



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.02.2017

R/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	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
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r., z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z tematyką kontroli
<i>Kontrolerzy</i>	Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/39/2017 z dnia 23.02.2017 r. Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/38/2017 z dnia 23.02.2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Biuro Detektywistyczne Mirosław Flis, ul. Kolorowa 24 lok. 47, 20-802 Lublin (dalej: „Biuro Detektywistyczne” lub „Biuro”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Flis od 5.06.2001 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli, tom I str. 5-22)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia spełnianie przez Biuro Detektywistyczne warunków do otrzymania w latach 2014-2016 dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych² do wynagrodzeń zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych.

Biuro prawidłowo i rzetelnie sporządzało wnioski w sprawie dofinansowania, które następnie terminowo przekazywało do PFRON. Występujące opóźnienia w ponoszeniu miesięcznych kosztów płacy nie przekroczyły okresu 14 dni, o którym mowa w art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³, nie skutkowały zatem obowiązkiem zwrotu otrzymanego dofinansowania.

Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych pozwalał zarówno na otrzymanie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników, biorąc pod uwagę przepisy art. 26a ust. 1a ustawy o rehabilitacji, jak i na utrzymanie posiadanego statusu zakładu pracy chronionej, zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 tej ustawy.

Obiekty i pomieszczenia pracy użytkowane przez Biuro spełniały wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy, co zostało potwierdzone przez kontrole Państwowej Inspekcji Pracy.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dalej: „PFRON” lub „Fundusz”.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2046, ze zm. Dalej: „ustawa o rehabilitacji”.

Na negatywną ocenę zasługuje natomiast sposób gospodarowania środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych⁴, z uwagi na stwierdzone przez NIK liczne przypadki wykorzystywania środków tego funduszu niezgodnie z przeznaczeniem. Do najistotniejszych nieprawidłowości należały:

- okresowe wydatkowanie środków zakładowego funduszu rehabilitacji na spłatę bieżących zobowiązań pracodawcy, niezwiązanych z finansowaniem rehabilitacji pracowników (łączna kwota nieprawidłowo wykorzystanych środków wyniosła prawie 71,9 tys. zł),
- udzielenie osobie nieuprawnionej pomocy indywidualnej, z przeznaczeniem na cele niezwiązane z finansowaniem rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w wysokości ponad 10,5 tys. zł,
- dopuszczenie do sytuacji, w której w ramach realizacji indywidualnego programu rehabilitacji pracownika niepełnosprawnego wynagrodzenie komisji rehabilitacyjnej (niemal 10,0 tys. zł), związane z nadzorem nad realizacją tego programu, ponaddziesięciokrotnie przekroczyło wartość przewidzianych programem świadczeń dla pracownika, obejmujących koszty szkolenia i zakupu sprzętu (prawie 1,0 tys. zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnianie warunków do otrzymania dofinansowania

Opis stanu
faktycznego

1.1. Przedmiotem działalności gospodarczej Biura, zgodnie z wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, była w szczególności działalność ochroniarska z wyłączeniem obsługi systemów bezpieczeństwa. Według zaświadczenia o numerze identyfikacyjnym REGON, wydanego w dniu 25.07.2007 r., przeważającą działalnością Biura była działalność detektywistyczna i ochroniarska (nr 7460Z Polskiej Klasyfikacji Działalności).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-25)

W okresie objętym kontrolą średniomiesięczny stan zatrudnienia w zakładzie pracy (w osobach) wyniósł: 26,75 w 2014 r., 25,75 w 2015 r. i 34,08 w 2016 r. Przeciętne zatrudnienie osób pełnosprawnych i niepełnosprawnych, w przeliczeniu na pełne etaty, w poszczególnych latach wynosiło: 26,74 w 2014 r. (z czego: osób z orzeczoną lekką stopniem niepełnosprawności – 1,58; umiarkowaną – 21,58; znaczną – 3,58), 25,75 w 2015 r. (z lekką stopniem niepełnosprawności – 1,00; umiarkowaną – 22,00; znaczną – 2,75), w 2016 r. – 33,81 (w tym: osób z orzeczoną lekką stopniem niepełnosprawności – 0,92; umiarkowaną – 29,33; znaczną – 3,00; osób pełnosprawnych – 0,56). Dwie osoby niepełnosprawne wykonywały swoje obowiązki w siedzibie Biura, natomiast pozostali pracownicy sprawowali ochronę obiektów i mienia poza tą siedzibą.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 26-27)

W latach 2014 – 2016 spośród osób zatrudnionych w Biurze Detektywistycznym, posiadających orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, jedna osoba była zatrudniona na umowę o pracę na czas nieokreślony, natomiast pozostałe – na podstawie umów na czas określony. Od lutego 2016 r. zatrudniono jedną osobę pełnosprawną (nieposiadającą orzeczenia o stopniu niepełnosprawności) na czas nieokreślony.

Na podstawie dat wpływu 29 orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, dotyczących wszystkich pracowników niepełnosprawnych Biura według stanu na styczeń

⁴ Dalej: „ZFRON” lub „zakładowy fundusz rehabilitacji”.

2016 r.⁵, ustalono, że każda z osób niepełnosprawnych została wliczona do stanu zatrudnienia w miesiącu styczniu 2016 r., zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28, 200-201)

1.2. Biuro uzyskało status zakładu pracy chronionej na podstawie decyzji Wojewody Lubelskiego nr D/3/2000 z dnia 27 grudnia 2000 r., zmienianej późniejszymi decyzjami tego Wojewody⁶.

Z lekarzem medycyny pracy zawarto umowę (na okres od 2.01.2015 r. do 31.12.2018 r.) na wykonywanie badań wstępnych, okresowych i kontrolnych pracowników Biura.

