłacał składki od wynagrodzeń pracowników sprawnych, bądź też pracowników niepełnosprawnych, lecz nie objętych wnioskiem o dofinansowanie (Wn-D).

PFRON zwracał natomiast konsekwentnie uwagę, że zarówno w *ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych*, jak i w rozporządzeniu RM z 18 kwietnia 2008 r., nie było przepisów pozwalających uiścić składki tylko na rzecz osób niepełnosprawnych, a dopiero potem – na pozostałych zatrudnionych (podobne zasady wynikają z rozporządzenia RM z 21 września 2017 r., które z dniem 1 stycznia 2018 r. zastąpiło ww. rozporządzenie z 2008 r.). Stanowisko to rzutowało na prowadzone przez Fundusz kontrole i postępowania administracyjne dotyczące odmowy wypłaty lub konieczności zwrotu dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. W przypadku stwierdzenia, że pracodawca opłacił w terminie, lub z dopuszczalnym 14-dniowym opóźnieniem, tylko część składek ZUS za dany okres (np. w wysokości odpowiadającej składkom naliczonym od wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, bez uwzględnienia pozostałej załogi), PFRON odmawiał wypłaty dofinansowania lub żądał zwrotu pomocy już wypłaconej. Pracodawcy często odwoływali się od decyzji Funduszu, powołując się na stanowisko BON. Decyzje takie były uchylane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a sprawy kierowane do ponownego rozpatrzenia przez PFRON⁵⁷.

Przykłady

1. Jeden ze skontrolowanych przez NIK pracodawców (który otrzymywał dofinansowanie ze środków PFRON w średniej wysokości 59 tys. zł/m-c) nieterminowo odprowadził składki od wynagrodzeń, wynikające z deklaracji ZUS. Opóźnienia dotyczyły łącznie 14 miesięcy w okresie objętym kontrolą i wynosiły od 1 do 74 dni, w odniesieniu do terminów ustawowych opłacania tych należności (w przypadku 13 miesięcy zwłoka w zapłacie przekroczyła 14 dni, co wykluczało prawo do otrzymania dofinansowania). Spółka wyjaśniła, że na czas odprowadzenia składek wpływ miały terminy rozliczeń z kontrahentami (tj. konieczność szybkiej zapłaty za otrzymane dostawy, przy wydłużonych płatnościach od odbiorców wytworzonych towarów). Pracodawca w pierwszej kolejności regulował zobowiązania z tytułu wynagrodzeń, a w dalszej – składek od wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (pozostałe składki były odprowadzane w możliwie najkrótszym okresie). Zdaniem kontrolowanego pracodawcy, nieterminowe odprowadzanie składek od wynagrodzeń pracowników pełnosprawnych nie miało wpływu na otrzymanie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

⁵⁷ W czterech z dziesięciu analizowanych przez NIK decyzji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na mocy których uchylone zostały decyzje Prezesa PFRON w sprawie zwrotu dofinansowania, Minister wskazał, iż Prezes PFRON rozpatrując ponownie sprawę powinien zbadać terminy poniesionych przez pracodawcę kosztów płacy, które związane są tylko z wynagrodzeniem osób niepełnosprawnych. W uzasadnieniach trzech z nich podkreślił, iż *ustawa o rehabilitacji*, posługując się pojęciem kosztów płacy odnosiła je do kosztów płacy poniesionych w związku z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Zatem badając, czy wystąpiła przesłanka z art. 26a ust. 1a¹ pkt 3, czy też z art. 26a ust. 4 *ustawy o rehabilitacji*, w ocenie Ministra należało ustalić, czy strona faktycznie i terminowo poniosła koszty płacy tych pracowników.

Decyzją z października 2014 r. Prezes Zarządu Funduszu odmówił temu pracodawcy wypłaty dofinansowania za luty 2014 r.⁵⁸, biorąc pod uwagę zebrany materiał dowodowy wskazujący na nieuiszczenie w terminie należnych składek od wynagrodzeń pracowników. W wyniku wniesionego przez pracodawcę odwołania Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał w kwietniu 2015 r. decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję w całości i przekazującą ją organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. PFRON, po zebraniu dodatkowego materiału, wydał w sierpniu 2016 r. kolejną decyzję o odmowie wypłaty dofinansowania, która również została uchylona (w grudniu 2016 r.). Podstawowe zarzuty organu odwoławczego opierały się na stanowisku, że organ I instancji powinien ustalić, czy w całości i terminowo zostały opłacone składki od wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, do których wynagrodzeń pracodawca ubiega się o dofinansowanie. Odpowiedzi ZUS nt. terminowości odprowadzenia składek przez pracodawcę dotyczyły rozliczeń organu emerytalnego z płatnikiem i nie odnosiły się do sposobu rozliczenia dokonanych wpłat na konta poszczególnych ubezpieczonych (pełno- lub niepełnosprawnych pracowników) – pomimo, że o takie szczegółowe dane prosił pytający (PFRON). W tej sytuacji Minister proponował PFRON, że *aby stwierdzić, że składki za pracowników niepełnosprawnych nie zostały opłacone w całości należy porównać wartość kwot składek naliczonych od osób objętych dofinansowaniem z wartością dokonanej zapłaty*. Organ II instancji zarzucił również Funduszowi niewyjaśnienie różnic, pomiędzy odpowiedziami ZUS z 2014 r. i 2016 r., a także nieuwzględnienie pisma pracodawcy, skierowanego do ZUS w listopadzie 2016 r. (prawie trzy lata po odprowadzeniu składek), w którym spółka informowała, że wpłaty dokonane w kwietniu 2014 r. organ emerytalny winien potraktować jako odprowadzenie składek za imiennie wymienionych pracowników niepełnosprawnych.

2. W sprawie dotyczącej innego beneficjenta, Prezes Zarządu PFRON decyzją z września 2013 r. odmówił wnioskodawcy dofinansowania za maj 2013 r., biorąc pod uwagę odpowiedź ZUS na zapytanie PFRON, zawierającą informację, że składki zostały opłacone tylko częściowo i pozostała różnica do zapłaty. Decyzja została w styczniu 2014 r. uchylona przez Ministra. Kolejna decyzja z czerwca 2014 r. o odmowie wypłaty dofinansowania została również uchylona przez Ministra (w lutym 2015 r.). Podstawowym zarzutem organu II instancji był sposób weryfikowania przez Fundusz, czy pracodawca wywiązał się z obowiązku opłacenia składek od wynagrodzeń. Minister zwracał uwagę, że sprawdzeniu powinny podlegać wyłącznie koszty płacy związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, wykazane do dofinansowania.

W toku dalszego postępowania PFRON otrzymał odpowiedzi ZUS, dotyczące poszczególnych, imiennie wskazanych pracowników niepełnosprawnych, zgłoszonych przez wnioskodawcę do dofinansowania (wynikało z nich, że składki zostały przez płatnika odprowadzone nieterminowo). Na podstawie tego materiału dowodowego Prezes Zarządu PFRON wydał w listopadzie 2015 r. decyzję o odmowie dofinansowania, która – po odwołaniu złożonym przez pracodawcę – została utrzymana w mocy przez Ministra. Organ odwoławczy stwierdził, że w pismach ZUS *wprost wskazano (...), że za każdego z wymienionego z imienia i nazwiska pracownika niepełnosprawnego składka na fundusz ubezpieczeń społecznych została zapłacona z uchybieniem terminu do jej uiszczenia (...). Z uwagi na powyższe stanowisko strony odnośnie rozliczenia wpłaconej na składkę kwoty w inny sposób niż to wynika ze złożonej deklaracji, nie może zostać uwzględnione. (...) Niezależnie od powyższego wskazać należy, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego wskazują terminy, do których pracodawca*

⁵⁸ Odrębnymi decyzjami odmówiono wypłaty dofinansowania za pięć innych miesięcy (cztery z 2013 r. i jeden z 2014 r.); decyzje te nie były objęte szczegółową kontrolą NIK.

winien opłacić składki na ubezpieczenia społeczne i każdy zobowiązany winien ich przestrzegać. Skoro zaś w niniejszej sprawie, strona podzieliła kwotę przeznaczoną na składki na dwie transze i przelała je w dwóch różnych datach, z których późniejsza miała miejsce już po terminie wskazanym w przepisach prawa, decydując się na takie działanie ponosiła ryzyko, że nie zostanie dochowany termin uprawniający do ubiegania się o dofinansowanie ze środków PFRON.

Według NIK, przyjęte przez Fundusz stanowisko było prawidłowe. Płatnik składek (pracodawca zatrudniający pracowników niepełnosprawnych) jest uprawniony do wskazywania w deklaracji rozliczeniowej, na poczet którego zobowiązania dokonuje wpłaty (nie istnieje przepis, który by takiego wskazania zabraniał), w tym wpłaty po terminie wskazanym w art. 47 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, lecz przed upływem terminu określonego w art. 26a ust. 1a¹ ustawy o rehabilitacji. Wskazanie takie będzie jednak nieskuteczne, gdy istnieją nieprawidłowości w działaniach tego płatnika składek. Takimi nieprawidłowościami będzie np. nieopłacenie składek w pełnej wysokości, wynikającej ze złożonej zbiorczej deklaracji, albo zaleganie z płatnościami składek za poprzednie okresy. Wówczas znajdują zastosowanie przepisy § 12 rozporządzenia RM z 18 kwietnia 2008 r., wydanego na podstawie art. 49 u.s.u.s. (natomiast od 1 stycznia 2018 r. – przepisy § 13 rozporządzenia RM z 21 września 2017 r., które zastąpiło ww. rozporządzenie z 2008 r.). Wpłacone składki zostaną przez ZUS rozliczone proporcjonalnie⁵⁹. Płatnik składek nie będzie miał zatem podstaw prawnych do tego, by skutecznie domagać się od ZUS zaliczenia dokonanych wpłat wyłącznie (lub w pierwszej kolejności) na poczet składek opłacanych pracownikom niepełnosprawnym.

System emerytalny nie może sprzyjać dyskryminacji ubezpieczonych ze względu np. na brak niepełnosprawności. Akceptowanie stanu, w którym dopuszcza się niewywiązywanie się z obowiązku opłacania składek niektórych osób, godzi w prawa pozostałych osób i narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Interpretowanie przywołanych przepisów w inny sposób daje pracodawcy nieuzasadnioną możliwość wyboru pracowników, za których płaci składki, jedynie w celu uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych ze środków PFRON.

⁵⁹ Zgodnie z przepisami § 12 ust. 1 rozporządzenia RM z 18 kwietnia 2008 r., jeżeli wpłata składek na ubezpieczenia społeczne jest niższa od kwoty należnych składek rozliczonych w deklaracji za dany miesiąc kalendarzowy, w pierwszej kolejności rozlicza się ją na pokrycie należnych składek na fundusz emerytalny i na otwarte fundusze emerytalne. Stosownie do § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, pozostała kwota wpłaty podlega podziałowi i zaliczeniu na pokrycie należnych składek na fundusz rentowy, fundusz chorobowy i fundusz wypadkowy, proporcjonalnie do kwot należnych składek na te fundusze, wynikających z deklaracji. W myśl § 12 ust. 5 tego rozporządzenia, kwoty składek na ubezpieczenia społeczne (na fundusz emerytalny, fundusz rentowy, fundusz chorobowy i fundusz wypadkowy) podlegają proporcjonalnemu rozliczeniu w odniesieniu do każdego ubezpieczonego pracownika. Podobnemu, proporcjonalnemu rozliczeniu na wszystkich ubezpieczonych pracowników, podlegają – zgodnie z § 14 rozporządzenia – wpłaty na ubezpieczenie zdrowotne, jeżeli ich wysokość jest niższa od ujętej w miesięcznej deklaracji. Podobne zasady wynikają, odpowiednio, z przepisów § 13 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 oraz § 16 rozporządzenia RM z 21 września 2017 r., które z dniem 1 stycznia 2018 r. zastąpiło ww. rozporządzenie RM z 18 kwietnia 2008 r.

Dyrektor BON poinformował NIK, że stanowisko Ministra zakładało, że do uznania spełnienia przez pracodawcę warunków do uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wystarczające jest odprowadzenie do ZUS terminowo lub z dopuszczalnym opóźnieniem 14 dni składek, których wysokość pozwoliłaby na pokrycie części składek przypadających na pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia wykazano do dofinansowania. W opinii Biura⁶⁰, ustawodawca zarówno w art. 2a jak i w art. 26a ust. 1a¹ lub ust. 4 *ustawy o rehabilitacji*, nie ustanowił warunku odnoszącego się do opłacania kosztów płacy za pracowników sprawnych czy pracowników niepełnosprawnych, na których pracodawca nie wnioskował o dofinansowanie. Pełnomocnik nie oczekiwał, aby ZUS zaliczał składki na ubezpieczenia społeczne w inny sposób, niż przewidywały to obowiązujące go przepisy rozporządzenia RM z 18 kwietnia 2008 r. Organ badał, czy na koncie danego pracownika, do którego wynagrodzenia pracodawca ubiegał się o dofinansowanie, znajduje się w całości kwota opłaconych składek ZUS.

Dyrektor BON wyjaśnił też, że Pełnomocnik uwzględniał szczegółowość odpowiedzi, jakich ZUS udzielał na zapytania PFRON. W przypadku otrzymania konkretnej i szczegółowej odpowiedzi od ZUS w zakresie opłaconych składek za danego pracownika oceniał, czy pracodawca należnie pobrał dofinansowanie. Po jednoznacznym udzieleniu odpowiedzi przez ZUS, że od wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, na które pracodawca otrzymał dofinansowanie, nie zostały terminowo odprowadzone składki, organ odwoławczy podzielał stanowisko organu I instancji w przedmiocie odmowy wypłaty dofinansowania.

Według naszej oceny, przepisy *ustawy o rehabilitacji* nie uzależniały wprost prawa do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych od opłacenia przez pracodawcę składek od wynagrodzeń wszystkich pracowników (w tym: niewykazanych we wniosku o przyznanie środków PFRON, czy też pracowników pełnosprawnych). Zasady rozliczania opłaconych składek, wynikające z rozporządzenia RM z 18 kwietnia 2008 r., w praktyce przewidywały jednak, że ZUS – w przypadku niepełnych wpłat (niepokrywających zadeklarowanych składek) – był zobowiązany rozliczyć je proporcjonalnie na konta poszczególnych pracowników, zgłoszonych do ubezpieczenia przez płatnika. Ewentualne wnioski pracodawców (czasami złożone po upływie kilku lat) o zaliczenie tych wpłat w pierwszej kolejności na poczet składek od wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, były bezskuteczne. Niezależnie od okoliczności, ZUS miał obowiązek postępowania zgodnie z zasadami wynikającymi z przytoczonego aktu prawnego. Stopień szczegółowości odpowiedzi udzielonej PFRON przez Zakład⁶¹ nie powinien mieć wobec tego decydującego znaczenia do uznania, że pracodawca spełnił, bądź nie, ustawowy wymóg do otrzymania dofinansowania.

Prezentowane przez PFRON i Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (organ nadzorujący Fundusz) rozbieżne interpretacje przepisów prowadziły do wieloletnich sporów z pracodawcami, nadszarpnięcia zaufania obywateli do państwa prawa i poczucia niestabilności systemu

⁶⁰ Zaprezentowanej m.in. w piśmie BON-I-52311-459-2-LK/2012 z 28 listopada 2012 r.

⁶¹ Tj. niezależnie od tego, czy zawierała ona porównanie składek należnych oraz składek odprowadzonych, w podziale na poszczególnych pracowników, czy też wyłącznie porównanie składek zadeklarowanych i sumarycznie odprowadzonych za dany okres przez płatnika.

wsparcia pracodawców w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Angażowały również znaczne zasoby (w szczególności: kadrowe) Funduszu, które nie mogły wówczas zostać wykorzystane do innych zadań, np. zintensyfikowania prac przeciwdziałających wyłudzeniom środków przez nieuczciwych beneficjentów.

Nieprecyzyjne i niejasne przepisy oraz rozbieżne interpretacje PFRON, Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i/lub sądów administracyjnych utrudniały korzystanie ze wsparcia. Ankietowani przez NIK pracodawcy (3,8 tys. podmiotów) w badaniu kwestionariuszowym, w odpowiedzi na pytanie o problematyczne kwestie w systemie dofinansowań, najczęściej wskazywali na ten właśnie aspekt (odpowiedź taką zaznaczyło 78,3% zakładów pracy chronionej oraz 53,5% pozostałych pracodawców).

Wsparcie udzielone zakładom pracy powinno odbywać się na jednoznacznie zdefiniowanych warunkach. Wobec ustalenia przez prawodawcę wymogu terminowego poniesienia kosztów płacy pracowników niepełnosprawnych, zasady jego weryfikowania powinny również wynikać z regulacji prawnych. Jednym z możliwych rozwiązań jest to zaproponowane przez BON. Zakłada ono porównywanie: wysokości składek i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, naliczonych od wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, a także kwot terminowo odprowadzanych przez pracodawcę.

Obecnie funkcjonujące przepisy *ustawy o rehabilitacji* oraz zasady rozliczania przez ZUS niepełnych wpłat, dokonanych przez płatników składek, wymagają w praktyce, aby pracodawca terminowo regulował wszystkie zobowiązania wobec ZUS i nie posiadał z tego tytułu żadnych zaległości. W konsekwencji, nawet relatywnie niewielkie „niedopłaty” (czasem niezawinione przez pracodawcę) skutkują odebraniem mu prawa do dofinansowania, a w następstwie – zachwianiem jego stabilności finansowej⁶².

Kontrola przeprowadzona przez NIK u 17 pracodawców wykazała przypadki nieterminowego poniesienia kosztów płacy, z opóźnieniami przekraczającymi 14 dni względem terminów ustawowych. Zakres uchybień w tym zakresie był niemal krańcowo szeroki. Obok pracodawcy, który nagminnie nie wywiązywał się z obowiązków i za 32 miesiące nieterminowo opłacił zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne lub też opłacił składki w kwotach niższych niż ujęte w deklaracjach, otrzymał za ten okres łącznie 1396,6 tys. zł (tj. 96,3% środków przekazanych przez PFRON za lata 2014–2016), stwierdzono też przypadek innego pracodawcy, który za jeden z miesięcy odprowadził składki zaniżone o 31,11 zł (co stanowiło 0,13% zadeklarowanej sumy miesięcznych składek, wynoszącej

Potrzeba
doprecyzowania
warunków otrzymania
wsparcia

⁶² W przypadku, gdy pracodawca odprowadzi składki w wysokości niższej od zadeklarowanej, po proporcjonalnym rozliczeniu wpłaty przez ZUS, na kontach poszczególnych ubezpieczonych pracowników (pełno- i niepełnosprawnych) pozostają niedobory. Sytuacja taka prowadzi do uznania przez PFRON, że pracodawca nie uiszczył w pełni opłat związanych z płacą pracownika, a zatem nie spełnił warunku do otrzymania dofinansowania. Obowiązujące przepisy nie przewidują przy tym możliwości proporcjonalnego pomniejszenia pomocy (np. że terminowe poniesienie 50% kosztów płacy pozwala otrzymać 50% dofinansowania). Odmowa wypłaty dofinansowania, bądź żądanie jego zwrotu przez PFRON może wpłynąć na terminowość opłacenia składek za następne miesiące (a w dalszej kolejności – prowadzić do niespełnienia warunków do otrzymania pomocy za ten okres). Dotyczy to w szczególności podmiotów, w których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest wysoki, gdyż środki otrzymywane z Funduszu generują w nich istotną część wpływów.

23 830,96 zł. Przelewu uzupełniającego dokonał z 21-dniowym opóźnieniem, a jako przyczynę zwłoki podał wpisanie błędnej kwoty przelewu do systemu bankowego).

W naszej ocenie, zasadne jest rozważenie wprowadzenia bardziej elastycznych regulacji ustawowych, odnoszących się do oceny spełnienia warunków otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Rozwiązania mogą obejmować np.: 1) dopuszczenie pomniejszenia pomocy, proporcjonalnie do tej części kosztów płacy, która została poniesiona terminowo, bądź też 2) zezwolenie na nieterminowe regulowanie stosunkowo niewielkiej transzy ze składek ZUS/zaliczek na podatek dochodowy, naliczonych od wynagrodzeń (np. do 5% zadeklarowanych za dany miesiąc). Zmiany przyczyniłyby się do wyeliminowania przypadków żądania zwrotu pomocy nawet od tych pracodawców, którzy nie opłacili w terminie niewielkiej części pochodnych od wynagrodzeń, np. w wyniku pomyłki, czy korekt deklaracji złożonych ZUS. Sankcyjny charakter narzędzia w postaci odmowy wypłaty lub żądania przez PFRON zwrotu przekazanego dofinansowania powinien uwzględniać wagę i zakres uchybień popełnionych przez pracodawcę zatrudniającego osoby niepełnosprawne.

Obligatoryjny warunek terminowego opłacenia składek od wynagrodzeń został częściowo zliberalizowany treścią art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji. Przytoczone przepisy dopuściły „margines błędu” w postaci maksymalnie 14-dniowego opóźnienia w opłaceniu kosztów płacy, które nie wyłączało prawa do otrzymania dofinansowania. Wystąpiła tu jednak niespójność z przepisami art. 26a ust. 4 tej ustawy, ograniczającymi wysokość dofinansowania do nie więcej, niż 75% lub 90% faktycznie i terminowo poniesionych kosztów płacy⁶³, która powinna zostać wyeliminowana w drodze zmian przepisów.

Prowadzenie analiz dotyczących efektów zmian na rynku pracy związanych z dofinansowaniem do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Zakres zmian na rynku pracy po zmianie stawek dofinansowania

Z dniem 1 kwietnia 2014 r. weszły w życie zmiany w ustawie o rehabilitacji dotyczące zrównania wysokości miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wypłacanego pracodawcom z chronionego i otwartego rynku pracy⁶⁴. W PFRON dokonywano analiz zmian na rynku pracy, będących konsekwencją wprowadzenia wskazanych przepisów, a wyniki przedstawiano w sprawozdaniach z realizacji planu rzeczowo-finansowego w latach 2014–2016.

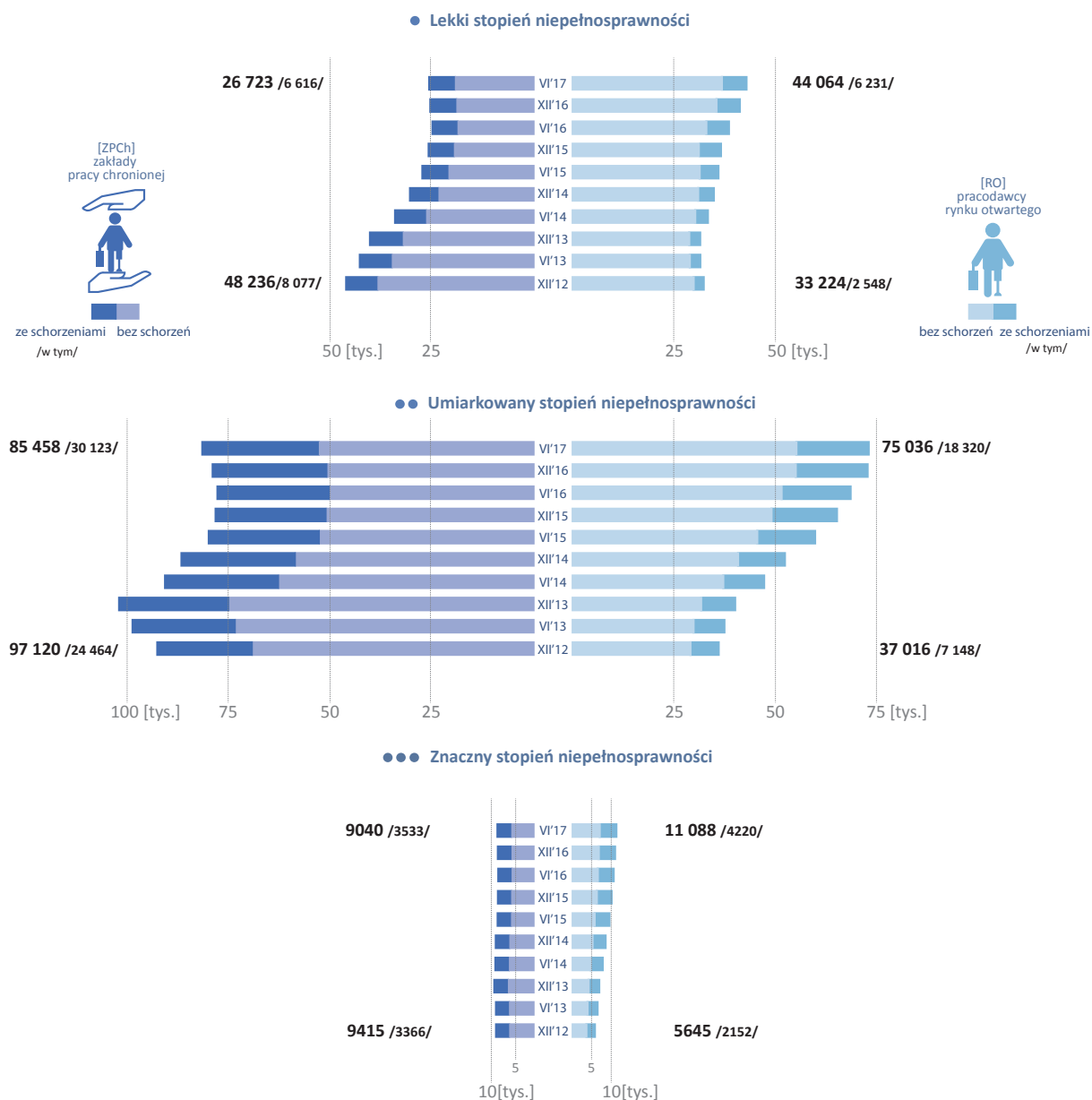
⁶³ Porównanie art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 oraz ust. 4 rodziło wątpliwości, w jakiej wysokości przysługiwało dofinansowanie pracodawcy, który część (np. połowę) kosztów płacy za dany miesiąc poniósł w terminach wynikających z odrębnych przepisów, a pozostałą część – z uchybieniem tym terminom, nieprzekraczającym 14 dni (nie wystąpił zatem przypadek wyłączenia prawa do pomocy na podstawie art. 26a ust. 1a¹ pkt 3). Treść art. 26a ust. 4 ustawy sugerowała, że pracodawca miał prawo ubiegać się wyłącznie o dofinansowanie do wysokości nieprzekraczającej 75%/90% części kosztów płacy poniesionej terminowo. Zarówno PFRON, jak i BON przyjmowały przy tym interpretację, zgodnie z którą pod pojęciem „terminowo”, użytym w art. 26a ust. 4 należy rozumieć również koszty poniesione nie później, niż 14 dni po terminie (podobnie, jak przewidywał to warunek określony w art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy).

⁶⁴ Wprowadzono zrównanie stawek na rynku chronionym i otwartym, a także zamrożenie stawek (w miejsce dotychczas indeksowanych) przy wzrostach płacy minimalnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Liczba etatów pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem w okresie od XII 2012 r. do VI 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych SODiR zgromadzonych przez BON (stan na 4.09.2017 r.).

Według wniosków opisanych w sprawozdaniach, w kwietniu 2014 r. nastąpił jednorazowy spadek liczby zgłaszanych do dofinansowania pracowników niepełnosprawnych, lecz w latach 2015 i 2016 widoczna była stała tendencja wzrostowa zgłaszanych pracowników. W stosunku do marca 2014 r., w późniejszych okresach zmniejszała się liczba podmiotów rynku chronionego, a część z tych podmiotów zmieniała kwalifikację na rynek otwarty. W 2015 r. i 2016 r. rosła ogólna liczba podmiotów wnioskujących o dofinansowanie, przy czym widoczny był wzrost liczby pracodawców na rynku otwartym, a spadek dla rynku chronionego. W związku ze zmianami na rynku pracodawców w latach 2014–2016 spadała liczba osób nie-

pełnosprawnych zgłoszonych do SODiR przez ZPCh⁶⁵, a jednocześnie wzrastała liczba zgłoszonych przez pracodawców z rynku otwartego (w 2016 r. liczba zgłoszonych dla rynku otwartego była już wyższa, niż dla ZPCh). Wynikało to stąd, że wraz ze zmianą statusu ZPCh część pracowników trafiła na rynek otwarty, na rynku otwartym pojawiały się nowe podmioty, a także istniejący pracodawcy zatrudniali nowych pracowników.

Oprócz zmian w liczbie etatów objętych dofinansowaniem, przekształceniu podlegała również ich struktura, w podziale na poszczególne stopnie niepełnosprawności. W zakładach pracy chronionej, w zakresie etatów wspieranych przez PFRON, wzrastał udział pracowników z orzeczoną umiarkowaną lub znaczną stopniem niepełnosprawności (kosztem pracowników ze stopniem lekkim), natomiast u pracodawców rynku otwartego – udział pracowników z orzeczoną umiarkowaną stopniem niepełnosprawności (udział pracowników ze stopniem znaczną pozostawał na względnie stałym poziomie, malał natomiast – pracowników ze stopniem lekkim). Beneficjenci z obu rynków chętniej rekrutowali zatem osoby niepełnosprawne, których zatrudnienie było w większym stopniu wspomagane przez PFRON, wskutek stosowania wyższej stawki dofinansowania⁶⁶.

Zmiany liczby orzeczeń,
wydanych przez zespoły
ds. orzekania
o niepełnosprawności

W systemie EKSMON zaewidencjonowano w kolejnych latach 2014, 2015 i 2016 odpowiednio 688,6 tys., 747,3 tys. i 611,9 tys. nowych orzeczeń o niepełnosprawności, wydanych przez zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

Średnia liczba orzeczeń wydanych w latach 2015–2016 (średnia z dwóch lat) była o 1,3% niższa od liczby orzeczeń wydanych w 2014 r., przy czym: jeśli chodzi o dokumenty stwierdzające lekki stopień niepełnosprawności – liczba ich spadła o 8,9% (z 165,5 tys. do średnio 150,7 tys. w dwóch kolejnych latach), natomiast wzrosła o 1,1% w przypadku orzeczeń o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (z 346,2 tys. do średnio 350,0 tys.) i również o 1,1% w przypadku orzeczeń o znacznym stopniu niepełnosprawności (z 176,9 tys. do średnio 178,9 tys.).

Niektóre z tych orzeczeń potwierdzały również istnienie jednego lub więcej schorzeń specjalnych, uprawniających pracodawców do otrzymania zwiększonego dofinansowania, w przypadku zatrudnienia osoby niepełnosprawnej z takim orzeczeniem. Dokumenty wydane w 2014 r. potwierdzały łącznie 142,1 tys. orzeczonych takich schorzeń, natomiast wydane w dwóch kolejnych latach potwierdzały – średnio w roku⁶⁷ – 143,4 tys. orzeczonych schorzeń specjalnych (tj. o 0,8% więcej)⁶⁸. Spadła przy tym o 6,4% liczba

⁶⁵ Liczba etatów pracowników niepełnosprawnych, zgłoszonych do dofinansowania przez ZPCh osiągnęła minimum w styczniu 2016 r. W późniejszym okresie (wg danych SODiR, zgromadzonych przez BON i dostępnych za okres do czerwca 2017 r.) w liczbie etatów występowała już tendencja wzrostowa.

⁶⁶ W przypadku ZPCh mogło to również, w pewnej mierze, wynikać z przepisów *ustawy o rehabilitacji*, które wymagały osiągnięcia przez tych pracodawców odpowiedniego wskaźnika zatrudnienia osób o wyższych stopniach niepełnosprawności.

⁶⁷ Średnia z dwóch lat. Dalsze porównanie danych w akapicie również obejmuje w każdym przypadku: wielkość z 2014 r. oraz średnią z dwóch lat 2015–2016.

⁶⁸ Podane wielkości odnoszą się do sumarycznej liczby poszczególnych schorzeń. Faktyczna liczba orzeczeń uprawniających do podwyższonej stawki dofinansowania była niższa, gdyż jedno orzeczenie mogło potwierdzać, w niektórych przypadkach, istnienie więcej niż jednego rodzajowo określonego schorzenia.