Dyrektor Biura zapewnił pracownikom niepełnosprawnym doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną, stosownie do art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, przez zawarcie z Prywatnym Centrum Medycznym „Luxmed” Sp. z o. o. w Lublinie umowy (od 1.01.2007 r. na czas nieokreślony) na profilaktyczną opiekę zdrowotną, w tym badania diagnostyczne i specjalistyczne, a także umów zlecenia, obejmujących lata 2014-2016, z osobą świadczącą opiekę pielęgniarstwa pracownikom Biura.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 5-16, 19-21, 29-35)

1.3. W trakcie kontroli NIK zweryfikowano wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych dla próby sześciu miesięcy styczeń-czerwiec 2016 r., w oparciu o dokumenty zgromadzone w teczkach personalnych wszystkich 38 pracowników (orzeczenia o niepełnosprawności i umowy o pracę). Stwierdzono, że Biuro osiągało wskaźnik określony w przepisach art. 28 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o rehabilitacji, wymagany dla zakładów pracy chronionej. W przeliczeniu na pełne etaty, w styczniu wymieniony wskaźnik wyniósł 100% (liczba niepełnosprawnych w stosunku do wszystkich osób zatrudnionych), od lutego do czerwca – 98%. Osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w ogólnej liczbie zatrudnionych stanowiły w styczniu 97%, w lutym i marcu 95%, w kwietniu 98%, w maju i w czerwcu 95%.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 153-162)

1.4. Na podstawie wyciągów bankowych ustalono, że wysokość dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, przekazanego przez PFRON była następująca:

- w 2014 r. – 392.778,73 zł,
- w 2015 r. – 394.134,62 zł,
- w 2016 r. – 521.170,67 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 36)

1.5. Rzetelność informacji (w tym: stanu zatrudnienia), zawartych w formularzach INF-D-P⁷ i Wn-D⁸ przekazanych przez Biuro do Funduszu, sprawdzono za miesiące styczeń-luty lat 2014-2016. Kontrolę przeprowadzono na podstawie: zestawień, przekazanych do Systemu Obsługi Dofinansowań PFRON, list obecności pracowników, zestawień kart pracy, list płac, wyciągów z rachunków bankowych, deklaracji ZUS, deklaracji PIT-4 i PIT8A, a także dokumentów zawartych w aktach osobowych (orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, orzeczeń lekarzy orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁹, umów o pracę).

⁵ Pracownicy ci stanowili jednocześnie 44% wszystkich osób niepełnosprawnych będących pracownikami Biura w latach 2014-2016.

⁶ Nr Z/11/2001 z dnia 25 października 2001 r., nr Z/6/2002 z dnia 9 maja 2002 r., nr D/3/2003 z dnia 29 października 2003 r., nr Z/7/2006 z dnia 11 grudnia 2006 r., nr Z/1/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., nr Z/1/2013 z dnia 29 marca 2013 r.

⁷ Miesięczna informacja o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych.

⁸ Wniosek o wypłatę miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

⁹ Dalej: „ZUS”.

Stan zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, wykazywany był przez Biuro zgodnie z objaśnieniem do formularza INF-D-P¹⁰, w zależności od stopnia niepełnosprawności pracownika i posiadanych przez niego schorzeń specjalnych, w pozycjach 21-44 formularza. Wpisywano przeciętny miesięczny wymiar czasu pracy, który ustalano jako iloczyn wymiaru czasu pracy pracownika (wymiar etatu) i iloraz: dni przepracowanych w miesiącu oraz liczby dni w miesiącu¹¹.

W styczniu 2014 r. stan zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty wyniósł 30 osób, przy czym wszyscy pracownicy posiadali orzeczenia o niepełnosprawności (w stopniu umiarkowanym – 24, znacznym – czterej i lekkim – dwaj). Podobnie, orzeczenia o niepełnosprawności posiadali wszyscy pracownicy Biura, według stanu na: luty 2014 r. (spośród 26 osób, 20 posiadało orzeczenia o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym, cztery – znacznym i dwie – lekkim), styczeń i luty 2015 r. (z 26 wszystkich osób: 23 było z orzeczeniami o stopniu umiarkowanym, dwie – ze znacznym i jedna – z lekkim) oraz styczeń 2016 r. (stan zatrudnienia wyniósł 28,968 etatów i obejmował osoby z orzeczeniami o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – 24,968 etatów, znacznym – trzy etaty i lekkim – jeden). W lutym 2016 r. stan zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty wyniósł 34,198 wszystkich osób, w tym 33,448 osób niepełnosprawnych (w stopniu umiarkowanym – 29,448, znacznym – trzy i lekkim – jedna).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 38-184)

1.6. Rzetelność miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników Biura (INF-D-P) zweryfikowano w oparciu o dokumentację, dotyczącą próby pracowników niepełnosprawnych – 10 osób w każdym z lat 2014, 2015 i 2016 (łącznie analizą objęto 21 pracowników Biura, którym wypłacono wynagrodzenia za styczeń lub luty lat 2014-2016)¹².

Stwierdzono, że informacje o stopniu niepełnosprawności (znaczny, umiarkowany, lekki) stanowiące podstawę ustalenia stawki dofinansowania były zgodne z posiadanymi przez pracodawcę orzeczeniami o stopniu niepełnosprawności, które zostały wydane przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności lub Miejski Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Lublinie. Koszty płacy wykazane w drukach INF-D-P były zgodne z listami płac (płaca brutto, składki: wypadkowa, emerytalna, rentowa, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). Koszty płacy uwzględniały wysokość wynagrodzenia pracownika wynikającego z umowy o pracę, jak również naliczone, w prawidłowej wysokości, obowiązkowe składki od wynagrodzenia (zarówno te, obciążające pracownika, jak i obciążające pracodawcę). Sposób obliczenia kwoty do wypłaty ze środków PFRON był zgodny z art. 26a ustawy o rehabilitacji, w szczególności uwzględniał obowiązujące stawki dofinansowania, wymiar etatu pracownika niepełnosprawnego i limit kosztów płacy (limit został obliczony jako 75% kosztów płacy, zgodnie z art. 26a ust. 4 ustawy o rehabilitacji).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 38-184, tom II str. 153-162)

¹⁰ Wzory miesięcznej informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych (INF-D-P) oraz wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dany miesiąc (Wn-D) określono w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia 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.), załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz.U. z 2014, poz. 1988), załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 951). Wzory zawierały również szczegółowe objaśnienia, dotyczące sposobu wypełniania niektórych pozycji formularzy.

¹¹ Na przykład: wymiar czasu pracy w styczniu pracownika zatrudnionego na 1 etat od 8 stycznia do 31 stycznia wyniósł $1 \times (31-7)/31 = 0,774$.

¹² Analizą objęto umowy o pracę, orzeczenia o niepełnosprawności, listy płac, wyciągi z rachunków bankowych, upoważnienia zatrudnionych osób do przekazywania wynagrodzeń na ich rachunki bankowe, deklaracje ZUS i listy płac dotyczące łącznie 21 osób.

Wykazane przez Biuro składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Prac i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od wynagrodzeń za styczeń i luty lat 2014-2016, wykazane w deklaracjach ZUS P DRA, były zgodne z odpowiednimi składnikami, ujętymi na listach płac¹³.

Na podstawie wyciągów bankowych ustalono, że Biuro przekazywało na rachunek ZUS z ww. tytułów kwoty wyższe, niż wynikające z deklaracji, czego przyczyną było przekroczenie ustawowych terminów opłacania składek¹⁴ i naliczone odsetki za zwłokę:

1) kwotę 15.389,67 zł na ubezpieczenie społeczne (od płac za styczeń 2016 r., wypłaconych w lutym), w tym 30 zł z tytułu odsetek za zwłokę), przekazano: 14 dni po terminie, w dniu 29.03.2016 r. – 1.000 zł i osiem dni po terminie, w dniu 23.03.2016 r. – 14.389,67 zł. 4.307,03 zł na ubezpieczenie zdrowotne – przekazano 29.03.2016 r., to jest 14 dni po terminie,

2) kwotę 19.905,09 zł na ubezpieczenie społeczne (od płac za luty 2016 r., wypłaconych w marcu), w tym 10 zł z tytułu odsetek za zwłokę, przekazano:

- 15.04.2016 r. – 3.895,09 zł,
- 20.04.2016 r. – 7.000 zł, to jest pięć dni po terminie,
- 22.04.2016 r. – 9.010 zł, siedem dni po terminie,

składkę na ubezpieczenie zdrowotne – 5.466,68 zł przekazano 22.04.2016 r., to jest siedem dni po terminie,

3) kwotę 13.737,03 zł na ubezpieczenie społeczne (od płac za styczeń 2015 r., wypłaconych w lutym), w tym 15 zł z tytułu odsetek za zwłokę, przekazano cztery dni po ustawowym terminie, w dniu 20.03.2015 r., 3.755,28 zł na ubezpieczenie zdrowotne przekazano 23.03.2015 r., to jest siedem dni po terminie, składki na Fundusz Pracy (dalej: „FP”) – 917,66 zł i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej: „FGŚP”) – 37,45 zł przekazano 20.03.2015 r. – cztery dni po terminie,

4) kwotę 3.574,07 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (od płac za luty 2015 r., wypłaconych w kwietniu), przekazano w dniu 22.04.2015 r., siedem dni po terminie,

5) składkę na ubezpieczenie społeczne (od płac za styczeń 2014 r., wypłaconych w lutym) w kwocie 15.069,74 zł (w tym 42 zł z tytułu odsetek za zwłokę) przekazano w dniu 24.03.2014 r. (4.027,74 zł) i 31.03.2014 r. – 11.042 zł, tj. odpowiednio: siedem i 14 dni po terminie, w dniu 24.03.2014 r. przekazano 4.599,03 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (dziewięć dni po terminie), składki na FP i FGŚP – 983,23 zł przekazano 24.03.2014 r., siedem dni po terminie,

6) składkę na ubezpieczenie społeczne (od płac za luty 2014 r., wypłaconych w marcu) w wysokości 12.387,62 zł (w tym 27 zł odsetki za zwłokę), przekazano w dniu 23.04.2014 r. i 28.04.2014 r., tj. osiem i 13 dni po terminie, w dniu 28.04.2014 r. przekazano 3.799,23 zł z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, (trzydzieści dni po terminie), składki na FP i FGŚP – 886,95 zł przekazano 23.04.2014 r. – osiem dni po terminie.

Elżbieta Szulc – pełnomocnik Dyrektora Biura wyjaśniła, że przyczyną opóźnień w opłatach z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne,

¹³ Ustalenia kontroli w zakresie terminowości odprowadzenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, potrąconych z wynagrodzeń zatrudnionych pracowników Biura, opisano w pkt 2.4 pkt 2. „Gospodarowanie zakładowym funduszem rehabilitacji osób niepełnosprawnych” wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 963, ze zm.) Biuro, jako płatnik składek, zobowiązane było opłacać składki za dany miesiąc do 15 dnia następnego miesiąca (np. w przypadku płac za styczeń, wypłaconych w lutym, terminem był 15 marca). Zgodnie jednak z art. 31 ww. ustawy do należności z tytułu składek stosowało 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 Ordynacji podatkowej, jeżeli ostatni dzień terminu przypadał na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważało się następnego dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy, chyba że ustawy podatkowe stanowiły inaczej.

Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych były opóźnienia w płatnościach należności przez kontrahentów.

Nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za pracowników niepełnosprawnych, z opóźnieniem nieprzekraczającym 14 dni, nie powodowało, że otrzymane przez pracodawcę dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych było nienależne, biorąc pod uwagę treść art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 38-184, 187-188, 53-54, tom II str. 153-162)

1.7. Wypłata wynagrodzeń za badane miesiące styczeń i luty lat 2014, 2015, 2016 nastąpiła w drodze przelewów na rachunki bankowe, wskazane przez pracowników (numery rachunków zostały podane w pisemnych oświadczeniach pracowników), tym samym sposób przekazania wynagrodzeń był prawidłowy i nie skutkowało obowiązkiem zwrotu otrzymanego dofinansowania do wynagrodzeń, w związku z przepisami art. 26a ust. 1a¹ pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

Wszyscy pracownicy złożyli oświadczenia o niepobieraniu świadczeń emerytalnych, które zostały załączone do ich akt osobowych.