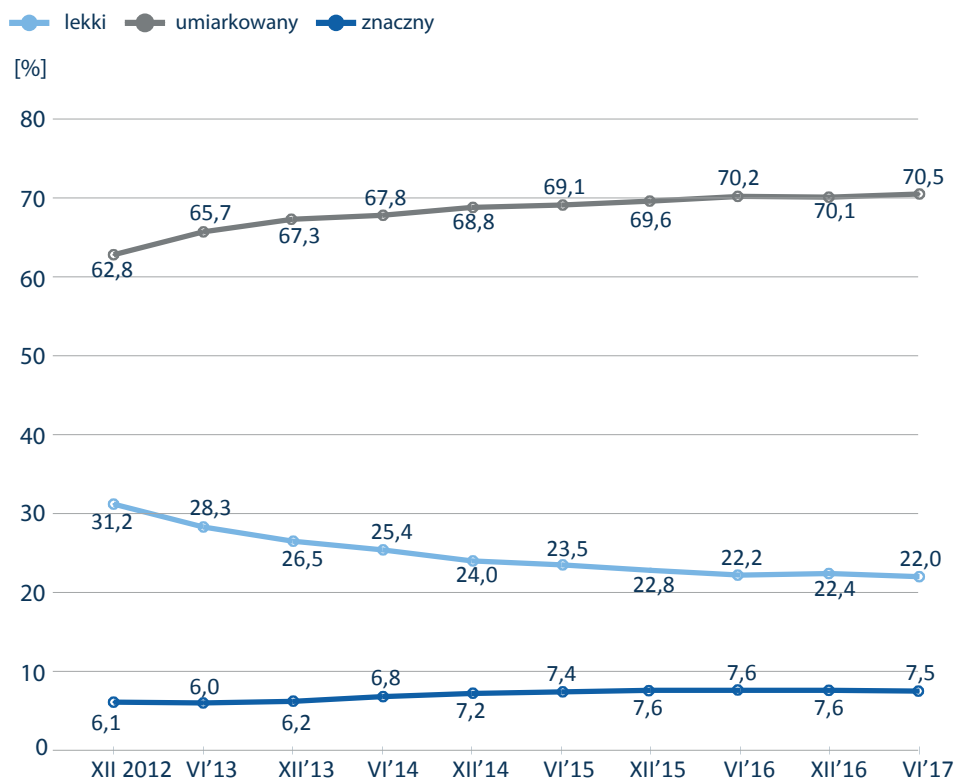
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

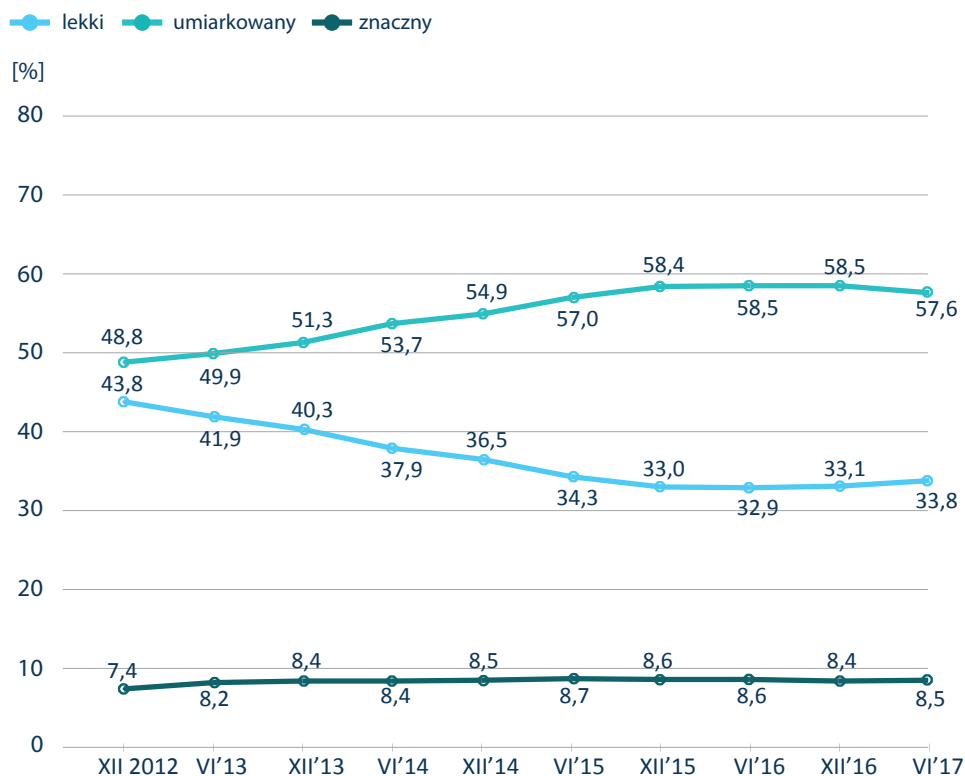
Struktura etatów pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem, w podziale na stopnie niepełnosprawności



ZPCh



RO



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych SODiR zgromadzonych przez BON (stan na 4.09.2017 r.).

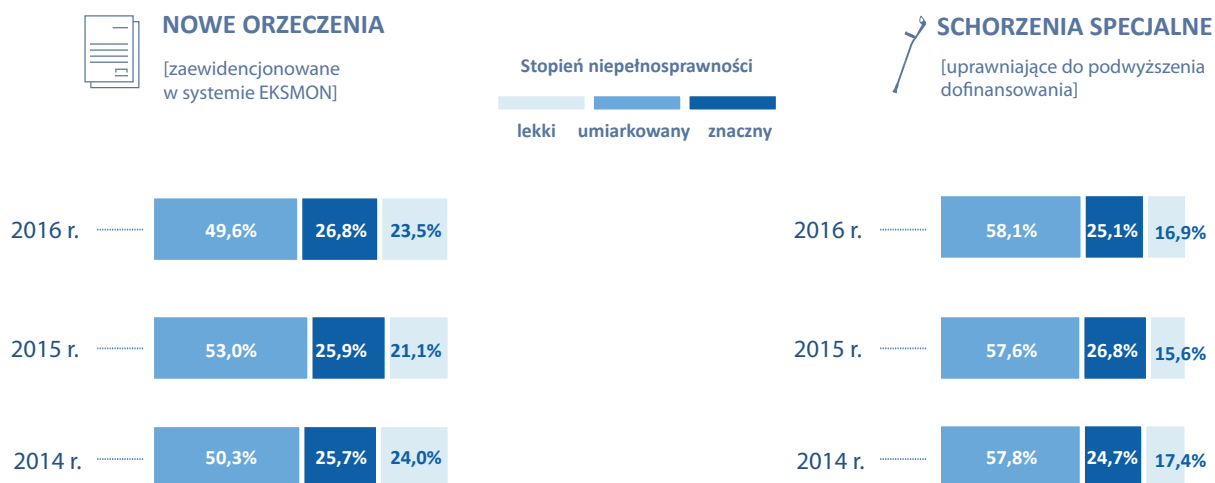
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stwierdzonych schorzeń specjalnych zawartych w orzeczeniach osób z lekkim stopniem niepełnosprawności (z 24,8 tys. do średnio 23,2 tys.), wzrosła natomiast liczba schorzeń specjalnych poświadczonych w orzeczeniach osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (o 0,9%, z 82,2 tys. do średnio 82,9 tys.) i znacznym stopniem niepełnosprawności (o 5,9%, z 35,2 tys. do średnio 37,2 tys.).

Opisane tendencje znalazły również odzwierciedlenie w strukturze nowo wydawanych orzeczeń, w tym: potwierdzających istnienie schorzeń specjalnych, ponieważ rósł udział orzeczeń dotyczących wyższych stopni niepełnosprawności.

Infografika nr 8

Struktura orzeczeń o niepełnosprawności oraz stwierdzonych schorzeń specjalnych (zawartych w orzeczeniach) osób z poszczególnymi stopniami niepełnosprawności, ujętych w EKSMON w latach 2014–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez BON w trybie przewidzianym art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Zmiany sytuacji pracowników niepełnosprawnych

Podobne zależności wystąpiły w przypadku badanej przez NIK próby, obejmującej 1000 pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia były objęte dofinansowaniem.

Kontrolerzy NIK dokonali analizy sytuacji pracowników niepełnosprawnych na rynku pracy na podstawie reprezentatywnej próby obejmującej 1000 pracowników, zgłoszonych do dofinansowania za miesiąc marzec 2014 r.⁶⁹ (tj. sprzed zmian wysokości stawek dofinansowania, jakie nastąpiły od kwietnia 2014 r.), badając ich sytuację według stanu na grudzień 2016 r. Wyniki analizy uzupełniono raportami o migracji pracowników, sporządzonymi przez PFRON na podstawie danych systemu SODiR dla całej populacji osób objętych wsparciem.

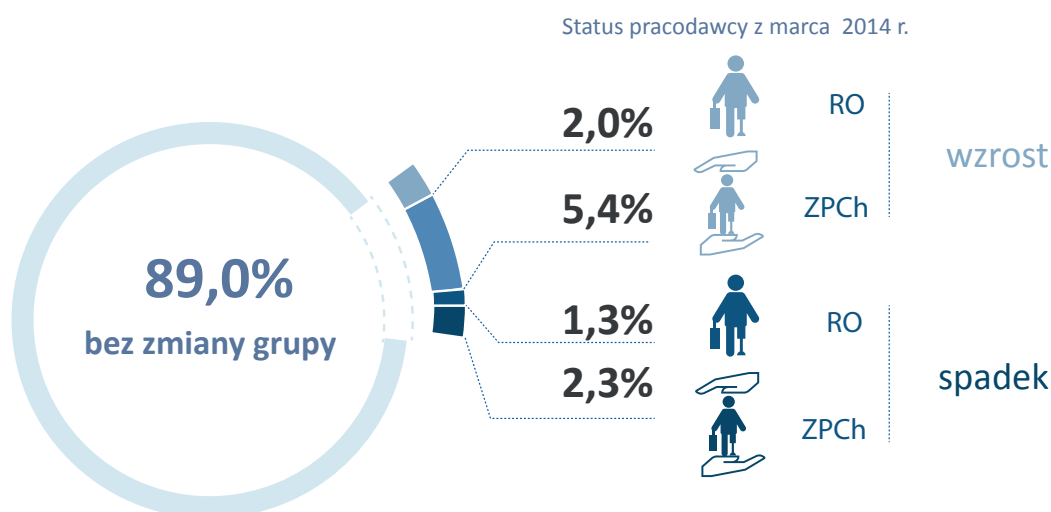
⁶⁹ Próba dobrana metodą losowania systematycznego, spośród 241,1 tys. indywidualnych numerów PESEL pracowników zgłoszonych do dofinansowania za ten miesiąc.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W badanej próbie, obejmującej 976 pracowników⁷⁰, na koniec 2016 r. 612 pracowników (62,7%) nadal było objętych dofinansowaniem, co oznacza, że po niemal trzech latach na co trzeciego pracownika niepełnosprawnego (37,3%) Fundusz nie przekazywał już wsparcia. Wśród ww. 612 pracowników z badanej próby, w przypadku 545 osób (89,0%), we wnioskach o dofinansowanie za grudzień 2016 r., wykazano taki sam stopień niepełnosprawności z orzeczeniem – bądź nie – obecności schorzenia specjalnego, jak we wnioskach za marzec 2014 r. W przypadku 45 pracowników (7,4%), z uwagi na zmianę stopnia niepełnosprawności lub orzeczenia obecności schorzenia specjalnego, nastąpiła migracja do grupy z ustaloną wyższą stawką dofinansowania, a 22 osób (3,6%) – do grupy z niższą stawką. W okresie objętym analizą, tendencje zmian przyczyniających się do zastosowania wyższej stawki dofinansowania były zatem ponad dwukrotnie silniejsze od tendencji do zastosowania stawki niższej.

Infografika nr 9

Zmiany w grupach pracowników* wykazanych do dofinansowania we wnioskach za marzec 2014 r. i grudzień 2016 r



* Każda grupa obejmowała osoby z takim samym stopniem niepełnosprawności i orzeczeniem, bądź nie, obecności schorzeń specjalnych. Dla poszczególnych grup przysługiwało dofinansowanie według innej stawki.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania próby 612 osób niepełnosprawnych.

W badanej próbie pracowników, którzy zostali objęci dofinansowaniem zarówno za marzec 2014, jak i za grudzień 2016, po niemal trzech latach dwie osoby na trzy (407 z 612, tj. 66,5%) pozostawały pracownikami tego samego pracodawcy⁷¹. W przypadku pozostałych pracowników (205 z 612, tj. 33,5%), którzy zmienili pracodawcę korzystającego z pomocy PFRON, w ponad połowie przypadków (119 z 205, tj. 58,0%) nowy zakład pracy posiadał ten sam status, co poprzedni pracodawca osoby niepełno-

⁷⁰ Z wyłączeniem 24 osób, które zmarły w okresie od kwietnia 2014 r. do listopada 2016 r.

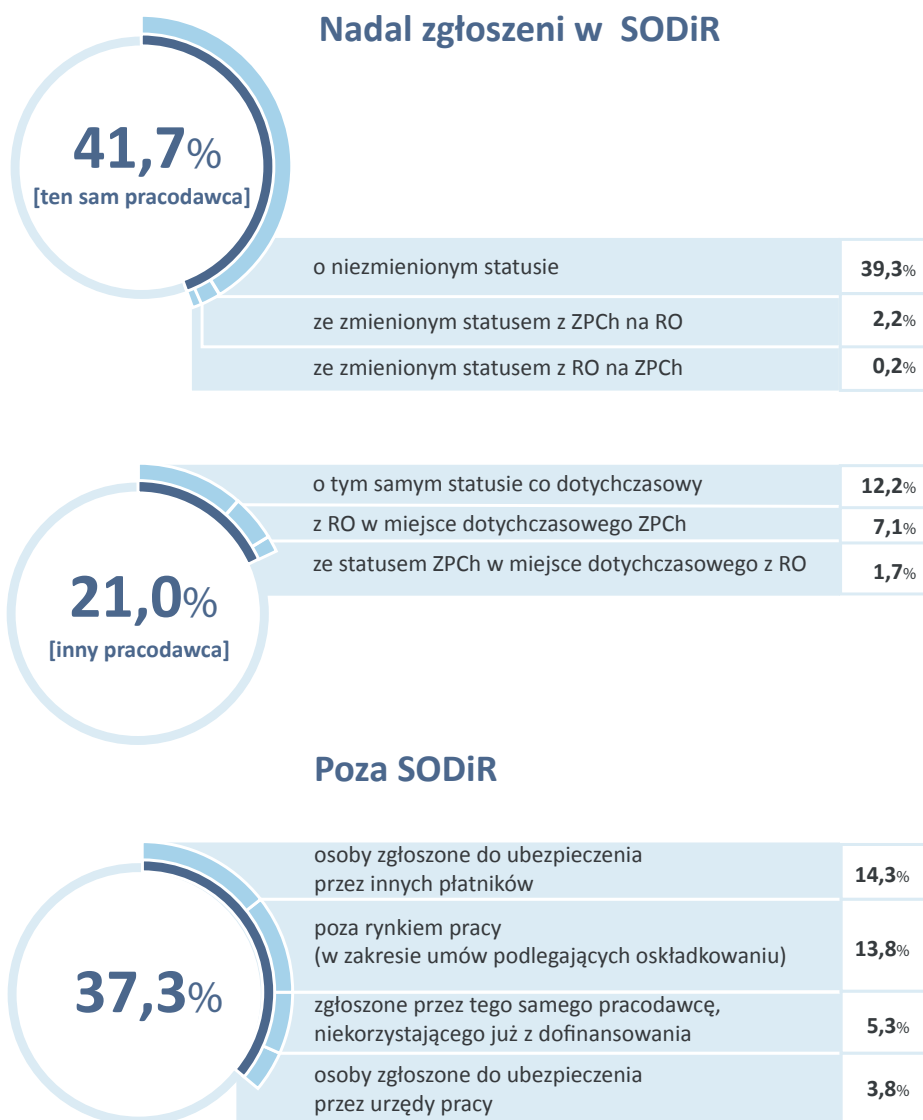
⁷¹ W przypadku 384 pracowników (94,3% z 407) status pracodawcy pozostał bez zmian, tylko u 23 pracodawcy zmienił swój status (w 21 przypadkach – z zakładu pracy chronionej na rynek otwarty, w dwóch – w przeciwnym kierunku).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sprawnej. Z kolei 69 pracowników (33,7%) zamieniło wcześniejszego pracodawcę posiadającego status zakładu pracy chronionej na pracodawcę z rynku otwartego, a 17 (8,3%) – pracodawcę z rynku otwartego na ZPCh.

Infografika nr 10

Sytuacja pracowników niepełnosprawnych (objętych dofinansowaniem za marzec 2014 r.) na rynku pracy w grudniu 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania reprezentatywnej próby 976 osób niepełnosprawnych.

W grupie 364 pracowników niepełnosprawnych, których wynagrodzenia za marzec 2014 r. zostały dofinansowane środkami PFRON, lecz które nie były objęte systemem wsparcia za grudzień 2016 r.⁷², na koniec 2016 r. 229 pracowników było zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych. W 37 przypadkach płatnikiem były urzędy pracy (płatnicy składek zarejestrowanych bezrobotnych), a w pozostałych 192 – inne podmioty funkcjo-

⁷² Przeważali tu pracownicy zatrudnieni dotychczas, w marcu 2014 r., w ZPCh – było to 228 osób (tj. 62,6% z 364).

nujące na rynku⁷³. W okresie od marca 2014 r. do grudnia 2016 r. rynek pracy, obejmujący umowy podlegające oskładkowaniu, opuściło 135 osób⁷⁴, co stanowiło 13,8% badanej próby, obejmującej 976 osób. Przeważały wśród nich osoby zatrudnione dotychczas w warunkach pracy chronionej (dwie na każde trzy osoby były w marcu 2014 r. pracownikami ZPCh).

5.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekwowanie przez PFRON nienależnie pobranych przez pracodawców środków publicznych dotyczących dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

Prowadzenie postępowań administracyjnych w PFRON w sprawach związanych z dofinansowaniem wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych

W latach 2014–2016 Prezes Zarządu PFRON wydał ogółem 10 501 decyzji administracyjnych w sprawach dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, w tym 2038 decyzji w sprawie zwrotu środków dofinansowania (19,4%). W obszarze tym w WDR⁷⁵ w 2015 r. i 2016 r. prowadzono odpowiednio 9162 i 9870 postępowań administracyjnych. Dodatkowo w latach 2014–2016 w WDR prowadzono szacunkowo około 2500 postępowań wyjaśniających rocznie. W 2017 r. w DRP⁷⁶ prowadzono 7967 postępowań administracyjnych oraz 2632 postępowania wyjaśniające, w tym w przedmiocie zwrotu środków – 476 postępowań administracyjnych i 1894 wyjaśniających. Na dzień kontroli NIK⁷⁷ na podjęcie postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania oczekiwało 205 spraw, a wyjaśniającego – 1365 spraw.

Na 10 501 decyzji złożono 1153 odwołania (11%). Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego utrzymał w mocy 456 decyzji (39,5% odwołań), natomiast uchylił i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia w przypadku 219 decyzji (19,0%)⁷⁸. Najwyższy wskaźnik uchylonych decyzji i skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia wystąpił w przypadku decyzji o zwrocie dofinansowania (108 spośród 294 odwołań, tj. 36,7%). Analiza 10 decyzji, na mocy których uchylone zostały decyzje Prezesa PFRON w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania

Skala postępowań administracyjnych i wyjaśniających

Wskaźnik decyzji Prezesa Zarządu PFRON, uchylonych przez organ II instancji

⁷³ 52 pracowników było zatrudnionych u tych samych pracodawców, co w marcu 2014 r., którzy jednak przestali korzystać z pomocy Funduszu w formie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

⁷⁴ Żaden z płatników nie złożył na te osoby dokumentów rozliczeniowych do ZUS.

⁷⁵ W komórce organizacyjnej PFRON zajmującej się m.in. prowadzeniem postępowań administracyjnych i wyjaśniających związanych z dofinansowaniem do wynagrodzeń (zadania te, po reorganizacji pod koniec 2016 r., realizowane były w Departamencie ds. Rynku Pracy (DRP).

⁷⁶ Według stanu na 30 czerwca 2017 r.

⁷⁷ 10 sierpnia 2017 r.

⁷⁸ Na podstawie pozostałych odwołań: w 67 przypadkach (5,8%) z uwagi na nieterminowe wniesienie odwołania pozostawiono je bez rozpatrzenia, w 13 (1,1%) Minister uchylił zaskarżoną decyzję w całości lub w części i w tym zakresie umorzył postępowanie organu I instancji, w sześciu (0,5%) Minister uchylił zaskarżoną decyzję w całości lub w części i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy, natomiast w pozostałych przypadkach postępowanie odwoławcze było w toku.

wykazała, że w każdym przypadku Minister uchylając decyzję, przekazywał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Najczęstszą przesłanką uchylecia ww. decyzji było naruszenie art. 7 i 77 Kpa, tj. braki w materiale dowodowym niepozwalające na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy. W czterech przypadkach przyczyna uchylecia wynikała z innego niż PFRON stanowiska w sprawie terminowości ponoszenia kosztów płacy pracowników niepełnosprawnych.

Długotrwałe postępowania w sprawie zwrotu środków dofinansowania

Postępowania administracyjne w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania były długotrwałe. Przeprowadzona przez NIK analiza 24 postępowań administracyjnych, na łączną kwotę 33 428 tys. zł, wykazała, że wydanie decyzji administracyjnej następowało w terminie od 58 do 583 dni od dnia doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zaś odliczając czas na doręczenie poszczególnych dokumentów w postępowaniu i wyznaczone stronom terminy na dokonanie określonych czynności było to od 10 do 564 dni (79,2% z 24 postępowań trwało powyżej dwóch miesięcy).

W przypadku 15 postępowań trwających dłużej niż 60 dni naruszono zasady wynikające z Kpa. Nie kierowano do stron zawiadomień o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy oraz o nowym terminie zakończenia postępowania. Długi czas upływał od, wyznaczonego stronie, terminu na zapoznanie się i wypowiedzenie w sprawie zebranego materiału dowodowego do wydania decyzji w sprawie zwrotu nienależnie otrzymanego dofinansowania (w 20 przypadkach od 34 do 491 dni), przy czym tylko w jednym z 24 postępowań strona skorzystała z prawa zapoznania się z materiałem dowodowym.

Spośród 17 innych postępowań, wszczętych w latach 2014–2015 (na łączną kwotę 10 805,6 tys. zł), w przypadku których do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie została wydana decyzja administracyjna⁷⁹, 14 postępowań (na kwotę 9030,6 tys. zł) nie zostało zakończonych wydaniem decyzji. Według wyjaśnień dyrektor DRP główną tego przyczyną było znaczne obciążenie obowiązkami pracowników, którzy poza prowadzeniem postępowań administracyjnych prowadzą jeszcze postępowania wyjaśniające (a ich liczba znacznie przekracza liczbę postępowań administracyjnych).

Brak postępowań administracyjnych, mimo niedokonania przez pracodawców zwrotu nienależnych środków

Wykazaliśmy także opóźnienia w podejmowaniu działań zmierzających do wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania w przypadkach, w których pracodawcy nie dokonali zwrotu środków w terminach wyznaczonych w wezwaniach.

Przykład

W 29 sprawach, spośród badanych 36 (80,6%), w przypadku których w latach 2015–2016 PFRON skierował do pracodawców wezwania do zwrotu dofinansowania (na łączną kwotę 6236,4 tys. zł) i pracodawcy nie dokonali tego zwrotu w terminach wyznaczonych w wezwaniach, nie zostały wszczęte, do czasu kontroli NIK, postępowania administracyjne w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania. Kwota nienależnie pobranego przez pracodawców dofinansowania w tych przypadkach wynosiła jednostkowo od 10,7 tys. zł do 2960,1 tys. zł.

⁷⁹ Spośród 17 postępowań administracyjnych, dwa zostały wszczęte w 2014 r., a 15 w 2015 r.

Wyjaśniając przyczyny długotrwałości prowadzonych postępowań w sprawie zwrotu oraz opóźnień w ich wszczynaniu, dyrektor DRP wskazała w szczególności na niewystarczającą liczbę pracowników w stosunku do wzrastającej liczby spraw oraz dużą ich rotację, znaczne obciążenie pracowników DRP (WDR), braki w oprzyrządowaniu informatycznym, długi czas oczekiwania oraz nieprecyzyjne odpowiedzi z ZUS, brak współpracy z pracodawcą w toku postępowania, dodatkowe czynności związane z postępowaniami. Zwróciła uwagę, że dodatkowym czynnikiem był też sposób orzekania organu drugiej instancji, który rzadko uchylał decyzję Prezesa Zarządu PFRON i jednocześnie orzekał co do istoty sprawy⁸⁰.

Wskazywane przez Fundusz przyczyny przewlekłości postępowań

P.o. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśniła także, że sprawy zwrotu, wszczynane w wyniku kontroli, obejmowały kilkadziesiąt miesięcznych okresów sprawozdawczych, a pracodawca podlegający kontroli niekiedy zatrudniał od kilkudziesięciu do kilku tysięcy osób niepełnosprawnych w danym miesiącu, co miało znaczący wpływ na czas prowadzenia danej sprawy oraz sporządzanie rozstrzygnięcia. Zazwyczaj stwierdzano około kilkuset nieprawidłowości, w związku z czym rozstrzygnięcia liczyły wówczas kilkadziesiąt stron i samo sporządzenie projektu decyzji zajmowało pracownikowi czasami kilka dni.

W latach 2014–2016 oraz w 2013 r. dyrektorzy WDR (następnie DRP) zwracali się do Prezesa Zarządu PFRON o zwiększenie zatrudnienia, wskazując na problemy kadrowe, w tym znaczne obciążenie pracowników. Podkreślali zwiększoną liczbę działań kontrolnych, sprawdzających i administracyjnych w związku z nowelizacją *ustawy o rehabilitacji* oraz niewystarczające zasoby kadrowe do prawidłowej realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych zarówno bieżących, jak i planowanych. Z uwagi na znaczne natężenie prac wnioskowano też o zgodę na pracę w godzinach nadliczbowych, uzasadniając prośby koniecznością dotrzymywania obowiązujących terminów.

Niewystarczająca i nieadekwatna do skali postępowań obsada kadrowa

Znaczna była liczba prowadzonych postępowań administracyjnych: w 2015 r. było ich 9,2 tys., w 2016 r. – 9,9 tys., w 2017 r. (do 30 czerwca) – 8,0 tys. Liczba pracowników, dla których prowadzenie tych postępowań było jednym z wyznaczonych im zadań, na początku 2014 r. wynosiła 40, na koniec 2016 r. – 58, a w połowie 2017 r. – 64 (przy czym, w każdym z podanych okresów, sześć osób pełniło równocześnie funkcje kierownicze). Obsada kadrowa tych zadań wzrastała, mimo ograniczeń wynikających z rocznych limitów zatrudnienia, ponieważ zmieniano pracownikom zakresy obowiązków oraz reorganizowano strukturę Funduszu, co skutkowało nowym podziałem zadań pomiędzy oddziały, a Biuro PFRON w Warszawie. Efektem zmian było zmniejszenie się liczby niezakończonych postępowań administracyjnych prowadzonych w DRP: na koniec I kwartału 2017 r. było ich 9,9 tys., natomiast na koniec II kwartału – już tylko 8,0 tys.

Była dyrektor WDR wyjaśniła, że wnioski o zwiększenie limitów etatów nie przynosiły skutków, zwiększenie obsady dotyczyło tylko kilku osób (mimo, że obiecano około 30 nowych etatów, zgodnie ze zgłoszonym zapo-

⁸⁰ Sześć decyzji tego rodzaju w latach 2014–2016.

trzebowaniem). Była Prezes Zarządu Funduszu Teresa Hernik wyjaśniła, że nie było woli ze strony Ministra Finansów do zwiększania stanu zatrudnienia, wzrostu wynagrodzeń i funduszu płac mimo, że liczba osób zajmujących się zadaniami związanymi z dofinansowaniem była niewystarczająca.

Działania Zarządu PFRON zmierzające do zwiększenia funduszu wynagrodzeń

W okresie objętym kontrolą, Zarząd PFRON podejmował działania zmierzające do zwiększenia funduszu wynagrodzeń. W 2015 r. bezskutecznie wnioskowano o rozważenie możliwości wyłączenia PFRON z obowiązku stosowania średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Wskazano na brak możliwości kształtowania wynagrodzeń w zależności od wkładu pracy pracowników oraz wzmocnienie od 2012 r. uprawnień kontrolnych Funduszu, wymagające weryfikacji zatrudnienia pracowników oraz zwiększenia zakresu zadań. Przedstawiając analogiczne argumenty wnioskowano także o zwiększenie funduszu wynagrodzeń na 2016 r. o kwotę 10 000 tys. zł (uzyskano 5228 tys. zł), zaś na rok 2017 r., wskazując na skutki reorganizacji Funduszu, o kwotę 5895 tys. zł (uzyskano 748 tys. zł).

Brak wsparcia informatycznego prowadzonych postępowań

W 2014 r. w WDR prowadzono postępowania administracyjne i wyjaśniające (około 11,5 tys.) przy wykorzystaniu programu Excel, co powodowało istotne trudności, jak brak całościowej dokumentacji na temat danego podmiotu, brak możliwości sporządzania w krótkim czasie rzetelnych sprawozdań, brak systemu bieżącej weryfikacji terminowości realizowanych zadań. Na podstawie rejestrów prowadzonych przez pracowników WDR w arkuszach Excel, w styczniu 2016 r. w PFRON opracowano i oddano do użytku pierwszą wersję aplikacji informatycznej PAWOR, umożliwiającej DRP zarządzanie prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania spraw. Po wprowadzaniu kolejnych modyfikacji przekazano ją do użytku WDR w kwietniu 2016 r. a następnie – w wyniku prac nad rozwojem aplikacji i uwzględnienia w systemie zmian organizacyjnych w PFRON – aplikację uruchomiono ostatecznie w lutym 2017 r.

Do maja 2016 r. w Funduszu nie było systemu umożliwiającego wyliczanie kwot do zwrotu. Jeżeli w czasie kontroli stwierdzono dużą liczbę nieprawidłowości, wyliczenie, a następnie weryfikacja kwot nienależnego dofinansowania, było bardzo pracochłonne i długotrwałe. Skomplikowany system wymuszał konieczność dokonywania wyliczeń przez pracowników WDR także na potrzeby kontroli (1 maja 2016 r. wdrożono System Wyliczania Kwoty Zwrotu, usprawniający proces wyliczania kwoty nienależnie pobranego dofinansowania).

Mimo wprowadzenia przez PFRON powyższych programów informatycznych, podczas kontroli NIK proces prowadzenia postępowań administracyjnych nie był wspierany żadnym kompleksowym narzędziem informatycznym (systemem informatycznym). Dokumenty w formie elektronicznej były wprowadzane i zapisywane na komputerze konkretnego pracownika, a nie figurowały w systemie, stąd utrudnione było zastąpienie takiego pracownika w przypadku jego nieobecności.

Od 2016 r. w Funduszu podjęto działania (takie jak: wzmocnienie kadrowe, nowe programy informatyczne), które miały spowodować prawidłowe i terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych. Były to działania naprawcze, określone przez Zarząd PFRON w wyniku oceny funkcjonowania kontroli zarządczej PFRON w 2016 r. P.o. Prezesa Zarządu Funduszu wskazała na efekty reorganizacji rozpoczętej w listopadzie 2016 r., tj. wzmocnienie kadrowe w obszarze postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu środków⁸¹. Poinformowała także, iż w trakcie kontroli NIK rozpoczęto działania mające na celu przegląd spraw oraz zasobów dotyczących prowadzonych postępowań administracyjnych (z terminem zakończenia do 15 września 2017 r.). Zwróciła uwagę na znaczną liczbę postępowań administracyjnych prowadzonych w DRP (na 30 czerwca 2017 r. w toku pozostawało 8 tys. postępowań) i na wzrastającą liczbę spraw dotyczących zwrotu środków. W latach 2014–2016 do WDR wpływało rocznie około 1,6 tys. raportów z czynności sprawdzających oraz około 100 protokołów kontroli. W 2017 r. (do sierpnia), wpłynęło 1,6 tys. raportów.

Od 2016 r. poprawiano system prowadzenia postępowań administracyjnych

Egzekwowanie nienależnie pobranych środków

W okresie objętym kontrolą, PFRON nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Należności, ewidencjonowane na koncie 249 w okresie 2013 r. – I połowa 2015 r. obejmowały należności z tytułu środków przekazanych w ramach realizacji zadań ustawowych, udzielonych pożyczek, dofinansowań do wynagrodzeń oraz realizowanych programów. W II półroczu 2015 r. wyodrębniono konto księgowe do ewidencjonowania należności dotyczących łącznie dofinansowań do wynagrodzeń i refundacji składek ubezpieczeniowych. Zaewidencjonowana w ten sposób kwota należności wynosiła: na koniec 2013 r. – 160 654,7 tys. zł, na koniec 2014 r. – 228 888,7 tys. zł, na koniec 2015 r. – 288 250,3 tys. zł (w tym na wyodrębnionym koncie 46 624,6 tys. zł), zaś na koniec 2016 r. na koncie wyodrębnionym – 98 243,5 tys. zł.

PFRON nie dysponował odpowiednimi danymi księgowymi, dotyczącymi dofinansowania

Łączna kwota przypisów na tych kontach, wynikających z decyzji administracyjnych, w 2014 r. wynosiła 87 945,2 tys. zł, w 2015 r. – 87 884,3 tys. zł (w tym: na koncie wyodrębnionym – 48 344,2 tys. zł), zaś na koniec 2016 r., na koncie wyodrębnionym – 55 974,5 tys. zł. W toku prowadzonych postępowań windykacyjnych wyegzekwowano następujące kwoty z tytułu dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych oraz refundacji składek na ubezpieczenie społeczne: w 2014 r. – 876,5 tys. zł, w 2015 r. – 1944,1 tys. zł i w 2016 r. – 1722,3 tys. zł.

Ze względu na przyjęty sposób prowadzenia ewidencji księgowej, związany z brakiem odpowiednich funkcjonalności w wykorzystywanych systemach informatycznych, Fundusz nie posiadał danych dotyczących dokonanych w poszczególnych latach przypisów należności z tytułu nienależnie pobra-

⁸¹ Nastąpił wzrost liczby pracowników z 51 osób w lipcu 2016 r. do 64 w 2017 r. Zwiększenie liczby osób prowadzących postępowania administracyjne nastąpiło także w wyniku przekazania do kompetencji oddziałów PFRON zadań obsługi wniosków o refundację składek i dofinansowanie do wynagrodzeń oraz analizy sprawozdań finansowych.

nego dofinansowania, wyegzekwowanych środków finansowych i stanu zaległości z tego tytułu. Uniemożliwiało to dokonywanie systematycznych analiz skuteczności działań PFRON w dochodzeniu nienależnie pobranego dofinansowania.