Z informacji przekazanych NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵ przez Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie, Oddział Regionalny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Lublinie oraz przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynikało, że żaden z pracowników niepełnosprawnych z orzeczonym lekkim lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, którzy zostali wykazani przez Biuro do dofinansowania w latach 2014-2016, nie posiadał ustalonego prawa do emerytury (nie zachodziła zatem przesłanka do wyłączenia prawa do dofinansowania ze środków PFRON, wskazana w art. 26a ust. 1a¹ pkt 1 ustawy o rehabilitacji).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 153-162, tom II str. 169-179)

1.8. Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzona w dniach 14-16 stycznia 2015 r. wykazała, że obiekty i pomieszczenia pracy, użytkowane przez Biuro przy ul. Kolorowej 24/47, spełniały wymagania pod względem wysokości, powierzchni i kubatury, w odniesieniu do wykonywanej pracy oraz liczby zatrudnionych pracowników, a także ich czasu pracy. Zapewniono odpowiednie oświetlenie światłem dziennym oraz elektrycznym. Wszyscy pracownicy mieli swobodny dostęp do pomieszczeń pracy, stanowisk pracy i pomieszczeń higienicznosanitarnych. Nie zachodziła potrzeba dostosowywania stanowisk pracy lub pomieszczeń czy ciągów komunikacyjnych do rodzaju oraz stopnia niepełnosprawności pracowników. Nie stwierdzono występowania barier architektonicznych, które stanowiłyby utrudnienie dla osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładzie pracy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 189-200)

Dyrektor Biura wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie jedyne pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy mieściły się w siedzibie Biura. Podstawową działalnością Biura było prowadzenie usług detektywistycznych i ochroniarskich. Nie prowadzono stałej produkcji odzieży roboczej, zrezygnowano z prowadzenia szwalni (która we wcześniejszym okresie znajdowała się przy ul. Bursaki 18 w Lublinie). Praca wykonywana była przez osoby niepełnosprawne, które nie posiadały znacznych dysfunkcji narządów ruchu, uniemożliwiających samodzielne poruszanie się (brak osób poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz przy użyciu innych urządzeń wspomagających chodzenie). W siedzibie pracodawcy w Lublinie przy ul. Kolorowej 24/47 praca wykonywana była przez dwóch

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej „ustawa o NIK”.

pracowników posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności. W latach 2014-2016 pracownicy Biura nie świadczyli pracy w formie telepracy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 27)

1.9. W badanym okresie w Biurze zostały przeprowadzone trzy kontrole zewnętrzne, których tematyka obejmowała kwestie związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych:

1) w dniach 14 – 16 stycznia 2015 r. Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła kontrolę w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących pracowników niepełnosprawnych. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26.01.2015 r. PIP wniosła o: prawidłowe ewidencjonowanie pracy w godzinach nadliczbowych, bez zawierania umów zleceń na przepracowane przez pracowników godziny nadliczbowe; wypłacenie siedmiu pracownikom wynagrodzenia razem z dodatkiem za pracę w godzinach nadliczbowych, wypracowanych w grudniu 2014 r.; dostarczenie dwóm pracownikom odzieży i obuwia roboczego zgodnie z przyjętym wykazem środków ochrony indywidualnej; przeprowadzenie pomiarów instalacji elektrycznej znajdującej się w pomieszczeniach biurowych. Biuro nie wypłaciło pracownikom wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych za grudzień 2014 r., uzasadniając to pogarszającą się sytuacją finansową firmy. Po uzgodnieniu z pracownikami, w zamian za pracę w godzinach nadliczbowych otrzymali oni dni wolne. Pozostałe ww. wnioski zostały zrealizowane;

2) w dniach 9 – 13 marca 2015 r. kontrolę w zakresie spełniania warunków określonych w art. 28 ustawy o rehabilitacji przeprowadził Lubelski Urząd Wojewódzki. Nieprawidłowości nie stwierdzono;

3) w wyniku przeprowadzonej w dniach 17 – 27 czerwca 2014 r. przez PFRON kontroli w zakresie realizacji przepisu art. 22 ustawy o rehabilitacji¹⁶, sformułowano dwa wnioski: o skorygowanie przesłanych do PFRON formularzy DEK-II-a i INF-1, w odniesieniu do pracowników, których niezasadnie wykazano jako niepełnosprawnych posiadających schorzenie szczególne; wystawienie nabywcom skorygowanych informacji o kwocie obniżenia obowiązkowych wpłat na Fundusz. Kontrola objęła okres od grudnia 2012 r. do kwietnia 2014 r. Ze względu na procedurę odwoławczą i bezskuteczne zaskarżenie wniosków pokontrolnych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wykonanie wymienionych dwóch wniosków z kontroli nastąpiło w 2016 r.

Kontrola NIK wykazała, że powyższe nieprawidłowości, stwierdzone przez PFRON, nie miały wpływu na wysokość otrzymanego przez kontrolowaną jednostkę dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, gdyż pracownicy S. G., L. J. i M. M, bezpodstawnie uznani przez Biuro za osoby ze schorzeniami szczególnymi (na potrzeby obliczenia wskaźnika określonego w art. 22 ustawy o rehabilitacji), zostali wykazani we wnioskach o wypłatę miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń za okres styczeń 2014 r. – grudzień 2016 r., jako pracownicy bez schorzeń szczególnych (nie doszło do zastosowania zawyżonej stawki dofinansowania).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 189-213, tom II str. 153-162)

1.10. Zdaniem kierownictwa Biura, problemem funkcjonującego systemu dofinansowań do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych są nieproporcjonalne kary za uchybienia i nieprawidłowości, wynikające z ustawy o rehabilitacji, związane

¹⁶ Odnoszącego się do uprawnienia do obniżenia obowiązkowych wpłat na PFRON, jakie przysługiwało pracodawcom, którzy dokonali zakupu produkcji lub usługi, z wyłączeniem handlu, odpowiednio wytworzonej lub świadczonej przez inny podmiot na rynku, zachowujący ustawowo określone (w art. 22 ust. 1 ustawy o rehabilitacji) poziomy zatrudnienia, w tym pracowników ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i schorzeniami specjalnymi. Przytoczona kontrola PFRON została przeprowadzona w Biurze, jako podmiocie wystawiającym faktury za usługi, na podstawie których nabywcy obniżali swoje wpłaty na PFRON.

z prowadzeniem zakładu pracy chronionej oraz długi okres zwrotu dofinansowania, który wynosi 25 dni, co wpływa niekorzystnie na płynność finansową Biura. Podniesienie kwoty dofinansowania do wynagrodzeń stanowiłoby zachętę dla pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych i rekompensowało im podwyższone, w ostatnim czasie, koszty zatrudnienia takich osób. Przed 1 kwietnia 2014 r. dopłaty do wynagrodzeń wiązały się z wysokością płacy minimalnej, po wymienionej dacie kwota dofinansowania nie zmieniła się, natomiast kwota minimalnego wynagrodzenia wzrastała trzykrotnie, co wpłynęło negatywnie na kondycję finansową przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 214-217)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W formularzu INF-D-P, dotyczącym dofinansowania do wynagrodzenia pracownika M. B. za miesiąc grudzień 2016 r., w ramach kosztów płacy wykazano nie tylko koszty związane z zawartym stosunkiem pracy, ale również koszty wynikające z umowy o dzieło, jaką pracodawca zawarł z tym pracownikiem¹⁷. Wynagrodzenie z tytułu umowy o dzieło, jak również naliczone od niego składki i zaliczka na podatek dochodowy, zostały sfinansowane ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, nie stanowiły zatem kosztu pracodawcy. Bezasadne wykazanie kosztów wynikających z tej umowy (598,25 zł) skutkowało zawyżeniem obliczonego limitu 75% kosztów płacy, wykazanego w formularzu INF-D-P, nie skutkowało jednak zawyżeniem należnego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika¹⁸.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 256-271)

2. Nieterminowo opłacano należne składki od wynagrodzeń¹⁹ oraz odprowadzano kwoty z tytułu zaliczek na podatek dochodowy, naliczonych od wynagrodzeń. Uchybienia terminów nie przekraczały jednak 14 dni, wobec czego nie zachodziły przesłanki do uznania dofinansowania za nienależne w świetle przepisów art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 38-184, 187-188, 235-255, 307-321, 53-54, 71-72, tom II str. 150-152, 153-162)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie spełnianie przez Biuro w latach 2014-2016 warunków do otrzymania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

¹⁷ Umowa nr 9/16/Dzieło, zawarta 1.07.2016 r., której przedmiotem było uczestniczenie w pracach komisji ds. Indywidualnych Programów Rehabilitacji (dalej: „IPR”) oraz analiza i nadzór nad IPR w II półroczu 2016 r.

¹⁸ W przepisach art. 26a ust. 1 i ust. 1b ustawy o rehabilitacji określone zostały stawki dofinansowania, przysługującego do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Przepisy art. 26a ust. 4 tej przewidywały jednocześnie, że w przypadku pracodawcy wykonującego działalność gospodarczą kwota miesięcznego dofinansowania nie mogła przekroczyć 75% faktycznie i terminowo poniesionych miesięcznych kosztów płacy. Formularz INF-D-P zakładał wskazanie kwoty do wypłaty ze środków PFRON, jako niższej z obu ww. kwot (stawki dofinansowania lub 75% kosztów płacy, związanych z danym pracownikiem niepełnosprawnym).

Łączne koszty płacy pracownika M. B., uwzględniające umowę o dzieło i umowę o pracę, wykazane w INF-D-P wyniosły 3.051,08 zł, natomiast limit kosztów płacy (75% kosztów płacy) wyniósł 2.288,31 zł. W przypadku przyjęcia wyłącznie kosztów płacy związanych z umową o pracę (2.452,83 zł) limit wyniósłby 1.839,62 zł. Do wypłaty ujęto natomiast kwotę ustaloną na podstawie art. 26a ust. 1 i ust. 1b ustawy o rehabilitacji w wysokości 1.125 zł.

¹⁹ Składki na: ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych.

2. Gospodarowanie zakładowym funduszem rehabilitacji osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 1.07.2008 r. obowiązywał ustalony przez Dyrektora Biura Regulamin ZFRON, określający zasady wykorzystania środków zakładowego funduszu rehabilitacji. Niepełnosprawni pracownicy zatrudnieni w Biurze potwierdzili pisemnie fakt zapoznania się z treścią regulaminu²⁰.

Rodzaje wydatków wynikające z regulaminu, m. in. na pomoc indywidualną dla pracowników Biura i indywidualne programy rehabilitacji, były zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych²¹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 37, 218-226, tom II str. 153-162)

2.2. Ewidencja środków ZFRON prowadzona była w aplikacji Excel; zawierała dane w zakresie: daty i treści operacji, numerów wyciągów bankowych, kwot przychodu i rozchodu oraz stanu środków na dany dzień. Biuro nie miało obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych przewidzianych ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²², gdyż przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy (w okresie 2013-2015) nie osiągnęły równowartości w walucie polskiej 2.000.000 euro²³. W latach 2014-2016 do celów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków ZFRON wykorzystywano równocześnie trzy różne rachunki bankowe (oddzielne do celów związanych z: pomocą indywidualną, indywidualnymi programami rehabilitacji oraz do celów ogólnych). Według art. 33 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji pracodawca prowadzący zakład pracy chronionej obowiązany był do prowadzenia rozliczeniowego rachunku bankowego środków tego funduszu.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że założenie trzech odrębnych rachunków bankowych miało na celu właściwe gospodarowanie i obrazowanie na bieżąco stanu środków do dyspozycji w poszczególnych zakresach.

Stan środków finansowych na koniec kolejnych lat 2014, 2015 i 2016, wynikający z prowadzonej ewidencji, był zgodny z potwierdzonymi przez banki (Pekao i Bank Zachodni WBK) saldami rachunków bankowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 340-357)

2.3. W poszczególnych latach 2014, 2015 i 2016, wysokość wpłat na ZFRON (w tym: pochodzących ze zwolnień z podatku od nieruchomości i z części pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych) wyniosła odpowiednio: 19.288 zł, 18.293 zł i 29.961 zł (w tym: łącznie 4.297 zł ze zwolnienia z podatku od nieruchomości).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 228-234)

2.4. Analiza terminowości odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych²⁴ wykazała, że 60% zaliczek przekazano na rachunki ZFRON (zgodnie z art. 38 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁵) w wysokości wynikającej z list płac oraz sporządzonych na ich podstawie deklaracji PIT-4. Wpłaty dokonano w terminie nieprzekraczającym siedmiu dni od dnia, w którym upłynąłby termin odprowadzenia

²⁰ W sprawdzonych 21 (32%) teczkach personalnych obejmujących styczeń i luty lat 2014-2016 dotyczących pracowników z orzeczoną niepełnosprawnością znajdowały się m.in. oświadczenia o zapoznaniu się z Regulaminem Zakładowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych potwierdzone podpisem pracownika.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1023. Dalej: „rozporządzenie w sprawie ZFRON”.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm. Dalej: „ustawa o rachunkowości”.

²³ Tj. progu określonego w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

²⁴ Kontrolą objęto próbę wynagrodzeń pracowników Biura, poddając badaniu zaliczki od wynagrodzeń za miesiące styczeń-luty lat 2014-2016.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, ze zm. Dalej: „u.p.d.o.f.”

zaliczek do urzędu skarbowego, stosownie do przepisów art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

Pozostała część zaliczek (40%) została przekazana na PFRON terminowo, zgodnie z przywołanymi przepisami art. 38 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a u.p.d.o.f., bądź z opóźnieniami nieprzekraczającymi 14 dni (w myśl art. 26a ust. 1a¹ pkt 3 ustawy o rehabilitacji sankcją za większe opóźnienia byłby obowiązek zwrotu otrzymanego z PFRON dofinansowania do wynagrodzeń).