P.o. Prezesa Zarządu PFRON poinformowała, że trwają w Funduszu prace nad opracowaniem systemu informatycznego do obsługi windykacji należności w trybie administracyjnym (planowany termin na wdrożenie – styczeń 2018 r.), a także uwzględniono potrzebę wyeliminowania braków funkcjonalności systemu SODiR.

Mało skuteczna egzekucja kwot dofinansowania do zwrotu

Z zestawienia dotyczącego próby 31 podmiotów, w przypadku których Fundusz wydał w latach 2015–2016 34 decyzje w sprawie zwrotu dofinansowania na łączną kwotę 24 205,5 tys. zł (w poszczególnych przypadkach: od 0,5 tys. zł do 3419,8 tys. zł) wynikało, że pomimo podejmowania przez PFRON czynności zmierzających do wyegzekwowania zwrotu środków, do dnia 30 czerwca 2017 r. nie odzyskano żadnych kwot.

Przypadki opóźnień w przekazywaniu decyzji do windykacji

Szczegółowa analiza 10 postępowań, zmierzających do wyegzekwowania zwrotu należności na łączną kwotę 13 043,0 tys. zł (prowadzonych wobec pracodawców, którzy mieli zobowiązania wobec PFRON od 451,0 tys. zł do 2014,7 tys. zł) wykazała, że w trzech przypadkach (30%), od dnia, w którym decyzja w sprawie zwrotu dofinansowania stała się ostateczna, do dnia jej przekazania z WDR (DRP) do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności (po zmianie organizacyjnej – Departamentu ds. Kontroli i Windykacji)⁸² w celu windykacji, upłynęło dwa miesiące, a nawet do pół roku. Przyczynami tych opóźnień były m.in. zmiany organizacyjne oraz duże obciążenie pracowników WDR (DRP) liczbą prowadzonych spraw.

Przypadki opóźnień w działaniach windykacyjnych

W czterech z ośmiu (50%) badanych spraw, okres pomiędzy dniem otrzymania upomnienia przez dłużnika, a dniem wysłania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, czy też – w przypadkach, gdy do pracodawcy nie wysyłano upomnienia – pomiędzy przekazaniem sprawy do WWN (DKW), celem podjęcia działań windykacyjnych, a dniem skierowania tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego, przekraczał dwa miesiące i wynosił odpowiednio: 62, 82, 83 i 106 dni. W tych przypadkach PFRON nie podejmował niezwłocznych działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu środków, do czego był zobowiązany zgodnie z obowiązującymi przepisami⁸³. Według wyjaśnień dyrektora DKW, powodem było późne wpływianie do PFRON potwierdzeń odbioru lub zwrotów awizowanych i nieodebranych przez dłużników upomnień, konieczność przeprowadzenia

⁸² Dalej odpowiednio: WWN i DKW.

⁸³ Regulowały je: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.), obowiązujące do 21 maja 2014 r., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656), obowiązujące od 21 maja 2014 r. do 31 grudnia 2015 r., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483), obowiązujące od 1 stycznia 2016 r.

szczegółowej analizy sprawy oraz brak narzędzi informatycznych do wspomaganie windykacji należności w trybie administracyjnym, co pociągało konieczność ręcznego wypełniania dokumentów.

Przykład

Do czasu kontroli NIK, DRP (wcześniej WDR) nie przekazał do DKW i Departamentu ds. Finansowych trzech decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania (które stały się ostateczne 31 października 2015 r. oraz 10 lutego i 22 stycznia 2016 r.), w celu podjęcia postępowania windykacyjnego oraz ujęcia kwot należności w ewidencji księgowej PFRON. Nie zostały one przekazane z uwagi na to, że na podstawie wniosków o przyznanie ulg w spłatach kwoty nienależnie pobranego dofinansowania, złożonych przez strony, postępowania w tych sprawach pozostawały w toku.

W czasie kontroli NIK, decyzje zostały przekazane do właściwych departamentów PFRON. Łączna kwota należności wynikających z tych decyzji wynosiła 4632,3 tys. zł (z uwzględnieniem odsetek za zwłokę, na dzień przekazania).

Przypadki niepodjęcia działań windykacyjnych oraz nieujęcia kwot należności w ewidencji księgowej

W Funduszu brak było pisemnych procedur ustanawiających zasady przekazywania decyzji do jednostek właściwych w sprawach windykacji oraz księgowości.

Do czasu kontroli NIK, nie podjęto także działań zmierzających do ponownego przekazania z DRP (WDR) do DKW (wcześniej WWN) decyzji administracyjnej z lipca 2016 r. w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania w kwocie 550,1 tys. zł (decyzja ostateczna 10 sierpnia 2016 r.). Została ona przekazana do WWN oraz Wydziału Księgowości pismem z 30 sierpnia 2016 r. i ujęta w ewidencji księgowej PFRON 31 sierpnia 2016 r., jednak WWN w październiku 2016 r. zwrócił decyzję WDR, stwierdzając, iż podmiot jest w upadłości, stąd decyzja wydana po ogłoszeniu upadłości powinna dotyczyć podmiotu w upadłości, a zadłużenie spółki winno być określone na przeddzień upadłości. Brak działań w ww. sprawie wynikał ze zmian organizacyjnych w Funduszu, przeprowadzonych w IV kwartale 2016 r. oraz zmian zakresów obowiązków części pracowników DRP. W dniu 22 sierpnia 2017 r. wydane zostało postanowienie o sprostowaniu oznaczenia strony decyzji. Po skutecznym doręczeniu postanowienia sprawa miała zostać przekazana do postępowania windykacyjnego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, p.o. Prezesa Zarządu PFRON poinformowała, że w Funduszu dokonano przeglądu 1927 postępowań administracyjnych prowadzonych w latach 2012–2017, w wyniku którego wszystkie dotychczas nieprzekazane decyzje w sprawie zwrotu środków dofinansowania zostały skierowane do właściwych komórek PFRON, celem ujęcia kwot w ewidencji księgowej i podjęcia działań windykacyjnych. Zidentyfikowano 34 dodatkowe przypadki takich decyzji, na łączną kwotę 2259,1 tys. zł.

W latach 2014–2016 do PFRON wpłynęły 34 wyroki sądów karnych w sprawach dotyczących dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, w tym dwa uniewinniające i 32 skazujące. Spośród wyroków skazujących, w 30 przypadkach sąd orzekł obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę na rzecz PFRON łącznej kwoty 22 488,1 tys. zł. Na dzień kontroli NIK stan zaległości z tego tytułu wynosił 21 638,6 tys. zł.

Niskie wpłaty przez skazanych, tytułem naprawienia szkody na rzecz PFRON

Przykład

W wyroku z 2015 r. Sąd uznał oskarżoną za winną doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia na szkodę PFRON mieniem znacznej wartości w kwocie 3028,3 tys. zł (art. 286 § 1 w związku z art. 294 § 1 i art. 12 Kodeksu karnego) oraz działania na szkodę spółki S. poprzez przywłaszczenie środków w wysokości 2396,2 tys. zł (art. 278 § 1 w związku z art. 294 § 1 i art. 12 Kodeksu karnego). Będąc główną księgową w spółce S. składała ona wnioski do PFRON zawierające nieprawdziwe dane, co do stopnia orzeczonej niepełnosprawności zatrudnionych pracowników oraz rzeczywistej liczby zatrudnionych pracowników z orzeczoną niepełnosprawnością, a przez to wprowadziła w błąd PFRON, co do istnienia podstaw dofinansowania i jego należnej wysokości. Ponadto przywłaszczyła środki spółki S.

Stwierdziliśmy, że kwota 126,6 tys. zł, wynikająca z jednego z wyroków, nie została ujęta w ewidencji księgowej PFRON.

Opis przypadku

Do czasu kontroli NIK, w ewidencji księgowej PFRON nie ujęto kwoty 126,6 tys. zł, wynikającej z wyroku Sądu Rejonowego Szczecin Centrum IV Wydział Karny z 13 kwietnia 2010 r., a orzeczonej do zapłaty na rzecz PFRON jako obowiązek naprawienia szkody. P.o. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśniła, że sprawa toczyła się na podstawie aktu oskarżenia skierowanego przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szczecinie, stąd nie mogła być zaewidencjonowana w module windykacyjnym systemu SODiR, z czym wiązało się odpowiednie księgowanie należności w księdze pomocniczej zaimplementowanej w tym systemie. Sprawę prowadził, według właściwości miejscowej, radca prawny Oddziału PFRON w Szczecinie. Dokumentacja nie była przedstawiona służbom księgowym w Oddziale, co spowodowało, że nie została ujęta w ewidencji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, p.o. Prezesa Zarządu PFRON poinformowała, że ww. kwota 126,6 tys. zł została ujęta w ewidencji księgowej Funduszu.

Nieegzekwowanie kwot orzeczonych jako obowiązek naprawienia szkody

Analiza działań windykacyjnych podejmowanych przez PFRON wobec osób skazanych trzema prawomocnymi wyrokami karnymi za popełnienie przestępstwa opisanego w art. 286 § 1 Kodeksu karnego wykazała, że w dwóch przypadkach wnioski o wszczęcie egzekucji kwot, orzeczonych jako obowiązek naprawienia szkody na rzecz PFRON (łącznie 3402,1 tys. zł), zostały skierowane do właściwych komorników dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. odpowiednio po upływie 333 i 689 dni od wpływu do WWN wyroków opatrzonych klauzulą wykonalności.

Wyjaśniając przyczyny niskiej skuteczności egzekucji kwot ustalonych przez PFRON w decyzjach o zwrocie nienależnie pobranego dofinansowania oraz kwot orzeczonych przez sądy karne, p.o. Prezesa Zarządu PFRON stwierdziła że w przypadku egzekucji w trybie cywilnym (wyroki karne) skazani, którzy z premedytacją dokonali oszustw, zazwyczaj nie dysponowali jakimkolwiek majątkiem, z którego można prowadzić skuteczną egzekucję. Z praktyki windykacyjnej wynikało, że zasądzone wyrokiem naprawienie szkody było realne do odzyskania tylko w części, zwykle wówczas, gdy organy ścigania zabezpieczyły środki finansowe lub majątek osoby, wobec której prowadziły działania już na etapie dochodzenia, albo gdy na mocy wyroku skazany powinien naprawić szkodę rzędu kil-

kudzieściu tysięcy złotych. Nie bez znaczenia było także to, że sądy określały datę, do kiedy skazany miał naprawić szkodę. Bywało, że wyznaczony okres to kilka lat i do tego czasu Fundusz nie mógł wszcząć egzekucji. W przypadku egzekucji administracyjnej, skuteczność działań uzależniona była od skuteczności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych). Działania egzekucyjne urzędów i komorników nie przynosiły efektów finansowych proporcjonalnych do skali zwiększającego się zadłużenia.

Od 1 czerwca 2015 r. w PFRON wydano siedem decyzji, dotyczących umorzenia odsetek od nienależnie pobranego dofinansowania⁸⁴. Wszystkie zostały wydane w 2016 r. Łączna kwota umorzonych należności wynosiła 370,9 tys. zł. Analiza trzech postępowań administracyjnych, w wyniku których umorzono odsetki w łącznej kwocie 343 tys. zł wykazała, iż w każdym przypadku pracodawca przed uzyskaniem ulgi w spłacie zobowiązania uregulował na rzecz PFRON należność główną (łącznie 560,9 tys. zł). Decyzje zostały oparte na właściwej podstawie prawnej. Oceniono okoliczności uzasadniające przyznanie ulgi, przeanalizowano sytuację ekonomiczno-finansową dłużników. Rozstrzygnięcia oparto na analizie zgromadzonego materiału dowodowego, odpowiednio uzasadniając udzielenie ulgi.

W okresie objętym kontrolą nie wszystkie przypisy kwot z tytułu decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania były dokonywane w ewidencji księgowej PFRON terminowo, tj. w kwartale, w którym upłynął termin zapłaty należności. Dotyczyło to dziewięciu decyzji na łączną kwotę 10 303,4 tys. zł. Osiem z nich przypisano w kwartale następującym po kwartale, w którym decyzja administracyjna uzyskała status ostatecznej i upłynął czternastodniowy termin na spłatę należności, a w jednym przypadku w kolejnym kwartale sprawozdawczym. Stanowiło to naruszenie obowiązujących przepisów⁸⁵. Wynikało to stąd, że należności ujmowano w ewidencji księgowej po skierowaniu ostatecznej decyzji administracyjnej do windykacji.

P.o. Prezesa Zarządu PFRON wskazała, iż przypisywanie tych należności we właściwych terminach nie było możliwe, ponieważ system informacyjny SODiR nie posiadał odpowiedniej funkcjonalności. W trakcie kontroli NIK, 22 sierpnia 2017 r. dyrektor DRP polecił podległym pracownikom, aby do czasu wprowadzenia nowych procedur, które będą przewidywały szczegółowe wytyczne dotyczące przekazywania rozstrzygnięć administracyjnych do DKW i Departamentu ds. Finansowych, wszystkie decyzje nakazujące zwrot środków, które stały się ostateczne i upłynął termin na spłatę należności, były przekazywane niezwłocznie, nie później niż do końca miesiąca, w którym upłynął termin na spłatę należności. Poleciła także podejmowanie niezwłocznie czynności w przypadku zwrotu decyzji z ww. komórek, celem ponownej weryfikacji. Dyrektor DRP poleciła także, aby wszyscy pracownicy DRP, w związku z reorganizacją przeprowadzoną w listopadzie

PFRON prawidłowo umarzał odsetki od nienależnie pobranego dofinansowania

Przypadki nieterminowego zaksięgowania kwot do zwrotu

⁸⁴ Przepisy umożliwiające zastosowanie ulg w spłacie należności dotyczących zwrotu dofinansowania zostały wprowadzone ustawą z dnia 6 lutego 2015 r. o zmianie *ustawy o rehabilitacji* (Dz. U. z 2015 r. poz. 493) i weszły w życie z dniem 1 czerwca 2015 r.

⁸⁵ Art. 20 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, w konsekwencji także § 18 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

2016 r., ponownie zweryfikowali posiadaną w swoich zasobach dokumentację, pod kątem zobowiązania do protokolarnego przekazania dokumentacji prowadzonych spraw przełożonemu lub osobie przez niego wskazanej.

5.3. Spełnianie przez pracodawców warunków do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz przestrzeganie przepisów dotyczących uprawnień pracowników niepełnosprawnych

Skontrolowano
pracodawców z rynku
chronionego oraz rynku
otwartego

NIK objęła kontrolą 17 pracodawców⁸⁶, którzy otrzymali dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych za lata 2014–2016 na łączną kwotę 29 014,2 tys. zł. Wielkość dofinansowań przekazanych poszczególnym beneficjentom wyniosła od 1400,4 tys. zł do 2032,3 tys. zł, średnio 1706,7 tys. zł. Pięciu pracodawców posiadało, na dzień kontroli NIK, status zakładu pracy chronionej; czterech z nich prowadziło działalność produkcyjną, natomiast piąty – działalność o profilu mieszanym. Połowa z 12 skontrolowanych pracodawców rynku otwartego koncentrowała się na działalności produkcyjnej, a pozostali – na świadczeniu usług.

Co trzeci z pracodawców rynku otwartego posiadał wcześniej status zakładu pracy chronionej, przy czym: dwóch zrezygnowało lub utraciło do niego prawo w 2012 r., a dwóch kolejnych – w 2014 r., tj. już w okresie objętym kontrolą NIK. Pod pewnymi warunkami, pracodawcy ci byli uprawnieni do zachowania zakładowego funduszu rehabilitacji i niewykorzystanych środków tego funduszu⁸⁷, a także do dokonywania kolejnych jego zasileń⁸⁸.

Średnioroczny stan zatrudnienia u poszczególnych pracodawców w latach 2014–2016, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniósł od 36,9 do 1276,0 osób, przy czym pracowników niepełnosprawnych – od 23,1 do 105,9 (osoby niepełnosprawne obsadziły jednocześnie od 8,3% do 97,9% stanowisk, średnio 54,9%⁸⁹). W ZPCh około 55,0% pracowników niepełnosprawnych było zatrudnionych na podstawie umów o pracę zawartych na czas nieokreślony, podczas gdy u pracodawców rynku otwartego udział takich umów był o ponad połowę niższy i wynosił 26,3%⁹⁰. W firmach usługowych⁹¹ od 81,2% do 100,0% (średnio 94,7%) pracowników niepełnosprawnych

⁸⁶ 10 spółek prawa handlowego, dwie spółdzielnie i pięć osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

⁸⁷ Zezwalały na to przepisy art. 33 ust. 7b *ustawy o rehabilitacji*, w przypadku osiągnięcia stanu zatrudnienia ogółem w wysokości co najmniej 15 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 25%.

⁸⁸ Zgodnie z art. 38 ust. 2a i 2c *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, pracodawca mógł jeszcze przez pięć lat od utraty statusu ZPCh dokonywać kolejnych wpłat na ZFRON. Wysokość wpłat była uzależniona od poziomu osiąganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

⁸⁹ Wszyscy beneficjenci spełnili warunek do otrzymania dofinansowania, przewidujący że u pracodawcy zatrudniającego co najmniej 25 osób, w przeliczeniu na pełny etat, co najmniej 6% winny stanowić osoby niepełnosprawne.

⁹⁰ Wśród skontrolowanych 17 pracodawców, stabilniejsze warunki zatrudnienia oferowały firmy produkcyjne, w których średnio 48,3% pracowników niepełnosprawnych było zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. W firmach usługowych udział ten wynosił 7,8%.

⁹¹ Wszystkie funkcjonowały na otwartym rynku.

wykonywało swoje obowiązki w pomieszczeniach i obiektach nieużytkowanych przez pracodawcę, podczas gdy w zakładach o profilu produkcyjnym lub mieszanym wszystkie takie osoby pracowały na terenie zakładu.

Szczegółowe badanie przeprowadzone przez NIK⁹² miało na celu ocenę, czy beneficjenci faktycznie ponieśli koszty płacy (wynagrodzenia pracowników oraz należne składki od wynagrodzeń i zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych) terminowo i w prawidłowej wysokości, czy w aktach osobowych pracowników znajdowały się dokumenty potwierdzające ich niepełnosprawność oraz czy pracownicy faktycznie świadczyli pracę i otrzymali należne wynagrodzenie (co zweryfikowano dodatkowo na podstawie oświadczeń, złożonych przez 241 z nich).

Nie wszyscy pracodawcy spełnili warunki do otrzymania dofinansowania

Przeprowadzona analiza, skoncentrowana na wpływie ewentualnych uchybień na wysokość należnego dofinansowania z PFRON wykazała, że niektórzy z pracodawców nie spełnili ustawowych wymogów do otrzymania pomocy finansowej ze środków PFRON. Warunki do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych spełniło 10 pracodawców⁹³ (w tym: trzy ZPCh). W przypadku pozostałych siedmiu podmiotów naruszenia zasad dofinansowania miały różny zakres i, nie zawsze zawiniony, charakter.

Najistotniejsze, z uwagi na potencjalne skutki finansowe, nieprawidłowości dotyczyły niedopełnienia obowiązku terminowego ponoszenia kosztów płacy. Zakres stwierdzonych uchybień był bardzo zróżnicowany. Podczas gdy jeden z pracodawców opłacił składki w wysokości zaniżonej o 31,11 zł, co stanowiło 0,13% zadeklarowanej sumy miesięcznych składek, wynoszącej 23 830,96 zł⁹⁴, inni pracodawcy w sposób bardziej istotny naruszali przepisy regulujące terminy opłacania danin publicznych.

Nieterminowe ponoszenie kosztów płacy

Inne przykłady nieterminowego ponoszenia kosztów płacy

Trzech pracodawców nieterminowo odprowadziło do ZUS część lub całość składek naliczonych od wynagrodzeń za konkretne miesiące, przy czym w każdym z tych przypadków przyczynę zwłoki miała stanowić (według złożonych wyjaśnień) pogorszona płynność finansowa, wynikająca z opóźnień we wpłatach należności od kontrahentów. Pierwszy z zakładów pracy nieterminowo opłacił składki w wysokości 27,7 tys. zł, naliczone od wynagrodzeń za jeden z miesięcy poddanych kontroli NIK. Zwłoka wyniosła od jednego do 21 dni, natomiast z uchybieniem 14-dniowego dopuszczalnego opóźnienia poniesiono 10,1 tys. zł, tj. 36% tej kwoty (kwota dofinansowania za ten miesiąc wyniosła 50,4 tys. zł). Drugi pracodawca odprowadził składki od wynagrodzeń za jeden z badanych miesięcy, na łączną kwotę 44,0 tys. zł, 27 dni po terminie (wysokość dofinansowania otrzymanego za ten miesiąc wyniosła 38,0 tys. zł).

⁹² Oparte na analizie prób – w przypadku każdego z pracodawców badaniem objęto co najmniej trzy miesiące i nie mniej, niż 15 pracowników niepełnosprawnych. Łącznie analizą objęto 360 osób niepełnosprawnych.

⁹³ W 8 przypadkach NIK wydała w tym zakresie ocenę pozytywną, a w dwóch – sformułowała ocenę opisową, wskazującą na wypełnienie, co do zasady, kryteriów przekazania pomocy. W niektórych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, jednak z uwagi na ich niewielki wymiar finansowy (w odniesieniu do wysokości otrzymanych środków) nie wpłynęły one na dokonaną ocenę.

⁹⁴ Przelewu uzupełniającego dokonano z 21-dniowym uchybieniem terminu; pracodawca jako przyczynę opóźnienia podał wpisanie błędnej kwoty przelewu do systemu bankowego.

W przypadku trzeciego pracodawcy zapłata składek za dwa miesiące odbyła się z opóźnieniem 16 i 27 dni względem terminu ustawowego (wysokość pomocy otrzymanej z PFRON za te miesiące wyniosła 104,4 tys. zł).

Kolejny pracodawca w latach 2014–2016 nieterminowo uiścił składki od wynagrodzeń za 14 miesięcy, z opóźnieniami wynoszącymi od jednego do 74 dni względem terminu ustalonego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Opóźnienia miały być spowodowane czynnikami biznesowymi, przy czym – zdaniem pracodawcy – zwłoka dotyczyła wyłącznie składek od wynagrodzeń pracowników pełnosprawnych. Z uwagi na dużą liczbę zatrudnionych osób, wysoka była również kwota miesięcznych składek naliczonych od ich wynagrodzeń. Różne liczby stanowisk obsadzonych przez osoby pełno- i niepełnosprawne⁹⁵ powodowała przy tym, że podobnie duże były różnice pomiędzy wysokością łącznych składek naliczonych od wynagrodzeń obu grup pracowników. Prezentowane przez pracodawcę podejście, zakładające, że do spełnienia warunków do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych wystarczy terminowe odprowadzenie części składek, w wysokości odpowiadającej składkom naliczonym od wynagrodzeń tylko tych pracowników, było przedmiotem sporu z PFRON (szerzej na ten temat w pkt 5.1. niniejszej Informacji o wynikach kontroli).

Skrajny przypadek stanowił pracodawca, który za 32 miesiące nieterminowo opłacił zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne lub opłacił składki na ubezpieczenia społeczne w kwotach niższych niż wykazały w deklaracjach. Opóźnienia przekraczały 14 dni, sięgając nawet ośmiu miesięcy. Wartość dofinansowania otrzymanego z PFRON do wynagrodzeń za te 32 miesiące wyniosła łącznie 1396,6 tys. zł (co stanowiło 96,3% środków otrzymanych z PFRON za lata 2014–2016). Fundusz próbował w latach 2015–2016 przeprowadzić kontrolę w tej firmie, pracodawca odmawiał jednak poddania się jej, z uwagi na trwające (i przedłużające się) kontrole innych organów oraz przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ograniczające możliwość równoległego prowadzenia czynności przez różne instytucje. Podczas gdy Fundusz bezskutecznie starał się zwerifikować spełnienie warunków do otrzymania dofinansowania, pracodawca otrzymywał nienależne środki za kolejne miesiące.

Przypadek gotówkowej wypłaty wynagrodzeń

Jeden z pracodawców dokonał w gotówce wypłaty wynagrodzeń należnych niektórym z pracowników niepełnosprawnych, naruszając w ten sposób warunek otrzymania dofinansowania, określony w art. 26a ust. 1a¹ pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

Opis przypadku

Wypłata wynagrodzeń trzech z 15 (20%) pracowników niepełnosprawnych, objętych badaniem NIK, odbywała się co miesiąc w gotówce. Za lata 2014–2016 pracodawca otrzymał dofinansowanie do tych wynagrodzeń, wynoszące łącznie 133,8 tys. zł. Gotówkową formę wypłaty wynagrodzeń stosowano również w przypadku innych pracowników tej firmy, co wykazały ustalenia dodatkowej kontroli, przeprowadzonej przez urząd skarbowy na zlecenie NIK⁹⁶. Według wyjaśnień pracodawcy, przyjęta forma wypłaty miała wynikać

⁹⁵ Był to największy zakład pracy, spośród objętych kontrolą NIK; z uwagi na stan zatrudnienia (w latach 2014–2016 było to średnio 1276 etatów, z czego średnio 105,9 obsadziły osoby niepełnosprawne), otrzymał również jedno z najwyższych dofinansowań (łącznie za te trzy lata 2001,2 tys. zł).

⁹⁶ Z jej ustaleń wynika, że w 2014 r. wypłacono w ten sposób świadczenia pięciu osobom we wszystkich miesiącach roku; w 2015 r. – czterem osobom we wszystkich miesiącach i czterem kolejnym – w niektórych okresach; w 2016 r. – czterem przez cały rok i trzem innym – za niektóre miesiące.

z braku zgody pracowników firmy na inny sposób przekazywania wynagrodzenia. W trakcie kontroli pracownicy otworzyli rachunki bankowe, na które wpłacano im bieżące wynagrodzenia.

W przypadku siedmiu z 17 (41,2%) skontrolowanych beneficjentów wystąpiły przypadki otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z orzeczoną lekką lub umiarkowaną stopniem niepełnosprawności, posiadających ustalone prawo do emerytury, co naruszało zasadę wynikającą z art. 26a ust. 1a¹ pkt 1 *ustawy o rehabilitacji* i wykluczającą wsparcie zatrudnienia takich osób (łącznie dotyczyło to 11 pracowników). Często stwierdzana nieprawidłowość nie miała z reguły istotnego skutku finansowego.

**Niezasadne
wykazanie emerytów
do dofinansowania
wynagrodzeń**

Wymiar finansowy nieprawidłowości

W przypadku dwóch pracodawców naruszenie przytoczonej zasady wiązało się z otrzymaniem nienależnego dofinansowania w wysokości przekraczającej 10 tys. zł. Jeden z nich otrzymał wsparcie do wynagrodzeń czterech emerytów, w łącznej kwocie 23,2 tys. zł. Osoby te złożyły pracodawcy oświadczenia o nieotrzymywaniu emerytur i zobowiązały się do informowania go o zmianach w tym zakresie. Drugi z pracodawców przez 10 miesięcy wykazywał do dofinansowania wynagrodzenie pracownika z umiarkowaną stopniem niepełnosprawności, który posiadał prawo do emerytury rolniczej (wysokość nienależnie pobranego dofinansowania wyniosła 11,3 tys. zł). Pracodawca opierał się na oświadczeniu pracownika z 2010 r. o pobieraniu renty rolniczej; pracownik ten nie zgłosił natomiast, że od 2014 r. był już uprawniony do emerytury. W trakcie kontroli beneficjent dokonał zwrotu do PFRON kwoty 13,2 tys. zł (łącznie z odsetkami 1,9 tys. zł).

W przypadku pozostałych pięciu pracodawców, kwota nienależnie otrzymanego dofinansowania wynosiła od kilkuset złotych do 2,3 tys. zł (każdy z nich otrzymał w tym okresie wsparcie w wysokości przekraczającej 1,4 mln zł).

Pracodawcy zwracali uwagę, że nie mają prawnej możliwości ustalania, w organach emerytalnych, czy zatrudniony przez nich pracownik nie posiada prawa do emerytury. Jedyne źródło informacji w tym zakresie stanowiła dla nich sama osoba zatrudniona. W niektórych zakładach pracy przyjmowano od pracowników oświadczenia, odnoszące się do ewentualnego posiadania prawa do emerytury (np. po zakończeniu rekrutacji do pracy)⁹⁷. Zobowiązywano ich również do informowania o wszelkich zmianach, odnoszących się do nabycia uprawnień emerytalnych. Pracodawcy dokonywali również analizy wieku zatrudnionych osób i korzystali z dokumentów przedstawianych przez pracowników, ubiegających się o odprawę emerytalną. Pozwalało to ograniczyć, choć nie w pełni wyelimi-

⁹⁷ W pełni roli tej nie spełniły przyjmowane w niektórych zakładach pracy oświadczenia o niepobieraniu emerytury. Bazując na treści obowiązujących przepisów, PFRON i BON przyjmowały bowiem, że po wydaniu decyzji przyznającej osobie niepełnosprawnej prawo do emerytury samo zawieszenie jej wypłaty nie skutkowało możliwością otrzymania dofinansowania do wynagrodzenia takiej osoby (po ustaleniu prawa do emerytury pracownik taki nie mógł być już objęty systemem wsparcia; nie dotyczyło to tylko osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności).

Dwóch pracodawców przyjęło nieprawidłowe stawki dofinansowania

nować, ryzyko niezasadnego ubiegania się w Funduszu o dofinansowanie do wynagrodzeń emerytów⁹⁸.

Dwóch pracodawców popełniło inne błędy, które spowodowały wypłacenie zawyżonego dofinansowania według nieprawidłowych stawek.

Finansowy wymiar nieprawidłowości

Pracodawcy bezzasadnie uznali, że na zatrudnionych pracowników przysługuje im podwyższona stawka dofinansowania, z tytułu występowania tzw. schorzeń specjalnych. W jednym przypadku posiadane przez pracodawcę orzeczenie o niepełnosprawności nie potwierdzało istnienia dodatkowego schorzenia specjalnego, wobec czego doszło do zawyżenia należnego dofinansowania o 11,2 tys. zł (co stanowiło 0,8% wsparcia otrzymanego w latach 2014–2016). Drugi z pracodawców bezpodstawnie wykazał pracownika z orzeczonym lekkim stopniem niepełnosprawności, która dotyczyła narządu wzroku, jako osobę niewidomą, co spowodowało zawyżenie dofinansowania o 22,2 tys. zł⁹⁹ (zostało to skorygowane w trakcie kontroli NIK).

5.4. Gromadzenie i gospodarowanie przez pracodawców środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych

Brak szczegółowych zasad i sposobu prowadzenia ewidencji ZFRON

Ustawa o rehabilitacji nakłada, ogólnie określony w jej art. 33 ust. 3 pkt 1, obowiązek prowadzenia przez ZPCh ewidencji środków zakładowego funduszu rehabilitacji. W ustawie brak jest natomiast szczegółowych regulacji, odnoszących się do zasad, czy sposobu prowadzenia tej ewidencji. W konsekwencji, niektórzy pracodawcy ewidencjonowali operacje:

- w sposób nietrwały (np. przy użyciu edytora tekstu, czy arkusza kalkulacyjnego), pozwalający na dokonywanie nieudokumentowanych zmian¹⁰⁰;
- ujmując je w ujęciu kasowym (w dniu faktycznego przepływu środków finansowych), natomiast inni księgowali je w ujęciu memoriałowym¹⁰¹, co było jedną z przyczyn występujących rozbieżności pomiędzy stanem środków finansowych wynikającym z ewidencji ZFRON, a stanem środków zgromadzonych na rachunku bankowym i w kasie zakładowego funduszu rehabilitacji. Inną przyczyną rozbieżności było też ujmowanie w ewidencji

⁹⁸ W zbadanej próbie wystąpiły przypadki, w których osoba niepełnosprawna otrzymywała, już po rozwiązaniu stosunku pracy, decyzję przyznającą prawo do emerytury z mocą wsteczną (obejmującą również okres, za który została zgłoszona, jako pracownik, do dofinansowania). Pracodawcy nie mieli w tej sytuacji wiedzy o nabyciu tych uprawnień przez osobę niebędącą już pracownikiem. Narażało to ich na konieczność zwrotu części dofinansowania, wraz z odsetkami. W zbadanych przypadkach konsekwencje finansowe były relatywnie niewielkie (zwroty nie przekraczały kilkuset złotych).

⁹⁹ PFRON, kierując się stanowiskiem BON, przyjmował, że pojęcie „osoba niewidoma” obejmuje swoim zakresem osoby z dysfunkcją narządu wzroku w stopniu znacznym lub umiarkowanym.

¹⁰⁰ Większość skontrolowanych podmiotów nie była zobowiązana do stosowania *ustawy o rachunkowości*, której przepisy wymagały m.in., aby ewidencja księgowa była prowadzona w sposób trwały (niepozwalający na nieudokumentowane zmiany) i sprawdzalny (pozwalający na powiązanie zapisów księgowych z dokumentami źródłowymi).

¹⁰¹ Np. naliczenie zaliczek od wynagrodzeń za miesiąc grudzień, podlegających przekazaniu na ZFRON było księgowane w grudniu tego samego roku, a faktyczne przekazanie środków następowało w styczniu roku następnego; wydatki związane z zapłatą za faktury były ujmowane na koncie 852 w miesiącach uzyskania zaświadczenia o pomocy de minimis, w związku z czym występowały sytuacje, gdzie faktyczna zapłata za faktury następowała w roku poprzednim, a ewidencja tych wydatków na koncie była księgowana w następnym okresie.