Decyzjami z dnia 1.08.2016 r.²⁶ Prezydent Miasta Lublin umorzył prowadzone postępowania w sprawie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości za lata 2015 i 2016, uznając, że Biuro spełniało warunki określone w art. 28 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o rehabilitacji, uprawniające do zwolnienia z podatku od nieruchomości. Środki z tytułu tego zwolnienia podlegały przekazaniu na rzecz PFRON (10%) i ZFRON (90%), stosownie do art. 31 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust. 3 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że część środków z tytułu ww. zwolnienia została nieterminowo przekazana na rachunki ZFRON (szczegółowy opis zawarto w sekcji „Ustalono nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 38-184, 235-255, 307-321, tom II str. 163-168)

2.5. Środki finansowe ZFRON pochodziły z zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz ze zwolnień z podatku od nieruchomości za rok 2015 i 2016, tj. źródeł przewidzianych w art. 33 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

W badanym okresie Biuro przekazało na ZFRON łącznie 67.542 zł. W toku kontroli sprawdzono wszystkie wydatki poniesione na IPR (14.191 zł, co stanowiło 21% środków przekazanych na ZFRON) i pomoc indywidualną (44.680 zł, tj. 66,2% środków ZFRON). Dochowano zatem obowiązku przeznaczania co najmniej 15% środków zakładowego funduszu rehabilitacji na indywidualne programy rehabilitacji oraz co najmniej 10% środków na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników i byłych niepracujących niepełnosprawnych pracowników zakładu, wynikającego z przepisów art. 33 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o rehabilitacji.

W jednym z dwóch badanych indywidualnych programów rehabilitacji stwierdzono dużą dysproporcję pomiędzy kosztami pracy komisji rehabilitacyjnej (90,5% kosztów programu), a środkami poniesionymi na rzecz pracownika niepełnosprawnego (9,5%). W ramach tego programu ta sama osoba potwierdziła sama sobie wykonanie dzieła wynikającego z umowy, którą ze sobą zawarła (szczegółowy opis zawarto w sekcji „Ustalono nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 307-321, tom II str. 153-162)

2.6. W latach 2014-2016 w Biurze Detektywistycznym Mirosław Flis nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych, dotyczących gospodarowania środkami ZFRON.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 322)

2.7. W ocenie Dyrektora Biura funkcjonowanie ZFRON przebiegało prawidłowo. Problemem w latach 2014-2016 były niskie wpływy na zakładowy fundusz rehabilitacji, ponieważ zatrudniano mniej pracowników, niż w roku 2017. Dyrektor dodał, że zaletą funkcjonowania ZFRON jest możliwość korzystania z dodatkowych środków, służących rehabilitacji niepełnosprawnych pracowników lub pokryciu ich bieżących potrzeb. Dużym utrudnieniem są zawiłe procedury dotyczące tworzenia IPR.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 147-149)

²⁶ Numer PE-OF-I.321.1.1090.2016 i numer PE-OF-I.321.1.1090.2016 nr Mdok: 537339/08/2016 i 537360/08/2016.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej ww. zagadnień objętych kontrolą stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Okresowo wydatkowano środki zakładowego funduszu rehabilitacji na spłatę bieżących zobowiązań pracodawcy (niezwiązanych z finansowaniem rehabilitacji pracowników), wbrew art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji.

Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. z trzech rachunków bankowych obsługujących zakładowy fundusz rehabilitacji 55 razy przekazywano środki finansowe (od 5 zł do 5.200 zł) na inne rachunki bankowe, wykorzystywane do bieżącej działalności przedsiębiorcy, z przyczyn innych niż finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej. W tytułach przelewów podawano przeznaczenie środków jako np. „chwilowe pobranie na wypłatę wynagrodzeń”, „chwilowe przesunięcie”, „spłata karty”, itp. Z uwagi na fakt, iż rachunek bankowy, na który przelewano środki, wykazywał ujemne saldo środków przed dokonaniem wpłaty z ZFRON (bank udostępnił możliwość zaciągania kredytu w rachunku bieżącym), przekazane środki przysłużyły się do okresowego zmniejszania salda zadłużenia, tj. częściowej spłaty zobowiązań pracodawcy wobec banku. Pobierane kwoty zwracano po okresie 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 71.875 zł.

Według art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji, środki funduszu rehabilitacji mają służyć finansowaniu rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym indywidualnych programów rehabilitacji osób niepełnosprawnych opracowywanych przez powołane przez pracodawców komisje rehabilitacyjne oraz ubezpieczenia osób niepełnosprawnych, zgodnie z zakładowym regulaminem wykorzystania tych środków. Stosownie do art. 33 ust. 4a tej ustawy, w przypadku wykorzystania środków funduszu rehabilitacji niezgodnie z przeznaczeniem, pracodawca jest obowiązany do dokonania zwrotu 100% kwoty tych środków na zakładowy fundusz rehabilitacji oraz wpłaty w wysokości 30% tych środków na PFRON.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że środki z rachunków ZFRON przesuвано na rachunek bieżący firmy na potrzeby terminowej wypłaty wynagrodzeń dla pracowników firmy. Przyczyną były działania służące uniknięciu bankructwa i utraty statusu zakładu pracy chronionej. Szczególnie lata 2014 – 2015 były bardzo trudnym okresem dla firmy. Środki pobrane z ZFRON zostały zwrócone i z końcem każdego roku w całości wypłacone na rzecz osób niepełnosprawnych.

NIK zauważa, że przepisy ustawy o rehabilitacji, obowiązujące w kontrolowanym okresie, nie przewidywały możliwości przeznaczania (nawet okresowego) środków zakładowego funduszu rehabilitacji na cele związane z poprawą sytuacji ekonomicznej pracodawcy, czy też wzrostem wskaźnika płynności finansowej. Fakt, iż kwota główna niezasadnie pobranych środków ZFRON została zwrócona na rachunki służące obsłudze zakładowego funduszu rehabilitacji, nie wyłącza obowiązku dokonania na rzecz PFRON wpłaty w wysokości 30% tych środków (co stanowi kwotę $30\% \times 71.875,00 \text{ zł} = 21.562,50 \text{ zł}$).

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 307-321, 340-408, tom II str. 1-146)

2. Biuro dokonało nieterminowych wpłat na rachunki ZFRON, w łącznej wysokości 716 zł, tytułem zwolnień z podatku od nieruchomości za 2016 r., co stanowiło naruszenie przepisów art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy o rehabilitacji.

Pracodawca obliczył:

- wysokość podatku od nieruchomości, jaki musiałby zapłacić (za 2015 r. 2.388 zł oraz za 2016 r. – również 2.388 zł, łącznie 4.776 zł), gdyby nie podlegał zwolnieniu z opodatkowania na podstawie przepisów art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy

z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁷, w związku z art. 28 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o rehabilitacji,

- równowartość 90% ww. kwoty (tj. 4.298,40 zł), którą zgodnie z art. 31 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o rehabilitacji winien był wpłacić na rzecz ZFRON.

Zgodnie z przepisami art. 6 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatek od nieruchomości był płatny w ratach proporcjonalnych, w terminach: do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.

Po otrzymaniu decyzji, w których Prezydent Miasta Lublin uznał, że kontrolowana jednostka spełnia warunki określone w art. 28 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o rehabilitacji, uprawniające do zwolnienia z podatku od nieruchomości, Biuro przekazało w dniu 14 września 2016 r. na rzecz ZFRON środki w wysokości 3.581 zł (o 357,20 zł wyższej, niż równowartość 90% z tytułu zwolnienia od podatku od nieruchomości, z tytułu podatku za 2015 r. oraz I półrocze 2016 r.). Kolejne wpłaty, w łącznej wysokości 716 zł, dokonywane były na rachunki ZFRON w 2016 r. i 2017 r. (również w trakcie kontroli NIK), z opóźnieniami przekraczającymi siedem dni od dnia upływu płatności rat podatku od nieruchomości, co stanowiło naruszenie przepisów art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy o rehabilitacji²⁸.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że na ZFRON została przekazana cała wymagana kwota, a naliczone odsetki z tytułu opóźnień mieszczą się w przedziale do 8,70 zł.

NIK zauważa, że w świetle przepisów art. 33 ust. 4a pkt 2 ustawy o rehabilitacji, niedotrzymanie terminu dokonania wpłat na rachunek zakładowego funduszu rehabilitacji, określonego w art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy (tj. siedem dni od uzyskania przez pracodawcę środków, podlegających odprowadzeniu na ZFRON), wiąże się z obowiązkiem wpłaty równowartości 30% tych środków na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (w wysokości 30% x 716,00 zł = 214,80 zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 235-255, 307-321)

3. Niegospodarnie wydatkowano środki ZFRON, przeznaczone na realizację jednego z indywidualnych programów rehabilitacji pracowników niepełnosprawnych, dopuszczając do sytuacji, w której wynagrodzenie komisji rehabilitacyjnej (niemal 10,0 tys. zł), związane z nadzorem nad realizacją tego programu, wielokrotnie przekroczyło wartość sfinansowanych w związku z programem świadczeń dla pracownika niepełnosprawnego, obejmujących koszty szkolenia i zakupu sprzętu (prawie 1,0 tys. zł). Poniesione wydatki naruszały zatem zasadę wyrażoną w przepisach § 4a rozporządzenia w sprawie ZFRON.

Według programu rehabilitacji M. B., na zakup tabletu, sprzętu umożliwiającego przechowywanie leków oraz sfinansowanie pracownikowi niepełnosprawnemu kursów doskonalących zaplanowano łącznie 7.000 zł. Przez dwa lata trwania tego programu pracownik otrzymał świadczenia o wartości 930 zł²⁹, natomiast komisja rehabilitacyjna za nadzór nad realizacją programu otrzymała 9.970 zł³⁰.

Dyrektor Biura wyjaśnił m. in., że prawo nie określa wysokości limitów wynagrodzeń komisji oraz ograniczeń kwotowych.

NIK nie znajduje uzasadnienia dla wydatkowania tak dużych, proporcjonalnie,

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm. Dalej: „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”.

²⁸ Do dnia 22.09.2016 r. pracodawca zobowiązany był odprowadzić łącznie 3.761,10 zł, tytułem 90% podatku za 2015 r. i trzech rat za 2016 r., natomiast wysokość wpłat wyniosła 3.581,00 zł (do zapłaty pozostało 180,10 zł). Tym samym kolejna wpłata na ZFRON w dniu 10.11.2016 r. w wysokości 179,00 zł została dokonana nieterminowo.

Do dnia 22.11.2016 r. pracodawca zobowiązany był odprowadzić łącznie 4.298,40 zł, tytułem 90% podatku za 2015 r. i 2016 r., natomiast łączna wysokość wpłat wyniosła 3.760,00 zł (do zapłaty pozostało 538,40 zł). Kolejne wpłaty na rachunki ZFRON, jakie miały miejsce 15.12.2016 r., 13.01.2017 r. i 7.04.2017 r. (każda po 179,00 zł), zostały dokonane nieterminowo (ponadto, do zapłaty pozostała kwota 1,40 zł).

²⁹ Zakup tabletu za 600 zł i opłacenie kursu doskonalącego – 330 zł.

³⁰ Lekarz otrzymał 800 zł, a pozostałych dwóch członków komisji – 9.170 zł.

środków na wynagrodzenie komisji (stanowiące koszt obsługi indywidualnego programu rehabilitacji na poziomie 90,5% wydatków) w kontekście uzyskanego efektu, jakim były świadczenia skierowane do pracownika niepełnosprawnego (9,5% poniesionych wydatków) – zwłaszcza, że nie zrealizowano wszystkich założeń programu i nie zakupiono zaplanowanego sprzętu umożliwiającego przechowywanie leków. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 12 i § 4a rozporządzenia w sprawie ZFRON finansowanie kosztów indywidualnych programów rehabilitacji ma przyczyniać się do zmniejszenia ograniczeń zawodowych, a warunkiem wykorzystania zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych jest dokonywanie wydatków z tego funduszu w sposób celowy i oszczędny, z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków realizacji w stosunku do zakładanych efektów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 272-306, 307-315)

4. Ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji udzielono pomocy indywidualnej osobie nieuprawnionej, z przeznaczeniem na cele nieprzewidziane w obowiązującym w Biurze Regulaminie ZFRON i niezwiązane z finansowaniem rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej. Wydatków w łącznej wysokości 10.525 zł dokonano z naruszeniem przepisów art. 33 ust. 3 pkt 5, ust. 3a i ust. 4 ustawy o rehabilitacji oraz § 2 ust. 1 pkt 11 i § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie ZFRON.