ZFRON wydatków niesfinansowanych ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji, bądź też dokonywania operacji uznania i obciążenia rachunku bankowego ZFRON przelewami niezwiązanymi z tym funduszem (pracodawcy naruszali w tym zakresie przepisy art. 33 ust. 3 pkt 1 lub 2 ustawy);

– z niedostateczną szczegółowością, nieprzewidującą np. stosowania odrębnych subkont dla środków „przechodzących” z poprzedniego roku. Środki te były ewidencjonowane łącznie z wpływami za bieżący rok, co utrudniało sprawowanie kontroli nad wywiązywaniem się przez pracodawcę z obowiązków wynikających z przepisów art. 33 ust. 4c ustawy¹⁰².

Zgodnie z przepisami art. 33 ust. 3 pkt 4 i 5, ZPCh zobowiązane są do przeznaczania co najmniej 15% i 10% środków zakładowego funduszu rehabilitacji odpowiednio na indywidualne programy rehabilitacji (IPR) oraz pomoc indywidualną (PI) dla niepełnosprawnych pracowników i byłych niepracujących niepełnosprawnych pracowników tego zakładu. Brak jest natomiast regulacji określających, czy podane wielkości winny odnosić się do wpływów na ZFRON za bieżący rok, do łącznej kwoty środków zgromadzonych w danym roku (łącznie z niewykorzystanymi, pochodzącymi z poprzednich okresów), czy też do wysokości wydatków sfinansowanych w ramach ZFRON w danym roku. Kontrolowane przez NIK ZPCh przyjmowały najczęściej, że odpowiednia część (15%/10%) środków pochodzących z bieżących wpływów na rachunek ZFRON w danym roku powinna zostać faktycznie wydatkowana na realizację IPR i PI w tym roku lub – w części niewykorzystanej – najpóźniej do końca roku następnego¹⁰³.

Pracodawcy prowadzący ZPCh zobowiązani są do przekazywania środków funduszu na wyodrębniony rachunek bankowy w terminie 7 dni od dnia w którym środki uzyskali. W świetle art. 33 ust. 4a pkt 2 *ustawy o rehabilitacji* niedotrzymanie ww. terminu wiąże się z sankcją w postaci obowiązku wpłaty 30% tych środków na rachunek PFRON. Dopiero z dniem 25 września 2016 r. weszły w życie przepisy art. 33 ust. 4a² *ustawy o rehabilitacji*¹⁰⁴ stanowiące, że również nieprzekazanie środków na ZFRON traktuje się na równi z niezgodnym z ust. 4 przeznaczeniem środków (wobec czego stosownie do art. 33 ust. 4a pracodawca ma obowiązek dokonania wpłaty 100% tych środków na rachunek ZFRON oraz, dodatkowo, 30% na rzecz PFRON).

Treść art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy budziła szereg wątpliwości interpretacyjnych, na co wskazywały również orzeczenia sądów administracyjnych.

Podział środków ZFRON na IPR i PI

Wątpliwości, co do prawidłowej wykładni art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o rehabilitacji

¹⁰² Środki odprowadzone na ZFRON, pochodzące ze źródeł określonych rodzajowo w tym przepisie, mogą zostać wykorzystane najpóźniej do końca następnego roku kalendarzowego. W przypadku niewykorzystania ich w tym terminie powinny one zostać przekazane PFRON.

¹⁰³ Jeden z kontrolowanych ZPCh nie dotrzymał również i tego terminu, w związku z czym wpłacił, na podstawie art. 33 ust. 4c *ustawy o rehabilitacji*, środki na rachunek PFRON: 13,6 tys. zł – z tytułu środków za 2013 r. przeznaczonych na IPR i niewykorzystanych do końca 2014 r. oraz 10,3 tys. zł – z tytułu środków za 2014 r. przeznaczonych na IPR i niewykorzystanych do końca 2015 r.

¹⁰⁴ Dodane art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2016 r. o zmianie *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1336). Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, regulacje wiązały się z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2016 r. (Sygn. akt II FSK 3574/13) wskazującą, że sankcją z art. 33 ust. 4a pkt 2 *ustawy o rehabilitacji* nie jest objęta sytuacja, w której prowadzący zakład pracy chronionej, mimo ciążącego na nim obowiązku z mocy art. 31 ust. 3 (przekazywanie środków uzyskanych z tytułu zwolnień na Fundusz i fundusz rehabilitacji), w ogóle nie przekazuje środków na fundusz rehabilitacji.

Jednym z problematycznych zagadnień była data powstania obowiązku wpłaty na rzecz PFRON 30% środków, mającej charakter sankcyjny. Wątpliwości mogły wynikać m.in. z rozbieżności pomiędzy art. 33 ust. 4a pkt 2 i art. 49 ust. 2 tej ustawy¹⁰⁵. Zgodnie ze stanowiskiem PFRON, zaprezentowanym w trakcie kontroli NIK, Fundusz przyjmował interpretację zakładającą, że powstrzymanie się z wpłaceniem środków na zakładowy fundusz rehabilitacji było równoznaczne z przeznaczeniem tych środków niezgodnie z wymogami art. 33 ust. 4 *ustawy o rehabilitacji* (momentem powstania zobowiązania był zatem dzień, w którym ujawniono fakt naruszenia przez pracodawcę warunków określonych w art. 33 ust. 4 *ustawy o rehabilitacji*). Zobowiązanie do wpłaty na PFRON powstawało z dniem ujawnienia nieprawidłowości, a nie z chwilą naruszenia przepisów *ustawy o rehabilitacji*)¹⁰⁶. Według naszej oceny, przejrzystość przepisów zwiększyć można przez zastąpienie w art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy słowa „niedotrzymanie”, zmienioną formą „niedotrzymania” – ze skutkiem w postaci doprecyzowania, że momentem powstania zobowiązania jest dzień ujawnienia nieprawidłowości.

Przypadki niedochowania terminów przekazywania środków na rachunek ZFRON

Ustalenia kontroli NIK wykazały przypadki dokonywania przez pracodawców wpłat na ZFRON z opóźnieniami, których zakres oznaczał przyszłe zastosowanie sankcji przewidzianych w przytoczonych przepisach ustawy.

Opis przypadków

W ramach kontroli jednego z ZPCh stwierdzono, że z wpłat na ZFRON należnych za sześć miesięcy objętych szczegółowym badaniem, w łącznej wysokości 125,0 tys. zł, aż 94,2 tys. zł (tj. 75,3%) zostało przekazane z opóźnieniami wynoszącymi od 14 do 97 dni. Łącznie, z należnych wpłat na ZFRON za lata 2014–2016 w łącznej wysokości 724,4 tys. zł zakład przelał z opóźnieniami kwotę 402,7 tys. zł (tj. 55,6%).

Sposób ewidencjonowania, gromadzenia i gospodarowania środkami ZFRON przez innego skontrolowanego przez NIK pracodawcę uniemożliwiał pełną weryfikację wywiązywania się przez niego z obowiązków nałożonych ustawą. Ustalenia kontroli wykazały, że na początku każdego roku obrotowego, na rachunku bankowym ZFRON znajdowały się niewykorzystane środki finansowe za rok poprzedni, które następnie niemal w całości przekazywano na inne rachunki bankowe zakładu. Przed zapłatą za wydatki na cele związane z rehabilitacją rachunek zasilano kwotą niezbędną do uregulowania zobowiązania, a następnie dokonywano tej zapłaty. Dodatkowo, w trakcie roku rachunek bankowy ZFRON zasilano środkami z innych rachunków, jednak terminy i kwoty tych zasileń nie były bezpośrednio powiązane z kwotami wpłat należnych na ZFRON za dany miesiąc czy miesiące. Pod koniec roku rachunek ban-

¹⁰⁵ Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów pracodawca był zobowiązany do dokonania wpłaty w wysokości 30% tych środków na Fundusz w terminie do 20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło (...) niedotrzymanie terminu, o którym mowa w ust. 3 pkt 3 – co sugerowało, że termin na dokonanie wpłaty jest uzależniony od zaistnienia zdarzenia polegającego na niedokonaniu wpłaty na ZFRON w terminie 7 dni od pozyskania tych środków. Art. 49 ust. 2 ustawy wskazywał natomiast, że pracodawcy dokonują wpłat w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat.

¹⁰⁶ Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, podobne stanowisko prezentował BON, a także sądy administracyjne (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 1037/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2017 r. sygn. akt III SA/Wa 173/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt VIII SA/Wa 934/16).

kowy zakładowego funduszu rehabilitacji był zasilany brakującą kwotą środków wynikającą z: bilansu otwarcia (niewykorzystane środki z poprzedniego roku), kwot należnych na ZFRON wpłat za dany rok, pomniejszonych o dokonane w ciągu roku wydatki, dotyczące rehabilitacji niepełnosprawnych pracowników, tj. cele, na jakie wg przepisów środki powinny być wykorzystywane. W związku z tym, nie było możliwe przyporządkowanie poszczególnych wpłat na rachunek ZFRON do kwot należnych za dany miesiąc lub kwartał, tj. dokładne ustalenie, która wpłata na rachunek bankowy, dotyczyła której należnej na ZFRON kwoty, a która – zwrotu środków przekazanych uprzednio na inne rachunki zakładu.

Również ustalenia niektórych kontroli, przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w byłych zakładach pracy chronionej, wskazywały na przypadki nieterminowego odprowadzania wpłat na rachunek ZFRON. U jednego z pracodawców (posiadającego status ZPCh do końca maja 2014 r.) ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2016 r. wskazywały na nieterminowe przekazywanie środków na zakładowy fundusz rehabilitacji od czerwca 2011 r. do maja 2014 r. Prezes Zarządu PFRON określił decyzją wysokość zobowiązania z tytułu 30% nieterminowo dokonanej wpłaty.

Organy uprawnione do kontroli ZFRON (wymienione w art. 33 ust. 6 ustawy) koncentrowały się na ustaleniu stanu faktycznego.

**Art. 33 ust. 4a pkt 1
ustawy o rehabilitacji
jako przykład
„martwego prawa”**

Zakres kontroli, prowadzonych przez urzędy skarbowe

Na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli dwa urzędy skarbowe przeprowadziły kontrole podatkowe u dwóch pracodawców objętych kontrolą NIK. Kontrole objęły swą tematyką prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków ZFRON. W obu przypadkach protokoły kontroli zawierały ustalenia stanu faktycznego, bez dokonania jego oceny (wskazania stanów prawidłowych i nieprawidłowych), bądź wskazania zaleceń pokontrolnych.

Jeżeli protokół z kontroli podatkowej wskazywał na nieprawidłowości, Prezes Zarządu PFRON miał możliwość prowadzenia postępowania, zmierzającego do wyegzekwowania należnych Funduszowi kwot (30%).

W przypadku przeznaczenia środków zakładowego funduszu rehabilitacji na cele niezgodne z ustawą pracodawca ma obowiązek dokonania zwrotu 100% kwoty na rachunek ZFRON, a ponadto dokonania wpłaty 30% tych środków na rzecz Funduszu. Przepisy *ustawy o rehabilitacji* nie określają przy tym: terminu na dokonanie przez pracodawcę zwrotu na rachunek ZFRON 100% środków przeznaczonych na cele niezgodne z ustawą, sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak też organu, który jest uprawniony do zastosowania tych sankcji. Może to w praktyce powodować sytuacje, w których pracodawcy celowo wydatkowali środki zakładowego funduszu rehabilitacji na cele niezwiązane z rehabilitacją, mając świadomość, że narażają się – w wyniku ewentualnej kontroli – jedynie na konieczność zwrotu 30% kwot, które przeznaczyli na inne cele.

Stanowiska BON i PFRON

W odpowiedzi na pytanie, jak Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych ocenił ww. lukę w obowiązujących przepisach, dyrektor BON wyjaśnił jedynie, że *do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie wpływały informacje o nagminnym nieprzekazywaniu środków na podstawie art. 33 ust. 4a pkt 1 ustawy o rehabilitacji*.

Wyjaśnienia te nie świadczą o rzeczywistej skali występowania zjawiska. Jak wyjaśniła p.o. Prezesa Zarządu PFRON, *wiele protokołów kontroli sporządzanych przez organy, o których mowa w art. 33 ust. 6 ustawy o rehabilitacji ogranicza się jedynie do opisu stanu faktycznego, bez dokonania oceny zebranego materiału i ustalonych faktów odnośnie gromadzenia lub gospodarowania środkami zakładowego funduszu rehabilitacji. (...) co do zasady dokumentacja sporządzana przez [te] organy (...) nie zawiera zaleceń lub wniosków pokontrolnych. Prawie zawsze wskazania takie zawierały protokoły kontroli przeprowadzanych przez urzędy kontroli skarbowej, natomiast protokoły sporządzone przez urzędy skarbowe – w nielicznych przypadkach. Jeśli w protokole kontroli są zapisywane wnioski lub zalecenia, to dotyczą one również obowiązku dokonania, przez pracodawcę, zwrotu na rachunek bankowy ZFRON 100% środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem.*

P.o. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśniła również, że *ustawa o rehabilitacji nie zawiera uregulowań, które umożliwiałyby wskazanym organom [uprawnionym do kontroli ZFRON, wymienionym w art. 33 ust. 6 ustawy, oraz Funduszowi], po ujawnieniu niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków zakładowego funduszu rehabilitacji, weryfikację wykonania przez pracodawcę powinności zwrotu 100% środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem na rachunek bankowy ZFRON. Treść art. 33 ust. 4a ustawy o rehabilitacji jednoznacznie wskazuje, że jest to zobowiązanie nałożone na pracodawcę, jednakże bez określenia zasad i sposobu kontroli wykonania tego obowiązku.*

Według naszej oceny, *ustawa o rehabilitacji* wymaga niezwłocznego uregulowania kwestii dotyczących terminu na dokonanie przez pracodawcę zwrotu na rachunek ZFRON 100% środków przeznaczonych na cele niezgodne z ustawą, sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, jak też organu władnego egzekwować jego wykonanie.

Kierownictwo Funduszu zwróciło również, w trakcie kontroli NIK, uwagę na istotne kwestie, związane z organami uprawnionymi do kontroli gromadzenia i gospodarowania środkami zakładowego funduszu rehabilitacji, jak też zasadami zlecania takich kontroli i wymiany z PFRON informacji na temat jej wyników.

P.o. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśniła, że *obecnie kontrole takie są prowadzone, zgodnie z art. 33 ust. 6 ustawy o rehabilitacji, przez właściwe terenowo urzędy skarbowe oraz urzędy celno-skarbowe. Kontrole (...) są inicjowane przez Fundusz. Fundusz nie ma wpływu na to, w jakim czasie i czy w ogóle przedmiotowa kontrola zostanie przeprowadzona. Zdarzają się odmowy przeprowadzenia wnioskowanej kontroli – ze względu na ekonomikę postępowania, braki kadrowe, obowiązki wynikające z odrębnych przepisów. Powszechne jest ograniczanie okresu podlegającego kontroli. W nielicznych przypadkach zakres kontroli uniemożliwia przeprowadzenie postępowania administracyjnego ze strony Funduszu. Sporadycznie zdarzają się sytuacje, gdy organy kontrolujące odmawiają przesłania protokołu kontroli, powołując się przy tym na tajemnicę skarbową. Ponadto, aspekty związane z ZFRON nie stanowią przedmiotu wnikliwych analiz dokonywanych przez urzędy skarbowe. Kontrolerzy z urzędów skarbowych często telefonicznie zwracają się z zapytaniami odnośnie zagadnień związanych z zakładowym funduszem rehabilitacji. Przedstawiane wyniki kontroli nierzadko nie są wystarczająco szczegółowe na potrzeby prowadzonych postępowań.*

Jednocześnie, zdaniem p.o. Prezesa Zarządu PFRON *przeniesienie zadania związanego z kontrolą gospodarowania środkami ZFRON na Fundusz nie wydaje się właściwe ze względu na: ograniczenia w dostępie do danych objętych tajemnicą skarbową np. w zakresie odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy;*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

brak dostępu do danych podatkowych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli; brak skutecznych narzędzi dyscyplinujących kontrolowanych pracodawców. W związku z nieprecyzyjnymi zapisami w ustawie o rehabilitacji odnośnie przepisów dotyczących wykroczeń kontrolerzy PFRON nie posiadają narzędzi, które pozwalają dyscyplinować kontrolowanych pracodawców utrudniających przeprowadzenie kontroli.

Przepisy ustawy o rehabilitacji nie określały ponadto zasad i organów uprawnionych do prowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania przez pracodawców obowiązków wynikających z art. 33 ust. 4a¹–4c ustawy, co mogło potencjalnie negatywnie wpływać na realizację zadań PFRON¹⁰⁷.

P.o. Prezesa Zarządu PFRON wyjaśniła, że art. 33 ust. 4c ustawy o rehabilitacji – dotyczący wpłaty do Funduszu uzyskanych w danym roku kalendarzowym środków zakładowego funduszu rehabilitacji pochodzących ze zwolnień podatkowych (...) oraz kwot pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (...), które nie zostały wykorzystane w terminie do dnia 31 grudnia następnego roku – jest poza zakresem kontroli. Z żadnego przepisu ustawy nie wynika możliwość przeprowadzenia kontroli w tym obszarze. Brak jest również uregulowań dotyczących sankcji wobec pracodawcy, który nie zastosuje się do powyższego przepisu. W takich przypadkach Fundusz może jedynie kierować wezwania do pracodawców w sprawie złożenia deklaracji z tego tytułu.

Redakcja przepisów art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy powodowała, że niektórzy z pracodawców nie zgadzali się ze stanowiskiem organów oceniających prawidłowość dokonania wydatków, które kwestionowały przypadki ich sfinansowania ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w razie naruszenia przepisów rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON (np. w sytuacjach, gdy pracodawca sfinansował wydatek z niewłaściwej „puli” środków, bądź poniósł wydatek niewymieniony w rozporządzeniu). Pracodawcy argumentowali wówczas, że środki zostały przeznaczone na szeroko rozumianą rehabilitację zawodową, społeczną i leczniczą pracowników lub byłych pracowników zakładu, nie doszło zatem do naruszenia ust. 4 art. 33 ustawy, co uzasadniałoby zastosowanie sankcji. Odmienne stanowisko prezentowały natomiast PFRON, BON i sądy administracyjne. Według naszej oceny, zasadne jest wprowadzenie zmiany brzmienia ust. 4a art. 33 ustawy o rehabilitacji, przez jednoznaczne wskazanie, że obowiązek dokonania odpowiednich wpłat ciąży na pracodawcy również w wyniku wydatkowania środków ZFRON niezgodnie z przepisami ww. rozporządzenia (o wprowadzenie takich zmian postulował również PFRON w propozycjach przekazywanych BON).

Zarówno ustalenia kontroli NIK, przeprowadzonych u pracodawców prowadzących ZPCh, jak i kontroli przeprowadzonych przez urzędy skarbowe¹⁰⁸ wskazały na przypadki finansowania ze środków zakładowego funduszu

Spory, co do oceny wydatkowania środków ZFRON niezgodnie z przepisami rozporządzenia

Finansowanie z ZFRON wydatków niezwiązanych z rehabilitacją osób niepełnosprawnych

¹⁰⁷ Przepisy art. 33 ust. 6 ustawy odnosiły się wyłącznie do kontroli realizacji przepisów ust. 1-4a ustawy przez urzędy skarbowe (od 1.03.2017 r. – naczelników urzędów skarbowych lub urzędów celno-skarbowych). Brak było zatem wskazania organu uprawnionego do kontrolowania m.in., czy pracodawca dopełnił obowiązku przekazania niewykorzystanych środków ZFRON na rzecz Funduszu (art. 33 ust. 4c ustawy).

¹⁰⁸ W badanym przez NIK okresie, bądź też na zlecenie NIK.

rehabilitacji osób niepełnosprawnych wydatków niezgodnych z ustawą o rehabilitacji lub naruszających przepisy rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON.

Przykłady

Jeden z pracodawców, w dwa tygodnie po zatrudnieniu członka rodziny (posiadającego orzeczenie o niepełnosprawności), częściowo sfinansował mu ze środków ZFRON przeznaczonych na realizację indywidualnych programów rehabilitacji (130 tys. zł z ceny wynoszącej 190 tys. zł) zakup samochodu osobowego. Pracownik nabył ten pojazd na własność. Środek transportowy nie był w żaden sposób przystosowany do potrzeb tej osoby niepełnosprawnej, nie przyczynił się do zmniejszenia jej ograniczeń zawodowych i nie był związany z wykonywaniem pracy na stanowisku administracyjnym. Pracodawca wyjaśnił, że podjął decyzję o akceptacji tego wydatku, ponieważ środki zgromadzone na ZFRON wystarczały na zakup wybranego przez pracownika modelu, przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb pozostałych osób niepełnosprawnych. Wydatkowana kwota stanowiła 75% wszystkich wydatków ze środków ZFRON w 2014 r. i 42% wydatków w badanych latach 2014–2016. Jej dokonanie naruszało zasady określone § 4a rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON¹⁰⁹.

W przypadku innego skontrolowanego pracodawcy, badanie próby 15 największych wydatków wykazało, że pracodawca wydatkował kwotę 255,5 tys. zł na cele inne niż rehabilitacja zawodowa, społeczna i lecznicza. 199,0 tys. zł zostało przekazanych na inne rachunki bankowe i posłużyły uregulowaniu zobowiązań ZPCh, natomiast pozostała kwota została przeznaczona m.in. na opłacenie opłaty wstępnej, opłaty leasingowej i ubezpieczenia nabytej maszyny, niezasadne opłacenie podatku od towarów i usług oraz materiału do działalności produkcyjnej, tj. wydatków niezwiązanych z rehabilitacją i niemieszczących się w katalogu wydatków przewidzianych ww. rozporządzeniem.

Dwóch kolejnych pracodawców poniosło wydatki na rzecz zatrudnionych osób. Jeden z nich sfinansował pracownikowi zakup odzieży roboczej i ochronnej, która zgodnie z przepisami Kodeksu pracy musiała być zagwarantowana każdemu pracownikowi, niezależnie od niepełnosprawności. Drugi ZPCh zakupił pracownikowi do domu, ze środków przeznaczonych na IPR, kabinę prysznicową oraz wielofunkcyjny robot kuchenny (zakupy nie przyczyniły się do zmniejszania ograniczeń zawodowych pracownika, a tylko takie wydatki były dopuszczalne w ramach realizacji indywidualnych programów rehabilitacji). W obu przypadkach wydatki te stanowiły relatywnie niewielką część środków ZFRON (u obu pracodawców wydatki rzędu 3–4 tys. zł odpowiadały za ok. 1,4% wszystkich dokonanych w badanym okresie).

Nieprawidłowości stwierdzono również w trakcie kontroli doraźnej, przeprowadzonej wcześniej przez NIK u jednego z pracodawców prowadzących ZPCh. Byłemu pracownikowi udzielona została bezzwrotna indywidualna pomoc finansowa w łącznej wysokości 10,5 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup żywności, środków higieny osobistej, opłacenie aktualizacji programów komputerowych służących do prowadzenia usług księgowych, zapłatę zaległego czynszu za mieszkanie (wydatki te nie mieściły się w celach określonych art. 33 ust. 4 ustawy i w przepisach ww. rozporządzenia). Ponadto, w momencie przy-

¹⁰⁹ Również w innych podobnych przypadkach PFRON negatywnie oceniał ich sfinansowanie ze środków ZFRON. Przykładowo, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej decyzją z 25 listopada 2016 r. utrzymał zaskarżoną decyzję Prezesa Zarządu PFRON, określając wysokość zobowiązania jednego z ZPCh w kwocie 541,2 tys. zł. Kwota ta stanowiła 30% środków ZFRON wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, przeznaczonych na zakup 20 środków transportowych, zakupu ubezpieczeń komunikacyjnych na te pojazdy oraz nabycia komputerów.

znania i przekazania części z nich (6,5 tys. zł) beneficjent pomocy był osobą samozatrudnioną (prowadzącą działalność gospodarczą), nie mieścił się zatem w określonej przez ustawodawcę grupie docelowej wsparcia, którą mogli stanowić pracownicy lub byli niepracujący pracownicy zakładu.

Na naruszenie zasad gospodarowania środkami ZFRON wskazały również ustalenia kontroli, przeprowadzonej u jednego z pracodawców przez urząd skarbowy, działający na zlecenie NIK. Kontrola wykazała sfinansowanie w ramach pomocy indywidualnej: kosztów „rehabilitacji” pracownika pełnosprawnego – w wysokości 2 tys. zł, a także zakupu biletów wstępu na koncert muzyczny, „zestawów świątecznych” i napojów alkoholowych – za łączną kwotę 17,6 tys. zł.

Przeznaczenie przez pracodawcę środków ZFRON na cele nieprzewidziane ustawą – niezależnie od tego, czy do dnia kontroli środki zostały zwrócone na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji, czy też nie – wiązało się z obowiązkiem dokonania wpłaty 30% tych kwot na rzecz Funduszu. Dotyczyło to również sytuacji przeznaczenia środków finansowych na cele wewnętrznej „pożyczki”, zakładającej np. okresowe przekazanie ich na rachunek bieżący firmy, w celu uregulowania zobowiązań płacowych lub opłacenia składek ZUS, a następnie dokonanie, po pewnym czasie, zwrotu środków na rachunek ZFRON. W konsekwencji pracodawca, który dokonywał wielokrotnych wewnętrznych „pożyczek” i korzystał ze środków ZFRON do okresowego poprawiania płynności finansowej zakładu, musiał liczyć się z wielokrotnie naliczonymi mu „karnymi” opłatami¹¹⁰. Z uwagi na prowadzenie obrotu tymi samymi środkami finansowymi, podstawy naliczenia wszystkich tych trzydziestoprocentowych opłat mogły łącznie przewyższyć wysokość środków zakładowego funduszu rehabilitacji w danym okresie (dla pracodawcy niezrozumiałym mógł być zarzut, że w danym roku sfinansował ze środków ZFRON niezgodnie z przeznaczeniem wydatki w wysokości przewyższającej zasób, którym dysponował w całym roku¹¹¹). W takim przypadku pracodawcę obciążały wyższe sankcje, niżby to miało miejsce w sytuacji jednorazowego wykorzystania całości środków ZFRON na cele niezgodne z ustawą i zwrócenia nienależnie pobranych kwot na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji np. dopiero w trakcie ewentualnej kontroli.

Brak maksymalnej wysokości sankcji przy nieprawidłowym wykorzystaniu ZFRON

Stanowisko dyrektora BON

Dyrektor BON poinformował, że podejście zakładające naliczanie opłaty 30% od każdorazowego, niezgodnego z przeznaczeniem, wydatku z ZFRON było aprobowane przez sądy administracyjne. Zdaniem Dyrektora BON, *brak maksymalnego limitu wpłat określonych w art. 33 ust. 4a ustawy o rehabilitacji ma funkcję dyscyplinującą pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy dysponują nierzadko znacznymi kwotami zgromadzonymi na ZFRON. Wprowadzenie limitu wpłat może zachęcać pracodawców do wykorzystywania środków ZFRON na cele inne niż określone w art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji.*

¹¹⁰ Podejście takie aprobowali również sądy administracyjne, np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2012 r. (sygn. akt III SA/WA 1406/11), czy też Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 listopada 2016 r. (sygn. akt II FSK 2800/14).

¹¹¹ Uwzględniając bilans otwarcia i środki podlegające odprowadzeniu w trakcie roku na rachunek ZFRON.

Według naszej oceny, naliczenie sankcji od kwoty przekraczającej wysokość zasobu, którym pracodawca dysponował w danym okresie przeczy założeniu racjonalności prawodawcy. Zasadne jest więc wprowadzenie do *ustawy o rehabilitacji* przepisów, ustalających maksymalną wysokość opłaty 30%, mającej charakter sankcyjny (np. przez wprowadzenie górnego limitu podstawy jej naliczenia, nieprzekraczającego rocznego zasobu ZFRON – tj. dla danego roku łącznie: bilansu otwarcia środków ZFRON i środków podlegających odprowadzeniu na rachunek bankowy zakładowego funduszu rehabilitacji w trakcie roku kalendarzowego)¹¹².

Zasoby finansowe
ZFRON jako źródło
wewnętrznych
„pożyczek”

Ustalenia naszej kontroli wskazały na przypadki okresowego wykorzystywania środków zakładowego funduszu rehabilitacji do pokrywania kosztów bieżącej działalności ZPCh. Różny był przy tym wymiar finansowy i długość okresów, w jakich pracodawcy korzystali z tych środków.

Przykłady

Jeden ze skontrolowanych ZPCh w sposób niemal ciągły dysponował dodatkowymi funduszami, gromadzonymi w ramach zakładowego funduszu rehabilitacji. Niewykorzystywane środki, pochodzące z poprzedniego roku, były w styczniu przekazywane na inne rachunki bankowe. Pracodawca dokonywał zasileń rachunku ZFRON bezpośrednio przez dokonanie zapłaty za wydatki na cele związane z rehabilitacją. Pod koniec roku, w wyniku uzgodnienia stanu ewidencyjnego zakładowego funduszu rehabilitacji z faktycznym stanem środków finansowych na rachunku, dokonywał uzupełnienia środków, zasilając rachunek brakującą kwotą. Pracodawca wyjaśnił, że okresowe przeznaczanie środków ZFRON na inne cele spowodowane było brakiem środków bieżących na terminowe regulowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i zobowiązań publicznoprawnych oraz zapłatę za materiały do produkcji. Brak odpowiednich zasobów finansowych miał być skutkiem nieterminowego otrzymywania zapłat od kontrahentów.

Kontrola, przeprowadzona przez urząd skarbowy u innego pracodawcy, który do końca maja 2014 r. prowadził ZPCh, stwierdziła dokonanie 42 „pożyczek” środków ZFRON w łącznej kwocie 2250,9 tys. zł. Prezes Zarządu PFRON określił wysokość zobowiązania z tytułu niezgodnego z ustawą wydatkowania środków w kwocie 677,0 tys. zł (30% ww. kwoty). Po wniesieniu w XI 2015 r. odwołania do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, pracodawca nie został powiadomiony (do dnia kontroli NIK) o jego wyniku.

Ustalenia przeprowadzonej wcześniej kontroli doraźnej NIK również wskazały na okresowe wykorzystywanie zasobu ZFRON na spłatę bieżących zobowiązań pracodawcy. W latach 2014–2016 dokonał on łącznie 55 przelewów (w jednorazowych wysokościach od kilku zł do 5,2 tys. zł) na inne rachunki bankowe; przelewy zwrotne były dokonywane po upływie od jednego do 206 dni. Łączna kwota środków finansowych, które były „pożyczane” przez pracodawcę (na co najmniej jeden dzień) z rachunków bankowych obsługujących ZFRON wyniosła 71,9 tys. zł i przekroczyła łączny zasób ZFRON, którym w tym okresie pracodawca dysponował (wynosił on 67,5 tys. zł)¹¹³.

¹¹² Przepis art. 33 ust. 4a pkt 2 *ustawy o rehabilitacji* był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 21 marca 2006 r. (sygn. K 13/05), który uznał zgodność z Konstytucją tego przepisu.

¹¹³ Na początek 2014 r. brak było niewykorzystanych środków, pochodzących z poprzednich okresów. W kolejnych latach 2014, 2015, 2016 na rachunek bankowy przekazał odpowiednio: 19,3 tys. zł, 18,3 tys. zł, 30,0 tys. zł, łącznie 67,5 tys. zł (różnica sumy pochodzi z zaokrąglenia poszczególnych kwot).

Wydatki sfinansowane środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w przypadku dwóch pracodawców rodziły zastrzeżenia pod kątem ich gospodarności.

Niegospodarność
w wydatkowaniu
środków ZFRON

Opis przypadków

Pracodawca skontrolowany w ramach kontroli planowej NIK, sfinansował w 2014 r. i 2016 r. wydatki na trzy jednodniowe szkolenia o różnej tematyce, zorganizowane dla grup od 12 do 15 zatrudnionych osób. Wszystkie szkolenia zostały przeprowadzone przez tę samą firmę, a ich łączny koszt wyniósł 82,6 tys. zł (z czego 76,0 tys. zł pokryto ze środków ZFRON). Według rozeznania rynku, przeprowadzonego przez NIK w 2017 r., koszt analogicznych szkoleń zorganizowanych dla takich samych grup przez inne podmioty świadczące na rynku usługi szkoleniowe wynosił od 2,5 tys. zł do 7,0 tys. zł w każdym z tych tematów, a łącznie dla trzech szkoleń – od 7,5 tys. zł do 19,1 tys. zł (uwzględniając rozpiętość cen ofertowych). Według wyjaśnień pracodawcy, oferty wybranej firmy były najtańsze na lokalnym rynku, co wynikało z przeprowadzonego przez niego rozeznania telefonicznego.

Pracodawca objęty kontrolą doraźną NIK dopuścił natomiast do sytuacji, w której wynagrodzenie komisji rehabilitacyjnej (niemal 10,0 tys. zł), związane z nadzorem nad realizacją indywidualnego programu rehabilitacji, sporządzonego dla jednego z pracowników niepełnosprawnych, wielokrotnie przekroczyło wartość sfinansowanych w związku z tym programem świadczeń dla tego pracownika (koszty szkolenia i zakupu sprzętu wyniosły niespełna 1,0 tys. zł). Nie zrealizowano przy tym wszystkich założeń IPR i nie zakupiono zaplanowanego sprzętu umożliwiającego przechowywanie leków. Sfinansowanie kosztów obsługi indywidualnego programu rehabilitacji na poziomie 90,5% wydatków poniesionych w ramach jego realizacji, z przeznaczeniem dla osoby niepełnosprawnej, godziło w zasadę wyrażoną w przepisach § 4a rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON. Zdaniem pracodawcy, przepisy prawa nie określały wysokości limitów wynagrodzeń komisji i nie zawierały ograniczeń kwotowych.

5.5. Zapewnianie pracownikom niepełnosprawnym odpowiednich warunków zatrudnienia

Przestrzeganie przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej przepisów *ustawy o rehabilitacji* podlega okresowej kontroli PIP, na podstawie art. 30 ust. 3c *ustawy o rehabilitacji* (z częstotliwością co najmniej raz na trzy lata). Zakłady pracy funkcjonujące na rynku otwartym nie podlegają natomiast systematycznej, okresowej kontroli PIP w tym zakresie.

Kontrola PIP
przeprowadzona
u 43 pracodawców rynku
otwartego

Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy, przeprowadzona w okresie maj – czerwiec 2017, na podstawie porozumienia z NIK¹¹⁴, objęła 43 pracodawców rynku otwartego otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń¹¹⁵, którzy w roku 2016 zatrudniali osoby niepełnosprawne o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności. Dotyczyła przestrzegania przez pracodawców przepisów prawnej ochrony pracy osób niepełnosprawnych oraz przystosowania obiektów, pomieszczeń i stanowisk pracy do potrzeb tych pracowników. Informacja o kontroli Państwowej Inspek-

¹¹⁴ Porozumienie zawarte w dniu 25 kwietnia 2005 r. między Najwyższą Izbą Kontroli a Państwową Inspekcją Pracy.

¹¹⁵ Działających na terenie województw: dolnośląskiego, lubelskiego, mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

cji Pracy oraz zbiorcze opracowanie wyników kontroli przeprowadzonych przez PIP, wraz z listą skontrolowanych zakładów pracy, zostały przedstawione w załączniku 6.5. do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

Przestrzeganie przepisów prawnej ochrony pracy

Stwierdzone przez PIP nieprawidłowości, związane z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych, dotyczyły 25,6% skontrolowanych pracodawców i polegały m.in. na nierzetelnym prowadzeniu akt osobowych pracowników lub braku wymaganych informacji w zawartych umowach o pracę. W przypadku 53,5% skontrolowanych zakładów stwierdzono niepełne lub nieprawidłowe zapisy w regulaminach pracy lub w przekazywanych pracownikom informacjach o warunkach zatrudnienia. W obowiązujących u 30,2% pracodawców dokumentach wewnątrzzakładowych niezgodnie z przepisami określono szczególne normy i wymiar czasu pracy pracowników posiadających orzeczenia o niepełnosprawności.

Nieprawidłowości dotyczące oceny ryzyka zawodowego PIP stwierdziła u 46,5% skontrolowanych pracodawców, a dotyczące obowiązku poddawania pracowników szkoleniom z zakresu bhp – u 23,3%. W przypadku profilaktycznych badań lekarskich pracowników niepełnosprawnych – u 9,3% pracodawców PIP stwierdziła nieprawidłowości polegające m.in. na dopuszczeniu do pracy pracownika bez poddania go profilaktycznemu, okresowemu badaniu lekarskiemu lub też bez przeprowadzenia kontrolnych badań lekarskich.

W zakresie kontroli czasu pracy, u 16,3% skontrolowanych pracodawców stwierdzono brak kart ewidencji czasu pracy lub nierzetelne prowadzenie tej ewidencji. Natomiast 30,2% pracodawców nie przestrzegało szczególnych norm czasu pracy pracowników niepełnosprawnych (np. nie udzielano pracownikom niepełnosprawnym co najmniej 11 godzin odpoczynku dobowego). W 11,6% podmiotów, pracownicy niepełnosprawni byli zatrudniani według takich rozkładów i systemów pracy, w których nie uwzględniano szczególnych norm pracy. Wymagało to uprzedniej zgody lekarza, której w tych przypadkach nie było. Najwięcej nieprawidłowości dotyczących uprawnień pracowników niepełnosprawnych do urlopu wypoczynkowego (stwierdzonych u 16,3% pracodawców) dotyczyło udzielania urlopu w częściach, z których żadna nie obejmowała 14 kolejnych dni kalendarzowych.

Kontrole wypłaty świadczeń, wynikających ze stosunku pracy, nie wykazały wypłacania wynagrodzeń niższych od minimalnej ustawowo określonej wysokości, wystąpiły jednak przypadki niewypłacenia pracownikom niepełnosprawnym należnych środków finansowych. Stwierdzono, że 23,3% skontrolowanych pracodawców nie wypłaciło tym pracownikom wynagrodzenia wraz z dodatkiem za przepracowane godziny nadliczbowe, 9,3% pracodawców nie uwzględniło dodatku za godziny przepracowane w porze nocnej, a 4,7% przekazało świadczenia nieterminowo. W jednym przypadku stwierdzono wypłatę wynagrodzenia w formie gotówkowej pracownikowi niepełnosprawnemu zgłoszonemu do dofinansowania.

Przeprowadzone przez PIP kontrole wykazały, że obiekty i pomieszczenia pracy u większości skontrolowanych podmiotów rynku otwartego zostały przystosowane do potrzeb zatrudnianych osób niepełnosprawnych,

Spełnianie wymogów dotyczących obiektów i pomieszczeń pracy oraz stanowisk pracy

nie stwierdzono także istotnych barier architektonicznych. PIP w 27,9% zakładów pracy stwierdziła jednak występowanie w pomieszczeniach i na drogach komunikacyjnych nieprawidłowości, które z punktu widzenia różnego rodzaju dysfunkcji osób niepełnosprawnych mogły stanowić dla nich zagrożenie (najczęściej brak oznakowania miejsc niebezpiecznych). W kontrolowanych zakładach pracy nie zatrudniano zazwyczaj osób z dysfunkcją układu ruchu, korzystających z pomocy ortopedycznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące stanu technicznego obiektów i pomieszczeń pracy wynikały najczęściej z nieprzewodzenia bieżących remontów. W 27,9% skontrolowanych zakładów pracy pomieszczenia higienicznosanitarne były zorganizowane niezgodnie z przepisami, odnoszącymi się do wyposażenia oraz stanu technicznego. Stwierdzono niezgodności organizacji i wyposażenia stanowisk pracy z normami wynikającymi z przepisów¹¹⁶. W 30,2% przypadków kontrole wykazały, że pracodawcy nie potwierdzili pomiarami skuteczności ochrony przeciwporażeniowej w przypadku uszkodzenia instalacji lub urządzeń elektrycznych. W 32,5% zakładów pracy nie zapewniono instrukcji bhp, dotyczących stosowanych procesów technologicznych, obsługi maszyn i innych urządzeń technicznych, transportu wewnątrzzakładowego oraz składowania i magazynowania towarów.

Porównanie wyników kontroli PIP przeprowadzonej u pracodawców rynku otwartego, w związku z kontrolą NIK, do wyników okresowych kontroli, przeprowadzonych przez PIP w zakładach pracy chronionej w 2016 r., wykazało, w przypadku pracodawców rynku otwartego, znacznie wyższy odsetek nieprawidłowości, szczególnie dotyczących przestrzegania przepisów prawnej ochrony pracy.

Wyniki okresowych
kontroli PIP w ZPCh
w 2016 r.

W 2016 r. PIP przeprowadziła, na podstawie art. 30 ust. 3c *ustawy o rehabilitacji*, okresowe planowe kontrole 377 zakładów pracy chronionej¹¹⁷.

Nieprawidłowości w zakładach pracy chronionej dotyczyły nieudzielania pisemnej informacji o niektórych warunkach zatrudnienia (6% skontrolowanych), podawania błędnej informacji o normach czasu pracy osób niepełnosprawnych (22%). Szczególne normy czasu pracy osób niepełnosprawnych nie były uwzględniane w regulaminach pracy i obwieszczeniach u 4% ZPCh. Brak oceny ryzyka zawodowego stwierdzono w 10% zakładów pracy chronionej, a w 22% była ona nieprawidłowa, gdyż nie uwzględniała wszystkich zagrożeń. Brak szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy stwierdzono w 13% ZPCh. Nie występowały w znaczącej skali nieprawidłowości dotyczące profilaktycznych badań lekarskich.

Nieprawidłowości w ewidencji czasu pracy wystąpiły w 8% zakładów. Większość pracowników niepełnosprawnych miała zgodę lekarza

¹¹⁶ Np. zbyt wąskie przejścia między stanowiskami pracy, zbyt mała powierzchnia stanowiska pracy, brak wyposażenia maszyn w osłony, urządzenia do bezpiecznego lub awaryjnego zatrzymania, nieoznakowanie barwami bezpieczeństwa krawędzi podestu roboczego, brak balustrady chroniącej przed upadkiem z wysokości, niedrożne drogi komunikacyjne oraz przejścia na stanowiskach pracy.

¹¹⁷ Dane na podstawie sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2016 roku; Warszawa 2017; str. 51–57.

na zatrudnianie powyżej obowiązujących norm czasu pracy wynikających ze szczególnych uprawnień, w tym w godzinach nadliczbowych w porze nocnej. W 5% zakładów pracodawcy nie udzielili pracownikom zaległych urlopów wypoczynkowych, a w 12% udzielili ich po 30 września następnego roku. W 15 skontrolowanych zakładach (4%) nie wypłacono wynagrodzenia za pracę (innych świadczeń ze stosunku pracy), wypłacono je nieterminowo, bądź w zaniżonej wysokości.

Nieprzystosowanie obiektów i pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych stwierdzono u siedmiu pracodawców (2%). Nieprawidłowości związane z przystosowaniem pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, w tym braki w wyposażeniu przeznaczonym dla osób niepełnosprawnych, wystąpiły w 10 zakładach (3%). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego stanu technicznego użytkowanych obiektów i pomieszczeń oraz braku zabezpieczenia lub oznakowania miejsc niebezpiecznych¹¹⁸. W 8% zakładów stwierdzono brak pomiarów skuteczności ochrony przeciwporażeniowej w przypadku uszkodzenia instalacji lub urządzeń elektrycznych, a w 11% – nieprawidłową organizację i wyposażenie stanowisk pracy.

¹¹⁸ PIP w sprawozdaniu zwróciła uwagę, że nieprawidłowości z zakresu technicznego bezpieczeństwa dotyczyły przede wszystkim tych zakładów pracy, których pracownicy wykonywali pracę w obiektach i pomieszczeniach użytkowanych przez pracodawcę, będących w jego dyspozycji. Pracownicy zatrudnieni u pracodawców świadczących usługi administrowania najczęściej wykonywali pracę w pomieszczeniach użytkowanych przez innych pracodawców lub u pracodawcy użytkownika, a w tych pomieszczeniach możliwości kontroli PIP były ograniczone ze względu na obowiązujące przepisy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy PFRON przeciwdziałał negatywnym zjawiskom w dofinansowaniu wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, a pracodawcy zapewniaли osobom niepełnosprawnym odpowiednie warunki zatrudnienia?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy PFRON prawidłowo udzielał dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych oraz egzekwował od pracodawców nienależnie pobrane środki?
2. Czy system kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków do otrzymania dofinansowania był adekwatny i skuteczny oraz czy skutecznie zwalczano i zapobiegano wyłudzeniom środków?
3. Czy zmiana w systemie dofinansowania wynagrodzeń osób niepełnosprawnych ze środków PFRON skutecznie wpłynęła na aktywizację osób niepełnosprawnych?
4. Czy pracodawcy spełniali warunki do otrzymania dofinansowania, a pracodawcy o statusie zakładu pracy chronionej prawidłowo gromadzili środki zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i przeznaczali je na finansowanie rehabilitacji osób niepełnosprawnych?

Kontrolą objęto 18 jednostek, w tym: PFRON (państwowy fundusz celowy, w rozumieniu *ustawy o finansach publicznych*, posiadający osobowość prawną) i 17 pracodawców, którzy otrzymali z PFRON dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono:

Kryteria kontroli

- w PFRON – na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- u przedsiębiorców – na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 i 5a *ustawy o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. legalności i gospodarności.

Lata 2014–2016 (z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 10 maja do 31 sierpnia 2017 r.

Okres objęty kontrolą

Działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, przeprowadzono w okresie od sierpnia do września 2017 r. ogólnopolskie badania ankietowe, w systemie badań internetowych Lime Survey, wśród pracodawców otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń w latach 2014–2016 oraz wśród osób niepełnosprawnych. Kwestionariusze ankiet skierowanych do pracodawców zostały im przekazane za pośrednictwem PFRON.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Celem badania pracodawców było zebranie ich opinii na temat funkcjonowania systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w formie dofinansowania ich wynagrodzeń. Odpowiedzi na ankietę udzieliło 3757 pracodawców, w tym 3365 pracodawców rynku otwartego (89,6%) oraz 392 pracodawców rynku chronionego (10,4%).

Celem anonimowej ankiety skierowanej do osób niepełnosprawnych było uzyskanie informacji na temat sytuacji tych pracowników na rynku pracy w latach 2014–2016. Odpowiedzi na ankietę udzieliło 537 osób deklarujących się jako osoby niepełnosprawne.

Wyniki badań ankietowych przedstawiono w załączniku 6.4 do informacji o wynikach kontroli.

Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, uzyskano informacje od: powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności (dotyczące zweryfikowania danych badanych przez NIK orzeczeń o niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych) oraz organów emerytalnych (dotyczące zweryfikowania posiadania ustalonego prawa do emerytury przez pracowników niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności).

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Na podstawie art. 12 pkt 3 *ustawy o NIK* zlecono dwóm urzędem skarbowym kontrolę dwóch pracodawców, którzy w kontrolowanym okresie prowadzili zakłady pracy chronionej, w zakresie gromadzenia i gospodarowania środkami ZFRON.

Na wniosek NIK, w realizacji kontroli współdziałała Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). W okresie od maja do czerwca 2017 r. sześć okręgowych inspektoratów pracy (we Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu) przeprowadziło kontrolę 43 pracodawców otwartego rynku pracy, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

PIP objęła kontrolą lata 2015–2017. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: przestrzeganie przepisów ochrony pracy w odniesieniu do zatrudnionych osób niepełnosprawnych, spełnianie podstawowych wymagań dotyczących obiektów i pomieszczeń pracy oraz stanowisk pracy w zakładach pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne. W kontrolowanych zakładach pracowało 689 osób posiadających orzeczenia o niepełnosprawności.

Zbiorcze opracowanie wyników kontroli PIP zostało przedstawione w załączniku 6.5 do informacji o wynikach kontroli.

Pozostałe informacje

Rezultaty kontroli NIK przeprowadzonej u pracodawców, zwymiarowane finansowo, objęły: nienależnie otrzymane dofinansowanie – 1971,6 tys. zł (w trakcie kontroli lub po jej zakończeniu pracodawcy zwrócili łącznie 64,7 tys. zł), nienależne dofinansowanie w wysokości 1,9 tys. zł do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego z ustalonym prawem do emerytury, które jednak nie zostało wypłacone ze względu na odmowę PFRON, spowodowaną innymi przyczynami (nieterminowym opłacaniem składek ZUS), środki zatrzymane przez pracodawcę i nieterminowo odprowadzone na rachunek ZFRON – 402,7 tys. zł, a także zasoby pieniężne ZFRON wydatkowane z naruszeniem prawa lub należytego zarządzania finansami – 1542,7 tys. zł (po zakończeniu kontroli jeden z pracodawców dokonał wpłaty, na rachunek ZFRON, 130 tys. zł tytułem zwrotu środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem). Charakter niektórych z tych naruszeń wiąże się z przysługującymi karnymi opłatami na rzecz PFRON wg stawki 30%, w łącznej wysokości

ści 261,3 tys. zł. Ustalenia kontroli przeprowadzonej w PFRON wykazały natomiast: uchybienia w zakresie sprawozdawczości – na kwotę 170 783,9 tys. zł, a także nieprawidłowości wiążące się z uszczupleniem środków publicznych w łącznej wysokości 14 667,7 tys. zł¹¹⁹, bądź wydatkowaniem ich z naruszeniem prawa – 1022,4 tys. zł¹²⁰. PFRON – jeszcze w trakcie kontroli – podjął działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości. Wskutek szczegółowego przeglądu spraw, zakończonego już po kontroli, zidentyfikował dodatkowe przypadki dotyczące stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości (kwota uszczuplenia środków publicznych wzrosła do 16 926,8 tys. zł, a kwota środków wydankowanych z naruszeniem prawa – do 1314,2 tys. zł)¹²¹, zablokował jednocześnie dalszą, niezasadną wypłatę dofinansowania jednostkom budżetowym (w wysokości 1099,1 tys. zł).

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 37 wniosków pokontrolnych do 12 jednostek, z tego:

1) do PFRON – 10 wniosków dotyczących:

- wykorzystywania w trakcie kontroli uprawnień PFRON do pozyskiwania zeznań świadków, wyjaśnień, przeprowadzania oględzin, w celu zmniejszenia ryzyka wyłudzeń środków Funduszu poprzez fikcyjne zatrudnianie pracowników, połączonego z dokumentowaniem tych czynności w aktach kontroli;
- ujmowania w protokołach kontroli zapisów o wyniku badania ewidencji czasu pracy i list obecności pracowników niepełnosprawnych;
- podjęcia działań organizacyjnych zmierzających do zakończenia długotrwałych postępowań w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania oraz do zapewnienia sprawnego prowadzenia bieżących postępowań, a w razie niedotrzymania ustawowego terminu, dopełniania obowiązków informowania strony o niezatawieniu sprawy oraz wyznaczenia nowego terminu;
- podjęcia działań organizacyjnych, mających na celu zapewnienie wszczynania postępowań w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania bezpośrednio po upływie terminu płatności określonego w wezwaniu do zwrotu środków;
- kontynuowania przeglądu postępowań administracyjnych prowadzonych pod kątem weryfikacji, czy wszystkie ostateczne decyzje w sprawie nienależnie pobranych środków zostały przekazane do właściwych komórek organizacyjnych celem podjęcia działań windykacyjnych i ujęcia w księgach rachunkowych PFRON oraz poinformowania NIK o wynikach tego przeglądu;

¹¹⁹ W związku ze sprawami, w których do rozpoczęcia kontroli NIK Fundusz nie wszczął postępowań w sprawie zwrotu nienależnie otrzymanych przez beneficjentów środków lub nie skierował spraw na ścieżkę postępowania windykacyjnego.

¹²⁰ W związku z dofinansowaniem niezasadnie przekazanym jednostkom budżetowym.

¹²¹ Fundusz poinformował przy tym o: ujęciu w księgach rachunkowych wszystkich wydanych decyzji w sprawie zwrotu dofinansowania, a także o podjęciu działań, zmierzających do wyegzekwowania zwrotu środków, niezasadnie wypłaconych jednostkom budżetowym.

- zapewnienia jednolitych i terminowych działań wobec pracodawców, w przypadku których wystąpił brak możliwości przeprowadzenia postępowania sprawdzającego lub kontroli;
- zweryfikowania prawidłowości odprowadzania składek ZUS przez dwa podmioty, a w przypadku jednego z nich także pozostałych zidentyfikowanych ryzyk wykazanych w analizie przedkontrolnej, jak również wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnego dofinansowania, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości;
- bezzwłocznego kierowania, w uzasadnionych przypadkach, wniosków o wszczęcie egzekucji komorniczej wobec osób skazanych prawomocnymi wyrokami za przestępstwa na szkodę PFRON;
- przygotowania i wdrożenia procedury działań związanych z udzielaniem dofinansowania podmiotom, wobec których prowadzone są czynności dochodzeniowo-śledcze przez organy ścigania;
- udostępniania danych osobowych, w szczególności o stanie zdrowia osób niepełnosprawnych, zgromadzonych w bazach i systemach informatycznych Funduszu, wyłącznie podmiotom uprawnionym do dostępu do takich danych i na zasadach zgodnych z ustawą o ochronie danych osobowych;

2) do siedmiu z 12 skontrolowanych pracodawców rynku otwartego – 13 wniosków dotyczących:

- terminowego ponoszenia miesięcznych kosztów płacy pracowników: regulowania zobowiązań z tytułu składek na ZUS (pięć wniosków) oraz podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników (jeden wniosek);
- skorygowania wniosków o dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych o umiarkowanym lub lekkim stopniu niepełnosprawności, którzy posiadali ustalone prawo do emerytury, w związku z czym dofinansowanie na nich nie przysługiwało (trzy wnioski);
- skorygowania wniosków o dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, który nie posiadał schorzenia szczególnego uprawniającego do zwiększonego dofinansowania (jeden wniosek);
- rzetelnego wypełniania miesięcznych informacji INF-D-P w zakresie: kwoty pomocy publicznej i pomocy de minimis otrzymanej przez składającego w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą (jeden wniosek);
- wyeliminowania przypadków nieterminowego wypłacania wynagrodzeń (jeden wniosek);
- zgodnego ze stanem faktycznym wypełniania wniosków o dofinansowanie w zakresie stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz średniego stanu zatrudnienia ogółem za 12 miesięcy poprzedzających okres sprawozdawczy (jeden wniosek);
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie bieżącego analizowania uprawnień do otrzymania dofinansowania (jeden wniosek).

3) do czterech z pięciu skontrolowanych pracodawców posiadających status zakładu pracy chronionej – 14 wniosków dotyczących m.in.:

- przeznaczania środków ZFRON wyłącznie na cele określone w ustawie o rehabilitacji i rozporządzeniu MPiPS w sprawie ZFRON (trzy wnioski);
- dokonywania wpłat na rachunek ZFRON w terminie określonym w ustawie o rehabilitacji (dwa wnioski);
- wpłacania składek na ZUS w terminach ustalonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych;
- sporządzania deklaracji ZUS i PIT zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz terminowego ponoszenia kosztów płacy, w tym składek na ZUS;
- rzetelnego sporządzania wniosków o dofinansowanie;
- skorygowania wniosków o dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, który nie posiadał schorzenia szczególnego uprawniającego do zwiększonego dofinansowania;
- wypłacania wynagrodzeń pracownikom w terminach określonych w Kodeksie pracy oraz w przekazanych pracownikom pismach informujących o warunkach zatrudnienia;
- aktualizacji zapisów zakładowego regulaminu wykorzystania środków ZFRON;
- ujmowania w ewidencji ZFRON tylko środków, które wydatkowane były z rachunku prowadzonego dla tych środków oraz skorygowania w tym zakresie ewidencji za 2016 r.;
- wykorzystywania rozliczeniowego rachunku bankowego środków ZFRON wyłącznie do gromadzenia i wydatkowania środków na cele związane z ZFRON;
- uwzględnienia w wydatkowaniu środków ZFRON: zasady celowości, oszczędności i optymalnego doboru metod i środków realizacji w stosunku do zakładanych efektów, trybu udzielania pomocy określonego zakładowym regulaminem, obowiązku korzystania wyłącznie z rachunku bankowego prowadzonego dla tych środków lub z kasy ZFRON (w celu ich wypłaty osobom niepełnosprawnym oraz osobom uprawnionym do pomocy indywidualnej ze środków tego funduszu);
- przestrzegania podawania we wnioskach o przyznanie pomocy indywidualnej numeru PESEL lub numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy.

Na dzień 5.02.2018 r. z 37 wszystkich wniosków pokontrolnych, 18 zostało zrealizowanych, dziewięć było w trakcie realizacji, a 10 pozostawało niezrealizowanych.

Trzy jednostki złożyły łącznie 18 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Pięć zastrzeżeń zostało w całości uwzględnionych, pięć – uwzględniono w części, zaś pozostałe osiem oddalono.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
Delegatura w Lublinie (koordynująca kontrolę)	1.	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w Warszawie	Dorota Habich – pełniąca obowiązki Prezesa Zarządu PFRON od dnia 15 czerwca 2017 r. ¹²²	opisowa
	2.	Spółdzielnia Socjalna Józefowskie Centrum Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej w Józefowie	Sławomir Kawa, prezes zarządu spółki	opisowa
	3.	„Intrograf–Lublin” Spółka Akcyjna w Lublinie	Piotr Taracha, prezes zarządu	opisowa
	4.	„Spin” Spółdzielczy Zakład Pracy Chronionej w Chełmie	Leszek Bajkowski, prezes zarządu	opisowa
Delegatura w Gdańsku	5.	„THOR OCHRONA” Spółka z o.o. w Gdańsku	Zbigniew Zygmuntowski, Dariusz Rybarczyk, członkowie zarządu spółki	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	6.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Bormech” Spółka z o.o. w Charnowie	Rafał Borecki, Dariusz Roman, członkowie zarządu spółki	pozytywna
	7.	Mieczysław Gniedziejko ZPCh Produkcja Odzieży Ochronnej i Roboczej „Migra” Lębork	Mieczysław Gniedziejko, właściciel	pozytywna (w zakresie spełniania warunków do otrzymania dofinansowania), negatywna (w zakresie gospodarowania środkami ZFRON)
Delegatura w Katowicach	8.	Formacja EU Spółka z o.o. Spółka komandytowa w Zabrze	Zenon Marczak, prezes zarządu spółki	negatywna
	9.	Constantia ColorCap Spółka z o.o. w Jejkowicach	Gerhard Sauer, Witold Dubiński, zarząd spółki	pozytywna
	10.	TREND Lisowska Spółka Jawna w Częstochowie	Stanisława Lisowska, Anna Lisowska, Andrzej Lisowski ¹²³	negatywna

¹²² Poprzednio: Robert Kwiatkowski – Prezes Zarządu PFRON od 27 kwietnia 2016 r. do 14 czerwca 2017 r.; Teresa Hernik – pełniąca obowiązki Prezesa Zarządu PFRON od 15 stycznia 2016 r. do 27 kwietnia 2016 r.; Prezes Zarządu PFRON od 6 marca 2014 r. do 14 stycznia 2016 r.; Jacek Brzeziński – pełniący obowiązki Prezesa Zarządu PFRON od 16 sierpnia 2013 r. do 5 marca 2014 r.

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
Delegatura w Poznaniu	11.	Zakład Przemysłu Mięsnego Biernacki Spółka z o.o. w Golinie	Tomasz Kubik, prezes zarządu spółki	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	12.	Bąkowski Tadeusz Zakład Remontowo-Budowlany DANBUD w Kleczewie	Tadeusz Bąkowski, właściciel	pozytywna
	13.	Zakład Produkcyjno-Handlowy „JUWAX” Jerzy Jęch w Kwilczu	Jerzy Jęch, właściciel	pozytywna
Delegatura w Warszawie	14.	ELKOM TRADE Spółka Akcyjna w Warszawie	Tomasz Piersa, prezes zarządu spółki	negatywna
	15.	Zakłady Przemysłu Odzieżowego „MARJOSS” P.P. M. Długokęcka, J. Długokęcki Spółka Jawna w Sierpcu	Maria Krystyna Długokęcka i Józef Stefan Długokęcki, wspólnicy	pozytywna
	16.	Drukarnia Art. Kazimierz Jannasz Warszawa	Kazimierz Jannasz, właściciel	opisowa
Delegatura we Wrocławiu	17.	Markoni Usługi – Jerzy Markiewicz Świdnica	Jerzy Markiewicz, właściciel	pozytywna
	18.	Agencja Ochrony Mienia 888 Spółka z o.o. w Strzelinie Strzelin	Krystyna Migalska, prezes zarządu spółki	pozytywna

Przy opracowaniu niniejszej Informacji o wynikach kontroli wykorzystano również niektóre ustalenia z kontroli doraźnej nr R/17/001 – *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, zatrudnionych przez pracodawców z terenu województwa lubelskiego, ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz gospodarowanie środkami zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez zakłady pracy chronionej*, przeprowadzonej przez NIK w PFRON oraz u dwóch pracodawców z terenu województwa lubelskiego, którzy korzystali z dofinansowania do wynagrodzeń.

Inne uwagi

¹²³ Zgodnie z umową spółki, do prowadzenia spraw spółki uprawnieni byli Stanisława Lisowska, Anna Lisowska oraz Spółka z o.o. „UNIPROFIL Drzwi”, w której funkcję prezesa zarządu sprawował Andrzej Lisowski.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Miesięczne
dofinansowanie
do wynagrodzeń
pracowników
niepełnosprawnych

Zgodnie z art. 26a ust. 1 *ustawy o rehabilitacji* pracodawcy zatrudniającemu osoby niepełnosprawne przysługuje miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, które zostały ujęte w prowadzonej przez PFRON ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Fundusz prowadzi ww. ewidencję (na podstawie art. 26b ust. 1 powołanej ustawy), wykorzystując numer PESEL oraz pozostałe dane z przekazywanych mu przez pracodawców drogą elektroniczną i papierową, razem z wnioskiem o wypłatę miesięcznego dofinansowania, miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach i rodzaju niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych (art. 26c ust. 1 ustawy).

Stawki dofinansowania

Do końca marca 2014 r. stawki miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego były uzależnione od statusu jego pracodawcy (inne stawki dla zakładów pracy chronionej oraz inne – dla pozostałych pracodawców, z tzw. „otwartego rynku”). Wskazane w art. 26a ust. 1 i 1b *ustawy o rehabilitacji* stawki, obowiązujące dla zakładów pracy chronionej, wynosiły (dla pełnego etatu):

- w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności – 180% najniższego wynagrodzenia¹²⁴ (tym samym dla okresu I–III 2014 r. stawka wynosiła $180\% \times 1500 \text{ zł}^{125} = 2700 \text{ zł}$);
- w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – 100% najniższego wynagrodzenia (stawka dla I–III 2014 r. 1500 zł);
- w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności 40% – najniższego wynagrodzenia (stawka dla I–III 2014 r. 600 zł).

Podane stawki podlegały dodatkowo zwiększeniu o równowartość 40% najniższego wynagrodzenia (w okresie od stycznia do marca 2014 r. o 600 zł) w przypadku osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidomych.

Dla pracodawców nieposiadających statusu zakładu pracy chronionej przewidziano (na mocy art. 68gb w związku z art. 68gc ustawy) stawki w wysokości odpowiadającej 70% kwot przysługujących zakładom pracy chronionej,

¹²⁴ Zgodnie z definicją wskazaną w art. 2 pkt 1 *ustawy o rehabilitacji*, pod pojęciem „najniższego wynagrodzenia” należało rozumieć minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w grudniu poprzedniego roku.

¹²⁵ Zgodnie z art. 68gc *ustawy o rehabilitacji*, wprowadzonym na mocy art. 3 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645), za okresy od stycznia 2014 r. do marca 2014 r. miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, określone w art. 26a ustawy, przysługiwało w wysokości i na zasadach obowiązujących w roku 2013. Wysokość wynagrodzenia, stanowiącego podstawę obliczenia stawek dofinansowania do wynagrodzeń za okres I–III 2014 r. wynikała z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2012 r. (Dz. U. Nr 192, poz. 1141) i wynosiła 1 500 zł.

a w przypadku osób niepełnosprawnych, u których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz pracowników niewidomych – 90%.

Od dnia 1 kwietnia 2014 r.¹²⁶ obowiązują jednolite stawki, przysługujące wszystkim pracodawcom, niezależnie od ich statusu (art. 26a ust. 1 ustawy):

- 1800 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności;
- 1125 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;
- 450 zł – w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Wysokość dofinansowania dla osób niepełnosprawnych, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe, lub epilepsję oraz niewidomych, kwoty dofinansowania ulegały zwiększeniu o 600 zł (art. 26a ust. 1b)¹²⁷.

Przepisy art. 26a ust. 4 *ustawy o rehabilitacji* (obowiązujące w całym kontrolowanym okresie) przewidywały jednocześnie, że kwota miesięcznego dofinansowania nie mogła przekroczyć kwoty 90% faktycznie i terminowo poniesionych miesięcznych kosztów płacy¹²⁸, a w przypadku pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 75% tych kosztów.

Zgodnie z art. 48a ust. 2 *ustawy o rehabilitacji*, środki Funduszu, przyznane pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą na podstawie art. 26, art. 26a, art. 26d i art. 32 ust. 1 pkt 2 stanowiły pomoc na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1). Pomoc udzielana ze środków państwa, dowolnemu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, stanowiła więc pomocą publiczną.

Górne poziomy stawek dofinansowania do wynagrodzeń prezentuje tabela:

¹²⁶ Zmiana art. 26a ust. 1 zdanie drugie, dokonana na podstawie art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645).

¹²⁷ Zmiana art. 26a ust. 1b dokonana na podstawie art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645).

¹²⁸ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4a ustawy, przez koszty płacy należało rozumieć wynagrodzenie brutto oraz finansowane przez pracodawcę obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe naliczone od tego wynagrodzenia i obowiązkowe składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Tabela nr 1

Wysokość maksymalnego dofinansowania do wynagrodzeń

Stopień niepełności	Schorzenie specjalne	I-III 2014 r.		od IV 2014 r.
		termin składania wniosku:		
		20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczą		25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczą
		Pracodawcy nieprowadzący ZPCh	Pracodawcy prowadzący ZPCh	Wszyscy pracodawcy
znaczny	ze schorzeniem specjalnym	2 970 zł	3 300 zł	2 400 zł
	bez schorzenia specjalnego	1 890 zł	2 700 zł	1 800 zł
umiarkowany	ze schorzeniem specjalnym	1 890 zł	2 100 zł	1 725 zł
	bez schorzenia specjalnego	1 050 zł	1 500 zł	1 125 zł
lekki	ze schorzeniem specjalnym	1 080 zł	1 200 zł	1 050 zł
	bez schorzenia specjalnego	420 zł	600 zł	450 zł

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia MPiPS z 2009 r., rozporządzenia MPiPS z 2014 r. i rozporządzenia MRPiPS z 2016 r.

Warunki otrzymania dofinansowania

Miesięczne dofinansowanie przysługiwało w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy pracownika¹²⁹ (art. 26a ust. 6 ustawy o rehabilitacji). W przypadku, gdy osoba niepełnosprawna była zatrudniona u więcej niż jednego pracodawcy:

- w wymiarze czasu pracy nieprzekraczającym ogółem pełnego wymiaru czasu pracy, miesięczne dofinansowanie przysługiwało poszczególnym pracodawcom, w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy tej osoby (art. 26b ust. 2 ustawy);
- w wymiarze czasu pracy przekraczającym ogółem pełny wymiar czasu pracy, miesięczne dofinansowanie przysługiwało w wysokości nieprzekraczającej kwoty maksymalnej dla osoby zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy; miesięczne dofinansowanie w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy tej osoby w pierwszej kolejności przysługiwało pracodawcy, który wcześniej zatrudnił tę osobę (art. 26b ust. 2a ustawy).

¹²⁹ Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o rehabilitacji czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo, przy czym w myśl art. 15 ust. 2 tej ustawy czas pracy osoby zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (przed 16.07.2014 r. skrócone normy obowiązywały wyłącznie wtedy, gdy pracownik przedstawił zaświadczenie o celowości ich stosowania, wydane przez lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarza sprawującego opiekę nad osobą niepełnosprawną; w okresie późniejszym zniesiono ten wymóg i normy miały zastosowanie w odniesieniu do wszystkich pracowników zaliczonych do ww. grup).

Dofinansowanie nie przysługiwało na pracowników zaliczonych do umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności, którzy mieli ustalone prawo do emerytury (art. 26a ust. 1a¹ pkt 1 ustawy).

Zgodnie z art. 26a ust. 1a1 pkt 1a *ustawy o rehabilitacji*, miesięczne dofinansowanie nie przysługiwało do wynagrodzeń wypłaconych po dniu złożenia wniosku. Przepis ten został dodany 1 lipca 2016 r.; we wcześniejszym okresie brak było obowiązku dokonania wypłaty wynagrodzeń przed złożeniem wniosku – wymogiem było, aby koszty płacy zostały poniesione faktycznie i terminowo (art. 26a ust. 4 ustawy)¹³⁰. Chodziło w szczególności o dochowanie:

- 1) terminu wypłaty wynagrodzenia pracownika (art. 85 Kodeksu pracy¹³¹; z uwzględnieniem układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania, zapisów umowy o pracę);
- 2) terminu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, ubezpieczenie zdrowotne (art. 47 ust. 1 i 4 *u.s.u.s.*¹³²);
- 3) terminu wpłaty do urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób, które uzyskują przychody m. in. ze stosunku pracy (art. 38 *u.p.d.o.f.*¹³³).

Wynagrodzenie pracownika niepełnosprawnego, objęte dofinansowaniem, musiało zostać przekazane na jego rachunek bankowy lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej albo na adres zamieszkania tego pracownika, za pośrednictwem osób prawnych prowadzących działalność w zakresie doręczania kwot pieniężnych (art. 26a ust. 1a¹ pkt 2 ustawy o rehabilitacji).

¹³⁰ Wskazywał na to też m. in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2013 r. (sygn. akt V SA/Wa 2083/13).

¹³¹ Wypłaty wynagrodzenia za pracę dokonuje się co najmniej raz w miesiącu, w stałym i ustalonym z góry terminie. Wynagrodzenie za pracę płatne raz w miesiącu wypłaca się z dołu, niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego. Jeżeli ustalony dzień wypłaty wynagrodzenia za pracę jest dniem wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłaca się w dniu poprzedzającym.

¹³² Do 10 dnia następnego miesiąca – dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie, do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, do 15 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników. Należy mieć przy tym na uwadze przepisy art. 31 *u.s.u.s.*, zgodnie z którymi do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio m. in. art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.). W myśl art. 12 § 5 tej ustawy, jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy.

¹³³ Stosownie do art. 38 ust. 1 *u.p.d.o.f.* płatnicy przekazują kwoty pobranych zaliczek na podatek dochodowy, na rachunek urzędu skarbowego, w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrano zaliczki. W przypadku płatników, będących ZPCh, kwoty pobranych zaliczek na podatek dochodowy podlegają natomiast przekazaniu: w 40% na PFRON i w 60% na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych – przy czym w myśl art. 38 ust. 2 *u.p.d.o.f.* w przypadku, gdy dochód podatnika uzyskany od początku roku u tego płatnika przekroczył kwotę pierwszego progu podatkowego, zaliczki za okres od następnego miesiąca są przekazywane na zasadach ogólnych, na rachunek urzędu skarbowego. Należy mieć przy tym na uwadze, że ww. podziałowi 40%/60% będą podlegać jedynie zaliczki od przychodów wymienionych w art. 12 tej ustawy (ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy) oraz od zasiłków pieniężnych wypłacanych z ubezpieczenia społecznego, tym samym zaliczki od przychodów z tytułu umów cywilnoprawnych będą podlegały „standardowemu” odprowadzeniu na rachunek urzędu skarbowego. Przepisy art. 38 ust. 2a *u.p.d.o.f.* odnoszą się do sytuacji, gdy płatnik utracił status ZPCh.

Miesięczne dofinansowanie nie przysługiwało pracodawcy zatrudniającemu co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i nieosiągającemu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych¹³⁴ w wysokości co najmniej 6% (art. 26a ust. 1a ustawy).

Pomoc ze środków Funduszu (w świetle art. 48a ust. 3 ustawy) nie mogła zostać udzielona lub wypłacona pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą:

- 1) znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej według kryteriów określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących udzielania pomocy publicznej;
- 2) na którym ciążył obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z wcześniejszych decyzji Komisji Europejskiej, uznających pomoc za niezgodną z prawem oraz ze wspólnym rynkiem;
- 3) jeżeli udzielenie pomocy w formie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia skutkowałoby przekroczeniem kwoty 10 mln euro rocznej pomocy na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych u tego pracodawcy.

Niedopełnienie warunku dotyczącego sposobu przekazania wynagrodzenia pracownikowi niepełnosprawnemu, poniesienie przez pracodawcę kosztów płacy z uchybieniem terminów, wynikających z odrębnych przepisów, przekraczającym 14 dni oraz niespełnienie przez pracodawcę wykonującego działalność gospodarczą warunków udzielenia pomocy ze środków Funduszu wiązało się z wydaniem decyzji Prezesa Zarządu PFRON o odmowie wypłaty dofinansowania (art. 26a ust. 9a *ustawy o rehabilitacji*).

Obowiązki ciążące na pracodawcy

Aby otrzymać dofinansowanie pracodawcy składają Funduszowi comiesięczne informacje o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach i rodzaju niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych, a także wnioski o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dany miesiąc. Dokumenty te są przekazywane elektronicznie, mogą również zostać przesłane w wersji papierowej (art. 26c ust. 1 i ust. 1a).

Szczegółowe warunki udzielania miesięcznego dofinansowania, tryb jego przekazywania, terminy składania i wzory: miesięcznej informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach i rodzaju niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych (według wzoru pod nazwą INF-D-P) oraz wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dany miesiąc (według wzoru pod nazwą Wn-D) zostały określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 26c ust. 6 *ustawy o rehabilitacji* – kolejnych rozporządzeniach w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych: rozporządzeniu MPiPS z 2009 r., rozporządzeniu MPiPS z 2014 r. oraz rozporządzeniu MRPiPS z 2016 r.

Wnioski o wypłatę miesięcznego dofinansowania za okres do marca 2014 r. pracodawca miał składać w terminie do 20 dnia miesiąca następującego

¹³⁴ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 6 ustawy, „wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych” – oznaczał przeciętny miesięczny udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

po miesiącu, którego wniosek dotyczył¹³⁵, natomiast począwszy od kwietnia 2014 r. – w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego wniosek dotyczył¹³⁶.

W terminie 25 dni od dnia otrzymania kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania Fundusz przekazuje na rachunek bankowy pracodawcy miesięczne dofinansowanie oraz informuje pracodawcę o sposobie jej ustalenia, jeżeli kwota ta różni się od kwoty wskazanej we wniosku (art. 26c ust. 3). Na wniosek pracodawcy złożony w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o ustaleniu wysokości przysługującego dofinansowania do wynagrodzenia Prezes Zarządu Funduszu wydaje, na podstawie art. 26c ust. 4 ustawy, decyzję o wysokości dofinansowania (przysługuje od niej odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego).

Osobę niepełnosprawną wlicza się do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych począwszy od dnia przedstawienia pracodawcy orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność¹³⁷.

Ustalanie stanu
zatrudnienia

Zgodnie z art. 26b ust. 3 ustawy, przy ustalaniu stanu zatrudnienia należy uwzględnić wyłączenia określone w art. 21 ust. 5 ustawy. Do liczby pracowników nie wlicza się osób niepełnosprawnych przebywających na urloпах bezpłatnych. Do stanu zatrudnienia nie wlicza się też osób niebędących osobami niepełnosprawnymi, zatrudnionych:

- na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego;
- przebywających na urlopie rodzicielskim;
- przebywających na urloпах wychowawczych;
- nieświadczących pracy w związku z odbywaniem służby wojskowej albo służby zastępczej;
- będących uczestnikami Ochotniczych Hufców Pracy;
- nieświadczących pracy w związku z uzyskaniem świadczenia rehabilitacyjnego;
- przebywających na urloпах bezpłatnych, których obowiązek udzielenia określają odrębne ustawy.

Warunki uzyskania przez pracodawcę prowadzącego działalność gospodarczą (zatrudniającego co najmniej 25 pracowników) statusu zakładu pracy chronionej zostały określone w art. 28 ustawy. Ustawodawca przewidział m. in. obowiązek osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (przez okres minimum 6 miesięcy) w wysokości:

Zakłady pracy chronionej

- co najmniej 50%, w tym co najmniej 20% ogółu zatrudnionych miały stanowić osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności,

¹³⁵ Termin został określony w § 5 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 2009 r.

¹³⁶ Termin określony w § 5 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 2009 r. (w brzmieniu obowiązującym od 1.04.2014 r.), w § 4 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 2014 r. oraz w § 4 ust. 1 rozporządzenia MRPiPS z 2016 r.

¹³⁷ Zgodnie z art. 2a ust. 1 i 4 ustawy. W ust. 2 i 3 tego artykułu uregulowano zasady wliczania do stanu osób niepełnosprawnych pracowników, przedstawiających kolejne orzeczenia potwierdzające niepełnosprawność.

- co najmniej 30% w przypadku, gdy pracodawca zatrudnia osoby nie-
widome lub psychicznie chore, albo upośledzone umysłowo, zaliczone
do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Użytkowane przez ZPCh obiekty i pomieszczenia musiały odpowiadać przepisom i zasadom BHP oraz uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy oraz pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych (wystąpienie takich okoliczności potwierdzała Państwowa Inspekcja Pracy. Na PIP ciążył również obowiązek przeprowadzania, nie rzadziej niż co trzy lata, kontroli w ZPCh w zakresie przestrzegania przepisów ustawy, w szczególności spełniania ww. wymogów odnoszących się do odpowiedniego dostosowania obiektów i pomieszczeń – art. 30 ust. 3c ustawy). Pracodawca był zobowiązany do zapewnienia osobie niepełnosprawnej doraźnej i specjalistycznej opieki medycznej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych.

Decyzję administracyjną w sprawie przyznania statusu ZPCh, potwierdzającą spełnianie powyższych warunków, wydawał wojewoda, na podstawie art. 30 ustawy.

Pracodawca ze statusem ZPCh uzyskiwał (na mocy art. 31 ustawy) przywileje, związane ze zwolnieniami z podatków¹³⁸ (z wyłączeniem podatku od gier, PTU, podatku akcyzowego, cła, podatków dochodowych, podatku od środków transportowych) oraz opłat (z wyjątkiem opłaty skarbowej i opłat o charakterze sankcyjnym). Środki uzyskane z tytułu zwolnień podlegały przekazaniu w 10% na rzecz Funduszu, a w 90% – na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych¹³⁹. Środki ZFRON były przeznaczane na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji osób niepełnosprawnych opracowywane przez powołane przez pracodawców komisje rehabilitacyjne (min. 15% środków – zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 4 *ustawy o rehabilitacji*), pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników (min. 10% środków – art. 33 ust. 3 pkt 5 ustawy); szczegółowe zasady wykorzystania ZFRON określał zakładowy regulamin (art. 33 ust. 4 ustawy).

Postępowania sprawdzające i kontrola pracodawców

Fundusz mógł przeprowadzić u pracodawcy (na podstawie art. 26a ust. 9b) postępowanie sprawdzające, mające na celu: potwierdzenie zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wnioskach o wypłatę dofinansowania i informacjach o wynagrodzeniach, zatrudnieniu, stopniach i rodzaju niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych, bądź też w informacji o sytuacji ekonomicznej pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą, o której mowa w art. 48a ust. 3.

W przypadku podjęcia postępowania sprawdzającego dotyczącego złożonego wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania termin wypłaty ulegał przedłużeniu o okres niezbędny do przeprowadzenia tego postępowania, nie dłużej jednak niż o 14 dni (art. 26a ust. 9c ustawy).

¹³⁸ Przy czym: z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego – na zasadach określonych w przepisach odrębnych, a z podatku od czynności cywilnoprawnych – jeżeli czynność przez niego dokonana pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzeniem zakładu.

¹³⁹ Inne źródła finansowania ZFRON zostały wymienione w art. 33 ust. 2 ustawy.

Fundusz mógł przeprowadzać także kontrole pracodawcy w zakresie miesięcznego dofinansowania, w szczególności dotyczące zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w przesyłanych miesięcznych informacjach o pracownikach niepełnosprawnych oraz wnioskach o wypłatę dofinansowania, czy też wysokości miesięcznego dofinansowania, w tym kwot i terminów poniesienia miesięcznych kosztów płacy pracowników (art. 26a ust. 10).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku kontroli albo analizy dokumentów zgromadzonych przez Fundusz lub danych z udostępnionych mu rejestrów¹⁴⁰ Prezes Zarządu Funduszu wydawał (art. 26a ust. 11):

- decyzję nakazującą zwrot wypłaconego dofinansowania w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości;
- decyzję o wstrzymaniu dofinansowania do czasu zwrotu wypłaconego dofinansowania; decyzja podlegała wykonaniu z dniem wydania.

Od decyzji przysługiwało odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego¹⁴¹, wniesione za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, na zasadach określonych w Kpa. Zgodnie z art. 128 Kpa odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczy, jeżeli wynika z niego, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Wymagane elementy odwołania zostały wskazane w art. 63 Kpa.

Szczegółowy tryb i sposób przeprowadzania kontroli został określony w rozporządzeniu MPiPS z 2012 r. w *sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli*. Rozporządzenie przewidywało przeprowadzenie kontroli:

- kompleksowych – obejmujących całokształt działań podmiotu kontrolowanego w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie;
- problemowych – obejmujących sprawdzenie realizacji wybranego zadania lub grupy zadań realizowanych przez podmiot kontrolowany;
- sprawdzających – których celem jest stwierdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych;
- doraźnych – których celem jest zbadanie prawidłowości działania podmiotu kontrolowanego w zakresie określonego zagadnienia wynikającego ze skargi, wniosku lub informacji pochodzących ze środków komunikacji społecznej;
- okresowych – których celem jest zbadanie spełniania przez zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej warunków i obowiązków, o których mowa w art. 28 i art. 29 ustawy.

¹⁴⁰ Zgodnie z art. 49c Fundusz jest uprawniony do nieodpłatnego korzystania z danych zgromadzonych: w Centralnym Rejestrze Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, w krajowym rejestrze REGON, przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w Centralnej Bazie Rządowego Centrum Informatycznego Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (RCI PESEL).

¹⁴¹ Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a później Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej [zmiana nazwy ministerstwa, z mocą od 16.11.2015 r., nastąpiła na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2056)].

Kontrole, z wyjątkiem sprawdzających i doraźnych, wymagały uprzedniego zawiadomienia pracodawcy, z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem.

Kontrola przeprowadzane były w siedzibie podmiotu kontrolowanego lub w miejscu prowadzenia działalności przez podmiot kontrolowany, w dniach i godzinach jego pracy. W uzasadnionych okolicznościach mogły być przeprowadzone: poza godzinami pracy podmiotu kontrolowanego lub w dni wolne od pracy, w miejscu i godzinach świadczenia pracy przez pracowników podmiotu kontrolowanego w obecności kierownika tego podmiotu, w siedzibie organu upoważnionego do kontroli.

Status PFRON Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest państwowym funduszem celowym, posiadającym osobowość prawną. Wykonanie zadań wynikających z *ustawy o rehabilitacji* nadzoruje Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, będący sekretarzem stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, stosownie do przepisów art. 34 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

Największą część wydatków Funduszu stanowią rokrocznie przekazywane pracodawcom dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych (w 2014 r. 2956,2 mln zł z 4760,4 mln zł, tj. 62,1% wszystkich wydatków Funduszu; w 2015 r. 2903,8 mln zł z 4600,2 mln zł, tj. 63,1%). Dofinansowanie ma na celu zachęcenie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych i stanowi swoistą rekompensatę niższej ich produktywności, niż pracowników pełnosprawnych.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
9. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 stycznia 2009 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 241, ze zm.) – obowiązywało od 21 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2014 r.
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1988) – obowiązywało od 1 stycznia 2015 r. do 1 lipca 2016 r.
13. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 951) – obowiązuje od 1 lipca 2016 r.
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 29).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 586).

ZAŁĄCZNIKI

16. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1023).
17. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).

6.4. Wyniki badania kwestionariuszowego

Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 *ustawy o NIK*, przeprowadziła w miesiącach VII–VIII 2017 r. badanie kwestionariuszowe wśród pracodawców korzystających z dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Badanie miało na celu ocenę, na ile funkcjonujący system wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w formie dofinansowania ich wynagrodzeń spełniał oczekiwania pracodawców oraz jak oceniali oni zmiany niektórych zasad wsparcia, które miały miejsce w kontrolowanym okresie. Informacje o możliwości wypełnienia ankiety na stronie NIK przesłano przy użyciu kanału komunikacji z pracodawcami, dostępnego w ramach systemu SODiR (większość beneficjentów objętych wsparciem wnioskując o przekazanie środków finansowych zadeklarowała elektroniczną formę wymiany dokumentów z PFRON i w praktyce większość z niej korzystała)¹⁴².

Wiadomość została przekazana wszystkim użytkownikom systemu, natomiast – ze względów technicznych – kwestionariusz został zaadresowany do pracodawców, którzy według baz danych Funduszu na przestrzeni lat 2014–2016 otrzymali dofinansowanie do więcej, niż jednego pracownika¹⁴³ (pracodawcy, którzy nie pozyskali w tym okresie środków, bądź też otrzymali wsparcie do wynagrodzenia tylko jednej osoby, nie mieli możliwości wypełnienia kwestionariusza).

Odpowiedzi udzieliło 3757 podmiotów, wśród których przeważali pracodawcy rynku otwartego (3365, tj. 89,6%). Większość z zakładów pracy chronionej stanowiły firmy prowadzące działalność produkcyjną lub usługową (stanowiły one odpowiednio 40,0% i 36,7% z 392 ZPCh, które wypełniły kwestionariusze)¹⁴⁴, natomiast w gronie respondentów z rynku otwartego dominowały firmy usługowe (43,8%), a w dalszej kolejności – produkcyjne (22,3%) i handlowe (19,3%)¹⁴⁵.

Wśród pracodawców z rynku otwartego przeważały spółki prawa handlowego¹⁴⁶ (43,0%) i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w tym w formie spółki cywilnej (36,9%)¹⁴⁷. Ponad połowa zakładów pracy chronionej funkcjonowała w formie spółki prawa handlowego (50,8%), a co piąty ZPCh był prowadzony przez przedsiębiorcę (osoby fizyczne, w tym spółki cywilne – 19,9%) lub spółdzielnię (19,1%)¹⁴⁸.

NIK przeprowadziła badanie kwestionariuszowe pracodawców

Charakterystyka ankietowanych pracodawców

¹⁴² Dofinansowanie za kwiecień 2017 r. (na dzień kontroli NIK ostatni miesiąc, za jaki były dostępne kompletne dane) otrzymało 27 479 pracodawców, z czego 25 889 (tj. 94,2%) zadeklarowało zamiar korzystania z obiegu elektronicznego, a 24 983 (tj. 90,9%) złożyło ostatni dokument rozliczeniowy w tej właśnie formie.

¹⁴³ Według danych SODiR, w zakresie dofinansowania: za 2014 r. – 13 396 z 28 369 (47,2%) pracodawców otrzymało dofinansowanie do wynagrodzeń więcej, niż jednej osoby, za 2015 r. – 14 252 z 31 533 pracodawców (45,2%), za 2016 r. – 15 095 z 33 688 (44,8%).

¹⁴⁴ Z pozostałych: 5,9% prowadziło działalność handlową, a 17,4% – działalność o mieszanym profilu.

¹⁴⁵ Pozostałe 14,6% firm prowadziło działalność o mieszanym profilu.

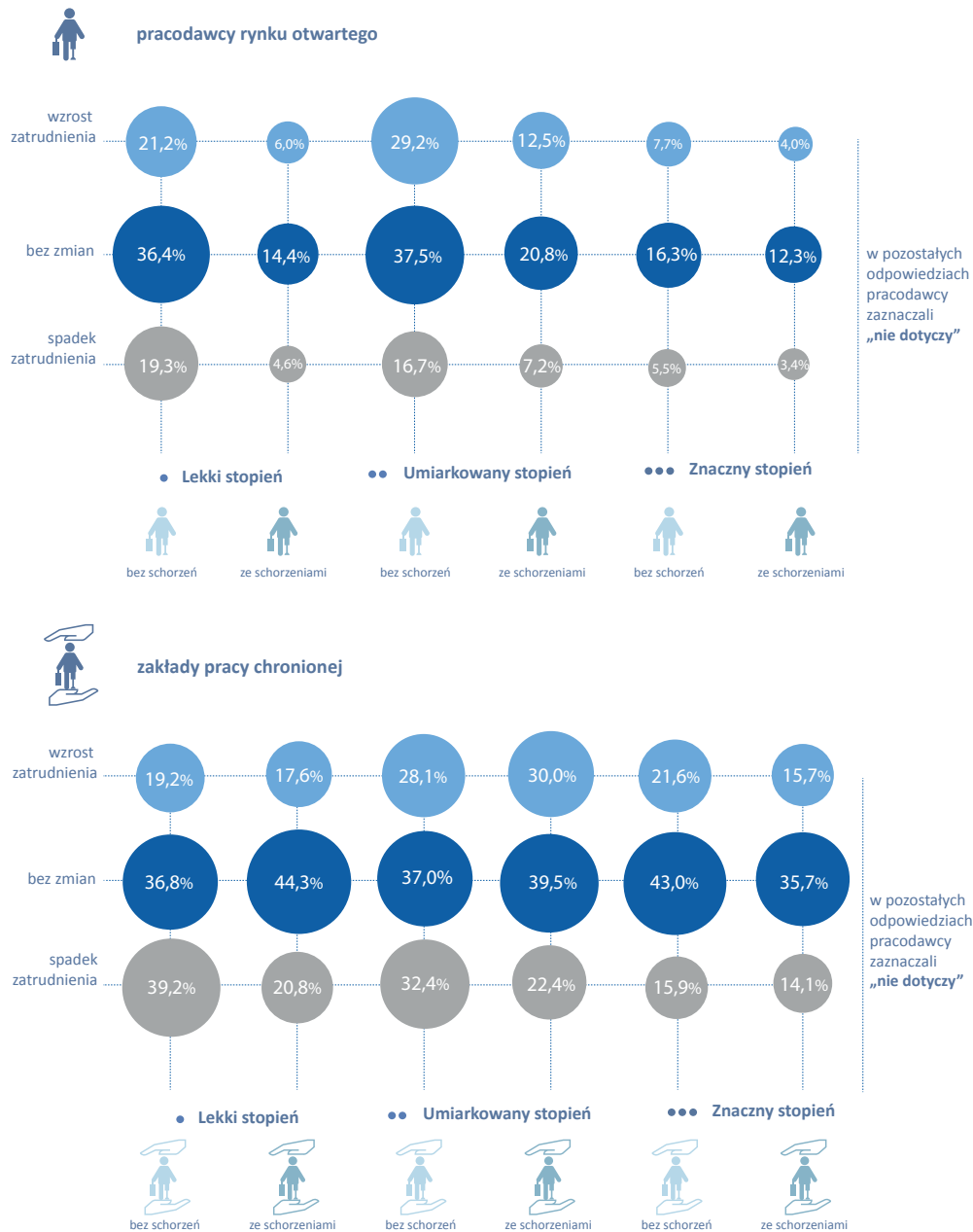
¹⁴⁶ Spółki jawne, spółki partnerskie, spółki komandytowe, spółki komandytowo-akcyjne, spółki z o.o. lub spółki akcyjne.

¹⁴⁷ W formie spółdzielni funkcjonowało 7,3%, stowarzyszenia – 2,6%, fundacji – 1,4%, innej formie – 8,8%.

¹⁴⁸ W formie stowarzyszenia funkcjonowało 1,3%, fundacji – 0,3%, a w innej formie – 8,7%.

Infografika nr 11

Odsetek pracodawców, którzy dokonali zmian stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych pomiędzy I kwartałem 2014 r. a IV kwartałem 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań kwestionariuszowych. Pominęto odpowiedzi „nie dotyczy”¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Odpowiedzi takich udzielali zdecydowanie częściej pracodawcy rynku otwartego (dla poszczególnych grup niepełnosprawności odsetek ten wyniósł od 16,7% do 80,3%), niż ZPCh (odpowiednio od 2,4% do 34,6%). Wynikało to ze specyfiki zakładów pracy chronionej, które zatrudniały większą liczbę osób niepełnosprawnych i o różnych schorzeniach lub stopniach niepełnosprawności; związane to było przede wszystkim z ustawowymi warunkami do otrzymania statusu zakładu pracy chronionej, które wymagały zatrudnienia co najmniej 25 osób, z których osoby niepełnosprawne (w tym: z orzeczonym znacznym albo umiarkowanym stopniem niepełnosprawności) musiały stanowić znaczną lub przeważającą część załogi. Powodowało to, że ZPCh zatrudniały, w odróżnieniu od pracodawców rynku otwartego, pracowników z różnych grup niepełnosprawności

W niemal wszystkich ankietowanych zakładach pracy chronionej osoby niepełnosprawne stanowiły ponad połowę załóg¹⁵⁰, natomiast u pracodawców z rynku otwartego udział pracowników niepełnosprawnych najczęściej wynosił od 6% do 20% zatrudnionych¹⁵¹.

Pracodawcy, którzy korzystali z dofinansowania w dwóch przyjętych do badania kwartałach, wyznaczających początek i koniec okresu poddawanego kontroli (tj. w I kwartale 2014 r. i IV kwartale 2016 r.) odnieśli się do zmian w strukturze zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, jakie nastąpiły pomiędzy tymi kwartałami. Odpowiedzi udzieliło 2748 podmiotów, z czego 370 stanowiły ZPCh.

Ankietowani pracodawcy rynku otwartego wykazywali skłonność do zwiększania stanu zatrudnienia we wszystkich grupach niepełnosprawności – w każdej z nich odsetek odpowiedzi wskazujących na wzrost obsady przekraczał odsetek odpowiedzi świadczących o jej zmniejszeniu.

Zakłady pracy chronionej częściej wskazywały natomiast na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, na które przysługiwało najwyższe dofinansowanie, tj. osób z orzeczoną umiarkowaną stopniem niepełnosprawności i schorzeniami specjalnymi, bądź osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności (ze schorzeniami lub bez)¹⁵². Liczba ZPCh, które zwiększyły zatrudnienie w tych grupach niepełnosprawności przekraczała liczbę zakładów, które dokonały jego redukcji. Odwrotnie sytuacja kształtowała się w odniesieniu do pozostałych grup niepełnosprawności – przeważały tu zakłady ograniczające zatrudnienie (największe różnice dotyczyły osób z lekkim stopniem niepełnosprawności, nieposiadających schorzeń specjalnych; liczba ZPCh zmniejszających ich zatrudnienie ponad dwukrotnie przekroczyła liczbę ZPCh zwiększających obsadę).

Na obu rynkach największe tendencje do zmian stanu obsady (zwiększania lub zmniejszania) pracodawcy wykazywali w zakresie osób z umiarkowaną stopniem niepełnosprawności bez schorzeń specjalnych, a w dalszej kolejności – osób z lekkim stopniem niepełnosprawności bez schorzeń i z umiarkowaną stopniem ze schorzeniami.

Ponad połowa pracodawców z rynku otwartego (50,8% z 3 365) stwierdziła, że otrzymywane środki dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych miały duży lub bardzo duży wpływ na podjęcie przez nich decyzji o zatrudnieniu pracowników niepełnosprawnych (zdaniem kolej-

Zmiany w zatrudnieniu
osób niepełnosprawnych
w latach 2014–2016

Ocena wpływu
otrzymanej pomocy
na zatrudnienie osób
niepełnosprawnych

¹⁵⁰ Dotyczyło to 93,5% ZPCh, które korzystały z dofinansowania w I kwartale 2014 r. i 94,4% zakładów, które korzystały z pomocy w IV kwartale 2016 r. Kolejne 5,4% i 4,6% ZPCh posiadało zatrudnienie niepełnosprawnych na poziomie od 20% do 50% stanu załogi.

¹⁵¹ Dotyczyło to 54,7% pracodawców, którzy korzystali z dofinansowania w I kwartale 2014 r. i 54,0% tych, którzy korzystali z pomocy w IV kwartale 2016 r. Odpowiednio 18,1% i 18,4% posiadało udział osób niepełnosprawnych na poziomie 21–50% załogi, a w 17,5% i 17,6% pracownicy ci stanowili ponad połowę obsady stanowisk.

¹⁵² Wyższe stawki dofinansowania nie stanowiły jedynego czynnika wpływającego na preferencje pracodawców przy zatrudnianiu pracowników w określonych grupach niepełnosprawności. Osiągnięcie odpowiedniego poziomu zatrudnienia osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, bądź też osób niewidomych, psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności było wymogiem ustanowionym dla zakładów pracy chronionej w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

Ocena zmian
przepisów regulujących
warunki otrzymania
dofinansowania

nych 23,0% wpływ ten był umiarkowany). Jeszcze większą rolę dofinansowania widziały zakłady pracy chronionej – ponad 27,0% z 392 ZPCh stwierdziło, że otrzymana pomoc miała duże znaczenie, a kolejne 40,0% – że bardzo duże znaczenie przy kształtowaniu polityki zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Beneficjentów poproszono o ocenę wpływu¹⁵³, jaki na ich działalność miały zmiany przepisów dotyczące wysokości stawek oraz zasad otrzymywania dofinansowania z PFRON. W zakresie poszczególnych zmian ankietowani pracodawcy¹⁵⁴:

- bardzo odmiennie ocenili zrównanie stawek dofinansowania do wynagrodzeń przysługującego pracodawcom prowadzącym zakład pracy chronionej oraz pozostałym podmiotom, jakie nastąpiło począwszy od kwietnia 2014 r. Pracodawcy rynku otwartego najczęściej oceniali tę zmianę jako niemającą istotnego wpływu na ich działalność (29,3% odpowiedzi), bądź mającą umiarkowany wpływ (25,4%), natomiast dla ZPCh była ona jednak istotna (48,2%) lub umiarkowanie istotna (25,3%);
- podobnie rozbieżne poglądy rysowały się wobec ustalenia stałych i niezmiennych od kwietnia 2014 r. stawek dofinansowania do wynagrodzeń. O ile zakłady pracy chronionej wskazywały na ważką rolę nowych zasad (62,2% oceniło je jako istotne dla prowadzonej działalności, a 89,3% – jako istotne lub umiarkowanie istotne), o tyle dla 38,6% pracodawców rynku otwartego były one raczej średnio ważne (dalsze 27,2% oceniło je jako istotne, a 23,8% jako nieistotne)¹⁵⁵;
- ważniejsze znaczenie dla pracodawców miały zmiany w zakresie ustalania, czy wystąpił tzw. „efekt zachęty”. Zmiana (od stycznia 2015 r.) sposobu wyliczania efektu zachęty metodą ilościową¹⁵⁶ zdaniem 44,1% zakładów pracy chronionej była istotna, a 84,2% – istotna lub umiarkowanie istotna; podobnych odpowiedzi udzieliło odpowiednio: 31,0% i 68,2% pozostałych pracodawców. Jeszcze ważniejsze okazało się zniesienie (od lipca 2016 r.) obowiązku wykazania efektu zachęty w przypadku

¹⁵³ W 3-stopniowej skali: istotna, umiarkowanie istotna, nieistotna.

¹⁵⁴ Z uwagi na fakt, iż zmiany te były sukcesywnie wprowadzane na przestrzeni lat 2014–2016, opinie pracodawców mogły się różnić, w zależności od tego, czy korzystali oni ze wsparcia PFRON w chwili wejścia w życie nowelizacji, czy też nie. Wobec powyższego, analizie poddano zarówno odpowiedzi wyodrębnionej grupy – tj. beneficjentów, którzy korzystali z dofinansowania w I kwartale 2014 r., jak również odpowiedzi całej populacji respondentów. W większości przypadków odpowiedzi ww. grupy i populacji były podobne i różnice nie przekraczały +/- 3 pkt%. Z pozostałych przypadków: jeden zaznaczono w dalszej części analizy, natomiast pozostałe pominięto, gdyż odnosiły się do zmian przepisów, które zostały uznane przez respondentów za mało istotne (niezależnie od tego, czy rozpatrywano odpowiedzi wszystkich ankietowanych, czy tylko tych, którzy korzystali z dofinansowania w I kwartale 2014 r.). Wobec tego przytoczone w dalszej części opisu odsetki odpowiedzi odnoszą się do wszystkich pracodawców.

¹⁵⁵ Przy czym większą rolę zmianom przypisywały podmioty, które otrzymywały dofinansowanie w okresie sprzed wejścia w życie nowych przepisów. Wśród pracodawców rynku otwartego, którzy otrzymali dofinansowanie za I kwartał 2014 r., 44,1% uznało zamrożenie stawek za umiarkowanie istotne, podczas gdy odsetek takich odpowiedzi wśród wszystkich ankietowanych z rynku otwartego wyniósł 38,6%. W obu grupach zbliżona część ankietowanych oceniła natomiast zmiany jako istotne (odpowiednio: 27,4% i 27,2%).

¹⁵⁶ Przy zatrudnianiu nowego pracownika należało odtąd wykazać się jedynie wzrostem netto stanu zatrudnienia ogółem, bez konieczności wykazania wzrostu stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

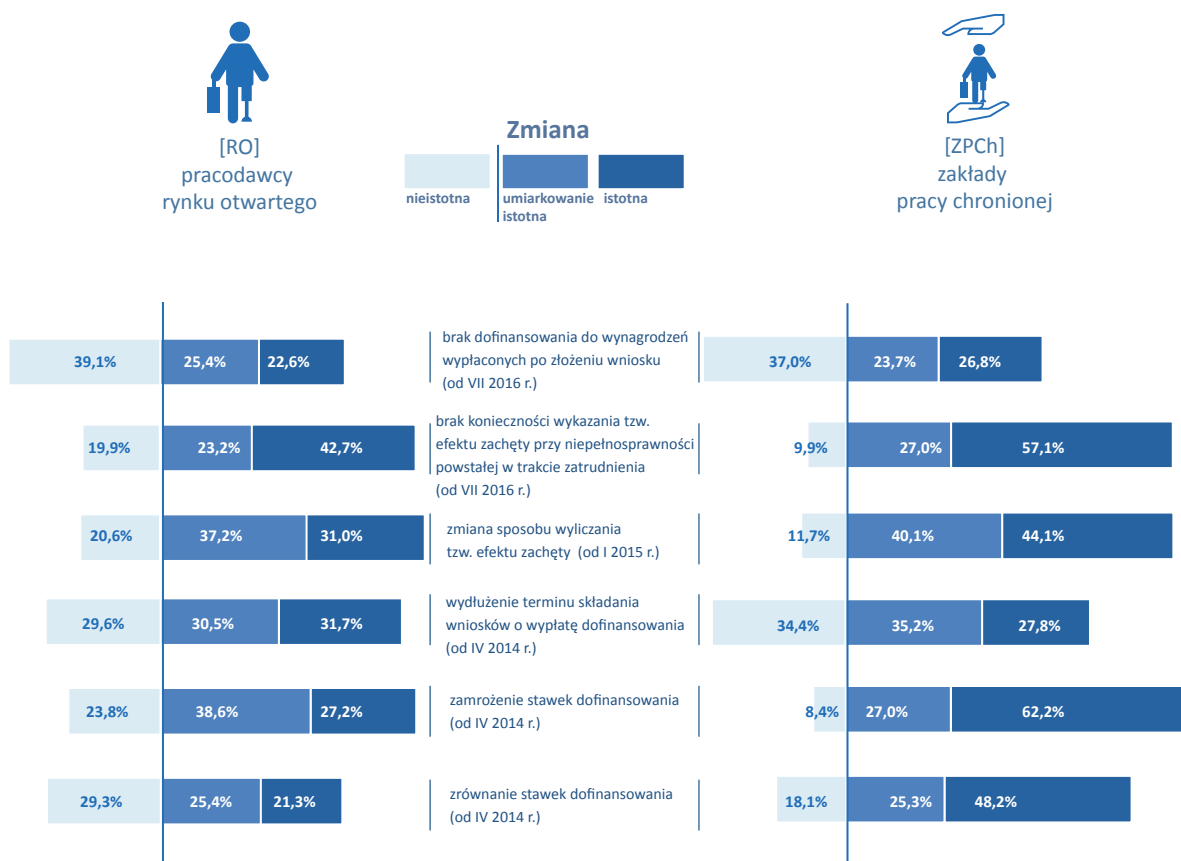
ZAŁĄCZNIKI

pracownika, którego niepełnosprawność powstała w trakcie zatrudnienia u pracodawcy – analogicznych odpowiedzi udzieliło odpowiednio 57,1% i 84,2% ZPCh oraz 42,7% i 66,0% pracodawców rynku otwartego,

- wydłużenie od kwietnia 2014 r. terminu składania wniosków o wypłatę dofinansowania (z 20. na 25. dzień miesiąca następującego po miesiącu, którego wniosek dotyczył) nie miało poważnego wpływu na działalność pracodawców¹⁵⁷, natomiast wprowadzenie od lipca 2016 r. przepisu, zgodnie z którym miesięczne dofinansowanie nie przysługiwało do wynagrodzeń wypłaconych po dniu złożenia wniosku największą część respondentów (37,0% ZPCh i 39,1% pozostałych pracodawców) oceniła jako nieistotne.

Infografika nr 12

Ocena wpływu zmian w przepisach regulujących zasady otrzymywania dofinansowania z PFRON (odsetek odpowiedzi pracodawców)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań kwestionariuszowych 392 ZPCh i 3365 pracodawców rynku otwartego (pominięto odpowiedzi „nie dotyczy”).

Niemal wszystkie zmiany zostały ocenione jako bardziej istotne przez zakłady pracy chronionej, niż przez pracodawców rynku otwartego (wyjątkiem było tylko wydłużenie terminu na składanie wniosków o dofinansowanie). Według pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej najważniejszą zmianą było zamrożenie stawek dofinansowania, pracodawcy

¹⁵⁷ Odpowiedzi nt. wpływu zmian: „istotny”, „umiarkowany”, „nieistotny” udzieliło odpowiednio 31,7%, 30,5% i 29,6% pracodawców rynku otwartego, a także 27,8%, 35,2% i 34,4% ZPCh.

Problemy w korzystaniu
z pomocy

rynku otwartego wskazywali natomiast na rolę zniesienia obowiązku wykazania efektu zachęty w przypadku pracownika, którego niepełnosprawność powstała w trakcie zatrudnienia u pracodawcy.

Ankietowani odnieśli się również do kwestii utrudniających korzystanie w latach 2014–2016 z pomocy w ramach funkcjonującego systemu dofinansowań. Zarówno ZPCh, jak i pracodawcy rynku otwartego, zgodnie wskazali na pierwszym miejscu na problemy związane z interpretacją przepisów, określających warunki otrzymania dofinansowania (co wynikało np. z nieprecyzyjnych i niejasnych przepisów, rozbieżnych interpretacji PFRON, Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i/lub sądów administracyjnych) – odpowiedzi takich udzieliło 78,3% zakładów pracy chronionej oraz 53,5% pozostałych pracodawców. Ważnym problemem pozostawał również utrudniony kontakt z PFRON¹⁵⁸ – na co wskazano w 50,8% odpowiedzi pracodawców rynku otwartego (na drugim miejscu, według częstotliwości w tej grupie) i 41,6% odpowiedzi zakładów pracy chronionej (na czwartym miejscu w przypadku ZPCh).

Pracodawcy rynku otwartego wskazywali, w dalszej kolejności, na: (3) bariery techniczne w korzystaniu z elektronicznej aplikacji SODiR, służącej przesyłaniu dokumentów do PFRON¹⁵⁹ – 42,9% odpowiedzi, czy też (4) niewystarczającą liczbę organizowanych szkoleń, poświęconych tematyce dofinansowań do wynagrodzeń – 27,4%¹⁶⁰.

Zakłady pracy chronionej podnosiły natomiast przede wszystkim: (2) niewspółmiernie wysokie kary w przypadku stwierdzenia przez PFRON uchybień i nieprawidłowości w zakresie spełniania warunków do otrzymania dofinansowania – 54,8% odpowiedzi, a także (3) brak możliwości pełnego sprawdzenia przez pracodawcę, czy pracownik z orzeczoną lekką lub umiarkowaną stopniem niepełnosprawności nie posiadał ustalonego prawa do emerytury (dofinansowanie nie przysługiwało do wynagrodzenia takiego pracownika) – 50,8% odpowiedzi¹⁶¹.

Rzadziej jako przyczyny problemów w korzystaniu z pomocy wskazywano na: niewyczerpujące informacje, zamieszczone na stronach internetowych PFRON (19,4% odpowiedzi pracodawców rynku otwartego i 19,6% odpowiedzi ZPCh), długi okres oczekiwania na wypłatę dofinansowania (odpowiednio: 17,1% i 16,8%), różne terminy składania do PFRON formularzy¹⁶² (8,6% i 6,4%), czy inne kwestie (po 1,8% odpowiedzi).

¹⁵⁸ Wynikający np. z niewystarczającej, zdaniem ankietowanych, liczby pracowników obsługi klientów, konieczności kontaktowania się z Biurem Funduszu, zamiast z najbliższym oddziałem PFRON.

¹⁵⁹ Np. brak odpowiednich instrukcji korzystania z aplikacji; jej niekompatybilność z innym oprogramowaniem pracodawcy.

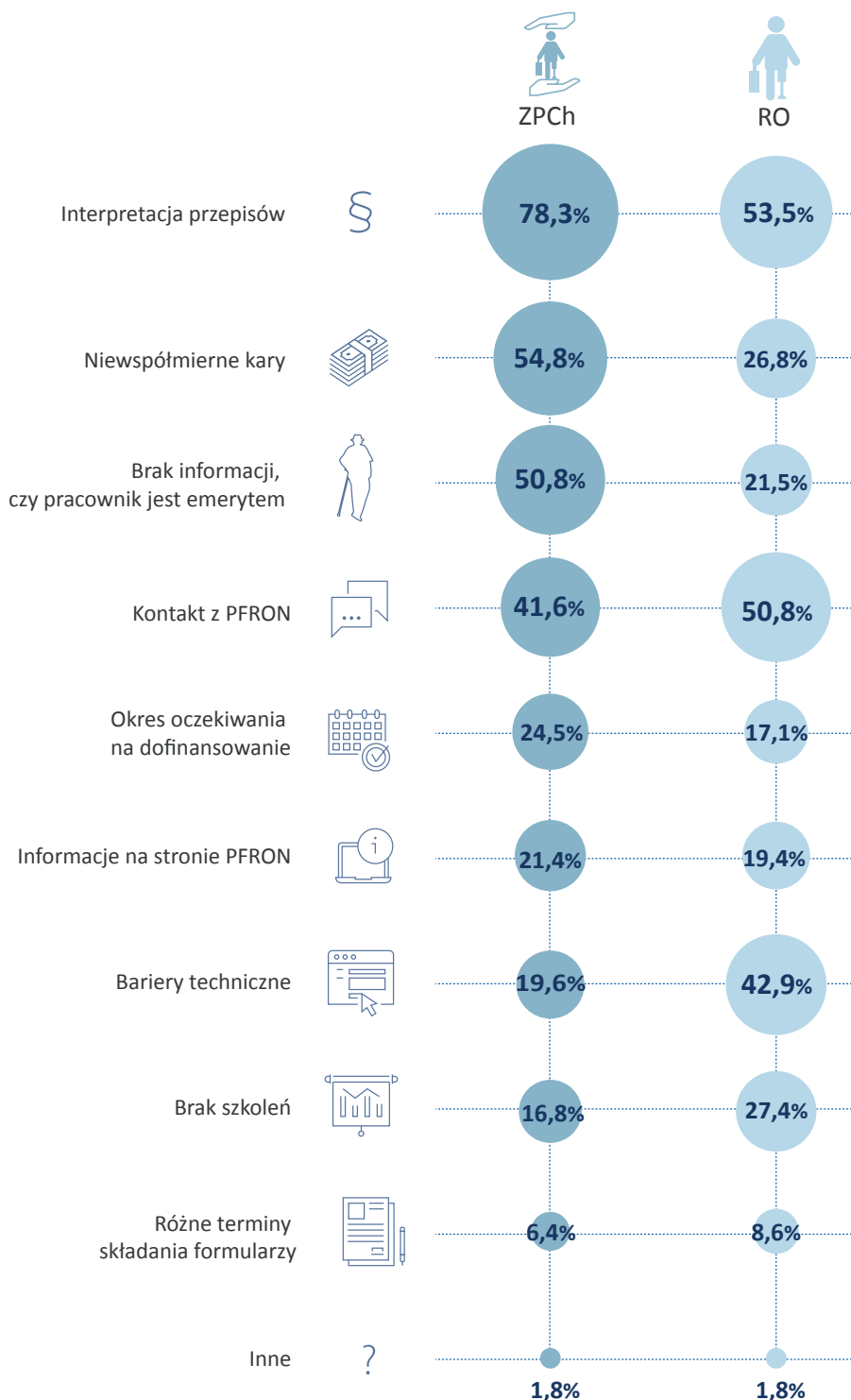
¹⁶⁰ Kwestie te były z kolei mniej ważne dla ZPCh, które wymieniły je odpowiednio na 7 i 8 miejscu (19,6% i 16,8% odpowiedzi).

¹⁶¹ Dla pozostałych pracodawców kwestie te plasowały się odpowiednio na 5 i 6 miejscu (26,8% i 21,5% odpowiedzi).

¹⁶² M.in. informacji miesięcznych INF-1, INF-D-P i wniosków Wn-D.

Infografika nr 13

Utrudnienia w korzystaniu z dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (% odpowiedzi pracodawców, zdaniem których dana kwestia stanowiła istotny problem)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badań kwestionariuszowych 3757 pracodawców.

Respondenci zasadniczo nie mieli styczności z występowaniem na lokalnym rynku pracy przypadków nadużywania, przez inne podmioty, zasad otrzymywania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników

Nadużycia.
Przeciwdziałanie
wyłudzeniom środków

niepełnosprawnych. Doświadczenia z pojedynczymi lub częstymi przypadkami nadużyć miało jedynie 1,1% firm z rynku otwartego (38 podmiotów) oraz 2,0% zakładów pracy chronionej (8). Najczęstszymi formami nadużyć były: fikcyjne zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych (pozorowanie stosunku pracy), w celu uzyskania dofinansowania ze środków finansowych PFRON – wskazało na nią 60,9% ww. pracodawców, a także żądanie od pracowników niepełnosprawnych zwrotu części wynagrodzenia w formie gotówkowej lub w drodze przelewu środków na rachunek bankowy pracodawcy (17,4%).

Spośród 3757 respondentów niespełna 1% (0,8% zakładów pracy chronionej i 0,9% pozostałych podmiotów) oceniło skuteczność kontroli i nadzoru PFRON w zakresie przeciwdziałania wyłudzeniom dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych jako niską lub bardzo niską, ponad 6% (odpowiednio: 6,9% i 6,4%) – jako średnią, natomiast przeważały oceny wysokie lub bardzo wysokie (37,0% ZPCh i 28,1% pracodawców rynku otwartego)¹⁶³.

Większość ankietowanych (87,8% z 3 365 firm rynku otwartego oraz 82,9% z 392 ZPCh) uznała, że trudno jest im ocenić, czy obowiązujące zasady dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych skutecznie zapobiegały wyłudzeniu przez pracodawców środków z PFRON. Spośród pozostałych odpowiedzi przeważały głosy oceniające system za skuteczny (11,1% przedsiębiorców rynku otwartego i 15,6% zakładów pracy chronionej) lub częściowo ograniczający przypadki wyłudzeń (odpowiednio: 0,9% i 1,3%). Wśród 110 pracodawców, których zdaniem rozwiązania systemowe były efektywne w zwalczaniu nadużyć¹⁶⁴: ponad połowa (52%) wskazała na rolę przepisów ustawy o rehabilitacji wymagających, aby dofinansowane wynagrodzenie pracownika niepełnosprawnego zostało wypłacone w formie bezgotówkowej, 14% wymieniło obowiązek terminowego ponoszenia kosztów płacy (w tym składek ZUS) i możliwość późniejszego zweryfikowania wypełnienia tego obowiązku przez PFRON, 11% – częste kontrole lub czynności sprawdzające, przeprowadzane przez Fundusz, natomiast 8% – elektroniczną rejestrację i weryfikację w systemie SODiR, który m.in. nie pozwalał na wykazanie do dofinansowania tego samego pracownika przez dwóch różnych wnioskodawców.

Propozycje zmian przepisów

Co siódmy z ankietowanych pracodawców (14,2% z 3757) przedstawił propozycje zmian przepisów regulujących zasady dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Wśród 532 odpowiedzi o charakterze otwartym¹⁶⁵, połowa (265, tj. 50%) zawierała postulaty zwiększenia stawek dofinansowania (we wszystkich lub w niektórych grupach niepełnosprawności) – przy czym: 133 odpowiedzi (25%) odnosiło się do przywrócenia zasady systematycznej aktualizacji lub walo-

¹⁶³ Pozostali ankietowani zaznaczyli odpowiedź „trudno powiedzieć”.

¹⁶⁴ Pytanie skierowane do pracodawców miało charakter otwarty. Niżej przytoczono najczęściej pojawiające się odpowiedzi.

¹⁶⁵ Niżej przytoczono najczęściej pojawiające się odpowiedzi.

ryzacji wysokości stawek¹⁶⁶, gdyż utrzymywanie ich na niezmiennym od kilku lat poziomie spowodowało, że otrzymywane przez pracodawców dofinansowanie pokrywało coraz mniejszą część kosztów płac (przy postępującym wzroście wynagrodzeń, w tym – ustawowo określonej płacy minimalnej); 36 (7%) z tych odpowiedzi wskazywało na potrzebę zwiększenia dofinansowania do zakładów pracy chronionej, obciążonych dodatkowymi obowiązkami w porównaniu do firm rynku otwartego¹⁶⁷. Znaczna część respondentów proponujących zmiany (127, tj. 24% z 532) zauważała konieczność uproszczenia obowiązujących przepisów i procedur przyznawania środków dofinansowania, bądź też ujednolicenia interpretacji tych przepisów przez różne organy. Pracodawcy postulowali również m.in.: zniesienie konieczności wykazywania „efektu zachęty” lub wprowadzenie zmian zasad jego ustalania (51 odpowiedzi, tj. 10%), przywrócenie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników-emerytów (38, tj. 7%), a także skrócenie terminu na wypłatę przez PFRON dofinansowania (37 odpowiedzi, tj. 7%).

W trakcie kontroli NIK przeprowadziła również ankietę, skierowaną do osób niepełnosprawnych. Celem badania było uzyskanie informacji na temat sytuacji pracowników z niepełnosprawnością na rynku pracy w latach 2014–2016. Osoby wypełniające ankietę mogły podzielić się swoimi doświadczeniami związanymi m.in. z: przestrzeganiem uprawnień osób z niepełnosprawnością przez pracodawców, sytuacjami różnych nadużyć ze strony pracodawców, barierami, które uniemożliwiają lub utrudniają osobom z niepełnosprawnością wejście na rynek pracy.

Ankieta skierowana
do osób
niepełnosprawnych

Ankieta była dostępna na stronach NIK w miesiącach VII–VIII 2017 r., a informację o możliwości jej wypełnienia rozpowszechniono przy użyciu mediów społecznościowych, a także z pomocą organizacji pozarządowych i administratorów portali internetowych, zajmujących się tematyką zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Wyniki należy traktować z ostrożnością, z uwagi na relatywnie niewielką grupę respondentów – ankietę wypełniło 537 osób, które zadeklarowały, że w 2014, 2015, 2016 i/lub 2017 r. posiadały orzeczenie o stopniu niepełnosprawności¹⁶⁸. Kwestionariusz nie zawierał mechanizmów weryfikujących, czy osoba wypełniająca ankietę należy do grupy adresatów.

¹⁶⁶ Np. przez skorelowanie ich ze: wzrostem wynagrodzenia minimalnego, zmianami wynagrodzenia przeciętnego lub wskaźnikiem inflacji.

¹⁶⁷ Zdaniem kolejnych 11 pracodawców (2%), w sytuacji pozostawienia obecnego zrównania stawek pomiędzy rynkiem chronionym i otwartym, należałoby rozważyć zniesienie niektórych (bądź wszystkich) obowiązków ciążących na zakładach pracy chronionej, w szczególności – zapewnienia opieki medycznej zatrudnionym pracownikom niepełnosprawnym.

¹⁶⁸ Liczba osób niepełnosprawnych, zatrudnionych przez pracodawców korzystających z dofinansowania, wynosiła w tym czasie około 250 tys. (liczba nie uwzględnia etatów nieobjętych wsparciem ze środków PFRON).

Z uwagi na małą liczebność populacji osób deklarujących się jako pracownicy zakładów pracy chronionej (np. ankietę wypełniły 93 osoby zatrudnione w takich zakładach w I kwartale 2014 r., podczas gdy – według danych wynikających ze sprawozdań wojewodów – średni stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez jeden tylko ZPCh przekraczał 120 osób) szczegółowych odpowiedzi nie rozpatrywano w podziale na rynek otwarty i chroniony.

Spośród 281 respondentów, którzy posiadali orzeczenie o niepełnosprawności w 2014 r., 238 (84,7%) pozostawało w zatrudnieniu w I kwartale 2014 r. (145 osób było zatrudnionych u pracodawcy z rynku otwartego, a pozostałych 93 – w ZPCh). Pracodawcy większości z nich (174, tj. 73,1%) korzystali z dofinansowania do wynagrodzeń, udzielanego ze środków PFRON, 27 pracowników (11,3%) poinformowało, że zakład pracy nie korzystał z takiej formy wsparcia, a 37 osób (15,6%) nie miało na ten temat wiedzy. Zdaniem większości z tych 238 osób pracodawcy przestrzegali zakazu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych – było o tym przekonanych 60,1% respondentów¹⁶⁹, podczas gdy przeciwny pogląd¹⁷⁰ wyraziło 30,7%. Podzielone były natomiast opinie odnoszące się do zapewnienia przez pracodawców dodatkowej 15-minutowej przerwy w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek, wliczanej do czasu pracy – 46,2% respondentów wskazało, że pracodawcy przestrzegają tego obowiązku, a 44,5% – że o nim zapominają.

Pracodawcy 195 z ww. 238 osób zatrudniali w I kwartale 2014 r. osoby niepełnosprawne z orzeczonym umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności, którym przysługiwały szczególne uprawnienia. Zdaniem jedynie 36,9% z 195 respondentów stanowiska pracy zostały odpowiednio przystosowane do potrzeb tych osób niepełnosprawnych, natomiast 55,4% oceniło negatywnie działania pracodawców w tym zakresie. Podzielone były opinie odnoszące się do przestrzegania obowiązku zwolnienia pracownika od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia: w celu wykonania badań, zabiegów leczniczych lub usprawniających, uzyskania zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogły być wykonane poza godzinami pracy (44,6% pozytywnych i 43,6% negatywnych odpowiedzi), bądź też w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym (odpowiednio 44,6% i 37,4%). Lepiej ocenione zostało: stosowanie się do skróconego czasu pracy do 7 godzin na dobę/35 godzin tygodniowo¹⁷¹, gdzie 64,6% respondentów dobrze oceniło pracodawców (28,2% – źle), jak również udzielanie dodatkowego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 10 dni roboczych, gdzie 88,2% respondentów nie wniosło zastrzeżeń, a jedynie 8,2% miało uwagi do pracodawcy.

Podobne wyniki przyniosła analiza odpowiedzi, udzielonych przez 234 respondentów, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności w 2016 r., z których 191 było zatrudnionych w IV kwartale 2016 r. (66 osób w ZPCh i 125 – u pracodawców z rynku otwartego). W przypadku 67,5% z tych pracowników zakład pracy korzystał w tym czasie z dofinansowania do wynagrodzeń ze środków PFRON (w przypadku 11,0% – nie korzystał, w 21,5% – pracownik nie miał wiedzy

¹⁶⁹ Przytoczony odsetek obejmuje sumarycznie odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” (podobnie – przy dalszych wynikach).

¹⁷⁰ Uwzględniając sumarycznie odpowiedzi „raczej nie” i „zdecydowanie nie” (podobnie – przy dalszych wynikach).

¹⁷¹ Uprawnienie dla osób z orzeczonym umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności – z wyłączeniem sytuacji, gdy lekarz wyraził zgodę na dłuższą pracę lub pracownik był zatrudniony przy pilnowaniu.

na ten temat). 148 z 191 respondentów poinformowało przy tym, że pracodawca zatrudniał osoby niepełnosprawne z orzeczoną umiarkowaną lub lekką stopniem niepełnosprawności.

Opinie na temat stopnia przestrzegania przez zakłady pracy uprawnień pracowników niepełnosprawnych były w większości przypadków zbliżone do odpowiedzi udzielonych przez osoby pozostające w zatrudnieniu w I kwartale 2014 r. (różnice nie przekraczały progu istotności +/- trzech punktów procentowych). Od tej reguły wystąpiły wyjątki. Lepiej, niż w odniesieniu do 2014 r., oceniono przystosowanie stanowisk pracy (wzrost pozytywnych odpowiedzi o 7,0 punktów procentowych, przy spadku negatywnych o 6,1 punktu procentowego). Mniej krytycznie respondenci wypowiadali się również w odniesieniu do udzielania przez pracodawców zwolnień od pracy w celu wykonania badań lub uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym (spadek negatywnych odpowiedzi odpowiednio o 6,4 punktu procentowego i 4,3 punktu procentowego). Zdaniem respondentów pogorszył się natomiast stopień przestrzegania przez pracodawców zakazu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w porze nocnej i w godzinach nadliczbowych (liczba odpowiedzi pozytywnych spadła o 3,0 punktu procentowego, a wzrosła o 3,4 punktu procentowego liczba odpowiedzi negatywnych).

Oceniając zmiany na rynku pracy, 133 respondentów odniosło się do pytania, czy w latach 2015–2016 r., w porównaniu z początkiem roku 2014, mieli większe możliwości znalezienia zatrudnienia: u pracodawców rynku otwartego – gdzie 30,1% osób zaznaczyło odpowiedź „tak” i tyle samo (30,1%) odpowiedź „nie”, bądź w zakładach pracy chronionej – gdzie powyższe odpowiedzi zaznaczyło odpowiednio 14,3% i 37,6%¹⁷².

126 respondentów odniosło się do pytania o częstotliwość dokonywania zmian pracodawcy na przestrzeni lat 2014–2016. Ponad połowa (52,4%) z nich nie zmieniła w tym czasie miejsca zatrudnienia, 23,0% dokonała jednokrotnej zmiany, natomiast 24,6% miała dwóch lub więcej pracodawców.

W ramach ankiety 377 respondentów (zarówno pracowników, jak i osób niezatrudnionych) wypowiedziało się na temat zmian posiadanego stopnia niepełnosprawności: w 77,5% przypadków stopień niepełnosprawności nie uległ w latach 2014–2016 zmianom, w 17,2% – uległ podwyższeniu, natomiast w 5,3% – obniżeniu.

W opinii co czwartej z tych 377 osób (25,5%) zatrudnianie osób niepełnosprawnych, pod warunkiem przekazywania części uzyskanego wynagrodzenia pracodawcy, jest częste na rynku pracy; podobna grupa (27,3%) wyraziła przeciwny pogląd, natomiast 47,2% respondentów nie miało zdania na ten temat. Część respondentów (82 z 377, tj. 21,8%) miała przy tym osobiste doświadczenia, związane z propozycjami dotyczącymi zatrudnienia ich (lub przedłużenia dotychczasowego zatrudnienia), pod warunkiem przekazywania pracodawcy części uzyskanego wynagrodzenia. Odnosząc się do szczegółowych form tych propozycji: 9,0% spośród 377 osób miało do czynienia z żądaniem oddania części wynagrodzenia w formie gotówki

¹⁷² Pozostałe osoby wybrały odpowiedź „trudno powiedzieć”.

lub dokonania przelewu środków na rachunek bankowy pracodawcy¹⁷³, 4,2% – z oczekiwaniem udzielenia pracodawcy pełnomocnictwa do dysponowania środkami na ich rachunku bankowym, 12,7% – spotkało się z dokonywaniem (również bez ich wiedzy lub zgody) nieuzasadnionych potrąceń z wynagrodzenia, wobec 9,3% pracodawca wysuwał żądania dotyczące innej formy podzielenia się otrzymanym wynagrodzeniem, natomiast w przypadku 5,8% oczekiwano nieuzasadnionej odpłatności na rzecz pracodawcy (zwłaszcza za cenę znacznie przewyższającą cenę rynkową) za udostępniony i niezbędny do pracy sprzęt, wyposażenie lub materiały¹⁷⁴.

¹⁷³ Wszystkie podane wielkości% odnoszą się do grupy 377 respondentów. Osoby wypełniające kwestionariusz mogły zaznaczyć więcej, niż jedną odpowiedź.

¹⁷⁴ Np. od osoby wykonującej pracę biurową pracodawca mógł żądać opłat za „użyczenie” laptopa, od osoby wykonującej prace sprzątające – zwrotu kosztów zakupu środków czystości, od przedstawiciela handlowego – zapłaty za próbki handlowe, itp.

6.5. Opracowanie zbiorcze wyników kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy

W związku z porozumieniem zawartym w dniu 25 kwietnia 2005 r. między Najwyższą Izbą Kontroli a Państwową Inspekcją Pracy Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się, w piśmie Wiceprezesa NIK Mieczysława Łuczaka, do Głównego Inspektora Pracy Roman Giedrojcia z dnia 10 kwietnia 2017 r., z prośbą o współdziałanie w realizacji kontroli planowej NIK pt. *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*.

Informacja o kontroli
Państwowej Inspekcji
Pracy

W ramach współdziałania NIK zaproponowała, by w okresie maj – czerwiec 2017 r. sześć okręgowych inspektoratów pracy (we Wrocławiu, Lublinie, Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu) przeprowadziło kontrolę pracodawców tzw. otwartego rynku pracy, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. NIK przedstawiła propozycję zakresu przedmiotowego i podmiotowego kontroli¹⁷⁵ oraz okresu objętego kontrolą¹⁷⁶.

Główny Inspektor Pracy przyjął propozycję NIK. Okręgowe Inspektoraty Pracy przeprowadziły kontrole u 43 pracodawców wybranych z wykazu proponowanych przez Delegaturę NIK w Lublinie pracodawców rynku otwartego na terenie danego województwa, otrzymujących dofinansowanie. Wykaz NIK, oparty na danych uzyskanych z PFRON, zawierał pracodawców, którzy zatrudniali w roku 2016 osoby niepełnosprawne o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności.

Opracowanie zbiorcze wyników kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, wraz z listą skontrolowanych zakładów pracy, zostało przekazane Wiceprezesowi NIK Mieczysławowi Łuczakowi przez zastępcę Głównego Inspektora Pracy Dariusza Miłkowskiego w załączeniu do pisma z dnia 18 sierpnia 2017 r.

Poniżej przedstawiono treść zbiorczego opracowania wyników kontroli, stanowiącego załącznik do pisma zastępcy Głównego Inspektora Pracy z dnia 18 sierpnia 2017 r.

W okresie od maja do czerwca 2017 roku inspektorzy pracy Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzili 43 kontrole u pracodawców, otrzymujących dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, których zakłady zostały wytypowane do kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zgodnie z przyjętymi założeniami i oczekiwaniami NIK zakresem kontroli objęto:

Informacje wstępne
o kontroli
przeprowadzonej
przez PIP

- **przestrzeganie przepisów prawnej ochrony pracy** w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy, w szczególności: przygotowanie do pracy (ocena ryzyka zawodowego, szkolenia w zakresie bhp, profilaktyczne badania lekarskie, dodatkowe kwalifikacje), prowadzenie ewidencji czasu pracy, szczególne uprawnienia

¹⁷⁵ Zaproponowano, aby okręgowe inspektoraty pracy skontrolowały od czterech do ośmiu pracodawców na terenie danego województwa wybranych z listy pracodawców przekazanej przez NIK.

¹⁷⁶ Zaproponowano, aby okres objęty kontrolą obejmował lata 2015, 2016 i 2017, do czasu zakończenia kontroli.

osób niepełnosprawnych w zakresie norm czasu pracy, urlopów dodatkowych i zwolnień od pracy, wysokość wynagrodzenia za pracę, terminowość wypłaty wynagrodzenia, wymóg wypłaty wynagrodzenia w formie bezgotówkowej;

- **spełnianie podstawowych wymagań dotyczących obiektów i pomieszczeń pracy oraz stanowisk pracy** w zakładach pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz potrzeb osób niepełnosprawnych, dotyczących przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higienicznosanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełnienia wymagań dostępności do nich.

W kontrolowanych zakładach pracowały 3893 osoby, w tym 3307 pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Spośród nich 689 osób posiadało orzeczenie o niepełnosprawności.

Wyniki kontroli PIP: przestrzeganie przepisów prawnej ochrony pracy

Kontrole wykazały, że pracownicy niepełnosprawni są zatrudnieni na podstawie umów o pracę zawartych w formie pisemnej. **Nieprawidłowości w zakresie zatrudniania** stwierdzono u 11 pracodawców (25,6% ogółu skontrolowanych). Najczęstsze uchybienia dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia akt osobowych pracowników, stwierdzano np. brak opisu i ponumerowania dokumentów, brak dokumentów pozwalających na ustalenie uprawnień pracowniczych, brak wniosków o przekazywanie wynagrodzeń na konta bankowe, brak zgody lekarza na zmianę norm czasu pracy, nieprzechowywanie orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do wykonywania określonej pracy;
- braku wymaganych informacji w zawartych umowach o pracę, np. nie określano miejsca wykonywania pracy lub kwoty należnego wynagrodzenia, liczby godzin pracy, (ponad ustalony w umowie wymiar czasu pracy), za które przysługuje dodatek do wynagrodzenia w umowach o pracę zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, nie podawano informacji o dodatkowym urlopie wypoczynkowym;
- zawarcia umowy o pracę na czas określony przekraczający 33 miesiące;
- braku informacji w świadectwie pracy o wykorzystanym przez pracownika niepełnosprawnego urlopie wypoczynkowym lub urlopie dodatkowym.

Ponadto u 23 pracodawców (53,5%) stwierdzono niepełne lub nieprawidłowe zapisy w regulaminach pracy lub w informacjach o warunkach zatrudnienia (wynikających z art. 29 § 3 ustawy Kodeks pracy), przekazywanych pracownikom. W dokumentach tych nie wskazywano szczególnych uprawnień przysługujących osobom niepełnosprawnych, np. nie podawano wymiaru przysługującego urlopu wypoczynkowego, informacji o przysługującym urlopie dodatkowym i zwolnieniach od pracy, nie wskazywano sposobu potwierdzania obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności lub określano niewłaściwe normy dobowe i tygodniowe czasu pracy.

Stwierdzono pojedyncze przypadki braku regulaminu pracy lub obwieszczenia pracodawcy o systemach i rozkładach czasu pracy. Natomiast w obowiązujących u pracodawców dokumentach wewnątrzzakładowych

stwierdzano przede wszystkim brak odrębnych zapisów lub wskazanie niezgodnych z przepisami szczególnymi norm i wymiaru czasu pracy pracowników z orzeczeniem o niepełnosprawności. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły u 13 pracodawców (30,2%).

Kontrolą objęto także zagadnienia związane z **przygotowaniem pracowników do pracy na określonym stanowisku**, w tym poddawanie pracowników niepełnosprawnych szkoleniom w dziedzinie bhp, profilaktycznym badaniom lekarskim oraz posiadanie dodatkowych, wymaganych kwalifikacji, a także dokumentowanie oceny ryzyka zawodowego i informowanie pracowników o ryzyku związanym z wykonywaną pracą i sposobach ograniczania tego ryzyka.

Znaczące zaniedbania ujawniono w zakresie oceny ryzyka zawodowego, która w procesie zapewniania bezpiecznych warunków pracy oraz ochrony zdrowia i życia pracowników odgrywa kluczową rolę. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono u 20 pracodawców (46,5% ogółu skontrolowanych). Polegały one głównie na:

- braku opracowania i udokumentowania oceny ryzyka zawodowego na poszczególnych stanowiskach pracy;
- nieuwzględnieniu w ocenie ryzyka zawodowego wszystkich zagrożeń występujących na stanowiskach pracy, jak również nieuwzględnieniu szczególnych uwarunkowań związanych z niepełnosprawnością pracownika (m.in. predyspozycje do pracy, dostosowanie i organizacja stanowiska pracy adekwatnie do jego możliwości);
- nieinformowaniu pracowników niepełnosprawnych o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami, co może skutkować utratą zdrowia lub wypadkiem przy pracy.

W zakresie poddawania pracowników obowiązkowym **szkoleniom z zakresu bhp** stwierdzono nieprawidłowości u 10 pracodawców (23,3%), które dotyczyły:

- braku szkoleń wstępnych ogólnych i stanowiskowych bhp lub szkoleń okresowych w zakresie bhp;
- nieterminowo przeprowadzanych szkoleń okresowych z zakresu bhp, w szczególności pierwszego z obowiązkowych;
- uchybień w dokumentacji z przeprowadzanych szkoleń w dziedzinie bhp, np. brak podpisu osoby przeprowadzającej szkolenie.

Wykonywanie pracy wymagającej **dodatkowych kwalifikacji** przez pracowników niepełnosprawnych, pomimo obowiązku ich posiadania, stwierdzono u trzech pracodawców (7%).

Nieprawidłowości w zakresie **profilaktycznych badań lekarskich** pracowników ujawniono u czterech pracodawców (9,3%). Polegały one na:

- dopuszczeniu do pracy pracownika niepełnosprawnego bez poddania profilaktycznemu okresowemu badaniu lekarskiemu (brak orzeczenia o braku przeciwwskazań do określonej pracy);

- dopuszczeniu do pracy pracownika niepełnosprawnego bez przeprowadzenia kontrolnych badań lekarskich;
- niezamieszczaniu w skierowaniach na badania lekarskie (wstępne lub okresowe) opisu warunków pracy, uwzględniającego informacje o występowaniu na stanowisku czynników niebezpiecznych, szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych oraz innych wynikających ze sposobu wykonywania pracy; przykładowo: w jednym z zakładów pracodawca nie wskazał w skierowaniu hałasu, występującego w środowisku pracy, pomimo że pomiary wykazały na niektórych stanowiskach poziom hałasu ok. 85 dB, a znaczna część zatrudnionych osób posiadała orzeczenie o niepełnosprawności ze względu na chorobę narządu słuchu.

W zakresie kontroli **czasu pracy** u siedmiu pracodawców (16,3%) stwierdzono brak kart ewidencji czasu pracy lub nierzetelne prowadzenie tej ewidencji. Przykładowo, w jednym z zakładów ewidencję czasu pracy stanowiły listy obecności, w których pracownicy obok godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy składali swój podpis. Dokumentacja ta była nieczytelna w niektórych miesiącach (nanoszone były poprawki, stosowano skreślenia lub zaklejenia i wymazywania). Ponadto u 13 pracodawców (30,2%) stwierdzono **nieprzestrzeganie szczególnych norm czasu** pracy określonych w art. 15 ust. 1 i 2 *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, w tym:

- przypadki nieprzestrzegania przepisu o 5-dniowym tygodniu pracy;
- nieudzielanie pracownikom niepełnosprawnym co najmniej 11 godzin odpoczynku dobowego, wymaganego odpoczynku tygodniowego, niedzieli wolnej od pracy przynajmniej raz na cztery tygodnie;
- podejmowanie pracy dwukrotnie w tej samej dobie pracowniczej.

U pięciu pracodawców (11,6%) ujawniono zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych w systemach i rozkładach czasu pracy nieuwzględniających szczególnych norm czasu pracy (wynikających z art. 15 *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*) bez zgody lekarza uprawnionego do przeprowadzania badań profilaktycznych wydanej na wniosek pracownika.

W zakresie uprawnień pracowników niepełnosprawnych do **urlopu wypoczynkowego** najwięcej nieprawidłowości dotyczyło udzielania urlopu w częściach, z których żadna nie obejmowała 14 kolejnych dni kalendarzowych. Dotyczyło to siedmiu pracodawców (16,3%). Ponadto, u trzech pracodawców wystąpiły przypadki nieudzielenia pracownikom niepełnosprawnym urlopu wypoczynkowego w roku kalendarzowym, w którym nabyli do niego prawo, a u czterech pracodawców pracownicy posiadali zaległy urlop wypoczynkowy.

U dwóch pracodawców stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania prawa do urlopu dodatkowego i wymiaru tego urlopu oraz uchybienia dotyczące prowadzenia odrębnej ewidencji wykorzystania urlopu dodatkowego. Przykładowo, w jednym z zakładów pracy ustalono na podstawie okazanych kart urlopowych, że pracownik nabył prawo do dodatkowego

urlopu w połowie roku kalendarzowego, w związku z czym pracodawca nieprawnie zastosował do tego urlopu zasadę proporcjonalności (zamiast udzielić urlopu w pełnym wymiarze).

Kontrole **wypłaty wynagrodzenia i innych świadczeń**, wynikających ze stosunku pracy, wykazały przypadki niewypłacenia pracownikom niepełnosprawnym należnych środków finansowych. M.in. stwierdzono, że:

- 10 pracodawców (23,3%) nie wypłaciło wynagrodzenia wraz z dodatkiem za przepracowane godziny nadliczbowe;
- czterech pracodawców (9,3%) nie wypłaciło dodatku za godziny przepracowane w porze nocnej;
- dwóch pracodawców (4,7%) nieterminowo wypłaciło wynagrodzenia zatrudnionym pracownikom niepełnosprawnym.

Kontrole **nie wykazały wypłaty wynagrodzenia w wysokości niższej od minimalnego ustawowego wynagrodzenia za pracę**. Zdarzały się jednak przypadki zaniżania wysokości wynagrodzenia.

W zakładach pracy **został spełniony wymóg wypłaty wynagrodzenia w formie bezgotówkowej**. Najczęściej środki były przekazywane na indywidualny rachunek bankowy. Stwierdzono przypadek wypłacenia wynagrodzenia w jednym miesiącu w gotówce do rąk własnych pracownika, o którym inspektor pracy powiadomił Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W innym przypadku, kiedy wynagrodzenie było odbierane przez pracownika niepełnosprawnego w kasie zakładu, ustalono, że rozliczenie Systemu Obsługi Dofinansowań (SOD) nie uwzględnia tej osoby.

Kontrole obiektów i pomieszczeń pracy **nie wykazały nieprawidłowości w zakresie spełniania przez nie ogólnych wymagań bhp**, pod względem wysokości, powierzchni i kubatury w zależności od wykonywanej technologii, rodzaju prac, liczby pracowników i czasu ich przebywania.

Najczęściej stwierdzono nieprawidłowości w zakresie niewłaściwego stanu technicznego obiektów i pomieszczeń pracy, wynikającego z nieprowadzenia bieżących remontów, tj. nierówne powierzchnie posadzek i podłóg, schodów, pochylni lub ramp, zniszczone, wymagające odnowienia ściany i sufity, niedrożna lub niesprawa wentylacja, brakujące osłony lub niesprawne żarówki w punktach świetlnych, uszkodzone gniazda elektryczne.

Stwierdzono również brak lub niekompletne balustrady chroniące pracownika przed upadkiem z wysokości, a także brak urządzeń zapobiegających przypadkowemu zamknięciu drzwi. W jednym z zakładów pracy pochylnia dla osób niepełnosprawnych posiadała ubytki nawierzchni. W innym przypadku kontrola wykazała niewłaściwe posadowienie tymczasowego kiosku portierni, ustawionego prowizorycznie na metalowych kształownikach umocowanych na pojedynczych kostkach brukowych.

W zakresie oświetlenia najwięcej zastrzeżeń dotyczyło niewłaściwych parametrów oświetlenia elektrycznego w pomieszczeniach i na stanowiskach pracy oraz braku potwierdzenia pomiarami zgodności tych parametrów z wymaganiami Polskich Norm.

Wyniki kontroli PIP:
spełnianie wymagań
dotyczących obiektów
i pomieszczeń pracy
oraz stanowisk pracy

Kontrole **przystosowania obiektów i pomieszczeń, w tym oznakowania miejsc niebezpiecznych** nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie. Obiekty i pomieszczenia pracy zostały w większości firm przystosowane do potrzeb zatrudnianych osób niepełnosprawnych, nie stwierdzono również istotnych barier architektonicznych.

Jednak w 12 zakładach pracy (27,9%) stwierdzono występowanie w pomieszczeniach i na drogach komunikacyjnych nieprawidłowości, które z punktu widzenia różnego rodzaju dysfunkcji osób niepełnosprawnych **mogły stanowić dla nich istotne zagrożenie**. Najczęściej był to brak oznakowania widocznymi barwami bezpieczeństwa miejsc niebezpiecznych, takich jak lokalne obniżenie stropu, niskie nadproża, progi, słupy lub inne wystające elementy konstrukcji obiektów, a także skraj rampy przeładunkowej, czy przeszkłone drzwi. Stwierdzano także zatarte oznakowanie i niewłaściwie zabezpieczenie dróg i przejść komunikacyjnych oraz dróg transportowych w pomieszczeniach pracy.

Należy zauważyć, że przeważnie **w kontrolowanych zakładach pracy nie zatrudniano osób z dysfunkcją układu ruchu** korzystających z pomocy ortopedycznych, tj. osób poruszających się o kulach, na wózkach inwalidzkich lub z wykorzystaniem innego sprzętu. Niemniej, w jednym z zakładów kontrola wykazała, że niektórzy pracownicy niepełnosprawni zatrudnieni w zakładzie posiadają dysfunkcję narządu ruchu, ale żaden z pracowników nie porusza się na wózku inwalidzkim i nie korzysta ze sprzętu pomocniczego. Mimo to, w czasie kontroli, w celu ułatwienia komunikacji z osobami niepełnosprawnymi, przy głównym wejściu do obiektu zamontowano dzwonek.

W 12 zakładach pracy (27,9%) stwierdzono zorganizowanie **pomieszczeń higieniczno-sanitarnych** niezgodnie z przepisami, przede wszystkim w zakresie ich wyposażenia oraz stanu technicznego wynikającego z bieżącego użytkowania. Pomieszczenia te były niedostatecznie wyposażone w miejsca do siedzenia, urządzenia sanitarne, armaturę, urządzenia samozamykające drzwi wejściowe do pomieszczeń, w pochwytty ułatwiające osobom niepełnosprawnym korzystanie z tych pomieszczeń, bądź elementy te były uszkodzone lub zniszczone. W trakcie kontroli stwierdzono przykładowo:

- zniszczone lub zabrudzone ściany i sufity w pomieszczeniach;
- brak pomieszczenia szatni, natrysków;
- brak pomieszczenia izolującego w ustępie;
- brak ciepłej wody w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych;
- niezapewnienie wentylacji ogólnej w pomieszczeniach, np. w szatni;
- brak odpowiedniej liczby miejsc do siedzenia (siedzisk) w pomieszczeniu szatni, jadalni;
- brak osłon punktów świetlnych;
- brak ładu i porządku w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych, np. składowanie materiałów biurowych, co utrudniało korzystanie z tych pomieszczeń.

W ramach realizowanego zadania **kontroli poddano organizację i wyposażenie stanowisk pracy**, w tym stan techniczny użytkowanych maszyn i urządzeń oraz dojścia do tych stanowisk. Stwierdzono niezgodności z wymaganiami przepisów w postaci:

- zbyt wąskich przejść między stanowiskami pracy, urządzeniami lub zbyt wąskich dojść do urządzeń;
- zbyt małej powierzchni i zbyt małej wolnej przestrzeni na stanowisku pracy w stosunku do czynności wykonywanych przez pracownika;
- braku wyposażenia maszyn w osłony strefy niebezpiecznej (urządzenia ochronne) ruchomych części lub elementów maszyn;
- braku wyposażenia maszyn w urządzenia do uruchomienia i całkowitego bezpiecznego zatrzymania maszyny, w szczególności umożliwiające uruchomienie maszyny tylko przez celowe zadziałanie;
- braku wyposażenia maszyn w urządzenia do awaryjnego zatrzymania, np. niesprawny wyłącznik krańcowy;
- braku oznakowania przycisków służących do sterowania maszyną lub urządzeniem;
- nieoznakowania barwami bezpieczeństwa krawędzi podestu roboczego, braku balustrady chroniącej przed upadkiem z wysokości przy schodkach prowadzącym do leja zasypowego maszyny;
- braku siedzisk na stanowiskach pracy;
- niezabezpieczonych przed uszkodzeniem mechanicznym przewodów elektrycznych zasilających maszyny lub urządzenia;
- niedrożnych, zastawionych przedmiotami dróg komunikacyjnych oraz przejść na stanowiskach pracy;
- nieprzeprowadzenia badań i pomiarów hałasu na stanowiskach pracy;
- braku wentylacji stanowiskowej, np. odciągów gazów i pyłów na stanowiskach spawalniczych;
- niezapewnienia zgodnego z wymogami oświetlenia stanowisk pracy.

Kontrole w 13 przypadkach (30,2%) wykazywały brak potwierdzenia pomiarami skuteczności ochrony przeciwporażeniowej podstawowej i koniecznej przy uszkodzeniu instalacji i urządzeń elektrycznych. W jednym przypadku pomiary zostały przeprowadzone przez osobę nieposiadającą aktualnych uprawnień.

Ponadto w 14 zakładach pracy (32,5%) nie zapewniono instrukcji bhp dotyczących stosowanych w zakładzie procesów technologicznych, obsługi maszyn i innych urządzeń technicznych, a także instrukcji bhp dotyczących transportu wewnątrzzakładowego oraz instrukcji bhp dotyczących składowania i magazynowania towarów.

ZAŁĄCZNIKI

Zastosowane środki prawne

W wyniku przeprowadzonych kontroli inspektorzy pracy wydali pracodawcom:

- 384 decyzje nakazowe;
- 233 wnioski w wystąpieniach dotyczących zagadnień prawnej ochrony pracy oraz wymagań związanych z zapewnieniem zgodnych z przepisami warunków bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 7 poleceń zrealizowanych w trakcie kontroli dotyczących zagadnień prawnej ochrony pracy;
- 9 mandatów karnych na kwotę 11 800 zł oraz 7 środków wychowawczych, w związku z popełnieniem przez pracodawców 25 wykroczeń przeciwko prawom pracowników.

Ponadto inspektorzy pracy udzielili 258 porad z zakresu prawnej ochrony pracy lub technicznego bezpieczeństwa pracy.

Lista skontrolowanych przez PIP zakładów pracy

Lp.	Okręgowy inspektorat pracy	Nazwa podmiotu
1.	Gdańsk	„DOLAMEX” Marek Doliński
2.	Gdańsk	Meblarska Spółdzielnia Pracy „Dąb”
3.	Gdańsk	„SPOŁEM” Powszechna Spółdzielnia Spożywców „Zgoda” w Wejherowie
4.	Gdańsk	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „UT-OIL” Spółka z o.o.
5.	Gdańsk	LANDZBERG Spółka Jawna
6.	Gdańsk	Samodzielny Publiczny Miejski Zakład Opieki Zdrowotnej w Słupsku
7.	Gdańsk	„ENCO PRODUCTION” Spółka z o.o.
8.	Gdańsk	Polski Związek Niewidomych Okręg Pomorski
9.	Katowice	„ESTEL” Spółka cywilna Piotr Kulka, Andrzej Michelis
10.	Katowice	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe Witold Gwinner
11.	Katowice	Zakłady Metalowe „ZA-MET” Spółka z o.o.
12.	Katowice	ZAM CARS Spółka cywilna Z. Czernicka, A. Czernicka
13.	Katowice	ULISSES-MED Spółka z o.o.
14.	Katowice	TAX-NET Spółka Akcyjna
15.	Katowice	„PROFIL” Grzegorz Rauk, Ewa Niepsuj Spółka Jawna
16.	Katowice	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „MARLESZ” Spółka z o.o.
17.	Lublin	Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „SZCZEPAN” Krzysztof Szczepaniak
18.	Lublin	Przedsiębiorstwo Usług i Inżynierii Komunalnej Spółka z o.o.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Okręgowy inspektorat pracy	Nazwa podmiotu
19.	Lublin	Przedsiębiorstwo Handlowe „CORRADO” Radosław Gontarz
20.	Lublin	Drukarnia EMBE PRESS S. Bezdek, M. Mamcarz Spółka Jawna
21.	Lublin	Magdalena Bartyzel-Zirebiec „PAWEX”
22.	Lublin	Fundusz Aktywizacji Niepełnosprawnych w Józefowie „Spółdzielnia Socjalna”
23.	Lublin	„ROZTOCZE” Zakład Usługowo-Produkcyjny Rak Roman
24.	Poznań	Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „POLTOM” Jadwiga Janicka
25.	Poznań	„CIŻMA” Spółka z o.o.
26.	Poznań	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „MAT-TAR” Spółka Jawna Władysław i Dorota Matuszkiewicz
27.	Poznań	„CEKO” Spółka z o.o.
28.	Poznań	Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe Mariusz Kasperski
29.	Poznań	Motel „ORION” Daria Szyler-Laskowska
30.	Poznań	Spółdzielnia Socjalna „GRODZKA”
31.	Warszawa	„MPM AGD” Spółka Akcyjna
32.	Warszawa	„BAKALLAND” Spółka Akcyjna
33.	Warszawa	„HAKO” Spółka z o.o.
34.	Warszawa	„MAAN” Hurtownia Andrzej Długołęcki, Marek Winiarczyk Spółka Jawna
35.	Warszawa	Sklep Mięsny „WIERZEJKI” Sklep Firmowy Nr 82
36.	Warszawa	„FANO” Spółka z o.o.
37.	Wrocław	Centrum Diagnostyczno-Terapeutyczne „MEDICUS” Spółka z o.o.
38.	Wrocław	„PEXO” Przedsiębiorstwo Prywatne Gwidon Biedrowski
39.	Wrocław	„MARTIN & MATEO” Spółka Cywilna E. Wrba, M. Wrba
40.	Wrocław	Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Centrum Stomatologii „STOMAX” Spółka z o.o.
41.	Wrocław	„LŁ” Spółka z o.o. Spółka Komandytowa
42.	Wrocław	Joanna Danys „DAN-MARK”
43.	Wrocław	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „MŁYNPOL” A. Gołębiowski i R. Wołoszczak Spółka Jawna

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
13. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych
14. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
15. Główny Inspektor Pracy
16. Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
17. Prokurator Generalny

6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Elżbieta Rafalska

BON-I.082.1.2018.PM

Warszawa, dnia

2018 -04- 1 2

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/17/080, pn. *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* z dnia 9 marca 2018 r., przekazaną przy piśmie NIK z dnia 22 marca 2018 r., znak: LLU.430.004.2017, pragnę podziękować za przesłane wyniki kontroli realizacji tak istotnego instrumentu wspierania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jakim jest dofinansowanie do wynagrodzeń. Resort, którym kieruję niejednokrotnie postulował o przeprowadzenie przez NIK kontroli w tym zakresie. Przesłane wnioski i uwagi staną się niewątpliwie podstawą do analizy funkcjonujących w tym obszarze rozwiązań.

Poniżej przedstawiam stanowisko do sformułowanych wniosków i uwag.

1) Odnosząc się do kwestii terminowości ponoszenia przez pracodawców kosztów płacy – w tym składek na ubezpieczenia społeczne – w kontekście otrzymywania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych pragnę wskazać, że w aktualnie funkcjonującym stanie prawnym nie jest możliwe inne, niż prezentowane w tej kwestii, stanowisko Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Należy wskazać, że wykładnia gramatyczna i systemowa art. 26a ust. 1a¹ ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.) przesądza o tym, że przepis

ten odnosi się do osoby niepełnosprawnej, na którą pracodawca wnioskuję o dofinansowanie. W związku z tym, w razie stwierdzenia zaległości w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) ma obowiązek ustalenia w toku postępowania dowodowego, za jakich pracowników pracodawca poniósł koszty płacy – poprzez porównanie kwot przelewu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) z sumą kwot składek naliczonych od wynagrodzeń oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od osób, na które pracodawca wnioskuję o dofinansowanie. Dowody na tę okoliczność uzyskuje się zarówno z raportu ZUS (zbiorcza kwota) jak i z dokumentacji przedstawionej przez pracodawcę (wynagrodzenia brutto, deklarowane składki na FP, FGŚP, przelew zbiorczy). Organ prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie jest obowiązany do dokonania wszechstronnej analizy i oceny zgromadzonego materiału dowodowego i w oparciu o wyciągnięte wnioski jednoznacznego ustalenia, czy nie doszło do naruszenia przepisów prawa.

Natomiast ewentualne wydłużenie terminu na przekazywanie przez PFRON kwoty miesięcznego dofinansowania, tak aby umożliwić temu organowi weryfikację poniesienia kosztów płacy przez pracodawcę, mogłoby wyeliminować ryzyko składania nieprawdziwych oświadczeń w sprawie nieponiesionych kosztów płacy. Taka zmiana legislacyjna powinna zostać jednak poprzedzona wszechstronną analizą i konsultacjami w szerokim gronie interesariuszy.

Odnosząc się do problemu niejednolitego interpretowania przepisów przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych i PFRON pragnę podkreślić, że pomiędzy tymi instytucjami istnieje stała współpraca, również w zakresie uzgadniania stanowisk w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Niekiedy zmiany stanowisk Biura są warunkowane zmianą linii orzeczniczej sądów. Biuro jednak systematycznie przekazuje PFRON informacje związane z interpretacją przepisów dotyczących instrumentów rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Odnosi się to zarówno do korespondencji, uzgadniania stanowisk, jak i ustaleń na spotkaniach i telefonicznych konsultacji roboczych. Ponadto na stronie internetowej Biura – www.niepelnosprawni.gov.pl publikowane są wyjaśnienia resortu kierowane do organizacji pracodawców, a PFRON na bieżąco powiadamiany jest o stanowiskach istotnych z punktu widzenia działania systemu miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń i refundacji oraz innych wpływających na jego funkcjonowanie czy realizację działań.

Natomiast w związku z zasygnalizowaną niezgodnością art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 i ust. 4 ustawy o rehabilitacji (...) tj. obowiązkiem terminowego ponoszenia kosztów płacy, a dopuszczeniem 14-dniowego opóźnienia w regulowaniu tych kosztów należy wskazać, że pomoc publiczna powinna być przekazywana pracodawcom regulującym zobowiązań wobec pracowników i państwa z opóźnieniem nieprzekraczającym 14 dni. Rekomendowana przez NIK zmiana w tym zakresie, przy nowelizacji ustawy o rehabilitacji (...) zostanie poddana analizie i rozważona.

Niezasadna wydaje się natomiast propozycja odnosząca się do możliwości ubiegania się przez pracodawcę o dofinansowanie wyłącznie części kosztów płacy osoby niepełnosprawnej. Taka zmiana mogłaby rodzić obawę związaną z tym, że pracodawcy pokrywaliby tylko taką część kosztów płacy pracownika niepełnosprawnego, na jaką otrzymywaliby dofinansowanie. Rozwiązanie to nie wpłynęłoby pozytywnie na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy – choćby w zakresie podnoszonego wcześniej przez NIK problemu częściowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

Odnosząc się natomiast do kwestii wypłacania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych pragnę wskazać, że możliwość taką wprowadzono ustawą z dnia 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 986), poprzez dodanie art. 26b ust. 8 ustawy o rehabilitacji (...). Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej, zmiana miała umożliwić podmiotom o szczególnym charakterze (np. samorządowym zakładom aktywności zawodowej, publicznym zakładom opieki zdrowotnej) stabilne korzystanie z dofinansowania, jeżeli wynagrodzenie pracowników niepełnosprawnych zostało sfinansowane ze środków określonych w tym przepisie, tj.:

- 1) ze środków publicznych z prowadzonej działalności, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5,
 - 2) z dochodów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

Przy powyższym wskazać należy, że wniosek Wn-D zawiera pozycje (nr 6–8) identyfikujące pracodawcę pod względem formy prawnej i formy własności. Z tego względu nie wydaje się konieczne poszerzanie zakresu informacji o przynależność do jednostek sektora finansów publicznych.

Należy ponadto wspomnieć, że pracodawcy, nie tylko z tego sektora, mają dostęp do informacji o warunkach uzyskania pomocy publicznej w formie miesięcznego

dofinansowania ze środków PFRON, zarówno z obowiązujących przepisów prawa, stanowisk organów stosujących prawo w tym zakresie, jak i z powszechnie dostępnego orzecznictwa. Ponadto, zarówno Biuro jak i PFRON na swoich stronach internetowych umieszczają komunikaty i stanowiska, w których kompleksowo starają się wyjaśniać kwestie rodzące największe wątpliwości u pracodawców występujących o pomoc w formie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń.

Postulat wprowadzenia zapisu zawieszającego lub wyłączającego możliwość uzyskiwania dofinansowania w razie prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych lub uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli przez organ do tego uprawniony, wydaje się zasadny, również ze względu na szczególny charakter i przeznaczenie środków publicznych administrowanych przez PFRON.

2) Odnosząc się do wniosku dotyczącego umożliwienia PFRON korzystania z danych zawartych w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMOoN) wyjaśniam, że PFRON może uzyskiwać dane o tym, czy osoby są niepełnosprawne, wnioskując do właściwych organów emerytalno-rentowych (np. ZUS, KRUS, powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności) o przekazanie stosownych informacji. Natomiast umożliwienie PFRON pełnego i bezpośredniego dostępu do EKSMOoN budzi aktualnie wątpliwości. Fundusz nie jest organem przyznającym świadczenia osobom niepełnosprawnym, zatem nie legitymuje się ku temu stosowną podstawą prawną. Podkreślenia wymaga, że dane agregowane w tym systemie mają charakter szczególny, stanowią tzw. dane wrażliwe (delikatne, sensytywne), w odniesieniu do których ustawodawca wprowadził bardziej intensywną ochronę, a ich przetwarzanie poddał odrębnym zasadom. Należy przy tym zauważyć, iż jedną z zasad przetwarzania danych osobowych jest zasada adekwatności, zgodnie z którą administrator powinien przetwarzać tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel ich zbierania w warunkach dopuszczalności określonych w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 922, z późn. zm.). Zakres danych osobowych adekwatnych do celu przetwarzania oceniać trzeba każdorazowo z uwzględnieniem określonego stosunku prawnego, w związku z którym administrator przetwarza dane osobowe (wyrok NSA z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. II SA 209/2003). Wyłączenie stosowania zasady adekwatności następuje jedynie wtedy, gdy ustawodawca wskazuje wprost w przepisach prawa na zakres danych adekwatnych do celu przetwarzania.

Przedstawiając powyższe pragnę również wskazać, że Prezes Rady Ministrów powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. Do zadań Zespołu należy m.in.: dokonanie analizy funkcjonowania systemu orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy w kontekście ich spójności i konieczności koordynacji działań lub możliwości ich zintegrowania a także opracowanie projektu założeń do ustawy o orzekaniu o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Wydaje się, że efekty prac ww. Zespołu, będą miały również pozytywny wpływ na problemy PFRON związane z kontrolą prawdziwości przedstawianych orzeczeń przez pracowników niepełnosprawnych.

3) W kwestii zmiany przepisów dotyczących gospodarowania środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (zfron) należy wskazać, że wpłatą na PFRON obarczone jest zarówno wykorzystanie środków tego funduszu niezgodnie z przeznaczeniem, jak i nieterminowe albo całkowite nieprzekazanie środków na zfron (art. 33 ust. 4a pkt 2 i 4a¹ ustawy o rehabilitacji (...)). Należy uznać zasadność utrzymania procentowego ustalenia sankcji za niezgodne z prawem gospodarowanie środkami zfron lub ich nieterminową wpłatę – limitowana sankcja może zachęcać do niezgodnego z prawem wydatkowania większych kwot zgromadzonych na koncie tego funduszu (podobne stanowisko zajęto w piśmie skierowanym do Delegatury NIK w Lublinie, znak: BON.I.082.2.2017.WK).

W kontekście przedstawionych uwag w sprawie doprecyzowania przepisów dotyczących kontroli korzystania z miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, jak i gospodarowania środkami zfron należy przeprowadzić gruntowną analizę regulacji szczebla ustawowego, jak i niższego rzędu. Dotyczy to zarówno ustawy o rehabilitacji (...), jak również rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Projektując zmiany legislacyjne należy mieć na uwadze możliwości kadrowe PFRON związane z kontrolowaniem pracodawców gospodarujących środkami publicznymi. Konieczne także wydaje się przeanalizowanie i usprawnienie współpracy pomiędzy PFRON, a urzędami skarbowymi.

Przekazując powyższe pragnę podkreślić, że zarówno dokonywane, jak i planowane w najbliższym czasie zmiany odnoszące się m.in. do usprawnienia działania systemu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych pozwolą, aby w pełni

odpowiadał on współczesnym wyzwaniom rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Z wyrazami szacunku,

MINISTER

Elżbieta Rębowska

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

P/17/080

Warszawa, dnia 24 maja 2018 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do informacji o wynikach kontroli nr P/17/080
Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji
Osób Niepełnosprawnych**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

Oceniam sposób, w jaki Pani Minister odniosła się do ocen i wniosków sformułowanych w informacji o wynikach kontroli Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jako wnikliwy i poparty rzetelną analizą merytoryczną. Ustalenia kontroli NIK wskazują na konieczność pilnego wprowadzenia zmian przepisów prawa, które pozwolą racjonalnie wydatkować środki na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, z korzyścią zarówno dla osób niepełnosprawnych, jak i budżetu państwa. Z zadowoleniem przyjmuję, że Pani Minister widzi potrzebę usprawnienia działania systemu dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Wyrażam nadzieję, że przy wprowadzaniu zmian legislacyjnych zostaną uwzględnione wnioski NIK, mające na celu poprawę istniejącego stanu i wyeliminowanie pojawiających się w tym zakresie problemów.

W sposób szczególnie chciałbym jednak odnieść się do zagadnienia dotyczącego dostępu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do danych zawartych w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMON). Do celów realizacji swoich zadań Fundusz powinien mieć możliwość korzystania z danych systemu EKSMON, w celu systemowego sprawdzenia, czy wobec osób wykazanych przez pracodawców do dofinansowania, orzeczenia o niepełnosprawności faktycznie zostały wydane i czy pozostają aktualne. Sformułowany przez NIK postulat nie miał na celu zapewnienia PFRON

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

pełnego i nieograniczonego dostępu do danych tego systemu, obejmującego również dane o osobach niepełnosprawnych niewykazanych do dofinansowania. Postulat w swym kształcie obejmował również określenie zakresu dostępu do tych danych oraz zasad ich wymiany i ochrony.

Warto przy tym podnieść, że PFRON, udzielając dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych przetwarza dane osobowe, w tym dane wrażliwe pracowników. Wskazane przez Panią Minister rozwiązanie, polegające na każdorazowym występowaniu przez Fundusz do właściwych powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności sprowadza się w praktyce do uzyskania tych samych informacji, które są gromadzone w EKSMON, jednak w formie rozproszonej, co wydłuża czas prowadzonych postępowań o czas oczekiwania na odpowiedź.

Odpowiednie regulacje prawne powinny umożliwić Funduszowi skuteczniejsze weryfikowanie spełniania przez pracodawców warunków do uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