Na podstawie wniosków z 27.11.2015 r., 10.06.2016 r. i 12.12.2016 r., złożonych przez byłą pracownicę (E. S.), Dyrektor Biura udzielił bezzwrotnej indywidualnej pomocy finansowej w łącznej wysokości 10.525 zł, z przeznaczeniem na zakup żywności, środków higieny osobistej, opłacenie aktualizacji programów komputerowych służących do prowadzenia usług księgowych, zapłatę zaległego czynszu za mieszkanie. Środki wypłacono gotówką³¹ w dniach: 7.12.2015 r., 17.06.2016 r. i 16.12.2016 r.

W świetle przepisów art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji, środki ZFRON mogły być przeznaczane wyłącznie na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji osób niepełnosprawnych opracowywane przez powołane przez pracodawców komisje rehabilitacyjne oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych, zgodnie z zakładowym regulaminem wykorzystania tych środków. Zakup żywności lub środków higieny osobistej, czy też zapłata za zaległy czynsz za mieszkanie, nie wiązały się z realizacją tych celów, a jednocześnie wydatki tego rodzaju nie zostały wymienione w rozporządzeniu w sprawie ZFRON wśród kategorii wydatków możliwych do sfinansowania z zakładowego funduszu rehabilitacji.

Ponadto, w momencie przyznania i wypłaty ze środków ZFRON dwóch z ww. świadczeń (7.12.2015 r. i 17.06.2016 r.) w łącznej wysokości 6.525 zł E. S. prowadziła działalność gospodarczą, o czym świadczą zapisy w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz postanowienia umowy na świadczenie usług księgowych, zawartej przez E. S. z Biurem³². Zgodnie z przepisami art. 33 ust. 3 pkt 5 i ust. 3a ustawy o rehabilitacji oraz § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie ZFRON możliwość udzielenia indywidualnej pomocy została przewidziana wyłącznie dla niepełnosprawnych pracowników zakładu lub też byłych niepracujących pracowników niepełnosprawnych. E. S., jako osoba „samozatrudniona” i nienależąca do bieżącej załogi zakładu pracy, nie mieściła się do grupy docelowej pomocy, określonej przez ustawodawcę.

³¹ W Biurze prowadzono kasę, z której wypłacano gotówkę ze środków ZFRON dla pracowników niepełnosprawnych objętych pomocą indywidualną oraz indywidualnymi programami rehabilitacji.

³² Według § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie ZFRON.

Zgodnie z przepisami art. 33 ust. 4a ustawy o rehabilitacji, wykorzystanie środków ZFRON niezgodnie z przeznaczeniem wiąże się z obowiązkiem dokonania zwrotu 100% kwoty tych środków (tj. 10.525,00 zł) na zakładowy fundusz rehabilitacji oraz wpłaty w wysokości 30% tych środków (3.157,50 zł) na PFRON.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że podjął decyzję o udzieleniu bezzwrotnej pomocy E. S., ze względu na jej trudną sytuację materialną, natomiast była pracownica oświadczyła, że wszystkie środki otrzymane z ZFRON wykorzystwała na zakup leków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 227, 307-315, 325-339, tom II str. 153-162)

5. Obowiązujący w Biurze od 2008 r. Regulamin ZFRON nie został uzgodniony z osobami, zapewniającymi opiekę medyczną, jak również z przedstawicielami pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w Biurze (w zakładzie pracy nie działały związki zawodowe), wbrew § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZFRON.

Zgodnie z § 5 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia, dopiero w razie bezskutecznej próby uzgodnienia treści regulaminu w ustalonym przez strony terminie (nie dłuższym, niż 30 dni od przedłożenia dokumentu) pracodawca był uprawniony do samodzielnego przyjęcia regulaminu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 37, 218-226, 153-162)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W umowie o dzieło nr 4/15/Dzieło z dnia 1.01.2015 r., dotyczącej prac w komisji do spraw programu rehabilitacji M. B., ta sama osoba wystąpiła jako pełnomocnik zamawiającego (przedsiębiorcy) oraz jako wykonawca (osoba fizyczna). Następnie przedstawiła rachunek na kwotę 1.541 zł (netto) z tytułu wykonania umowy, potwierdzając (sama sobie) wykonanie dzieła.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że umowa dotycząca prac w komisji do spraw programu rehabilitacji została podpisana przez upoważnioną osobę przedsiębiorcy, a nie pełnomocnika, ponieważ właściciel firmy był nieobecny (przebywał na zwolnieniu lekarskim) i nie mógł podpisywać dokumentów.

Według art. 108 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³³ pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonuje w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy. Treść udzielonych pełnomocnictw nie dawała podstaw do dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 271, 296-297, 307-315, 323-324)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarowanie zakładowym funduszem rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez Biuro w latach 2014-2016, z uwagi na zakres stwierdzonych nieprawidłowości, wskazujących na liczne przypadki wykorzystywania środków ZFRON niezgodnie z przeznaczeniem.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Wykorzystywanie środków ZFRON wyłącznie na cele związane z finansowaniem rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji osób niepełnosprawnych opracowywane przez powołane przez pracodawców komisje rehabilitacyjne oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych.
2. Przekazywanie na ZFRON środków uzyskanych z tytułu zwolnienia z podatku

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 459.

od nieruchomości w terminach 7 dni od dnia upływu płatności kolejnych rat tego podatku.

3. Wykorzystywanie środków ZFRON na realizację indywidualnych programów rehabilitacyjnych w sposób celowy i oszczędny, z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków realizacji w stosunku do zakładanych efektów, biorąc pod uwagę, że programy te mają na celu zmniejszenie ograniczeń zawodowych pracownika niepełnosprawnego.

4. Udzielanie pomocy indywidualnej z zakładowego funduszu rehabilitacji jedynie uprawnionym pracownikom Biura lub byłym niepracującym niepełnosprawnym pracownikom.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 12 maja 2017 r.

Kontrolerzy
Wojciech Szukała
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
podpis

Dariusz Barej
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis