

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

Nr kontroli: KPZ-41013-2006
Nr ewid. 16/2007/P/06/092/KPZ

Informacja o wynikach kontroli pomocy publicznej udzielanej pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych

W a r s z a w a k w i e c i e ń 2 0 0 7 r .

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 pomocy publicznej udzielanej pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Socjalnych i Zdrowia

Lech Rejnuś

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia:

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. Wprowadzenie | 4 |
| 2. Podsumowanie wyników kontroli | 5 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności..... | 5 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli | 5 |
| 2.2.1 w zakresie pomocy udzielonej zpch | 5 |
| 2.2.2. w zakresie pomocy udzielonej organizacjom pozarządowym..... | 9 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski..... | 10 |
| 3. Ważniejsze wyniki kontroli | 12 |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych..... | 12 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli..... | 17 |
| 3.2.1. w zakresie pomocy publicznej udzielonej zakładom pracy chronionej..... | 17 |
| 3.2.2. w zakresie pomocy publicznej udzielonej organizacjom pozarządowym | 45 |
| 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli | 52 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli..... | 52 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli..... | 54 |
| 5. Załączniki..... | 56 |
| 5.1.1. Załącznik nr 1 | 56 |
| 5.1.2. Załącznik nr 2..... | 58 |
| 6. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy. | 59 |

1. Wprowadzenie

Tematem kontroli numer P/06/092 była „Pomoc publiczna udzielana pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych”.

Kontrola podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było dokonanie oceny wywiązywania się pracodawców, posiadających status zakładu pracy chronionej z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹, zwanej dalej ustawą o rehabilitacji, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania środków otrzymanych w ramach pomocy publicznej. Ponadto, celem tej kontroli była ocena wykorzystania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) przez organizacje pozarządowe, działające na rzecz osób niepełnosprawnych.

Kontrolą objęto 51 jednostek, w tym 44 zakłady pracy chronionej (zpch) oraz 7 ogólnopolskich organizacji pozarządowych (w Biurze Zarządu Głównego Polskiego Związku Niewidomych, które posiada status zakładu pracy chronionej, kontrola przeprowadzona została w dwóch zakresach). Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1.

W 43 zakładach pracy chronionej kontrolę przeprowadziła Państwowa Inspekcja Pracy w zakresie prawnej ochrony pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy². Wyniki tych kontroli przedstawiono w rozdziale 6.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³ kontrola została przeprowadzona pod względem legalności i gospodarności. Objęto nią lata 2004-2006 (I półrocze).

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 czerwca 2006 r. do 3 stycznia 2007 r. Uczestniczyło w niej 15 delegatur Najwyższej Izby Kontroli⁴ oraz Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia.

¹ Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

² W ramach porozumienia o współpracy podpisanego pomiędzy Prezesem Najwyższej Izby Kontroli, a Głównym Inspektorem Pracy.

³ T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

⁴ Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

2.1.1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykorzystywanie pomocy publicznej otrzymanej przez pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej, w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Na powyższą ocenę wpływ miały nieprawidłowości, wykazane przez NIK, we wszystkich badanych zakładach pracy chronionej w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON). Ponadto, Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) stwierdziła szereg nieprawidłowości w zakresie prawnej ochrony pracy osób niepełnosprawnych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

2.1.2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie środków finansowych PFRON przez organizacje pozarządowe, działające na rzecz osób niepełnosprawnych, pomimo stwierdzonych uchybień.

Realizowane przez organizacje pozarządowe w latach 2004-2006 projekty dotyczące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mieściły się w obszarach wsparcia przewidzianych w programie „Partner”⁵, zwanym dalej „Programem” i realizowane były w oparciu o wieloletnie porozumienia oraz roczne umowy o dofinansowanie zadań. Stwierdzone przez NIK uchybienia dotyczyły niedoprecyzowania w zawartych porozumieniach i umowach zakresów zadań przewidzianych do realizacji, a także mierników oceny ich wykonania.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. w zakresie pomocy udzielonej zpch

2.2.1.1. W latach 2004 – 2006 (I półrocze) kontrolowane zakłady pracy chronionej otrzymały pomoc publiczną w łącznej wysokości 300.432,7 tys. zł, tj. 1.008 zł średnio w miesiącu na jedną zatrudnioną osobę niepełnosprawną. Połowę tych środków (50,3 %) stanowiło dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, przekazywane przez PFRON, które miało rekompensować pracodawcom ponoszenie podwyższonych kosztów ich zatrudnienia. Jednocześnie umożliwiono pracodawcom ryczałtowe ustalanie podwyższonych

⁵ Pełna nazwa programu, zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą PFRON brzmi „Partner – wspieranie zadań realizowanych przez organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych”.

kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Z tej metody rozliczania skorzystało aż 35 zpch (77,8 %), pomimo że wiązało się to z prawem do niższego dofinansowania i koniecznością zwrotu części zaliczek otrzymanych z PFRON. W ocenie NIK przyjęte rozwiązanie – wypłata zaliczek w maksymalnej wysokości pomocy, pomimo złożonych oświadczeń o wyborze rozliczeń w formie ryczału – było bezodsetkowym kredytowaniem działalności przedsiębiorców, a tym samym niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych⁶. Nadto, zdaniem NIK, przyjęcie takiej formy rozliczenia pomocy publicznej, przy braku dokumentacji w tym zakresie, nie daje gwarancji, że prowadzący zpch faktycznie poniósł podwyższone koszty zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

NIK negatywnie oceniła sposób obliczania podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych w 7 spośród 10 zpch, w których zastosowano metodę rozliczenia przyznanej pomocy po pełnych podwyższonych kosztach zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Brakowało bowiem dokumentacji, na podstawie której ustalano wysokość podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stosunku do osób pełnosprawnych, pracujących na tych samych stanowiskach (str. 26-30).

2.2.1.2. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2004 r. - 11 zpch (24,4 % badanych) uzyskało dwukrotne wsparcie w związku z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub niewidomych (tzw. schorzenia szczególne), na łączną kwotę 1.868,8 tys. zł. Podmioty te, poza dofinansowaniem do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, otrzymały również refundację kosztów w wysokości 75 % najniższego wynagrodzenia za każdą osobę niepełnosprawną o ww. schorzeniach⁷ (str.30-31).

2.2.1.3. W latach 2004-2006 (I półrocze) dochody zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych wyniosły 55.514,4 tys. zł. Dominującym ich źródłem były nie odprowadzone do urzędów skarbowych zaliczki na podatek

⁶ Na problem ten NIK wskazywała po kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2005 r. – Inf. Nr 82/2006/P/05/100/KPZ – maj 2006 r.

⁷ Na niegospodarne wydatkowanie w skali kraju kwoty 25.207,8 tys. zł, w związku z dokonaniem przez Ministra Polityki Społecznej zmian legislacyjnych, skutkujących udzieleniem zpch dwukrotnego wsparcia finansowego niepełnosprawnych pracowników, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub niewidomych, NIK wskazywała po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2005 r. – Informacja j. w.

dochodowy oraz ulgi w podatkach od nieruchomości, rolnym i leśnym - 67,6 % ogółu oraz kwota stanowiąca różnicę, pomiędzy dofinansowaniem do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, przekazywanym przez PFRON, a wynagrodzeniem osiąganym przez tych pracowników - 17,3 % ogółu dochodów ZFRON. W 32 badanych zpch (71,1%) wpłaty na rachunek bankowy ZFRON uiszczane były nieterminowo, nie w pełnej należnej wysokości lub w ogóle nie były dokonywane, co było sprzeczne z art. 33 ust. 3 ustawy o rehabilitacji (str. 32-34).

2.2.1.4. W okresie objętym kontrolą zakłady pracy chronionej dysponowały środkami ZFRON w łącznej wysokości 66.124,5 tys. zł, w tym 10.610,1 tys. zł, to niewykorzystane środki z lat poprzednich. Wydatkowano natomiast 37.011,5 tys. zł, co stanowiło 66,6 % osiągniętych w tym czasie dochodów ZFRON oraz 55,9 % środków, jakimi dysponowały. Na koniec czerwca 2006 r. nastąpiło więc zwiększenie stanu ewidencyjnego środków tego Funduszu do 29.112,9 tys. zł, tj. o 174,3 % w porównaniu do kwoty zgromadzonej i niewykorzystanej do dnia 1.01.2004 r., tj. początku okresu objętego kontrolą (str. 35).

2.2.1.5. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i zmianie warunków dopuszczalności, zasad udzielania oraz nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, wydatki finansowane ze środków ZFRON, do których przedsiębiorcy nabyli prawo po 1.05.2004 r., mogły być ponoszone według reguł pomocy de minimis. Podstawą zakwalifikowania wydatków do pomocy de minimis było zaświadczenie wydane przez właściwy organ. Jedynie co czwarty prowadzący zpch występował do organów udzielających pomoc publiczną o wydanie stosownego zaświadczenia, co świadczy o nielegalnym wydatkowaniu środków tego funduszu (szczegóły str. 35-36).

2.2.1.6. W co trzecim badanych zpch nielegalnie wykorzystywano środki ZFRON na regulowanie zobowiązań wynikających z bieżącej działalności. O ile było to możliwe, w określonych warunkach, na podstawie art. 33 ust. 7c ustawy o rehabilitacji, w stosunku do środków, do których zpch nabył prawo do dnia 1 maja 2004 r., o tyle po wejściu Polski do Unii Europejskiej, środki ZFRON nie mogły być przeznaczane na ten cel (str. 42-43).

2.2.1.7. Spośród 45 badanych zpch, aż 18 (40 %) nie wydatkowało środków ZFRON na indywidualne programy rehabilitacji osób niepełnosprawnych (IPR), pomimo że ustawa o rehabilitacji zobowiązuje do przeznaczania na ten cel 100 % nadwyżki środków, uzyskanych w ramach dofinansowania do wynagrodzeń

pracowników niepełnosprawnych oraz nie mniej niż 15 % dochodów ZFRON, uzyskanych z pozostałych źródeł. Spośród 27 jednostek, które opracowały IPR, zastrzeżenia NIK dotyczą 10 zpch, w których wydatki na ich realizację ponoszone były z naruszeniem legalności i gospodarności (str. 37-40).

2.2.1.8. W co trzecim badanym zpch wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przyznawania i rozliczania środków wypłaconych osobom niepełnosprawnym w ramach pomocy indywidualnej. Aż 10 zpch (22,2 %) nie wywiązało się z ustawowego obowiązku przeznaczania (wydatkowania) na ten cel nie mniej niż 10% środków ZFRON. Ponadto nie opracowano zasad przyznawania tej pomocy, co powodowało nierówne traktowanie pracowników, a brak dokumentów potwierdzających wydatkowanie otrzymanej kwoty nie dawał gwarancji, że wykorzystana została ona zgodnie z przeznaczeniem (str. 40-42).

2.2.1.9. W okresie objętym kontrolą 8 zpch (17,8 %) nie wydatkowało środków ZFRON na opiekę medyczną niepełnosprawnych pracowników, kolejnych 7 zpch (15,6%) ostatnie wydatki na ten cel poniosło w 2004 r. Jednostki te nie spełniały więc warunku do posiadania statusu zakładu pracy chronionej. Z pozostałych 30 zpch, zastrzeżenia NIK dotyczyły 22 podmiotów, tj. 73,3 %. Jak bowiem ustalono, ze środków ZFRON nielegalnie finansowane były badania wstępne, okresowe i kontrolne, gdyż zgodnie z art. 229 § 6 ustawy – Kodeks pracy, badania te powinny być przeprowadzane na koszt pracodawcy (str. 21-24).

2.2.1.10. W co piątym zpch, zastrzeżenia NIK dotyczyły prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz ewidencji ZFRON. Stwierdzono, że przedstawiane dokumenty nie były spójne z operacjami finansowymi, dokonanymi na rachunku bankowym. Brak było dokumentacji opisującej zasady rachunkowości, a poprawki w dokumentach były nanoszone w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości⁸ (szczegóły str. 45).

2.2.1.11. W co drugim zpch inspektorzy pracy PIP stwierdzili nieprawidłowości w zakresie prawnej ochrony pracy osób niepełnosprawnych. I tak, m.in. 56 % badanych zpch nie udzielało urlopu wypoczynkowego w roku, w którym pracownik nabył takie prawo, 40 % nie przestrzegało zakazu zatrudniania niepełnosprawnych

⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U z 2002 r. Nr 76, poz. 696 ze zm.

w godzinach nadliczbowych, 37 % nie wypłacało lub wypłacało w zaniżonej wysokości wynagrodzenia za godziny nadliczbowe.

Inspektorzy pracy PIP stwierdzili również szereg nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. M.in. brak wymaganych szkoleń w zakresie bhp stwierdzono w 47 % badanych zpch, dopuszczanie do pracy bez wstępnych badań lekarskich w 26 %, brak aktualnych badań i pomiarów czynników szkodliwych w 39 %, niewłaściwy stan techniczny użytkowanych obiektów i pomieszczeń pracy w 30 %, niewłaściwie lub niedostatecznie wyposażone pomieszczenia higieniczno-sanitarne w 37 %, brak wyposażenia w odpowiednie urządzenia ochronne w 37 %. Inspektorzy pracy wydali 960 decyzji nakazowych (w tym 53 dot. wstrzymania prac stwarzających bezpośrednio zagrożenie zdrowia i życia wykonujących je pracowników niepełnosprawnych), skierowali 40 wystąpień, zawierających 550 wniosków oraz ukarali prowadzących zpch 56 mandatami na łączną kwotę 36.900 zł, w związku z popełnieniem 186 wykroczeń przeciwko prawom pracowników, w tym 173 wykroczenia odnosiły się do osób niepełnosprawnych (str. 59-70).

2.2.1.12. Prawie połowa kontrolowanych podmiotów gospodarczych prowadziła działalność usługową w zakresie ochrony mienia i sprzątanii. Wyłączenie z badania przez PIP dostosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych w stosunku do osób niepełnosprawnych zatrudnionych przy tego rodzaju działalności⁹, skutkowało tym, że w stosunku do 90 % pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w ww. podmiotach nie były ponoszone koszty na dostosowanie obiektów i pomieszczeń do przyczyn ich niepełnosprawności, natomiast pomoc publiczną podmioty te otrzymywały w tej samej wysokości, co zpch zatrudniające pracowników w obiektach przez siebie użytkowanych (str. 19-20).

2.2.2. w zakresie pomocy udzielonej organizacjom pozarządowym

2.2.2.1. Organizacje pozarządowe objęte kontrolą podjęły w latach 2004 – 2006, na podstawie zawartych umów, realizację zadań o łącznej wartości 100.747 tys. zł, które PFRON dofinansował kwotą 64.919 tys. zł. Z ustaleń kontroli wynika, że faktyczne wydatki w latach 2004-2005 r. wyniosły 63.443 tys. zł, w tym dofinansowanie PFRON stanowiło - 41.473 tys. zł, tj. 65,4 % wydatków ogółem.

⁹ Art. 28 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

Poszczególne kontrolowane organizacje zrealizowały wydatki w 2004 r. w skali od 90,4 % (Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym) do 100 % (Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna i Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych). W 2005 r. najniższe wykonanie wydatków wykazała Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna ze względu na niepełne wykonanie zadań oraz Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, a także Polski Związek Głuchych ze względu na zbyt niski wkład własny (str. 45-46).

W ocenie NIK, wykonanie zadań i wykorzystanie środków PFRON w największym stopniu uzależnione było od możliwości pozyskania środków stanowiących wkład własny. Brak wkładu własnego wymuszał rezygnację z realizacji części zadań i zwrot niewykorzystanych środków PFRON.

2.2.2.2. W różnych formach rehabilitacji w ramach Programu uczestniczyło w 2004 r. - 168 tys., a w 2005 r. – 278 tys. osób niepełnosprawnych. Ponadto, z informacji zawodowej i wydawnictw, finansowanych w ramach Programu, skorzystało w 2004 r. – 305 tys. a w 2005 r. – 370 tys. osób niepełnosprawnych. Liczba uczestników była jedynym miernikiem skuteczności przedsięwzięć realizowanych przez organizacje uczestniczące w Programie. Zdaniem NIK, nieokreślenie mierników efektywności poszczególnych zadań negatywnie wpływało na skuteczność Programu oraz na racjonalizację wydatków PFRON (str. 47-48).

2.2.2.3. Większość rozliczeń wydatków składanych przez organizacje nie odpowiadało wymogom określonym przez PFRON. Składane przez nie uzupełnienia i wyjaśnienia dodatkowo opóźniały rozliczenie wydatków. Te przyczyny oraz przypadki zwłoki w działaniu PFRON skutkowały tym, iż kolejne transze środków przekazywane były w końcu roku. W ocenie NIK, utrudniało to prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej (str. 50-51).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Prowadzący zakłady pracy chronionej w ograniczonym zakresie zapewniali niepełnosprawnym pracownikom warunki do rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, podczas gdy w pełnym zakresie korzystali z pomocy publicznej, określonej w ustawie o rehabilitacji.

W wyniku kontroli stwierdzono: nieprawidłowości finansowe w wysokości 12.982,7 tys. zł oraz korzyści finansowe w łącznej wysokości 3.747,5 tys. zł.

Ustalenia te upoważniają Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej wniosku dotyczącego rozważenia celowości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kierunku likwidacji statusu zakładu pracy chronionej.

Realizacja powyższego wniosku nie zmierza do likwidacji stanowisk pracy osób niepełnosprawnych lecz powinna przyczynić się do racjonalizacji wydatkowania środków publicznych.

Ponadto, NIK ponownie wnioskuje o podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do zmiany przepisów dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w celu uszczelnienia systemu¹⁰.

W ocenie NIK, aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych jest możliwa m.in. poprzez organizację dla nich szkoleń, udzielanie pracodawcom dofinansowań do podwyższonych kosztów zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych, czy też realizację programów celowych, dostosowanych do przyczyn niepełnosprawności ich beneficjentów.

Po kontroli pracodawców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony mienia i dozoru¹¹, Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej poinformował NIK, że w ramach przyjętego przez Radę Ministrów „Programu racjonalizacji wydatków społecznych” trwają prace nad założeniami do ustawy o zatrudnieniu oraz aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, która ma zastąpić obowiązującą ustawę o rehabilitacji. W projekcie nowej ustawy przewidywano m.in. zniesienie od 1 lutego 2006 r. „instytucji statusu” zakładu pracy chronionej, a w konsekwencji likwidację ulg i zwolnień podatkowych, przysługujących pracodawcom obecnie prowadzącym takie zakłady. W ocenie NIK, wyniki tej kontroli powinny przyspieszyć działania w tym zakresie.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli niejednokrotnie wskazywała, że niezbędne jest stworzenie przejrzystego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uniemożliwiającego pracodawcom wykorzystywanie środków otrzymywanych w ramach pomocy publicznej niezgodnie z ich przeznaczeniem.

¹⁰ Na niedoskonałość tego systemu NIK zwracała uwagę po kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2005 r.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania zakładów pracy chronionej zajmujących się ochroną mienia i dozorem Nr ewid. 5/2004/P/03/100/KPZ – marzec 2004 r.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Problematykę rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zadania wynikające z ustawy nadzoruje Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, będący sekretarzem stanu, w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 34), który jest równocześnie Prezesem Rady Nadzorczej PFRON (art. 50 ust. 2 pkt 1).

Status zpch uzyskuje pracodawca, który:

- wystąpi z wnioskiem o przyznanie takiego statusu,
- prowadzi działalność gospodarczą przez co najmniej 12 miesięcy,
- zatrudnia nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz osiąga ustalone w ustawie o rehabilitacji wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- użytkowane przez zakład pracy obiekty i pomieszczenia odpowiadają:
 - a) przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - b) uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich.
- zapewni doraźną i specjalistyczną opiekę lekarską, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne (art. 28).

Decyzję w sprawie przyznania statusu zpch wydaje wojewoda. Prowadzący zakład pracy chronionej jest obowiązany poinformować wojewodę o każdej zmianie dotyczącej spełnienia warunków i realizacji obowiązków określonych w art. 28 i 33 ust. 1 i 3 w terminie 14 dni od daty tej zmiany oraz przedstawiać wojewodzie półroczne informacje (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, z dnia 27 maja 2003 r., w sprawie określenia wzorów

informacji przedstawianych przez prowadzącego zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej oraz sposobu ich przedstawiania¹²).

Prowadzący zpch tworzy zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON).

Zakład pracy chronionej jest zwolniony z podatków (od nieruchomości, rolnego i leśnego oraz od czynności cywilno-prawnych) oraz opłat, z wyjątkiem opłaty skarbowej i opłat o charakterze sankcyjnym, z uwzględnieniem zasad określonych w odrębnych przepisach (art. 31 ust. 1 i 2).

Środki ZFRON przeznaczone są na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych, zgodnie z zakładowym regulaminem ich wykorzystania (art. 33 ust. 4 z zastrzeżeniem ust. 7c).

Rodzaje wydatków, szczegółowe zasady wykorzystania środków ZFRON, tryb ustalania zakładowego regulaminu wykorzystania tych środków oraz wysokość i zasady udzielania pomocy niepracującym osobom niepełnosprawnym, byłym pracownikom zpch, określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych¹³.

Od 15 maja 2004 r. obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy de minimis przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej¹⁴, zwane dalej rozporządzeniem o pomocy de minimis. Określa ono szczegółowe warunki udzielania pomocy, o której mowa w art. 26a ust. 5 pkt 2 i art. 31 ust. 1 ustawy o rehabilitacji oraz w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵ (od dnia 15.10.2005 r.), a więc ze środków stanowiących dochody ZFRON.

W § 4 rozporządzenia wymienione zostały rodzaje wydatków, które mogą być sfinansowane w ramach pomocy de minimis. Przepis ten nie przewiduje wydatków, o których mowa w art. 33 ust. 7c ustawy o rehabilitacji (finansowanie zobowiązań w celu utrzymania zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych).

¹² Dz. U. Nr 104, poz. 968.

¹³ Dz. U. z 1999 r. Nr 3, poz. 22 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 98, poz. 989 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszły w życie przepisy znowelizowanej ustawy o rehabilitacji, dotyczące dofinansowań do wynagrodzeń zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych (art. 26a-d).

Zgodnie z art. 26a ustawy o rehabilitacji podmiotami uprawnionymi do tego dofinansowania są pracodawcy:

- prowadzący zakład pracy chronionej;
- zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 6 %;
- zatrudniający w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy do 25 pracowników (niezależnie od liczby pracowników niepełnosprawnych).

Kwota miesięcznego dofinansowania uzależniona jest od typu pracodawcy zatrudniającego osobę niepełnosprawną, wymiaru czasu pracy pracownika niepełnosprawnego, stopnia jego niepełnosprawności oraz szczególnego schorzenia.

Kwoty miesięcznego dofinansowania zwiększa się o 75 % najniższego wynagrodzenia w przypadku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję oraz niewidomych.

W przypadku gdy kwota miesięcznego dofinansowania przekracza kwotę wynagrodzenia osiąganego przez pracownika niepełnosprawnego, to:

- prowadzący zpch przekazuje różnicę na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), z przeznaczeniem na indywidualny program rehabilitacyjny (IPR) pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w tym zakładzie (art. 26a ust. 5 pkt 2 oraz art. 33 ust. 3 pkt 4 ustawy o rehabilitacji);
- pozostali pracodawcy otrzymują miesięczne dofinansowanie wyłącznie w wysokości miesięcznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi niepełnosprawnemu (art. 26a ust. 5 pkt 1 ustawy o rehabilitacji).

Szczegółowe warunki i tryb przekazywania oraz rozliczania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych oraz wzory informacji i wniosków określone zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki,

Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych¹⁶.

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 września 2003 r. o zmianie ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹⁷, Rada Ministrów w dniu 18 maja 2004 r. wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne¹⁸, w którym uzależniono udzielanie pomocy przedsiębiorstwom od ponoszenia podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Ww. rozporządzenie wprowadziło pojęcie maksymalnej wielkości pomocy i maksymalnej wielkości ryczałtowo ustalonych podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zwanych „ryczałtem”.

W § 6 rozporządzenia określono m. in., że:

- pomoc przekazywana jest w formie zaliczki lub ryczałtu na rekompensatę podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- warunkiem udzielenia pomocy jest zobowiązanie się przedsiębiorcy do jej rozliczenia w formie zaliczki – w terminie do 15 lutego roku następującego po roku sprawozdawczym i przedstawienie informacji o wysokości faktycznie poniesionych podwyższonych kosztów zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników;
- warunkiem udzielenia pomocy jest zobowiązanie się przedsiębiorcy do przechowywania przez okres 10 lat dokumentacji pozwalającej na sprawdzenie zgodności przyznanej pomocy z przepisami rozporządzenia.

Zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa spełniającej przesłanki określone w art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwanej „pomocą publiczną”, określone zostały w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁹.

¹⁶ Dz. U. Nr 232, poz. 2330 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 189, poz. 1850.

¹⁸ Dz. U. Nr 114, poz. 1194 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 123, poz. 1291 ze zm.

Podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą publiczną według wzoru i w terminach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis²⁰.

3.1.2. W art. 47 ust. 1 ustawy o rehabilitacji²¹ określono, że środki Funduszu, poza zadaniami wymienionymi w ustawie, w wysokości do 30 % wydatków, mogą być przeznaczone m.in. na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, w szczególności adresowane do osób niepełnosprawnych, w tym dzieci niepełnosprawnych, z uwzględnieniem refundacji zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub niewidomych.

Podstawę dla programu celowego pn. „Partner”, przewidzianego do realizacji w latach 2001 – 2005, stanowiła uchwała Rady Nadzorczej PFRON nr 42/2000 z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pomocy finansowej na wspieranie zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe działające na rzecz osób niepełnosprawnych. Program był modyfikowany w drodze kolejnych uchwał Rady Nadzorczej.

W ramach Programu refundowane były m.in. wydatki związane z zadaniami dot. rehabilitacji dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, organizacją szkoleń i warsztatów zarówno dla osób niepełnosprawnych jak i ich rodzin, prowadzeniem terapii psychologicznej, wydawnictwem książek oraz innych publikacji dostosowanych do rodzajów niepełnosprawności.

Zgodnie z powyższymi uchwałami, ze środków PFRON udzielana była pomoc w formie dofinansowania przyjętych do realizacji projektów wieloletnich i rocznych (do 2004 r. realizowano jedynie projekty wieloletnie). Warunkiem uczestnictwa w programie było udokumentowanie prowadzenia działalności na rzecz osób niepełnosprawnych przez okres co najmniej 2 lat, posiadanie wkładu własnego oraz nieposiadanie wymagalnych zobowiązań wobec PFRON, ZUS i urzędów skarbowych.

²⁰ Dz. U. Nr 187, poz. 1930.

²¹ W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lutego do 31 grudnia 2003 r. Z dniem 1 stycznia 2004 r. zapis tego artykułu został zmodyfikowany.

Szczegółowy tryb i zasady realizacji programu w latach 2004-2005 określone zostały w dokumencie „Procedury realizacji programu”, którego jednolity tekst został zatwierdzony uchwałą Zarządu PFRON nr 60/2004 z dnia 11 lutego 2004 r.

Procedury realizacji programu „Partner 2006” zatwierdzone zostały uchwałą nr 672/2005 Zarządu PFRON z dnia 26 października 2005 r.

Zgodnie z powyższymi „procedurami” w programie mogły uczestniczyć stowarzyszenia, fundacje, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców (zwane dalej organizacjami pozarządowymi), działające na rzecz osób niepełnosprawnych. Pomoc PFRON w realizacji programu polegała na dofinansowaniu do 80 % wydatków kwalifikowanych, poniesionych w ramach realizacji projektów. Dofinansowanie zadań dokonywane było zgodnie z zawartymi porozumieniami na lata 2001 - 2005 i 2006 - 2007 r. oraz z corocznie podpisywanymi pomiędzy PFRON a wnioskodawcami umowami, określającymi szczegółowy zakres rzeczowy i finansowy zadań. Wnioskodawca zobowiązany był do zabezpieczenia wkładu własnego stanowiącego nie mniej niż 20 % wartości projektu, z zastrzeżeniem, że nie może on pochodzić ze środków PFRON.

Zasady przekazywania i rozliczania środków określone zostały w umowach. Środki przekazywane miały być na wyodrębniony rachunek bankowy, a jednostki były zobowiązane do prowadzenia przejrzystej ewidencji księgowej, umożliwiającej jednoznaczne określenie przeznaczenia środków przekazywanych przez PFRON.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. w zakresie pomocy publicznej udzielonej zakładom pracy chronionej

3.2.1.1. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie zpch, objęte badaniem, spełniały warunek określony w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, tj. zatrudniały co najmniej 40 % osób niepełnosprawnych, w tym nie mniej niż 10 % stanowiły osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

W czerwcu 2006 r. przeciętne zatrudnienie w kontrolowanych jednostkach wynosiło 23.389 osób (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy), w tym 15.395 osób posiadało orzeczenie o niepełnosprawności (65,8 % ogółu). Wśród niepełnosprawnych pracowników - 1.959 (12,7 %) to osoby niewidome, psychicznie chore, upośledzone umysłowo lub z epilepsją, a więc o szczególnych schorzeniach.

W porównaniu do grudnia 2003 r. liczba niepełnosprawnych pracowników wzrosła o 6.977 osób, tj. o 82,9 % (w tym o 1.009 osób o szczególnych schorzeniach). Na powyższą sytuację wpływ miały dwa zpch, w których zatrudnienie zwiększyło się o 4.983 osób niepełnosprawnych.

W Spółce „Roka” zatrudnienie, w okresie objętym kontrolą, zwiększyło się o 2.483 pracowników, w tym o 2.200 osób niepełnosprawnych. Wzrost zatrudnienia wynikał z rozszerzenia działalności w zakresie ochrony mienia i usług porządkowych. Według wyjaśnień Prezesa Spółki do pracy przyjmowane są wszystkie chętne osoby niepełnosprawne (bez względu na rodzaj orzeczenia), jeśli posiadają zgodę lekarza.

W Spółce IMPEL Cleaning zatrudnienie wzrosło o 6.417 pracowników, w tym o 2.782 osoby niepełnosprawne. Wzrost zatrudnienia wynikał z reorganizacji przeprowadzonej w ramach grupy kapitałowej IMPEL. Spółka IMPEL Cleaning przejęła z IMPEL S.A. część przedsiębiorstwa realizującego usługi porządkowo-czystościowe, czego konsekwencją było przekazanie w trybie art. 23¹ ustawy – Kodeks pracy 7.897 pracowników. Z kolei IMPEL Cleaning w tym samym trybie przekazał 137 pracowników do IMPEL HR Service.

Wśród niepełnosprawnych pracowników zatrudnionych w połowie 2006 r. - 321 osób zaliczonych było do znacznego stopnia niepełnosprawności, 5.737 osób do umiarkowanego, a 9.337 do lekkiego. Osoby o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności stanowiły więc 25,9 % wszystkich zatrudnionych pracowników.

Wskaźniki udziału zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem, w tym wskaźniki zatrudnienia osób zaliczanych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, były w poszczególnych jednostkach dość zróżnicowane. Wynosiły one (według stanu na koniec czerwca 2006 r.) od 41,7 % i 19,8 % (Spółka „Oaza”) do 96,7 % i 64,5 % (PPH „Ozi”).

Spadek zatrudnienia, który miał miejsce w 13 zpch (28,9 % badanych), najczęściej występował w spółkach prawa handlowego i wynikał przede wszystkim z warunków ekonomicznych.

Spółka „Cza-Ta”, świadcząca usługi w zakresie sprzątnięcia i ochrony mienia, zmniejszyła zatrudnienie w latach 2004-2006 (I półrocze) o 406 pracowników (przy wzroście o 39 osób niepełnosprawnych) z powodu przedterminowego rozwiązania umów handlowych, w związku z sytuacją ekonomiczną zleceniodawców.

Poza wynikami kontroli PIP, przedstawionymi w rozdziale 6, NIK negatywnie oceniła nieprzestrzeganie przez zakłady pracy chronionej ustawy - Kodeks pracy w zakresie dotyczącym czasu pracy i wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz ustawy o rehabilitacji w zakresie czasu pracy osoby niepełnosprawnej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zawieraniu umów - zleceń na wykonywanie czynności będących w istocie pracą w godzinach nadliczbowych oraz na zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w wymiarze przekraczającym 8 godzin na dobę (40 godz. tygodniowo), a w przypadku osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w wymiarze przekraczającym 7 godzin na dobę i 35 godz. tygodniowo.

Z pracownikami zpch Konsalnet-Inowopol Spółka z o.o. umowy - zlecenia zawierała niebędąca zpch Spółka Konsalnet S.A., która posiada 97 ze 100 udziałów Spółki Konsalnet-Inowopol. Koordynatorem rozliczenia tych umów był przedstawiciel Konsalnet S.A., zatrudniony jednocześnie w Spółce Konsalnet-Inowopol. Prezes Zarządu Konsalnet-Inowopol wyjaśnił, że Spółka realizuje zadania ochrony, natomiast wykonanie pozostałych czynności wspomagających działania ochrony przekazywana jest do wykonania innej spółce w grupie. W ocenie NIK, taki podział miał charakter teoretyczny, w praktyce czynności te były bowiem wykonywane łącznie, o czym świadczyły zapisy w ksiązkach służb.

W styczniu 2005 r. - 149 pracowników Spółki Gwarant, zatrudnionych było na podstawie umowy - zlecenia w Spółce Gwarant-Bis. W lutym 2006 r., co czwarty pracownik zatrudniony na umowę - zlecenie w Spółce Gwarant-Bis był etatowym pracownikiem Spółki Gwarant.

Według stanu na dzień 30.06.2006 r. – 10 niepełnosprawnych pracowników Przedsiębiorstwa „PUH” było równolegle zatrudnionych na umowę o pracę w Spółce IMPULS. Spółka ta jest również zakładem pracy chronionej i ma siedzibę w tym samym budynku co PUH. Ponadto PUH postuluje się znakiem handlowym „IMPULS”.

3.2.1.2. Przystosowanie obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W zakładzie pracy chronionej użytkowane obiekty i pomieszczenia powinny odpowiadać przepisom oraz zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy, a także uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych, jak również spełniać wymagania dostępności do nich. Warunek ten jest jednym z niezbędnych do otrzymania takiego statusu²². Jego spełnienie, na wniosek pracodawcy, stwierdza Państwowa Inspekcja Pracy w formie postanowienia.

Jednocześnie w ustawie o rehabilitacji²³ wyłączono z badania przez PIP dostosowanie stanowisk pracy, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych i ciągów komunikacyjnych w stosunku do osób niepełnosprawnych zatrudnionych w dozorze i ochronie mienia, wykonujących swoje obowiązki w pomieszczeniach i obiektach,

²² Art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

²³ Art. 28 ust. 2

które nie są użytkowane przez zakład pracy chronionej. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku pracodawców świadczących usługi w zakresie sprzątnia. Na podstawie interpretacji i wyjaśnień Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych²⁴ (BON) u takich pracodawców również nie bada się dostosowania stanowisk pracy i pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Konsekwencją takich rozwiązań był fakt, że w zpch świadczących usługi w zakresie ochrony mienia i sprzątnia ponad 90 % pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych było na stanowiskach pracy, które nie podlegają badaniom PIP.

W ocenie NIK, takie rozwiązanie powoduje nierówne traktowanie zakładów pracy chronionej oraz nie gwarantuje osobom niepełnosprawnym odpowiednich warunków ich zatrudnienia.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2006 r. z ogólnej liczby 3.522 niepełnosprawnych pracowników Spółki IMPEL Cleaning, 3.393 osoby (96,3 %) pracowały w obiektach i pomieszczeniach użytkowanych przez innych pracodawców, które nie były objęte kontrolą PIP.

W Spółce Solcom ponad 90 % niepełnosprawnych pracowników wykonywało pracę w obiektach niebędących własnością Spółki i niezwiązanych wymogiem spełniania warunków przewidzianych dla zakładu pracy chronionej.

Wszystkie badane zakłady posiadały stosowne postanowienia PIP z przeprowadzonej kontroli obiektu, w której znajduje się siedziba pracodawcy. Co dziesiąty kontrolowany zpch nie zgłosił natomiast do odbioru przez PIP wszystkich swoich pomieszczeń, w których prowadzi działalność gospodarczą.

Spółka JAREX wystąpiła z wnioskiem do PIP o zbadanie wyłącznie jednego obiektu – swojej siedziby, ujętej w decyzji wojewody przyznającej status zpch.

Pozostałych 13 obiektów, w których zlokalizowane były oddziały terenowe oraz zatrudniano osoby niepełnosprawne, nie zgłoszono do wojewody ani PIP.

Od listopada 2004 r., OPB użytkowało bez uzyskania stosownej decyzji PIP 3 garaże, w których pracowały osoby niepełnosprawne.

Kontrole przeprowadzone przez PIP w obiektach i pomieszczeniach użytkowanych przez zpch stwierdziły szereg nieprawidłowości, skutkujących wydaniem nakazów oraz wniosków pokontrolnych.

W Spółce SEMIDO, w której pod koniec czerwca 2006 r. wśród ogółu pracujących 54 % stanowiły osoby niepełnosprawne, w tym 15,8 % o szczególnych schorzeniach, PIP stwierdziła, że stanowiska pracy usytuowane przy maszynach do

²⁴ Pismo p.o. Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, z dnia 10.10.2006 r., znak: BON-I-42110-433-WK/LK/06.

obróbki drewna stanowiły zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego. Maszyny te nie miały niezbędnych urządzeń zabezpieczających, np. do awaryjnego ich zatrzymania.

W spółce GLANTZ, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, PIP zaleciła przeprowadzenie kontroli stanu obiektu budowlanego przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane.

Wyniki kontroli PIP przedstawione są w rozdziale 6.

Podkreślenia wymaga fakt, że załącznikiem do półrocznych informacji przesyłanych do wojewody właściwego dla siedziby zakładu pracy chronionej, były oświadczenia pracodawców, że obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład odpowiadają przepisom i zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych, co stwierdzone zostało przez inspektora pracy Państwowej Inspekcji Pracy²⁵. Z ustaleń kontroli wynika, że 80% pracodawców podpisało oświadczenia niezgodne ze stanem faktycznym.

3.2.1.3. Opieka medyczna

Kolejnym warunkiem, jaki musi spełnić pracodawca ubiegający się o status zpch, jest zapewnienie doraźnej i specjalistycznej opieki lekarskiej, poradnictwa i usług rehabilitacyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że 7 zpch objętych kontrolą (15,6 %) świadczyło te usługi we własnym zakresie (w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub posiadały własne przychodnie zakładowe), a pozostałych 38 zpch (84,4 %) zawarło umowy o świadczenie usług z różnymi placówkami medycznymi. W ramach tych umów zleceńbiorky, poza przeprowadzaniem badań profilaktycznych (wstępnych, okresowych i kontrolnych), zobowiązywali się do wykonywania badań specjalistycznych i diagnostycznych oraz rozpoznawania i oceny czynników występujących w środowisku pracy oraz ryzyka zawodowego. Ponadto, w niektórych jednostkach mieli także doradzać w zakresie organizacji pracy oraz przepisów BHP.

W zawartych przez Spółkę KOBEX 14 umowach (z 11 placówkami) na świadczenie usług w zakresie profilaktycznej opieki zdrowotnej nie określono, mimo iż zobowiązuje do tego art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy²⁶: miejsca świadczenia usług medycznych (5 umów), godzin przyjęć (8 umów), trybu rozstrzygania sporów związanych z realizacją i rozliczeniem finansowym umowy (5 umów), trybu przekazywania zaświadczeń lekarskich o zdolności do pracy bądź nauki oraz sposobu podania tych informacji do

²⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 maja 2003 r. w sprawie wzorów informacji przedstawianych przez prowadzącego zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej oraz sposobu ich przedstawiania (Dz. U. Nr 104, poz. 968).

²⁶ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1317 ze zm.

wiadomości zainteresowanych (4 umowy), sposobu kontrolowania przez zleceniodawcę wykonywania postanowień umowy (8 umów), obowiązków zleceniodawcy wobec zleceniobiorcy (6 umów). Spółka nie przekazywała do Zakładu Opieki Zdrowotnej aktualnego stanu zatrudnienia, pomimo iż zobowiązywał do tego zapis zawarty w umowie. Współwłaściciel Spółki wyjaśnił, że wszystkie umowy zostały zredagowane przez przedstawicieli placówek medycznych i zwróci się do nich o dostosowanie umów do przepisów ustawy o służbie medycyny pracy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wywiązywanie się pracodawców z tego ustawowego obowiązku. W okresie objętym badaniem 8 zpch (17,8 %) nie wydatkowało środków ZFRON na opiekę medyczną swoich niepełnosprawnych pracowników, a kolejnych 7 zpch ostatnie wydatki na ten cel poniosło w 2004 r.

Spółka SEMIDO w dniu 20.04.2004 r. zawarła umowę z WOMP na objęcie pracowników opieką lekarską (badania profilaktyczne, specjalistyczne i diagnostyczne). Do zakończenia kontroli Spółka nie kierowała pracowników na badania objęte umową. Według wyjaśnień Prezesa Spółki „pracownicy najchętniej korzystają z opieki lekarzy rodzinnych i rejonowych”.

W dniu 1.10.1998 r. OPB zawarło umowę o świadczenie usług medycznych przez W-M Spółdzielnię Inwalidów. W okresie objętym kontrolą z usług nie skorzystał żaden pracownik. Właściciel OPB wyjaśnił „...mój zakład zapewnił doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne poprzez zawarcie stosownej umowy...Nie mam natomiast wpływu na to czy pracownicy skorzystają z tej formy pomocy, czy też nie, gdyż pozostaje to w ich gestii...”

Jedną z przyczyn ograniczenia wydatków na podstawową i specjalistyczną opiekę medyczną oraz poradnictwo i usługi rehabilitacyjne dla osób niepełnosprawnych było objęcie tego rodzaju wydatków regułą pomocy de minimis.

Współwłaścicielka Spółki PROFIL stwierdziła m.in., że ograniczenie kosztów w tym zakresie było świadomym działaniem po zaostrzeniu przepisów dot. pomocy publicznej. Wpływ na taką sytuację miał brak możliwości rozliczenia tego rodzaju kosztów w ramach SOD. Rozliczane mogą być one w ramach pomocy de minimis, co przy limitowaniu wydatków do 100 tys. euro w przeciągu 3 lat, stawia duże zpch w niekorzystnej sytuacji. Jednocześnie postuluje zniesienie obowiązku zapewniania opieki medycznej w ustawie o rehabilitacji, wskazanie tych wydatków jako koniecznych do ponoszenia w ramach ZFRON, ale z puli pieniędzy przeznaczonych na IPR, które, jej zdaniem, nie mają większego sensu w zpch.

Spośród jednostek, które przez cały okres objęty badaniem wydatkowały środki ZFRON (30 zpch), zastrzeżenia NIK dotyczyły 22 podmiotów, tj. 73,3 %. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że ze środków ZFRON, uzyskanych w ramach pomocy publicznej, prowadzący zakłady pracy chronionej finansowali przede wszystkim badania wstępne, okresowe i kontrolne, co narusza zasadę konkurencyjności wśród

przedsiębiorców. Stosownie bowiem do art. 229 § 6 ustawy – Kodeks pracy, badania wstępne, okresowe i kontrolne powinny być przeprowadzane na koszt pracodawcy.

Spółka PROFIL, dla pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w Oddziale w N.D.M. podpisała umowę na wykonywanie badań medycznych wstępnych i profilaktycznych. Nie wynikało z niej jednak z jakich usług specjalistycznych mogło korzystać zatrudnionych tam od 60 (w 2003 r.) do 91 (w czerwcu 2006 r.) niepełnosprawnych pracowników, w tym 56 ze schorzeniami szczególnymi.

W 1994 r. ZG PZN zawarł umowę z Centralną Przychodnią Rehabilitacyjno-Leczniczą PZN na świadczenie usług leczniczych i rehabilitacyjnych na rzecz swoich pracowników. Pomimo, że ZG PZN przestał być zpch w 2004 r., a jego następcą prawnym zostało Biuro ZG PZN, umowa nie została zmieniona, a jej zakres obejmował m.in. badania wstępne i okresowe.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również finansowania podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej niezgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa. Stosownie bowiem do § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ZFRON oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis, wydatki na ten cel powinny być ponoszone przez prowadzącego zpch z puli środków ZFRON, która pozostaje do jego dyspozycji, po przeznaczeniu części środków tego funduszu na finansowanie indywidualnych programów rehabilitacji oraz pomocy indywidualnej dla osób niepełnosprawnych. Tymczasem, jak ustalono, co 5 zpch stosował zasadę refundacji poniesionych kosztów leczenia na podstawie imiennej faktury przedstawionej przez osobę niepełnosprawną, a tym samym wydatki te zaliczał do pomocy indywidualnej o charakterze socjalnym. Taka praktyka stosowana była przez zpch prowadzące działalność w zakresie usług porządkowych i ochrony mienia - na terenie całej Polski.

Spółka NZOZ PULSMED podpisała umowę na świadczenie dla pracowników usług medycznych z Komisją ZFRON tej Spółki, w wyniku której zleceniodawca ZFRON reguluje należności za wykonane usługi medyczne na podstawie imiennych faktur wystawianych pracownikom niepełnosprawnym. Faktycznie specjalistyczna opieka medyczna finansowana jest w ramach środków przeznaczonych na pomoc indywidualną.

W Spółce Gwarant zapewniono opiekę medyczną poprzez poinformowanie osób niepełnosprawnych o możliwości korzystania z dowolnych usług zdrowotnych w miejscach zamieszkania. Spółka zobowiązała się do refundacji ponoszonych kosztów, na podstawie przedłożonych faktur.

Podczas badania dokumentacji dot. pomocy indywidualnej udzielonej osobom niepełnosprawnym przez Spółkę „Solcom-Bayard” stwierdzono, że 111 pracowników dokumentowało wydatki poniesione na usługi medyczne, świadczone przez podmioty, z którymi Spółka miała zawarte umowy

NIK zwracała ponadto uwagę na niedostateczne udokumentowanie kosztów usług medycznych i rehabilitacyjnych, zaliczanych w ciężar wydatków ZFRON. Z przedkładanych faktur nie wynikało, że były one zrealizowane przez świadczących usługi na rzecz osób niepełnosprawnych. Miało to istotne znaczenie przy rozliczaniu środków publicznych, gdyż umowy na świadczenie usług medycznych dotyczyły wszystkich zatrudnionych, a nie tylko niepełnosprawnych pracowników.

Spółka LAAM zawarła umowy na wykonywanie na rzecz pracowników Spółki m.in. badań profilaktycznych (wstępnych, okresowych i kontrolnych), badań diagnostycznych i specjalistycznych oraz świadczenie usług rehabilitacyjnych z dwoma podmiotami. Z faktur, zapłaconych ze środków ZFRON, nie wynikało za ilu pracowników, i za których, Spółka została obciążona kosztami. Podczas kontroli ustalono, że faktury dotyczyły usług świadczonych zarówno na rzecz pełnosprawnych jak i niepełnosprawnych pracowników Spółki.

W ocenie NIK, ustalenia kontroli wskazują na występowanie w tym obszarze mechanizmów korupcjogennych.

3.2.1.4. Pomoc publiczna udzielona zakładom pracy chronionej.

W okresie objętym kontrolą, zakłady pracy chronionej zwolnione były z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego (na zasadach określonych w odpowiednich przepisach podatkowych), z podatku od czynności cywilnoprawnych, jeżeli czynności te pozostawały w bezpośrednim związku z prowadzeniem zakładu oraz różnego rodzaju opłat (poza skarbową i o charakterze sanacyjnym). Ponadto, zpch zwolnione były z wpłat zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych na warunkach określonych w ustawie²⁷.

Zakłady pracy chronionej, stosownie do art. 25 ust. 3 ustawy o rehabilitacji, nie dokonywały również wpłat na ubezpieczenie społeczne od niepełnosprawnych pracowników. Płatnicy składek wykazywali w deklaracjach rozliczeniowych kwoty składek, z uwzględnieniem źródeł ich finansowania, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych występował do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz budżetu państwa o przekazanie utraconych z tego tytułu przychodów.

Poza ww. pomocą, tzw. automatyczną, wynikającą wprost z przepisów ustawy o rehabilitacji i ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, polegającą na niedokonywaniu wpłat, zakłady pracy chronionej otrzymują również, po spełnieniu

²⁷ Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – T.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

określonych warunków, środki PFRON na finansowanie różnego rodzaju przedsięwzięć.

Zakłady pracy chronionej objęte badaniem, w latach 2004 – 2006 (I półrocze) otrzymały pomoc publiczną w łącznej wysokości 300.432,7 tys. zł, w tym ze środków PFRON – 155.957,2 tys. zł (51,9 %), z tytułu nieopłacenia za niepełnosprawnych pracowników składek ZUS – 97.419,2 tys. zł (32,4 %); z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości i podatku od dochodów osobistych osób fizycznych – 38.071 tys. zł (12,7 %). Pomoc ta, średnio w miesiącu na jedną zatrudnioną osobę niepełnosprawną, wynosiła w 2004 r. - 1.007 zł, w 2005 r. - 1.026 zł oraz 990 zł w I półroczu 2006 r.

Pomoc, jaką otrzymały kontrolowane jednostki ze środków publicznych była bardzo zróżnicowana. Spośród 45 zpch objętych badaniem w 31 % jednostek wynosiła do 800 zł w miesiącu na jedną zatrudnioną osobę niepełnosprawną; w 22 % od 800 do 1.000 zł; w 31 % od 1.000 do 1.200 zł, a w 16 % powyżej 1.200 zł, w tym np. w Biurze ZG PZN ponad 2.100 zł, a w Spółdzielni Niewidomych ponad 1.700 zł.

Na tak duże zróżnicowanie wpływ miało wiele czynników, ale przede wszystkim:

- liczba osób niepełnosprawnych, ich stopień niepełnosprawności i schorzenie szczególne, od którego uzależniona była wysokość środków finansowych otrzymanych z PFRON w ramach dofinansowań do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników;
- kwota faktycznie wypłacanych wynagrodzeń, rzutująca na dofinansowanie do składek na ubezpieczenie społeczne oraz ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych;
- wielkość majątku nieruchomego, w stosunku do którego zpch zwolniony był z podatku;
- zapobiegliwość prowadzących zpch, którzy występowali o dofinansowanie ze środków PFRON różnych zadań i programów²⁸.

²⁸ Np. na podstawie art. 26 i art. 32 ustawy o rehabilitacji oraz programów celowych zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON.

3.2.1.4.1. Dofinansowanie do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników.

Zgodnie z art. 26a ustawy o rehabilitacji, pracodawcy zatrudniającemu osoby niepełnosprawne, które nie osiągnęły wieku emerytalnego i zostały ujęte w ewidencji prowadzonej przez PFRON, przysługuje miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń tych pracowników. Dla potrzeb obsługi realizacji tego zadania stworzono w PFRON specjalny system informatyczny (zwany dalej SOD).

Z tytułu dofinansowań do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników badane zpch otrzymały łącznie 151.057,1 tys. zł, tj. 50,3 % pomocy uzyskanej w latach 2004-2006 (I półrocze). Środki te przekazywane były przez PFRON na podstawie miesięcznych informacji o pracowniku (INF-D-P), składanych przez pracodawców, które zawierały m.in. dane osobowe niepełnosprawnego pracownika, stopień niepełnosprawności (ew. schorzenie szczególne), formę zatrudnienia i wymiar czasu pracy oraz kwotę wypłaconego wynagrodzenia, a także, na podstawie wniosku o wypłatę dofinansowania (WDn), który był składany raz na dwa miesiące.

Liczba osób niepełnosprawnych, zgłaszanych co miesiąc przez pracodawców do PFRON, była na ogół zgodna z liczbą faktycznie zatrudnionych, ich wymiarem czasu pracy, oraz rodzajem i stopniem niepełnosprawności. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 5 badanych jednostkach (11,1 %) i dotyczyły zgłoszenia do PFRON osób, które nie miały aktualnych orzeczeń o niepełnosprawności bądź wykazania stopni niepełnosprawności innych (wyższych), niż wynikające z orzeczenia, dokumentowania świadczenia pracy w miejscu zamieszkania niepełnosprawnych pracowników.

W Spółce TECH-PEX na koniec czerwca 2006 r. 7 niepełnosprawnych pracowników wykonywało pracę chałupniczą w miejscu zamieszkania, a pracodawca nie określił w umowach minimalnej miesięcznej normy pracy, której wykonanie należy do wykonawcy, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów²⁹. Prezes Spółki, pomimo zatrudniania kasjerki, osobiście wypłacał pracownikom wynagrodzenia, a ich odbiór nie był potwierdzany na listach płac. W jednym przypadku wynagrodzenie wypłacano przez okres trzech miesięcy po śmierci niepełnosprawnego pracownika.

W ZPS „SPRĘŻ-MOT” nie można było ustalić ile osób niepełnosprawnych faktycznie zatrudnionych było w latach 2004-2005, gdyż dokumenty pracowników, z którymi ustał stosunek pracy, były niekompletne. Ponadto, pracodawca nie przedstawił do kontroli ewidencji księgowej oraz dokumentacji finansowej za te lata.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą – Dz. U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19.

Kontrola PIP wykazała natomiast inne nieprawidłowości mające wpływ na uzyskanie dofinansowania w ramach SOD, np. nieprowadzenie ewidencji czasu pracy lub jej nierzetelne prowadzenie (12 zpch), wypłacanie wynagrodzeń w wysokości niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę (3 zpch) – rozdział 6 Informacji.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, warunkiem uzyskania przez przedsiębiorców dofinansowań w ramach SOD było ponoszenie podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów³⁰. Jednocześnie, tym aktem prawnym, wprowadzono możliwość ryczałtowego ustalania podwyższonych kosztów.

Z ustaleń kontroli wynika, że 35 zpch, tj. 77,8 % objętych badaniem, ryczałtowo rozliczyła zaliczki, otrzymane z PFRON jako rekompensatę podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wprawdzie wiązało się to z prawem do niższego dofinansowania, a tym samym z obowiązkiem zwrotu części środków, niemniej jednak ta metoda rozliczenia nie wymagała dokumentowania przez przedsiębiorcę faktycznie poniesionych, podwyższonych kosztów zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników.

Spółdzielnia Jedność, która w okresie objętym kontrolą zatrudniała od 197 do 228 osób niepełnosprawnych, w tym od 37 do 40 osób o schorzeniach specjalnych, po ryczałtowym rozliczeniu dofinansowania zwróciła do PFRON ponad 138 tys. zł w 2004 r. i prawie 276 tys. zł w roku 2005.

Wyniki kontroli potwierdziły oceny NIK, sformułowane pod adresem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2005 r.³¹ Zdaniem NIK, przekazywanie przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne zaliczki w maksymalnej wysokości pomocy, wynikającej z przepisów ustawy o rehabilitacji, pomimo złożonych przez nich oświadczeń o wyborze rozliczeń w formie ryczałtu, było działaniem niegospodarnym – bezodsetkowym kredytowaniem ich działalności.

Ponadto, w ocenie NIK, wprowadzenie w rozporządzeniu RM z dnia 18 maja 2004 r. możliwości ryczałtowego ustalania podwyższonych kosztów zatrudnienia

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne – Dz. U. Nr 114, poz. 1194 ze zm.

³¹ Informacja o wykonaniu planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2005 r. - Nr ewid. 82/2006/P/05/100/KPZ - maj 2006 r.

osób niepełnosprawnych spowodowało, że przepis § 5 ust 1 oraz § 6 ust. 3 tegoż rozporządzenia nie jest realizowany. Warunkują one udzielenie pomocy m.in. od:

- ponoszenia kosztów dodatkowych w stosunku do tych, które przedsiębiorca poniósłby w przypadku zatrudnienia osób niebędących osobami niepełnosprawnymi;
- zobowiązania się przedsiębiorcy do przechowywania przez okres 10 lat dokumentacji pozwalającej na sprawdzenie zgodności przyznanej pomocy z przepisami rozporządzenia.

Tymczasem, jak ustalono, zpch, które ryczałtowo rozliczały dofinansowanie w ramach SOD nie prowadziły dokumentacji, która umożliwiałaby sprawdzenie, jakie dodatkowe koszty w stosunku do pracownika pełnosprawnego ponosił pracodawca w związku z zatrudnianiem niepełnosprawnych pracowników, np. pomiaru dot. zwiększonego czasu wykonywania czynności przez niepełnosprawnych pracowników w stosunku do pełnosprawnych, zatrudnionych na takim samym stanowisku.

Jak wykazały kontrole, 10 zpch (22,2 %) zastosowało mieszany system rozliczenia przyznanej pomocy, co oznaczało, że dla części pracowników niepełnosprawnych podwyższone koszty ustalono ryczałtowo, a dla pozostałych osób zostały wykazane pełne podwyższone koszty ich zatrudnienia lub w jednym roku rozliczono po pełnych kosztach a w drugim według ryczałtu. Dotyczyły one kosztów wynikających z niższej produktywności osób niepełnosprawnych, części kosztów zatrudniania pracowników pomagających niepełnosprawnym w procesie pracy, jak i dodatkowych kosztów budowy, instalacji lub rozbudowy danego zakładu, administracyjnych i transportowych.³²

NIK wniosła zastrzeżenia do sposobu obliczania podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych w 7 spośród 10 zpch, którzy zastosowali tę metodę rozliczenia. Zarzuty NIK dotyczyły błędnego sporządzenia informacji INF-Kz oraz INF-D-R za lata 2004-2005.

ZUR-S w INF-D-Kz oraz INF-D-R za lata 2004 – 2005 wykazał podwyższone koszty zatrudnienia 20 i 22 pracowników niepełnosprawnych. W ogólnych kosztach, ustalonych ryczałtowo, uwzględniono także koszty zatrudnienia odpowiednio 7 i 9 niepełnosprawnych pracowników, którzy osiągnęli wiek emerytalny oraz nie byli ujęci w ewidencji prowadzonej przez PFRON. Koszty te stanowiły odpowiednio 33 % i 37,8 % ogółu podwyższonych kosztów wykazanych ww. informacjach.

³² Dotyczy zpch zatrudniających co najmniej 50 % pracowników zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności oraz pracowników psychicznie chorych, z epilepsją i z upośledzeniem umysłowym zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Spółka Ferax Iril w rocznych sprawozdaniach za 2004 r. przedstawiła koszty wyliczone ryczałtem dla wszystkich niepełnosprawnych pracowników (505), a następnie dla 133 tych samych pracowników wyliczono pełne koszty. Po korekcie zwrócono do PFRON kwotę 91,9 tys. zł. Natomiast za 2005 r. w INF-D-Kz wykazano podwyższone koszty w wysokości 476,7 tys. zł zamiast 4.643,5 tys. zł. Jak ustalono, do rocznego rozliczenia nie wygenerowano kosztów wszystkich niepełnosprawnych pracowników (ok.500), a jedynie 50 pierwszych na liście. W wyniku kontroli, Spółka dokonała korekty sprawozdań i do PFRON odprowadziła kwotę 641.594,94 zł plus należne odsetki w wysokości 29.698 zł.

W ocenie NIK, wykazane w trakcie kontroli powyższe błędy w rocznych rozliczeniach dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych powinny być skorygowane przez informatyczny system, specjalnie do tego celu wdrożony w PFRON. Wszystkie podmioty, korzystające ze wsparcia finansowego z tego tytułu, składają bowiem do PFRON miesięczne informacje INF-D-P o każdej zatrudnionej osobie niepełnosprawnej. Stąd też nie powinna być przyjęta roczna informacja, w której wykazano więcej lub mniej osób niż zgłoszono do ewidencji prowadzonej w Funduszu.

Przy rozliczaniu dofinansowań do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, zastrzeżenia NIK odnosiły się również do braku dokumentacji, na podstawie której ustalano wysokość podwyższonych kosztów. Dotyczyło to zarówno kosztów zatrudnienia pracowników pełnosprawnych, którzy pomagali w pracy osobom niepełnosprawnym, jak i kosztów zwiększonego czasu wykonywania czynności przez niepełnosprawnych pracowników i zwiększonego zużycia przez nich materiałów i surowców.

W Spółce GLANTZ, w latach 2004-2005, z tytułu pomocy niepełnosprawnym pracownikom wykazano podwyższone koszty w łącznej wysokości 727,7 tys. zł. Osoba sporządzająca sprawozdania roczne wyjaśniła, że wykazanie tych kosztów miało na celu zmniejszenie kwoty do zwrotu w ramach rozliczenia zaliczki otrzymanej z PFRON. Z tytułu zwiększonego czasu wykonywania czynności przez osoby niepełnosprawne i zwiększonego zużycia materiałów wykazano w tym okresie podwyższone koszty w łącznej wysokości 2.203,4 tys. zł. Nie przedstawiono natomiast dokumentacji potwierdzającej, że przy ustalaniu tych kosztów porównywano wydajność pracy i zużycie środków czystości na stanowisku pracy osoby niepełnosprawnej i pełnosprawnej.

W Spółce PROFIL koszty pomocy niepełnosprawnym pracownikom ustalono szacunkowo w kwocie stanowiącej 50% kosztów płacy pracowników pełnosprawnych. Natomiast koszty z tytułu zwiększonego czasu wykonywania czynności pracy przez zatrudnione osoby niepełnosprawne wykazano w latach 2004-2005 w łącznej kwocie 2.073,7 tys. zł. W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentacji dot. ustalania norm zakładowych, która potwierdzałaby przeprowadzenie analiz oraz porównania

wydajności pracy poszczególnych osób niepełnosprawnych i osób pełnosprawnych, zatrudnionych na takich samych stanowiskach pracy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak w przepisach prawnych wzorów dokumentacji, jaka powinna być prowadzona przy rozliczaniu podwyższonych kosztów zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników, nie zwalnia przedsiębiorców z rzetelnego ich ustalania. Stosownie bowiem do § 6 ust 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r.³³ warunkiem udzielenia pomocy jest zobowiązanie się przedsiębiorcy do przechowywania przez okres 10 lat dokumentacji pozwalającej na sprawdzenie zgodności przyznanej pomocy z przepisami tego rozporządzenia.

3.2.1.4.2. Refundacja zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub niewidomych.

Zgodnie z art. 32 ust.1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji, obowiązującym do dnia 1 czerwca 2004 r., zakłady pracy chronionej mogły ubiegać się o refundację zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub niewidomych (zwanych także schorzeniami szczególnymi), w wysokości 75 % najniższego wynagrodzenia. Pomoc ta była udzielana przez oddziały PFRON, w oparciu o rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r.³⁴ Pomimo, że umowy cywilnoprawne pomiędzy zpch a PFRON zawarte były w kwietniu 2004 r., a z dniem 1.06.2004 r. traciła moc podstawa prawna do udzielenia takiej pomocy, gdyż ta kategoria pracowników niepełnosprawnych uwzględniona została w ramach SOD, refundacja zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych o szczególnych schorzeniach obejmowała cały 2004 r.

W ocenie NIK, w II półroczu 2004 r. niektóre zpch dwukrotnie skorzystały z refundacji podwyższonych kosztów zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników o szczególnych schorzeniach, raz na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 4, drugi raz na podstawie art. 26a ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne Dz. U. Nr 114, poz. 1194.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej

Spośród 45 zpch objętych badaniem 12 podmiotów (26,7 %) podpisało umowy z PFRON na refundację kosztów, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji i z tego tytułu otrzymało kwotę 2.696,8 tys. zł. Pomoc ta stanowiła 9% wszystkich środków publicznych, jakimi dysponowało 45 zpch w latach 2004-2006 (I półrocze).

Spółdzielnia „Jedność” w II półroczu 2004 r. korzystała z pomocy publicznej związanej z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub niewidomych - zarówno w oparciu o art. 32 ust. 1 pkt 4 jak i art. 26a ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji. Dokonując rozliczenia uzyskanej pomocy, kwotę 187.377 zł, Spółdzielnia wykazała zarówno do rozliczenia umowy z PFRON o refundację podwyższonych kosztów, jak i do rozliczenia pomocy w ramach SOD.

Tylko 1 kontrolowany zpch, który w ramach umowy z PFRON otrzymał w 2004 r. refundację kosztów w wysokości 828,0 tys. zł z tytułu zatrudniania niewidomych, nie skorzystał z możliwości złożenia informacji i wniosków korygujących w ramach SOD, o których mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r., i w rocznym rozliczeniu – INF-D-R i INF-D-Kz - przedstawił podwyższone koszty zatrudnienia dla wszystkich zatrudnionych osób niepełnosprawnych, pomniejszone o koszty zrefundowane w oparciu o umowę z PFRON.

Na brak zabezpieczenia przed podwójnym wsparciem zpch, zatrudniających niepełnosprawnych pracowników o szczególnych schorzeniach i na niegospodarne wydatkowanie z tego tytułu kwoty 25.207,8 tys. zł, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała po kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2005 r.³⁵

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nie podzieliło wówczas argumentacji przedstawionej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, że przepisy rozporządzenia MGPIPS z dnia 12 czerwca 2003 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. eliminowały możliwość dwukrotnego sfinansowania takich samych, za

pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – Dz. U. Nr 125, poz.1161 ze zm.

³⁵ Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2005 r. Nr ew. 82/2006/P/05/100/KPZ – maj 2006 r.

te same osoby oraz za ten sam okres, kosztów z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych ze szczególnymi schorzeniami.³⁶

3.2.1.5. Gospodarowanie środkami ZFRON

3.2.1.5.1. Dochody ZFRON

W latach 2004-2006 (I półrocze) dochody ZFRON w 45 kontrolowanych jednostkach wyniosły 55.514,4 tys. zł. Dominującym ich źródłem były nieodprowadzone do urzędów skarbowych zaliczki (nieprzekraczające pierwszego progu podatkowego) na podatek dochodowy od wszystkich osób fizycznych, zatrudnionych w zakładach pracy chronionej³⁷ oraz ulgi w podatkach od nieruchomości, rolnego i leśnego³⁸. Z tych dwóch tytułów na ZFRON wpłynęło 67,6 % ogółu dochodów tego funduszu.

W 2004 r. znaczącą pozycją wśród dochodów ZFRON była także kwota stanowiąca różnicę pomiędzy miesięcznym dofinansowaniem do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników, przekazywanym przez PFRON w ramach SOD, a wynagrodzeniem osiąganym przez tych pracowników. W okresie objętym kontrolą, ZFRON został zasilony z tego tytułu kwotą 9.622,2 tys. zł, co stanowiło 17,3 % ogółu jego dochodów.

W ocenie NIK, dochody ZFRON powinny być znacznie wyższe niż wykazane przez prowadzących zpch. Ustalono, że na przełomie 2005 i 2006 r. nastąpiły przekształcenia w grupie kapitałowej IMPEL, w wyniku których IMPEL Cleaning przejęło z IMPEL S.A. 7.897 pracowników w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy, jako zorganizowaną część przedsiębiorstwa. Nie przekazane zostały natomiast środki zgromadzone na ZFRON w IMPEL S.A. (jednostce przekazującej pracowników).

NIK nie podziela stanowiska Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (BON) przedstawionego IMPEL Cleaning, który był zainteresowany przejęciem z IMPEL S.A. kwoty środków ZFRON w wysokości proporcjonalnej do liczby osób niepełnosprawnych przejętych w trybie art. 23¹ ustawy - Kodeks pracy. W ocenie NIK, powołanie się wyłącznie na brak normy

³⁶ Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych - Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

³⁸ Art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844.

prawnej, bez rozpatrzenia względów społecznych, ograniczyło zakres działań, jakie mogłyby być podjęte na rzecz niepełnosprawnych pracowników IMPEL Cleaning.

Natomiast w Spółce MADA ze środków ZFRON³⁹ sfinansowano bazę rehabilitacyjną „Fitness Club”, z której korzystali zarówno pracownicy niepełnosprawni jak i osoby z zewnątrz zpch. Uzyskane przychody z tej działalności w kwocie 300,5 tys. zł nie zostały przekazane na rachunek ZFRON, tylko na rzecz Spółki.

Od 1 lutego 2003 r., w wyniku zmiany art. 33 ust. 3 ustawy o rehabilitacji, zpch zobowiązane zostały nie tylko do prowadzenia ewidencji środków ZFRON, ale również do prowadzenia rachunku bankowego dla wszystkich środków tego funduszu. Ponadto, określony został termin przekazywania środków na rachunek bankowy (do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym je uzyskano).

W 32 badanych zpch (71,1 %) wpłaty na rachunek bankowy ZFRON uiszczane były nieterminowo, nie w pełnej należnej wysokości lub w ogóle nie były dokonywane.

Spółka TECH-PEX nie prowadziła ewidencji i rachunku bankowego dla środków ZFRON, a tym samym przedstawione dane za okres objęty kontrolą, w zakresie dochodów (278,6 tys. zł) i wydatków (167 tys. zł), NIK oceniła jako niewiarygodne.

Według zapisów w ewidencji, prowadzonej przez PPH Mark IG, na dzień 30.06.2006 r., na rachunku bankowym ZFRON powinna być zgromadzona kwota 477.455,6 zł. Tymczasem, dopiero w trakcie kontroli zawarta została umowa z bankiem na prowadzenie rachunku ZFRON.

W Agencji PEWNOŚĆ na wyodrębniony rachunek bankowy odprowadzono środki ZFRON w wysokości 10 %, zaś pozostałe na inne rachunki bieżące Spółki.

W ZPS „SPRĘŻ-MOT” od czasu uzyskania statusu zpch, tj. od 2000 r. (za wyjątkiem 2004 i 2006 r.) nie odprowadzono na rachunek ZFRON kwot wynikających ze zwolnień z podatku od nieruchomości. Dopiero w trakcie kontroli uzupełniono księgowania i wpłacono na rachunek bankowy ZFRON kwotę 17.630,09 zł

PPH „ORIS” dokonało wpłat na rachunek bankowy ZFRON w 2004 r. tylko 2 – krotnie, w 2005 r. 4 - krotnie, a w I półroczu 2006 r. 3 - krotnie. Zrealizowane wpłaty stanowiły: w 2004 r. tylko 34,3 % kwoty wykazanej w ewidencji, w 2005 r. - 20,9 %, a w I połowie 2006 r. - 19,1 %.

Właściciel Polonii Serwis brak rachunku bankowego dla środków ZFRON w okresie od 1.01.do 20.11.2005 r. wyjaśnił trudną sytuacją zakładu i obawą przed zajęciem przez komornika środków znajdujących się na tym koncie.

³⁹ Wartość początkowa zakupionego sprzętu ze środków ZFRON wynosiła 470,5 tys. zł.

Prowadzący zpch powoływali się na wyjaśnienia pracowników Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z 2004 r., zgodnie z którymi dopuszczona była możliwość finansowania wydatków określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ZFRON oraz zakładowym regulaminie wykorzystania środków tego funduszu z uzyskanych i zaewidencjonowanych dochodów. Przy takim podejściu, wpłacie na rachunek bankowy do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym te środki uzyskano, podlegała tylko różnica pomiędzy uzyskanymi środkami, a poczynionymi już przez pracodawcę wydatkami.

NIK nie podziela poglądów BON. Na rachunek ZFRON powinny być przekazane środki stanowiące dochody ZFRON, w wysokościach określonych zapisami ustawy o rehabilitacji, a nie różnica pomiędzy środkami uzyskanymi i pozostałymi po wydatkach dokonanych z rachunku bieżącego zpch. NIK podkreśla, że ZFRON tworzony jest ze środków uzyskanych w ramach pomocy publicznej i może być przeznaczony wyłącznie na cele określone w przepisach. Stosowana praktyka wydatkowania środków tego funduszu z rachunków bieżących nie daje gwarancji, że zostały faktycznie wykorzystane na cele określone w ustawie o rehabilitacji i przepisach wykonawczych do tej ustawy oraz przepisach dotyczących nadzorowania pomocy publicznej. Ponadto, sam fakt umieszczenia faktury w ewidencji wydatków ZFRON nie oznaczał wypływu środków tego funduszu. Jak wykazały kontrole NIK, płatności za niektóre faktury dokonywane były nawet po roku od ujęcia ich w ewidencji.

NIK zwraca również uwagę, że praktyka wydatkowania środków ZFRON, przed odprowadzeniem ich na rachunek bankowy nie wynikała z braku środków tego funduszu na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej oraz ubezpieczenia osób niepełnosprawnych. Na dzień 1.01.2004 r., tj. bezpośrednio przed okresem objętym kontrolą, prowadzący zpch dysponowali kwotą 10.610,1 tys. zł.

Podkreślenia wymaga również fakt, że wszystkie kontrolowane zakłady pracy chronionej przedkładały właściwym wojewodom półroczne informacje INF-W o spełnianiu warunków określonych w art. 28 i art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o rehabilitacji. W informacjach tych, pod odpowiedzialnością karną za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, prowadzący zpch (lub upoważnieni pracownicy) oświadczały, że prowadzono rachunek bankowy i środki ZFRON były na niego przekazywane do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym je uzyskano. Tymczasem 32

prowadzących zpch (spośród 45 objętych kontrolą) przekazywało wojewodom informacje niezgodne ze stanem faktycznym i były one bezkrytycznie przyjmowane.

3.2.1.5.2. Wydatki ZFRON

W latach 2004-2006 (I półrocze) zakłady pracy chronionej dysponowały środkami ZFRON w łącznej wysokości 66.124,5 tys. zł, w tym kwota 55.514,4 tys. zł stanowiła dochód badanego okresu, a kwota 10.610,1 tys. zł to niewykorzystane środki z lat poprzednich. W okresie tym wydatkowano 37.011,5 tys. zł, co stanowiło 66,6 % osiągniętych w tym czasie dochodów ZFRON oraz 55,9 % środków, jakimi dysponowali prowadzący zpch. Nastąpiło więc zwiększenie stanu ewidencyjnego środków ZFRON na koniec czerwca 2006 r. do 29.112,9 tys. zł, tj. o 174,3 % w porównaniu do kwoty zgromadzonej i niewykorzystanej do dnia 1.01.2004 r. (początek okresu objętego kontrolą).

W ocenie NIK, na powyższą sytuację wpływ miało m.in. stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁴⁰, zgodnie z którym dniem udzielenia pomocy jest dzień wydatkowania przez przedsiębiorcę środków z ZFRON.

Z dniem 1.05.2004 r. – po wejściu Polski do Unii Europejskiej – zmieniły się warunki dopuszczalności, zasady udzielania oraz nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Środki ZFRON, do których przedsiębiorcy nabyli prawo⁴¹ przed 1.05.2004 r. stanowiły pomoc publiczną na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁴² i mogły być wydatkowane aż do ich wyczerpania, na podstawie art. 33 ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON. W odniesieniu do środków ZFRON, do których przedsiębiorcy nabyli prawo po 1.05.2004 r., obowiązuje natomiast reguła pomocy de minimis. Wprowadziła ona zasadę, że ze środków ZFRON mogą być finansowane wyłącznie wydatki (poza pomocą indywidualną udzieloną osobom niepełnosprawnym) enumeratywnie wymienione w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy de minimis przedsiębiorcom

⁴⁰ Pismo z dnia 9.11.2004 r. znak: BON-III-02935-103/04 oraz z dnia 11.10.2005 r. znak: BON.III.02933/137/05/LK.

⁴¹ W zakresie zwolnień z podatków o nabyciu prawa stanowi złożenie deklaracji, natomiast w odniesieniu do innych dochodów ZFRON – dzień faktycznego przysporzenia korzyści.

⁴² Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.

prowadzącym zakłady pracy chronionej⁴³, a podstawą zakwalifikowania wydatków do pomocy de minimis jest zaświadczenie wydane przez właściwy organ.

Z ustaleń kontroli wynika, że jedynie co czwarty prowadzący zpch występował do organów udzielających pomoc publiczną (głównie do urzędów skarbowych oraz samorządów terytorialnych) o stosowne zaświadczenia. PFRON wydał dla 3 zpch 9 zaświadczeń na łączną kwotę 154,1 tys. zł, a dokumenty złożone przez 2 kolejne zpch odesłał do uzupełnienia⁴⁴, podczas gdy udzielił pomocy, o której mowa w art. 26a ust. 5 pkt 2 ustawy o rehabilitacji w wysokości 9.622,2 tys. zł.

Spółdzielnia Jedność w okresie od listopada 2005 r. do końca czerwca 2006 r. wydatkowała ze środków ZFRON 64,2 tys. zł. na utrzymanie bazy rehabilitacyjnej bez uzyskania wymaganego zaświadczenia organu udzielającego pomocy, uważając, że była ona zgodna z pomocą de minimis.

Spółka KOBEX, pomimo iż w 2005 r. wydatkowała środki ZFRON na przedsięwzięcia wymienione w § 4 rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis (43.000 zł na docieplenie budynku, będącego siedzibą Spółki oraz remont instalacji c.o.), to jednak nie wystąpiła do podmiotów udzielających pomocy o zaświadczenie, o którym mowa w § 3 ww. rozporządzenia.

W ocenie NIK, na powyższą sytuację wpływ miało szereg czynników m.in.:

- 1) znikoma znajomość przepisów prawnych przez prowadzących małe zpch,
- 2) niezgodne ze stanem prawnym kwalifikowanie wydatków, które stanowią pomoc publiczną tzn. przysporzenie korzyści dla przedsiębiorców, do wydatków na pomoc indywidualną osób niepełnosprawnych (o charakterze socjalnym);
- 3) brak instrumentów, które umożliwiałyby organowi udzielającemu pomocy wstrzymanie prowadzącemu zpch prawa do zwolnienia z podatków, opłat czy z wpłat zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, gdyż jest to pomoc automatyczna i wynika wprost z zapisów ustawy o rehabilitacji.

Regulamin ZFRON

Zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji, środki ZFRON powinny być wykorzystywane zgodnie z regulaminem zakładowym, ustalonym przez prowadzącego zpch na podstawie rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON. W 28 jednostkach (62,2 % badanych) występowały nieprawidłowości. Polegały one m.in. na:

⁴³ Dz. U. Nr 98, poz. 989 ze zm.

⁴⁴ Pismo PFRON znak: WF/9315w/DD/ZFN/2006.

- niedostosowaniu regulaminu zakładowego do obowiązujących przepisów (np. nie dokonano zmian po wprowadzeniu możliwości wydatkowania środków ZFRON na indywidualne programy rehabilitacji osób niepełnosprawnych),
- niezgodnieniu regulaminu (lub aneksu do niego) ze służbą rehabilitacyjno-medyczną, świadcząca podstawową i specjalistyczną opiekę lekarską, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne,
- nieregulowaniu zasad rozpatrywania wniosków osób niepełnosprawnych, występujących o pomoc indywidualną;
- niepodaniu regulaminu – niezwłocznie po jego ustaleniu – do wiadomości pracowników zpch, poprzez ogłoszenie w miejscu ogólnie dostępnym.

W PPH Mark IG – regulamin nie był rozpowszechniany w poszczególnych zakładach znajdujących się w 4 różnych miejscowościach, bo „nie było takiej potrzeby”. Według Właściciela każdy pracownik mógł przyjść do sekretariatu lub zadzwonić i uzyskać interesujące go informacje. Ponadto, w związku z brakiem zainteresowania ze strony pracowników, regulamin został przekazany do archiwum.

W Spółce TECH-PEX obowiązujący regulamin nie określał zasad wypłaty, wykorzystania i rozliczania udzielonych pożyczek ze środków ZFRON w ramach pomocy indywidualnej, zawierał natomiast zapis o obowiązku składania wniosków w tej sprawie do nieutworzonych w Spółce stanowisk pracy (d/s kadr i osób niepełnosprawnych oraz d/s funduszu rehabilitacji).

Wydatki na indywidualne programy rehabilitacyjne (IPR)

Zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 4 ustawy o rehabilitacji, pracodawca prowadzący zpch zobowiązany jest do przeznaczania co najmniej 15 % środków ZFRON na indywidualne programy rehabilitacji. Z kolei art. 26a ust. 5 pkt 2 ustawy⁴⁵ zobowiązuje ww. podmiot do przeznaczenia na IPR całej różnicy pomiędzy kwotą miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, otrzymaną z PFRON w ramach SOD, a wynagrodzeniem wypłaconym tym pracownikom. Z uwagi na powyższe uwarunkowania prawne oraz fakt, że zpch prowadzą jeden rachunek bankowy dla wszystkich środków ZFRON, jako minimalną kwotę, która powinna być przeznaczona na IPR przyjęto 100% nadwyżki środków z SOD oraz 15 % dochodów ZFRON, uzyskanych w okresie objętym kontrolą z pozostałych źródeł. Przy takim założeniu, w okresie od 1 stycznia 2004 r. do

⁴⁵ Art. 26a dodany został przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79), zmieniający ustawę o rehabilitacji z dniem 1 stycznia 2004 r.

30 czerwca 2006 r. badane jednostki powinny przeznaczyć na IPR 16.506 tys. zł, a faktycznie wydatkowały 4.923,6 tys. zł, tj. 29,8 % kwoty minimalnej.

Spośród 45 badanych zpch aż 18 (40 %) nie wydatkowało na ten cel żadnych środków; 17 zpch wykorzystało do 50 % kwoty minimalnej; wydatki kolejnych 7 wynosiły od 50 do 100 % kwoty minimalnej, a tylko 3 jednostki przeznaczyły na IPR wyższe kwoty niż minimalne.

Prowadzący zpch wskazywali różne przyczyny niewydatkowania środków ZFRON na IPR. Jedni uważali, że skoro przepisy nie określiły terminu, w jakim środki na ten cel mają być wydatkowane, to pracodawca zobowiązany jest jedynie do wydzielenia odpowiedniej kwoty i „zarezerwowanie” jej w prowadzonej ewidencji księgowej i na koncie ZFRON (*np. Spółka Ferax Iril, Spółka LAAM*). Inni natomiast wskazywali zawołość procedur dotyczących opracowania IPR, brak zgłoszeń pracowników niepełnosprawnych do korzystania z tej formy pomocy, czy też odmowy pracowników do udziału w tym przedsięwzięciu (*np. Spółki: „Inowopol”, Gwarant, Jarexs, Apexim Bis*).

NIK nie podzieliła wyżej przedstawionych opinii, zaprezentowanych w trakcie kontroli. To na pracodawcach ciążył bowiem obowiązek powołania komisji rehabilitacyjnej, która (z udziałem niepełnosprawnego pracownika) miała opracować indywidualny program rehabilitacji. Zatem, oczekiwanie na wnioski od osób niepełnosprawnych o uczestnictwo w tych programach było nieuzasadnione.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także 10 spośród 27 jednostek, które wprowadziły opracowały IPR dla niektórych swoich niepełnosprawnych pracowników, ale wydatki poniesione na ich realizację były nielegalne oraz niegospodarne.

Zdaniem NIK, podstawą rozliczenia wydatków, poniesionych ze środków ZFRON w ramach IPR, może być wyłącznie rozporządzenie MPiPS w sprawie ZFRON, które reguluje proces tworzenia i finansowania tych programów oraz rozporządzenie o pomocy de minimis, które z kolei określa katalog wydatków, jakie mogą być poniesione ze środków uzyskanych w ramach pomocy publicznej, po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Z przepisów tych, pomimo otwartego katalogu rodzaju wydatków, jednoznacznie wynika, że w ramach IPR nie mogą być ponoszone dowolne wydatki, a jedynie takie, których poniesienie niezbędne jest w celu realizacji programu, tj. zmniejszenia ograniczeń zawodowych, wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Stąd też, w celu realizacji IPR, przewiduje się sfinansowanie kosztów doradztwa zawodowego w zakresie możliwości szkolenia,

przekwalifikowania i doksztalcania, kosztów specjalistycznych badań lekarskich oraz psychologicznych, a także dostosowania miejsca i stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej, dla których opracowany został program rehabilitacyjny. Pomimo iż jest to katalog otwarty, to, w ocenie NIK, nie oznacza, iż w ramach IPR możliwe jest sfinansowanie każdego wydatku na rzecz pracownika niepełnosprawnego.

Tymczasem, z ustaleń kontroli wynika, że w ramach środków przeznaczonych na IPR finansowano m.in. remonty i wyposażenie mieszkań pracowników, usługi rehabilitacyjne, zakup komputerów dla potrzeb własnych pracowników i środków trwałych nieprzystosowanych do niepełnosprawności osób uczestniczących w programie. Ponadto, jak ustalono, niezgodnie z obowiązującym rozporządzeniem o pomocy de minimis, pracodawcy finansowali wydatki ponoszone na realizację IPR, na podstawie imiennych faktur przedkładanych przez uczestników programów. Tym samym ze środków przeznaczonych na IPR finansowane były takie same rodzaje wydatków, jakie przewidziano - w § 2 pkt 12 rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON - na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników.

Na realizację 14 IPR w Spółce GLANTZ ze środków ZFRON wydatkowano łącznie 236,8 tys. zł. Ponad 76% tej kwoty przeznaczono dla 7 osób spokrewnionych z właścicielami i członkami komisji rehabilitacyjnej, w tym m.in. na remonty i wyposażenie mieszkań pracowników wydatkowano 62,2 tys. zł; na zakup 4 rowerów z przerzutkami, 2 toreb na bagażnik i 1 pary nart – 14,4 tys. zł, na zakup 2 nawigatorów - 3,5 tys. zł, na zakup i zamontowanie sauny parowej w mieszkaniu żony jednego ze współwłaścicieli Spółki – 14,4 tys. zł, na pokrycie pełnych kosztów pobytu żony drugiego współwłaściciela Spółki w stacji narciarskiej - 4,4 tys. zł. Ponadto, komisja rehabilitacyjna nie wywiązała się z obowiązków określonych § 4a rozporządzenia w sprawie ZFRON, gdyż m.in. na podstawie tych wydatków nie dokonała oceny efektów rehabilitacyjnych uczestników IPR.

W Spółce KOBEX w 2005 r. na IPR wydatkowano kwotę 104,4 tys. zł, m.in. na zakup zmywarki samojezdnej, 2 zmywarek do posadzek, kosiarki samojezdnej oraz lamp (nie ujętych w opracowanych programach), pomimo iż z dokumentacji nie wynikało, że są one specjalnie przystosowane do niepełnosprawności osób, dla których opracowano program. W zpch tym opracowanie IPR zlecono jednostce zewnętrznej, której przedstawiciel był członkiem komisji rehabilitacyjnej. Natomiast ocena możliwości wykonywania pracy przez niepełnosprawnego pracownika dokonana została przez lekarza pediatrę, zatrudnionego w Spółce na stanowisku doradcy do spraw medycznych i rehabilitacyjnych.

W spółce PROFIL na IPR realizowane od czerwca 2005 r. wydatkowano łącznie 647,4 tys. zł na doradztwo i szkolenia osób niepełnosprawnych. Nie miała ona jednak programów i harmonogramów szkoleń. Nadto, usługi, na które wydatkowano 346,7 tys. zł realizowane były bez uprzedniego zawarcia pisemnych umów z wykonawcami zadań.

Spółka ZUR-S w I półroczu 2006 r. wydatkowała 15,7 tys. zł na realizację 2 IPR, finansując dokonany przez pracowników (imiennie faktury) zakup 2 zestawów komputerowych. Wydatki te w ewidencji środków ZFRON ujęte zostały jako

poniesione na dostosowanie miejsca pracy do stopnia niepełnosprawności, pomimo że komputery użytkowane były w domu dla potrzeb własnych. Ponadto, pracownicy, dla których opracowano IPR, nie spełniali warunków określonych w § 4 a ust. 1 pkt 1 - 4 rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON - nie byli pracownikami o najniższych kwalifikacjach, nie utracili zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku oraz nie zmieniali kwalifikacji zawodowych ze względu na taką konieczność. Zatrudnieni byli w Spółce na stanowiskach: specjaliści ds. administracyjno-rehabilitacyjnych i referenta ds. administracyjno-biurowych i turnusów rehabilitacyjnych oraz posiadali odpowiednio wyższe i średnie wykształcenie, a jeden z nich również ukończył kurs księgowości komputerowej.

W ocenie NIK, ustalenia kontroli wskazują na występowanie w tym obszarze mechanizmów korupcjogennych.

Wydatki na pomoc indywidualną (PI)

Zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 5 ustawy o rehabilitacji, pracodawca prowadzący zpch zobowiązany jest do przeznaczania co najmniej 10 % środków ZFRON na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników i byłych niepracujących niepełnosprawnych pracowników tego zakładu. Katalog wydatków, jakie mogą być sfinansowane ze środków ZFRON na pomoc indywidualną osobom niepełnosprawnym, został określony w § 2 pkt 12 rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON.

W latach 2004-2006 (I półrocze) jednostki objęte kontrolą wydatkowały na ten cel 10.367,7 tys. zł, tj. 28 % ogółu wydatków ZFRON.

Nieprawidłowości w zakresie przyznawania, jak i rozliczania środków wypłaconych osobom niepełnosprawnym w ramach pomocy indywidualnej wystąpiły w co trzecim badanym zpch (w 14 jednostkach). Polegały one m.in. na niewywiązywaniu się pracodawców z ustawowego obowiązku przeznaczania (wydatkowania) na ten cel nie mniej niż 10 % środków ZFRON, braku zasad przyznawania tej pomocy, co powodowało nierówne traktowanie pracowników. Brak dokumentów potwierdzających wydatkowanie przez beneficjenta otrzymanej kwoty, co w sytuacji dużego zróżnicowania i znacznych kwot może budzić wątpliwości, czy wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem i czy nie stanowiły premii (nagrody) za wykonywaną pracę.

W trzech zpch (ZPS „SPRĘŻ-MOT”, PPH Mark IG Eksport Import, „Polonia Serwis”) w latach 2004-2006 (I półrocze) na pomoc indywidualną nie wydatkowano żadnych środków, a w 7 mniej niż 10% środków ZFRON, np. w Spółce SEMIDO udzielono niepełnoprawnemu pożyczki w kwocie 500 zł.

W Spółce ROM-VIT wnioski pracowników niepełnosprawnych, którym przyznano pomoc indywidualną, nie zawierały m. in. oświadczeń o dochodach i liczbie członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. Wysokość przyznawanej pomocy indywidualnej nie była zatem uzależniana od sytuacji materialnej i rodzinnej osoby niepełnosprawnej.

W Spółce TECH PEX wypłacano niepełnosprawnym pracownikom uznaniowo bezzwrotne zapomogi (łącznie 103.950 zł), traktując je – według wyjaśnień Prezesa – jako „swoiste nagrody”. Zapomogi te stanowiły 62,2 % ogółu wydatków poniesionych ze środków ZFRON w okresie objętym kontrolą.

W Spółce CELEK udzielono dwukrotnie pomocy indywidualnej tylko 3 (tym samym) pracownikom niepełnosprawnym (w łącznej kwocie 19,2 tys. zł), przy zatrudnieniu w tym okresie od 26 do 33 osób. Z pomocy skorzystał właściciel Spółki, jego matka i jeden niepełnosprawny pracownik. Zgodnie z wnioskami, miała ona być przeznaczona „na podstawową i specjalistyczną opiekę medyczną oraz poradnictwo i usługi rehabilitacyjne, zakup leków i materiałów diagnostyczno-medycznych, niezbędnych do stosowania”, którą prowadzący zpch, zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, powinien zapewnić niepełnosprawnym pracownikom. Żaden z beneficjentów nie udokumentował, na co faktycznie te środki wykorzystał.

W Spółce LAAM jednemu z pracowników wypłacono w dniu 21.10.2005 r. kwotę 3.500 zł na opłacenie kosztów dokończania. W trakcie kontroli ustalono, że do 6.09.2006 r. pracownik opłacił koszt nauki tylko I semestru w kwocie 750 zł.

W Spółce „Cza-Ta”, świadczącej m.in. usługi w zakresie ochrony mienia, w ramach pomocy indywidualnej (określonej w regulaminie ZFRON) finansowane są wydatki na utrzymanie psa strażniczego, zakup broni specyficznej dla pełnienia funkcji w zpch - jako wyposażenie stanowiska pracy.

W dwóch zpch środki ZFRON przeznaczone na indywidualne programy rehabilitacji i pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych - wykorzystywane były jako źródło dochodów własnych firm.

W Spółce MADA, w okresie objętym kontrolą, na PI i IPR wydatkowano łącznie 897,3 tys. zł, tj. 84,7% wydatków ZFRON. W ramach PI i IPR osoby niepełnosprawne kierowane były na rehabilitację do własnego „Fitness Club” i z tego tytułu poniesiono wydatek w kwocie 612,2 tys. zł netto, pomimo że wyposażenie tej bazy rehabilitacyjnej wcześniej sfinansowane zostało ze środków ZFRON (wartość początkowa 470,5 tys. zł). Stwierdzono, że ceny za realizowane usługi były wyższe dla niepełnosprawnych pracowników Spółki niż dla użytkowników zewnętrznych, a dofinansowania do zabiegów rehabilitacyjnych były przekazywane z rachunku ZFRON na konto bieżące Spółki przed faktycznym ich wykonaniem. Usunięcie z komputerowej bazy danych informacji o usługach rehabilitacyjnych realizowanych przez zakładowy „Fitness Club” w latach 2004-2005 uniemożliwiło przeprowadzenie kontroli dot. świadczenia tych usług. Kontrola dokumentacji z I półrocza 2006 r. wykazała natomiast, że pięciu kierowców 30 razy korzystało z usług klubu znajdującego się w R., podczas gdy w tym czasie przebywali w delegacjach służbowych poza tym miastem.

W Przedsiębiorstwie „PUH” zabiegi rehabilitacyjne, zarówno w ramach PI jak i IPR, świadczone były w obiekcie stanowiącym własność „PUH”, wdzierżawionym rehabilitantowi wykonującemu usługi odpłatnie. Wysokość czynszu dzierżawnego ustalono jako wskaźnik procentowy (60-76%) od wartości sprzedaży usług najemcy.

Liczba osób niepełnosprawnych skierowanych przez „PUH” na zabiegi rehabilitacyjne miała więc bezpośredni wpływ na wysokość czynszu dzierżawnego. W badanym okresie, z tytułu tej dzierżawy „PUH” osiągnął dochód w kwocie 560,3 tys. zł, natomiast ze środków ZFRON sfinansował zabiegi rehabilitacyjne w wysokości 476,8 tys. zł. Jak ustalono z zabiegów rehabilitacji skorzystało łącznie 314 niepełnosprawnych pracowników. Zlecenia na zabiegi wypisywało dwóch lekarzy zakładowych, którzy podawali w nich m. in. nazwisko pacjenta i rozpoznanie schorzenia, natomiast nie określali rodzaju i liczby zabiegów, gdyż, jak zeznali, nie posiadali odpowiedniego przygotowania zawodowego z zakresu rehabilitacji. Rodzaj i liczbę zabiegów ustalał dzierżawca obiektu. Biegła, powołana w toku kontroli NIK, na podstawie 100 losowo wybranych zleceń na zabiegi rehabilitacyjne, stwierdziła m.in. że: brakowało rozwagi w zlecaniu zabiegów rehabilitacyjnych lub znajomości działania bodźców fizykalnych na ustrój; zlecano zabiegi nieadekwatne do rozpoznania schorzenia, zlecano niedopuszczalną liczbę zabiegów do wykonania jednej osobie w ciągu jednego dnia (od 10 do 14 zabiegów), prawie we wszystkich schorzeniach zlecano takie same zabiegi. Według biegłej wykonywanie zlecanej liczby zabiegów mogło prowadzić do dużego obciążenia organizmu i przedawkowania leczenia fizykalnego, co w konsekwencji mogło prowadzić do pogorszenia stanu zdrowia pacjentów lub w skrajnych przypadkach do zagrożenia życia.

Ustalenia kontroli jednoznacznie wskazują na występowanie mechanizmów korupcyjnych.

Podkreślenia wymaga fakt, że wszystkie kontrolowane zpch w półrocznych informacjach INF-W, przedłożonych właściwym wojewodom o spełnianiu warunków określonych w art. 28 i art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o rehabilitacji oświadczały, że przeznaczają co najmniej 10 % środków ZFRON na pomoc indywidualną oraz co najmniej 15 % na indywidualne programy rehabilitacji. Oświadczenia te były bezkrytycznie przyjmowane przez jednostki organizacyjne wojewodów.

Inne nieprawidłowości w zakresie wydatków środków ZFRON

W co trzecim badanym zpch nielegalnie wykorzystywano środki ZFRON na regulowanie zobowiązań wynikających z bieżącej działalności. O ile było to możliwe, w określonych warunkach, na podstawie art. 33 ust. 7c ustawy o rehabilitacji, w stosunku do środków, do których zpch nabył prawo do dnia 1 maja 2004 r., o tyle po wejściu Polski do Unii Europejskiej, środki ZFRON mogły być wydatkowane wyłącznie na podstawie rozporządzenia o pomocy de minimis. Zamknięty katalog wydatków, określony w § 4 tego rozporządzenia, nie przewiduje możliwości wykorzystywania przez przedsiębiorców środków ZFRON na spłatę zobowiązań w celu utrzymania zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Nielegalne wydatkowanie środków ZFRON miało m.in. miejsce:

W Spółce SEMIDO na koniec czerwca 2006 r. na rachunku bankowym ZFRON były 2 grosze, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową powinno być 480.031,32 zł. Jak wyjaśnił Prezes Spółki, środki te wykorzystał m.in. na przedpłaty za drewno, opłacenie składek ZUS i podatku VAT.

W okresie od września 2004 r. do listopada 2005 r. Spółka GLATNZ 16-krotnie pożyczala środki z ZFRON, a łączna suma tych pożyczek wyniosła prawie 513 tys. zł.

Właściciele Spółki POLAMO, w okresie objętym kontrolą, przekazali z rachunku bankowego ZFRON na rachunek bieżący Spółki prawie 422 tys. zł, w tym 312,9 tys. zł stanowiły środki, do których zpch nabył prawo po wejściu Polski do UE. Według wyjaśnień, środki te były przeznaczane na poprawę płynności finansowej Spółki. W trakcie trwania kontroli jednorazowo wpłacono 425 tys. zł, a tym samym uzupełniono stan środków ZFRON.

W dniu 31.05.2006 r. BHU ROM-VIT posiadało na rachunku bankowym ZFRON kwotę 62.157,66 zł, podczas gdy według ewidencji powinno być 263.434,50 zł. W wyniku kontroli NIK Spółka uzupełniła niedobór środków na rachunku ZFRON, dokonując zwrotu opłat bankowych w łącznej kwocie 3.329,84 zł (które powinny być finansowane ze środków bieżących) oraz zwrotu kwoty 6.745,38 zł stanowiącej różnicę pomiędzy wartością zakupu środka trwałego, a kwotą środków pobranych z ZFRON.

Na podstawie uchwały wspólników oraz przedstawicieli załogi Spółki ROM-VIT z dnia 4.01.2005 r. wydatkowano ze środków ZFRON kwotę 170 tys. zł na spłatę zobowiązań. W dniu 16 stycznia 2006 r. dodatkowo wykorzystano na ten sam cel środki ZFRON w kwocie 50 tys. zł. Do dnia 28.06.2006 r. zwrócono 120 tys. zł.

Agencja BAKO w grudniu 2005 r. pobrała zgromadzone na rachunku bankowym ZFRON środki w kwocie 43 tys. zł (99,7 % stanu) na uregulowanie przypisanej przez PFRON do zwrotu kwoty 59,6 tys. zł, w związku z zakwestionowaniem otrzymanych dofinansowań do wynagrodzeń 7 pracowników, których niepełnosprawność wynikała z orzeczeń Wojskowych Komisji Lekarskich i komisji MSWiA. Ponadto, niewykorzystane środki na IPR oraz PI w łącznej kwocie 55 tys. zł wydatkowała m.in. na zakup odzieży ochronnej dla nowo zatrudnionych pracowników niepełnosprawnych, wyposażenia biur Agencji (meble, artykuły gospodarstwa domowego) oraz sprzęt i programy komputerowe.

W 2004 r. Spółka KOBEX nie przekazała na rachunek bankowy ZFRON oraz PFRON łącznej kwoty 31.281 zł z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości za rok 2004, z uwagi na trudną sytuację finansową. Środki te wykorzystywane były przez okres dłuższy niż określony art. 33 ust. 7c ustawy o rehabilitacji zawodowej, tj. 12 miesięcy. Do dnia zakończenia kontroli nie dokonano ich zwrotu na rachunek bankowy ZFRON.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także wykazywania ujemnego salda konta rozrachunkowego ZFRON, co miało miejsce w 3 zpch. Jak wyjaśniano, z powodu braku środków na rachunku ZFRON, różnego rodzaju zakupy finansowane były ze środków bieżących, a poniesione wydatki zaliczano do wydatków przyszłych okresów. NIK zwróciła uwagę, że zarówno § 2 rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON, jak i § 4 rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis określają rodzaje wydatków i oba te przepisy nie przewidują refundacji poniesionych wydatków, sfinansowanych z innych źródeł.

PPH „ORIS” wykazało stan środków ZFRON na początek 2004 r. w wysokości minus 336,9 tys. zł. Według wyjaśnień właściciela, ujemne saldo powstało w latach 1994 - 1999, w związku z przygotowaniem miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Do czasu kontroli właściciel dokonywał refundacji ze środków ZFRON wydatków, sfinansowanych z innych źródeł, zmniejszając stan zadłużenia na dzień 30.06.2006 r. do minus 327,3 tys. zł.

Ustalenia kontroli wskazują, że w co 8 zpch, poza przedstawionymi wyżej, nielegalnymi i niegospodarnymi wydatkami na indywidualne programy rehabilitacji, pomoc indywidualną oraz koszty bieżącej działalności zpch, nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie wydatkowania środków ZFRON na inne zadania, np.:

W latach 2004 - 2005 Spółdzielnia Inwalidów wydatkowała 228,5 tys. zł (50,5% wydatków ZFRON w tym okresie) na 2 niestacjonarne turnusy rehabilitacyjne, które miały miejsce na terenie Włoch (2004 r.) oraz Grecji i Włoch (2005 r.), pomimo że organizacja turnusów rehabilitacyjnych poza granicami kraju była niezgodna z art. 10c ust. 5 ustawy o rehabilitacji, a Spółdzielnia nie była wpisana do rejestru organizatorów turnusów rehabilitacyjnych, prowadzonego przez wojewodę, na podstawie art. 10c ust. 2 ustawy o rehabilitacji. Udział w turnusach wzięto odpowiednio 26 i 33 osób, w tym: 21 i 30 pracowników Spółdzielni, z których część (6 i 7 osób) została oddelegowana jako osoby funkcyjne (kierownik turnusu, lekarz, instruktor k.o., fizykoterapeuta, opiekun), a pozostali uczestniczyli w nich w ramach urlopu wypoczynkowego. Uczestniczący w turnusach pracownicy niepełnosprawni (odpowiednio 17 i 27) posiadali różnicowane schorzenia. W obydwu tych turnusach uczestniczyło 18 tych samych osób, w tym 15 pracowników Spółdzielni. Poniesione na organizację ww. turnusów wszystkie koszty, w przeliczeniu na jednego uczestnika, wynoszące odpowiednio 3.800,32 zł i 4.810,55 zł, były 2 - 4 krotnie wyższe od kosztów turnusów rehabilitacyjnych organizowanych w kraju przez wyspecjalizowane ośrodki. Ze środków ZFRON wydatkowano w 2004 r. - 83.459,49 zł, a w 2005 r. - 145.058,98 zł, kwalifikując poniesione wydatki jako m.in. związane z udzieloną pracownikom pomocą indywidualną, realizowanymi indywidualnymi programami rehabilitacji i pomocą de minimis. Osoby niebędące pracownikami Spółdzielni uczestniczyły w wyjazdach nieodpłatnie lub za częściową odpłatnością, a niezapłacone przez nie koszty uczestnictwa w tych wyjazdach sfinansowane zostały ze środków obrotowych Spółdzielni. Jednocześnie, jak ustalono w trakcie kontroli, brak środków finansowych był powodem zaciągnięcia przez Spółdzielnię pożyczki ze środków ZFRON - na podstawie art. 33 pkt 7c ustawy o rehabilitacji - w wysokości 34.280 zł. W toku kontroli NIK, 3 osoby niebędące pracownikami dokonały na konto Spółdzielni odpowiednich wpłat.

W Spółce Ferax Iril, w okresie objętym kontrolą, 2.674 tys. zł, tj. 66,2 % ogółu wydatków ze środków ZFRON, przeznaczono na zakup maszyn i urządzeń (łącznie z opłatami leasingowymi za umowy zawarte w latach 2002-2003). Siedem maszyn służących do pakowania – o wartości początkowej 724,6 tys. zł nie było użytkowanych, gdyż Spółka nie produkowała takich wyrobów.

Biuro ZG PZN w kwietniu 2004 r. przekazało ze środków ZFRON kwotę 24,3 tys. zł do Ośrodka Leczniczo-Rehabilitacyjnego w M. na zakup sprzętu rehabilitacyjnego dla tego Ośrodka, pomimo że nie jest to baza rehabilitacyjna Biura w rozumieniu § 2 pkt 4 rozporządzenia MPiPS w sprawie ZFRON. Rozliczenie miało następować fakturami za uczestniczenie pracowników Biura w turnusach

rehabilitacyjnych, organizowanych przez ten Ośrodek. Do dnia zakończenia kontroli do rozliczenia pozostało 21,8 tys. zł.

Do częstych nieprawidłowości, występujących przy wydatkowaniu środków ZFRON, należy również zaliczyć obciążanie tego funduszu, bez żadnej dokumentacji, kosztami zakupu paliwa na dowóz osób niepełnosprawnych do pracy i z pracy oraz opłatami składek członkowskich z tytułu przynależności do organizacji zrzeszających pracodawców osób niepełnosprawnych KIGR i POPON.

Spółka GLANTZ w trakcie kontroli NIK zwróciła 36,6 tys. zł na rachunek ZFRON za paliwo, którego zużycie na przewóz osób niepełnosprawnych nie zostało udokumentowane.

Agencja BAKO kwotę 3.712 zł zakwalifikowała do wydatków na poradnictwo zawodowe, podczas gdy były to opłaty członkowskie z tytułu przynależności do KIGR.

W co piątym zpch ewidencja ZFRON nie była spójna z operacjami finansowymi dokonanyymi z rachunku bankowego lub przedstawione dane były niewiarygodne z powodu braków w dokumentacji, co stanowiło naruszenie ustawy o rachunkowości.

W Biurze ZG PZN w ewidencji ZFRON nie uwzględniono wydatków poniesionych na zakup sprzętu komputerowego (24,1 tys. zł) oraz kwoty 54,1 tys. zł, które Biuro „pożyczyło” na uregulowanie bieżących zobowiązań.

Spółka TECH PEX nie miała dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym także zakładowego planu kont. Ponadto, nie były sporządzane sprawozdania finansowe za lata 2004–2005.

W PPH Mark IG nie ustalono dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym m. in. nie określono roku obrotowego, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykazu ksiąg rachunkowych. Zakładowy plan kont nie zawierał także wymaganych elementów, m. in. wykazu kont księgi głównej, przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Stwierdzono ponadto, że dokonywano poprawek w zapisach księgowych za pomocą korektora oraz dokonywano zapisów księgowych ołówkiem, tj. w sposób sprzeczny z ustawą o rachunkowości.

3.2.2. w zakresie pomocy publicznej udzielonej organizacjom pozarządowym

3.2.2.1. Z ustaleń kontroli wynika, że 7 organizacji pozarządowych, realizowało, w ramach programu „Partner”, od 2 (Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna) do 8 (Polski Związek Niewidomych) zadań na rzecz osób niepełnosprawnych. Zadania te dotyczyły rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych, a w 2 organizacjach (Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna oraz Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych) dodatkowo

udzielano wsparcia pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne lub prowadzono szkolenie osób niepełnosprawnych. Na podstawie zawartych umów na realizację zadań w latach 2004-2006 przeznaczono łączną kwotę 100.747 tys. zł, z czego ze środków PFRON – 64.919 tys. zł, tj. 64,4%. W okresie 2004-2005 wydatkowano łącznie 63.443 tys. zł, w tym środki PFRON stanowiły – 41.473 tys. zł, tj. 65,4 %.

Zestawienie wydatków zrealizowanych w ramach programu „Partner” w latach 2004-2006 (I półrocze) z uwzględnieniem dofinansowania PFRON przedstawia poniższa tabela:

| Lp. | Wyszczególnienie | Razem | 2004 r. | 2005 r. | 2006 r. (I pół.) |
|--------|--|------------|------------|------------|---------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Fundacja Aktywnej Rehabilitacji | | | | |
| | a) | 5 524 663 | 2 431 663 | 2 293 000 | 890 000 |
| | b) | 3 556 358 | 1 808 648 | 1 747 710 | Brak rozl. |
| 2. | Fundacja im. Brata Alberta | | | | |
| | a) | 3 809 878 | 1 594 724 | 1 519 125 | 696 029 |
| | b) | 3 033 289 | 1 275 465 | 1 215 300 | 542 524 |
| 3. | Polski Związek Głuchych | | | | |
| | a) | 19 012 646 | 9 075 678 | 9 936 968 | Brak rozl. |
| | b) | 10 597 301 | 4 913 069 | 5 684 232 | |
| 4. | Polski Związek Niewidomych | | | | |
| | a) | 10 387 011 | 4 402 298 | 5 984 713 | Brak rozl. |
| | b) | 7 758 440 | 3 304 731 | 4 453 709 | |
| 5. | Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzen. Umysłowym | | | | |
| | a) | 20 071 223 | 9 415 888 | 10 655 336 | Brak rozl. |
| | b) | 12 996 494 | 5 977 946 | 6 998 548 | |
| 6. | Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych | | | | |
| | a) | 2 992 678 | 1 093 199 | 1 335 500 | 563 979 |
| | b) | 2 345 094 | 802 145 | 1 067 600 | 475 349 |
| 7. | Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna | | | | |
| | a) | 3 794 466 | 1 905 890 | 1 888 576 | Brak rozl. |
| | b) | 2 286 052 | 1 130 000 | 1 073 714 | |
| Ogółem | a) | 65 592 666 | 29 829 346 | 33 613 217 | x |
| | b) | 42 490 690 | 19 232 004 | 22 240 813 | x |

a) wydatki ogółem

b) w tym dofinansowanie PFRON

3.2.2.2. Organizacje zakwalifikowane do Programu spełniały warunki określone w uchwałach Rady Nadzorczej i Zarządu PFRON. Ustalono bowiem, iż organizacje te prowadziły działalność na rzecz osób niepełnosprawnych przez co najmniej 2 lata oraz nie były obciążone zobowiązaniami wymagalnymi na rzecz PFRON, ZUS lub urzędu skarbowego. Ponadto, zgłoszone przez nie projekty mieściły

się w obszarach wsparcia określonych w Programie, a wnioskowana wysokość dofinansowania ze środków PFRON i zadeklarowany wkład własny (lub gwarancje uzyskania tego wkładu) - mieściły się w granicach określonych w Programie.

3.2.2.2.1 Zakresy rzeczowe programu (zadania), kwoty dofinansowania oraz obowiązki i uprawnienia stron zostały określone w wieloletnich porozumieniach zawartych z PFRON w 2001 r. oraz w 2005 r. W związku z włączeniem w I półroczu 2004 r. do programu „Partner” zadań realizowanych dotychczas w ramach programu „Papirus”, obowiązujące porozumienia zostały w IV kwartale 2004 r. znowelizowane stosownymi aneksami.

W każdym przypadku zawarcie porozumień poprzedziło złożenie przez organizację wniosku, sporządzonego na formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do procedur realizacji programu. W porozumieniach nie określono liczby osób przewidzianych do objęcia wsparciem, ani też rezultatów jakie winny być osiągnięte w wyniku realizacji Programu, gdyż wzór porozumienia określony przez PFRON nie przewidywał zamieszczania takich informacji⁴⁶. Uniemożliwiało to ustalenie, czy i w jakim stopniu zadania ujęte we wniosku będą rozwiązywały problemy osób niepełnosprawnych, objętych zakresem działań poszczególnych organizacji pozarządowych.

3.2.2.2.2. Wysokość przyznanego dofinansowania, sposób przekazania środków oraz termin i sposób ich rozliczenia określały umowy zawarte pomiędzy PFRON i wnioskodawcami. Umowy o dofinansowanie realizacji projektów sporządzone zostały według wzoru stanowiącego załącznik do procedur realizacji Programu. W 2004 r. umowy zawarte zostały na przełomie I i II kwartału, a w latach w 2005 - 2006. – po rozliczeniu umów z roku poprzedniego, tj. w II i III kwartale roku.

Zdaniem NIK, w umowach dotyczących zwłaszcza zadań związanych z rehabilitacją zawodową, PFRON zbyt ogólnikowo określił zakres zadań przewidzianych do realizacji i nie ustalił mierników oceny ich wykonania. Wnioski, w których wyspecyfikowano te zadania nie stanowią integralnej części umowy i nie mogą być objęte sankcją z tytułu niewłaściwego jej wykonania. Tak więc, w umowach dominowały postanowienia dotyczące rachunkowego dokumentowania

⁴⁶ Po kontroli „Wykorzystanie środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych” – Informacja Nr ew. 7/2005/P/04/105/KPZ – kwiecień 2005 r.; PFRON w wyniku

i rozliczania zadań, a w mniejszym zakresie uregulowane zostały kwestie oceny wykonania zadań rzeczowych, ich efektywności bądź wpływu wykonanych zadań na rozwiązywanie zawodowych i społecznych problemów osób niepełnosprawnych.

Stąd też wzory dokumentów dotyczące rozliczenia dofinansowania, a stanowiące integralną część sprawozdań końcowych, zawierały przede wszystkim zestawienia wydatków finansowych własnych i ze środków PFRON. Z umowy wynikał wprawdzie obowiązek złożenia sprawozdania merytorycznego, które powinno zawierać m.in. opis zadania, liczbę osób korzystających z dofinansowania oraz ocenę efektów dofinansowania, to jednak w praktyce nie był on egzekwowany.

Z danych przedstawionych przez organizacje pozarządowe, objęte kontrolą, w 2004 r., w różnych formach rehabilitacji objętych programem „Partner”, uczestniczyło 168 tys., a w 2005 r. - 278 tys. osób niepełnosprawnych. Ponadto, z informacji zawodowej i wydawnictw finansowanych w ramach Programu skorzystało w 2004 r. - 305 tys., a w 2005 r. - 370 tys. osób niepełnosprawnych.

W ocenie NIK, nieprecyzyjne określanie w umowach zadań oraz brak mierników oceny ich wykonania, utrudniało ocenę efektywności projektów przez zleceniodawców.

Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna, realizująca projekt pn. „Zwiększenie szans zatrudnienia lub utrzymania w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych” zadeklarowała, iż w 2004 r. na 18 wystawach krajowych i zagranicznych zorganizuje ekspozycje 205 zakładów zatrudniających 23.190 pracowników niepełnosprawnych, w wyniku czego zakłady te zwiększą zatrudnienie o 3,8 %. W rezultacie w 21 wystawach udział wzięło 141 zakładów, zatrudniających 11.166 osób. Z uzyskanych przez kontrolę informacji (dane te nie znalazły się w rozliczeniu rocznym) wynika, iż w zakładach uczestniczących w programie zatrudnienie osób niepełnosprawnych nieznacznie zmalało. Pomimo nieosiągnięcia celów określonych w umowach, planowane środki w wysokości 1.905,9 tys. zł, w tym dofinansowanie PFRON- 1.130 tys. zł, zostały wydatkowane w całości.

W 2005 r. wartość zadań określonych w umowie wyniosła 2.429,3 tys., w tym dofinansowanie PFRON – 1.509.940 zł, z czego na zadanie „Zwiększenie szans zatrudnienia(...)” przewidziano kwotę 1.164.500 zł. W ramach programu przewidywano zorganizowanie ekspozycji wyrobów 194 zakładów podczas 16 imprez wystawienniczych. Zrealizowano 23 wystawy dla 128 zakładów. Koszt tego zadania wyniósł 1.073.700 zł, tj. 92,2 % planu. Według informacji KIG-R stan zatrudnienia w tych zakładach nie zmniejszył się.

realizacji wniosków pokontrolnych NIK, wprowadził od 2006 r. obowiązek zamieszczania liczby osób niepełnosprawnych przewidzianych do objęcia wsparciem w ramach programu Partner.

Kwoty dofinansowania Programu ze środków PFRON, określone w umowach na poszczególne lata, nie były skorelowane z wartością projektów uwzględnionych w wieloletnich porozumieniach. Z analizy umów zawartych w latach 2004-2005 wynika, że w okresie tym dofinansowanie ze środków PFRON wyniosło od 15,5 % (KIG-R) do 39 % (POPON) szacunkowej wartości zadań ustalonych w porozumieniach.

3.2.2.2.3. Rozliczenia finansowe pomiędzy PFRON i organizacjami pozarządowymi realizowane były na ogół zgodnie z postanowieniami określonymi w umowach oraz w procedurach realizacji programu, ustalonymi przez Zarząd PFRON.

W latach 2004-2006 organizacje pozarządowe (7) podpisały z PFRON umowy na realizację w ramach programu „Partner” zadań o wartości 100.747 tys. zł, w tym w 2004 r. 31.485 tys. zł, w 2005 r. 35.906 tys. zł, w 2006 r. 33.353 tys. zł. Na podstawie zawartych umów PFRON przekazał środki na ich sfinansowanie w łącznej kwocie 64.919 tys. zł, tj. 64,4 %. W poszczególnych latach udział środków PFRON wyniósł: w 2004 r.- 20.109 tys. zł, tj. 63,9 %, w 2005 r. – 23.898 tys. zł, tj. 66,6 %, w 2006 r. - 20.912 tys. zł, tj. 62,7 %.

Pozostałe wydatki miały być sfinansowane wkładem własnym⁴⁷. W toku kontroli ustalono, iż wkład własny w realizację programów w latach 2004-2006 miał wynieść 35.826 tys. zł, tj. 35,6 %, z czego środki finansowe własne miały stanowić 22.315 tys. zł (22,2 %) a środki sponsorów – 13.511 tys. zł, tj. 13,4 % ogólnej wartości programów.

W latach 2004-2005 (2006 r. do zakończenia kontroli nie został jeszcze rozliczony) wydatki wyniosły 63.443 tys. zł, tj. 94,1% wartości zadań przewidzianych do wykonania, w tym ze środków PFRON sfinansowano 41 473 tys. zł, tj. 94,2 % oraz w ramach wkładu własnego - 21.970 tys. zł.

W 2 z 7 skontrolowanych organizacji wkład własny sfinansowano m.in. ze środków publicznych, pochodzących m.in. z dotacji budżetu Ministerstwa Sportu, NFZ, budżetu wojewodów oraz budżetów samorządów terytorialnych. W Polskim Stowarzyszeniu na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym wyniósł on

⁴⁷ Zgodnie z programem „Partner” na lata 2004-2005 wkład własny mogły stanowić środki własne lub sponsora, natomiast w programie na 2006 r. dodatkowo wyjaśniono, że wkładu własnego nie mogą stanowić środki pochodzące z PFRON.

5.664 tys. zł. tj. 28,2 % wydatków a w Fundacji Aktywnej Rehabilitacji 813 tys. zł, tj. 14,7 %. W ocenie NIK, wykorzystywanie przez organizacje pozarządowe środków publicznych na zabezpieczenie wkładu własnego, umożliwiały nieprecyzyjne zasady finansowania zadań określonych w Programie.

PFRON przekazywał środki finansowe na ogół w dwóch transzach, pierwsza zaliczkowo do wysokości przyznanego na dany rok dofinansowania po zawarciu umowy, druga – po rozliczeniu przez wnioskodawcę co najmniej 80 % transzy pierwszej i uznaniu tego rozliczenia przez PFRON.

Środki PFRON przekazywane były zgodnie z zawartymi umowami. Pierwsza transza zaliczkowo po zawarciu umowy, druga – po rozliczeniu określonej w umowie części transzy pierwszej. W 2004 r. druga transza przekazana została wnioskodawcom w listopadzie (3) i w grudniu (4) a w 2005 r. - we wrześniu (1) i w grudniu (6). Jak ustalono przekazywanie środków w ww. terminach spowodowane zostało opóźnieniami w rozliczeniu I transzy dofinansowania. Przyczyną były stwierdzone przez PFRON nieprawidłowości w złożonych przez wnioskodawców materiałach dotyczących m.in. niekwalifikowalności wydatków, braku dowodów na potwierdzenie wydatków lub załączenie niewłaściwych dowodów księgowych.

Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych realizując w 2004 r. zadania dofinansowane przez PFRON w ramach programu „Partner” przedstawiła do rozliczenia wydatki niezgodne z zakresem rzeczowym kosztów kwalifikowanych w wysokości 13,1 tys. zł, a w 2005 r. - faktury wystawione po terminie realizacji projektu lub nieprawidłowo opisane o wartości 56,1 tys. zł.

Kontrola wykazała także przypadki nieuzasadnionej zwłoki w działaniach PFRON przy weryfikowaniu rozliczeń złożonych przez organizacje pozarządowe.

Do ostatecznego rozliczenia Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym złożonego w dniu 15.03.2005 r. (za 2004 r.), PFRON ustosunkował się po raz pierwszy 30.05.2005 r., a do rozliczenia złożonego w dniu 31.03.2006 r. (za 2005 r.), PFRON ustosunkował się dopiero 13.07.2006 r.

Zdaniem NIK, przekazywanie środków w końcu roku negatywnie wpływało na zakres działalności i poziom wykorzystania dofinansowania, szczególnie w organizacjach uzyskujących niższe dochody własne.

Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym zrealizowało program w 2004 r. w 90,4 %, w 2005 r. w 91,5 %, a środki PFRON zostały wykorzystane odpowiednio w 90,3 % i 90,5 %. Jak ustalono, przyczyną niepełnego wykonania zadań i wykorzystania dofinansowania był m.in. brak wkładu własnego. Niemożność zgromadzenia planowanych środków na wkład własny i uzależniona od tego wysokość dofinansowania, skutkowały przede wszystkim

ograniczeniem liczby zadań i zubożeniem realizacji indywidualnych programów rehabilitacyjnych dla dzieci i młodzieży.

Polski Związek Głuchych ze względu na brak środków własnych oraz przekazanie przez PFRON II transzy dofinansowania dopiero w grudniu zmuszony był zwrócić w 2004 r. kwotę 128 tys. zł, tj. 3,4 %, a w 2005 r. – 380 tys. zł, tj. 6,5 % dofinansowania ogółem.

Organizacje pozarządowe w celu realizacji programu rehabilitacyjnego zlecały wykonanie części zadań podmiotom zewnętrznym, co było zgodne z Programem.

W 1 z 7 skontrolowanych organizacji stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych⁴⁸, co stanowi naruszenie art.17 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁹.

Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym zleciło w 2004 r. zorganizowanie warsztatów terapii zajęciowej dla osób z upośledzeniem umysłowym, z pominięciem trybu określonego w ustawie, pomimo iż wartość usługi wyniosła 64 tys. zł. W kolejnych 3 zamówieniach - o łącznej wartości ponad 120 tys. zł - udzielonych w trybie „zapytania o cenę” naruszono przepisy wskutek niewłaściwego dokumentowania zamówienia.

3.2.2.2.4. Zgodnie z określonymi w Programie zasadami sprawowania kontroli, PFRON zastrzegł sobie w umowach prawo kontroli prawidłowości, rzetelności i zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wniosku, załącznikach i rozliczeniach.

Jak ustalono na podstawie korespondencji (związanej z realizacją Programu) pomiędzy podmiotem kontrolowanym a PFRON, zadania te były przez PFRON realizowane w toku bieżącej oceny i weryfikacji złożonych wniosków i rozliczeń oraz sprawowanego nadzoru nad dostosowywaniem ich do wymogów określonych w programie. Do merytorycznej strony tych działań NIK nie wniosła zastrzeżeń.

Zastrzeżenia NIK budził natomiast brak kontroli PFRON w siedzibach organizacji pozarządowych w latach 2004-2006 (I półrocze) w zakresie wykonania zadań określonych w umowach. W dwóch przypadkach stwierdzono wykonywanie kontroli przez wewnętrzne organy kontrolne organizacji pozarządowych.

⁴⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Program kontroli został opracowany na podstawie zebranych informacji w trakcie kontroli wykonania planu finansowego PFRON w 2004 r. oraz kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w 5 zakładach pracy chronionej, wskazanych przez Wojewodę Mazowieckiego (Biuro Doradztwa i Rehabilitacji Zawodowej K. R.; Medycyna - Praca Spółka z o.o.; SCOLA Spółka z o.o.; BBB Spółka z o.o.; Kurier Logistic S.A.). Ponadto, wykorzystane zostały wyniki wcześniejszych kontroli NIK.

Założenia kontroli omówione zostały także z Głównym Inspektorem Pracy, ponieważ jednostki organizacyjne PIP uczestniczyły w kontrolach zakładów pracy chronionej i realizowały niektóre punkty z programu kontroli NIK (inspektorzy pracy sporządzali oddzielny protokół wg. zasad obowiązujących w PIP).

Kontrolą objęte zostały zakłady pracy chronionej, wybrane wspólnie przez delegatury NIK oraz OI PIP. Skontrolowano także 7 ogólnopolskich organizacji pozarządowych, które otrzymały w latach 2004-2005 najwięcej środków PFRON na realizację programu „Partner”.

Przeprowadzona przez NIK w II półroczu 2003 r. kontrola „Funkcjonowanie zakładów pracy chronionej zajmujących się ochroną mienia i dozorem” wykazała, że wydatki związane bezpośrednio z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz ich rehabilitacją były niewspółmiernie niskie w stosunku do otrzymanej pomocy publicznej. Ponadto, podczas kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości naruszających przepisy ustawy o rehabilitacji, dotyczących m.in. finansowania ze środków ZFRON bieżącej działalności zakładu oraz opieki medycznej nad pełnosprawnymi pracownikami, zaniżanie środków na pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych, niezapewnienie pracownikom niepełnosprawnym opieki medycznej w niezbędnym zakresie oraz niestworzenie im warunków do dodatkowej przerwy na odpoczynek. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przyjął do realizacji wnioski pokontrolne i poinformował NIK, że w ramach prac nad nową ustawą o zatrudnieniu oraz aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, przewiduje się m.in. zniesienie od 1 lutego 2006 r. „instytucji statusu” zakładu pracy chronionej, a w konsekwencji likwidację ulg i zwolnień

podatkowych, przysługujących pracodawcom obecnie prowadzącym takie zakłady. Wniosek ten nie został zrealizowany.

Przeprowadzona przez NIK w II półroczu 2004 r. kontrola „Wykorzystanie środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych” wykazała nielegalne, niegospodarne i nierzetelne działanie jednostek organizacyjnych Funduszu, zarówno na etapie opracowywania oraz wdrażania programów, jak i udzielania oraz rozliczania przyznanych dofinansowań na realizację określonych przedsięwzięć w ramach programów. Ponadto, nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi stwierdzono także u beneficjentów środków Funduszu. Dotyczyły one przede wszystkim niestosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, niewłaściwego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, przedkładania wniosków i rozliczeń do jednostek organizacyjnych PFRON niezgodnie z obowiązującymi procedurami. NIK wskazywała na potrzebę modyfikacji obecnego systemu finansowania zadań służących rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, realizowanych w ramach programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON oraz uporządkowania i skoordynowania działań w tym zakresie. Nadto, NIK wnioskowała o ograniczenie realizowanych programów wyłącznie do przedsięwzięć służących bezpośrednio rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz wyłączenie z programów przedsięwzięć realizowanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe, w ramach środków Funduszu przekazywanych samorządom. PFRON przyjął do realizacji wszystkie wnioski, a z dotychczasowych ustaleń wynika, że rozpoczęto proces modyfikacji programów.

Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych odbyła się narada uczestników kontroli NIK oraz PIP z przedstawicielami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, podczas której omówiono założenia organizacyjne, procedury kontrolne oraz zagadnienia dotyczące przedmiotu kontroli.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne trwało od 1 czerwca 2006 r. do 3 stycznia 2007 r. i w jego trakcie kontrolerzy zasięgali 39 informacji (głównie w jednostkach organizacyjnych PFRON)⁵⁰ oraz przesłuchali 28 osób w charakterze świadków⁵¹.

Kierownik jednej kontrolowanej jednostki skorzystał z przysługującego mu prawa⁵² zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach. Nie odnotowano natomiast przypadku odmowy podpisania protokołu.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski wynikające z ustaleń przedstawionych w protokołach omówione zostały na 4 naradach pokontrolnych.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi, oceny oraz wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto, przekazano 3 wystąpienia do właściwych wojewodów, 3 wystąpienia do właściwych urzędów skarbowych, 1 wystąpienie do PFRON oraz w 2 przypadkach skierowano do prokuratury zawiadomienia o popełnionym przestępstwie.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do prowadzących zpch, którym przedstawiono łącznie 203 wnioski, NIK najczęściej postulowała o:

- dokonanie zwrotu środków na rachunek ZFRON i PFRON;
- dokonywanie pełnych i terminowych wpłat na rachunek ZFRON;
- dokumentowanie podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- wykorzystanie środków ZFRON wyłącznie na rehabilitację osób niepełnosprawnych;
- dostosowanie zakładowych regulaminów wykorzystania środków ZFRON do obowiązujących przepisów prawa;
- zapewnienie osobom niepełnosprawnym opieki medycznej i usług rehabilitacyjnych;
- opracowanie i realizowanie indywidualnych programów rehabilitacji pracowników niepełnosprawnych;
- udzielanie pomocy indywidualnej osobom niepełnosprawnym;

⁵⁰ Na podstawie art.29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵¹ Na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK.

⁵² Art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o NIK.

- zweryfikowanie i uporządkowanie dokumentacji finansowo-księgowej dot. ZFRON.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do organizacji pozarządowych wnioskowano m.in. o:

- przedkładanie do PFRON wniosków o dofinansowanie zgodnie z przyjętą procedurą oraz zawartymi porozumieniami;
- rozliczanie umów o dofinansowanie zgodnie z procedurami realizacji programu;
- udzielanie zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym m.in. precyzyjne określanie w umowach na wykonanie usług przedmiotu oraz terminu ich realizacji.

Do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych 11 kierowników jednostek kontrolowanych złożyło 27 zastrzeżeń, w tym:

- 10 prowadzących zakłady pracy chronionej (26 zastrzeżeń);
- Polska Organizacja Pracodawców Pozarządowych (1 zastrzeżenie).

Komisja Odwoławcza, powołana przez dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, częściowo uwzględniła zastrzeżenia i zmieniła redakcję jednego wniosku, skierowanego do POPON.

Komisje Odwoławcze, powołane przez właściwych dyrektorów delegatur NIK, rozpatrzyły 10 odwołań, w tym 3 zostały skierowane na Komisję Rozstrzygającą. Spośród 26 zastrzeżeń, zgłoszonych przez 10 prowadzących zpch: 3 zostały uwzględnione w całości (2 dot. sprostowania oczywistych pomyłek), 3 uwzględniono w części (doprecyzowując zapisy w wystąpieniu), a 20 oddalono.

5. Załączniki

5.1.1. Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą:

1. Delegatura NIK w Bydgoszczy:

- 1.1. Spółka z o.o. „SEMIDO” w Świeciu;
- 1.2. Zakład Produkcji Sprężyn „SPRĘŻ-MOT” Marek Radtke w Bydgoszczy;
- 1.3. Tartak „HEBAN” Spółka z o.o. w Cekcynie.

2. Delegatura NIK w Gdańsku:

- 2.1. „GLANTZ” P. Palkowski i A. Andrychewicz Spółka jawna w Gdynie;
- 2.2. PROFIL Krystyna Kosowicz i Marek Kosowicz Spółka Jawna w Słupsku;
- 2.3. LAAM Spółka z o.o. w Gdańsku.

3. Delegatura NIK w Katowicach:

- 3.1. Zakład Usług Rehabilitacyjno-Socjalnych Spółka z o.o. w Katowicach;
- 3.2. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe ORIS” – ZPCH w Będzinie;
- 3.3. Spółdzielnia Inwalidów Bielska Fabryka Szczotek i Pędzli w Bielsku Białej.

4. Delegatura NIK w Kielcach:

- 4.1. Piekarnia „Pod Telegrafem” w Kielcach;
- 4.2. Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo Usługowe „WTÓRPOL” Zakład Pracy Chronionej w Skarżysku Kamiennej;
- 4.3. „KOBEX” Export-Import Zakład Pracy Chronionej Roman Łącki & Marek Łącki Spółka jawna w Starachowicach.

5. Delegatura NIK w Krakowie:

- 5.1. „POLAMO” Wiesław Krawiec, Piotr Krawiec, Janusz Michalec, Beata Michalec Spółka jawna w Krakowie;
- 5.2. OPAKOLOR Spółka z o.o. w Krakowie;
- 5.3. Fundacja im. Brata Alberta w Radwanowicach.

6. Delegatura NIK w Lublinie:

- 6.1. Spółdzielnia Jedność w Kraśniku;
- 6.2. Agencja Ochrony „BAKO” Spółka z o.o. w Biłgoraju;
- 6.3. Spółdzielnia Niewidomych im. Modesta Sękowskiego w Lublinie.

7. Delegatura NIK w Łodzi:

- 7.1. Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej PULSMED Spółka z o.o. w Łodzi;
- 7.2. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „CZA-TA” W. Kelm, M. Niciak Spółka jawna w Piotrkowie Trybunalskim;
- 7.3. Ferax Iril Spółka z o.o. w Zduńskiej Woli.

8. Delegatura NIK w Olsztynie:

- 8.1 Ostródzkie Przedsiębiorstwo Budowlane w Ostródzie;
- 8.2. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe Mark IG Eksport Import Zakład Pracy Chronionej Spółka z o.o. w Olsztynie;
- 8.3. Agencja Ochrony Mienia i Detektywistyki „PEWNOŚĆ” Spółka z o.o. w Biskupcu.

9. Delegatura NIK w Opolu:

- 9.1. „ODRA” Spółka z o.o. w Opolu;
- 9.2. Konsalnet - Inowopol Spółka z o.o. w Opolu;
- 9.3. „Gwarant” Agencja Ochrony i Detektywistyki Spółka z o.o. w Opolu.

10. Delegatura NIK w Poznaniu:

- 10.1. Biuro Handlowo-Usługowe „ROM-VIT” Spółka jawna w Luboniu;
- 10.2. Solcom-Bayard Spółka z o.o. w Poznaniu;
- 10.3. TECH-PEX Spółka z o.o. w Skórzewie.

11. Delegatura NIK w Rzeszowie:

- 11.1. STALMAX Spółka jawna Zakład Pracy Chronionej w Piątkowcu;
- 11.2. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „ANDREX” w Brzyściu;
- 11.3. Piekarnia Alicja Celek i Marek Celek Spółka cywilna w Rzeszowie.

12. Delegatura NIK w Szczecinie:

- 12.1. Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowe „Ozi” Salitra & Salitra Spółka jawna w Szczecinie;
- 12.2. Cukiernicza Spółdzielnia Inwalidów „Słowianka” w Szczecinku;
- 12.3. Przedsiębiorstwo Usługowe „ROKA” Spółka z o.o. w Szczecinie.

13. Delegatura NIK w Warszawie:

- 13.1. „Polonia Serwis” Zbigniew Papierowski w Sochaczewie;
- 13.2. Boryszew Spółka akcyjna - Oddział Boryszew w Sochaczewie;
- 13.3. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MADA” Kosiec i Wspólnicy Spółka jawna w Warszawie.

14. Delegatura NIK we Wrocławiu:

- 14.1. Przedsiębiorstwo Usługowe „JAREXS” Spółka z o.o. w Legnicy;
- 14.2. Spółdzielnia Usługowa „Piast” w Legnicy;
- 14.3. „IMPEL Cleaning” Spółka z o.o. we Wrocławiu.

15. Delegatura NIK w Zielonej Górze:

- 15.1. „Apexim Bis” Spółka z o.o. w Zielonej Górze;
- 15.2. Prywatne Przedsiębiorstwo – Handlowo - Usługowe „PUH” Irena Woźniak w Gorzowie Wielkopolskim;
- 15.3. „Oaza” Spółka z o.o. w Zielonej Górze.

16. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia:

- 16.1. Fundacja Aktywnej Rehabilitacji;
- 16.2. Polski Związek Głuchych;
- 16.3. Zarząd Główny Polskiego Związku Niewidomych;
- 16.4. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym;
- 16.5. Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych;
- 16.6. Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna.

5.1.2. Załącznik nr 2

Wykaz organów, 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. Rzecznik Praw Obywatelskich,
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego,
7. Minister Pracy i Polityki Społecznej,
8. Przewodnicząca Sejmowej Komisji
Polityki Społecznej,
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji
Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji
do Spraw Kontroli Państwowej,
11. Przewodniczący Senackiej Komisji
Rodziny i Polityki Społecznej,
12. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych,
13. Główny Inspektor Pracy,
14. Prezes Zarządu Państwowego Funduszu,
Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

6. Kontrole przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy w roku 2006 w wybranych zakładach pracy chronionej w ramach współpracy jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli i Państwowej Inspekcji Pracy podczas realizacji tematu kontrolnego NIK pn. „Pomoc publiczna udzielana pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych”.

Wstęp

W roku 2006 inspektorzy pracy Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzili kontrole u pracodawców posiadających status prowadzącego zakład pracy chronionej, wytypowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w porozumieniu z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Zakresem kontroli objęto:

- przestrzeganie przepisów prawa pracy w odniesieniu do wszystkich zatrudnionych w zakładach pracy,
- wypełnianie obowiązków w stosunku do zatrudnionych osób niepełnosprawnych wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 776 z późn. zm.).

Uwagę zwracano zwłaszcza na spełnianie wymogów określonych w art. 28 ust. 1, pkt. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a więc czy obiekty i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy:

- a) odpowiadają przepisom oraz zasadom bezpieczeństwa i higieny pracy,
- b) uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie przystosowania stanowisk pracy, pomieszczeń higienicznosanitarnych i ciągów komunikacyjnych oraz spełniają wymagania dostępności do nich.

Przeprowadzono kontrole w 43 zakładach pracy chronionej posiadających łącznie 185 jednostek lokalnych. Kontrolowani pracodawcy zatrudniali 23 751 pracowników (12 022 kobiet), w tym 15 246 osób niepełnosprawnych (7 106 kobiet), z których 9 313 miało orzeczoną lekką stopień niepełnosprawności.

Prawie połowa kontrolowanych podmiotów gospodarczych prowadziła działalność usługową w zakresie ochrony mienia i sprzątania, pozostała część działalność produkcyjną, handlową, innego rodzaju usługi, bądź działalność mieszaną. Stosownie do zapisów ustawowych kontrolowano tylko obiekty

i pomieszczenia użytkowane przez zakład pracy chronionej. Nie kontrolowano obiektów i pomieszczeń będących własnością pracodawcy, w których pracę wykonywały osoby zatrudnione przez inny podmiot gospodarczy (obiektów i pomieszczeń wynajętych innemu podmiotowi), lub wyłączonych z użytkowania przez pracodawcę. Nie kontrolowano również obiektów i pomieszczeń użytkowanych przez innego pracodawcę, w których wykonywali pracę pracownicy zatrudnieni w kontrolowanych zakładach pracy chronionej (ochrona mienia, sprzątanie, itp.).

Wyniki kontroli

Prawna ochrona pracy

W zakresie prawnej ochrony pracy stwierdzono następujące nieprawidłowości:

| Zagadnienie objęte kontrolą | Odsetek placówek, w których stwierdzono nieprawidłowości | Uwagi |
|--|--|--|
| Urlopy | | |
| Udzielanie urlopu wypoczynkowego w roku, w którym pracownik nabył do niego prawo | 56% | w przepisany terminie nie udzielono urlopów 1162 pracownikom niepełnosprawnym |
| Udzielanie dodatkowego urlopu wypoczynkowego | 19% | nieudzielanie urlopu dodatkowego stwierdzono w 67 przypadkach |
| Czas pracy | | |
| Przestrzeganie zakazu zatrudniania niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych | 40% | dotyczyło 242 pracowników (np. SOLCON - BAYARD sp. z o.o., MARK – IG) |
| Zatrudnianie w czasie pracy nieprzekraczającym obowiązującego wymiaru | 36% | problem dotyczył 1083 pracowników niepełnosprawnych |
| Przestrzeganie przeciętnego tygodniowego limitu godzin nadliczbowych | 14% | wobec 31 pracowników niepełnosprawnych |
| Przestrzeganie zakazu zatrudniania niepełnosprawnych w porze nocnej | 14% | dotyczyło jedynie 17 pracowników |
| Prowadzenie ewidencji czasu pracy | 12% | nieprowadzenie ewidencji stwierdzono w odniesieniu do 120 pracowników |
| Przestrzeganie pięciodniowego tygodnia pracy | 9% | 85 pracowników niepełnosprawnych pracowało przeciętnie ponad 5 dni w tygodniu |
| Wynagrodzenia i inne świadczenia | | |
| Wypłata wynagrodzenia za godziny nadliczbowe | 37% | stwierdzono 279 przypadków niewypłacenia lub wypłacenia w zaniżonej wysokości wynagrodzenia za godziny nadliczbowe (np. TECHPEX sp. z o.o., Agencja Ochrony Mienia i Detektywistyki „Pewność”) |
| Wypłacenie wynagrodzenia | 9% | 83 pracowników nie otrzymało wynagrodzenia za pracę |

| Stosunek pracy | | |
|---|-----|--------------------------|
| Potwierdzenie na piśmie, nie później niż w dniu rozpoczęcia pracy, rodzaju umowy o pracę i jej warunków | 21% | dotyczyło 16 pracowników |

W zakresie czasu pracy, oprócz nieprowadzenia ewidencji czasu pracy poważnym problemem było jej nierzetelne prowadzenie. Polegało ono przede wszystkim na: niezgodności zapisów w ewidencji z listą obecności, nierejestrowaniu pracy w porze nocnej lub w godzinach nadliczbowych, dokonywaniu poprawek bez dokonania adnotacji o przyczynie, niewykazywaniu pracy wszystkich pracowników, niepokrywaniu się zapisów w ewidencji z zapisami w dziennikach służby (np. Ostródzkie Przedsiębiorstwo Budowlane, ROM-VIT Sp. J., TECHPEX sp. z o.o., KONSALNET-INOWOPOL sp. z o.o.).

Nie stwierdzono problemów z udzielaniem osobom niepełnosprawnym zwolnień od pracy celem uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym – zwolnienia nie udzielono 13 osobom w jednym zakładzie. Podobnie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania urlopów bezpłatnych – urlopy te udzielane są na wniosek pracowników.

W zakresie wypłaty wynagrodzeń i świadczeń ze stosunku pracy, oprócz nieprawidłowości wskazanych wyżej, u 3 pracodawców 21 osobom wypłacono wynagrodzenie w wysokości niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę, u dwóch – 8 pracownikom zaniżono wynagrodzenie za czas zwolnień od pracy, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji, zaś u jednego – 32 pracownikom obniżono wynagrodzenie na skutek zastosowania norm czasu pracy określonych w art. 15 ustawy o rehabilitacji...

Nie stwierdzono wypłaty wynagrodzenia w formie innej niż pieniężna.

Nieprawidłowości z zakresu nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy stwierdzano w pojedynczych przypadkach, liczniejsze zastrzeżenia inspektorzy pracy zgłaszali w odniesieniu do treści informacji o warunkach zatrudnienia, o której mowa w art. 29 § 3 Kodeksu pracy.

Tylko u niektórych pracodawców (np. PROFIL sp. jawna, Prywatne Przedsiębiorstwo Produkcyjno – Usługowo – Handlowe „PUH”) pracownikom określa się zakresy obowiązków na piśmie. Jednakże wobec braku obowiązku

pisemnego informowania o zakresie czynności, niesporządzenie takiego dokumentu nie może zostać uznane za nieprawidłowość.

Bezpieczeństwo i higiena pracy

Nieprawidłowości stwierdzone w największej liczbie kontrolowanych zakładów pracy chronionej, dotyczące zatrudniania pracowników niepełnosprawnych, przedstawiono w tabeli:

| Rodzaj nieprawidłowości | Odsetek kontrolowanych pracodawców, u których stwierdzono nieprawidłowości | Uwagi |
|--|--|---|
| Szkolenia bhp | | |
| Brak wymaganych szkoleń w zakresie bhp | 47% | – dotyczyło 233 pracowników niepełnosprawnych |
| Badania lekarskie | | |
| Dopuszczanie do pracy bez wstępnych badań lekarskich | 26% | – dotyczyło 45 pracowników niepełnosprawnych |
| Zatrudnianie niezgodnie z orzeczeniem lekarskim | 12% | – dotyczyło 10 pracowników niepełnosprawnych |
| Ocena ryzyka zawodowego | | |
| Brak udokumentowanej oceny ryzyka zawodowego | 44% | – ocena nie została przeprowadzona na wszystkich stanowiskach lub przeprowadzono ją nieprawidłowo |
| Nieinformowanie pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą | 29% | |
| Czynniki szkodliwe, niebezpieczne i uciążliwe | | |
| Brak aktualnych badań i pomiarów czynników szkodliwych | 39% | – odsetek liczony od zakładów, w których występują czynniki szkodliwe – brak pomiarów, pomiary nieaktualne, niustalenie wszystkich rodzajów czynników szkodliwych występujących w środowisku pracy |
| Narażenia powyżej dopuszczalnych norm | 27% | – dotyczy zakładów, w których przeprowadzono badania i pomiary |
| Nieprzydzielenie odpowiednich środków ochrony indywidualnej | 19% | – np. niewyposażenie w ochronniki słuchu pracujących w narażeniu na hałas |
| Przestrzeganie przepisów dotyczących odzieży i obuwia roboczego | 29% | – np. przydzielanie odzieży i obuwia niezgodnie z zakładowymi uregulowaniami, brak ewidencji odzieży i obuwia roboczego, nieużywanie przez pracowników przydzielonej odzieży roboczej |
| Obiekty i pomieszczenia pracy | | |
| Niewłaściwy stan techniczny użytkowanych obiektów i pomieszczeń pracy | 30% | – np. występowanie spękań ścian w pomieszczeniach, nieszczelne pokrycia dachowe, skorodowane konstrukcje stalowe, uszkodzone powłoki malarskie ścian i sufitów, nierówne powierzchnie posadzek i podłóg |

| Bariery architektoniczne | | |
|---|-----|---|
| Nieprzystosowanie obiektów i pomieszczeń pracy do zatrudnionych osób niepełnosprawnych | 12% | – np. nieprawidłowo wykonane poręcze przy pochylniach, schodach lub podestach, występowanie progów lub zbyt wysokie progi w drzwiach, brak kontrastowych oznaczeń dla osób niedowidzących |
| Niewłaściwie zabezpieczone i oznakowane drogi i przejścia komunikacyjne | 23% | – np. nieoznakowanie lokalnego obniżenia stropu, różnic poziomu posadzki |
| Zaplecze higieniczno-sanitarne | | |
| Brak lub niezgodne z przepisami bhp pomieszczenia higieniczno-sanitarne | 21% | – np. brak odpowiedniego rodzaju pomieszczeń, zbyt wąskie drzwi do pomieszczeń higieniczno-sanitarnych |
| Niewłaściwie i niedostatecznie wyposażone pomieszczenia higieniczno-sanitarne | 37% | – np.: brak wyposażenia drzwi toalet w urządzenia samoczynnie zamykające, brak dostatecznej liczby siedzisk w szatniach lub jadalniach, szafek ubraniowych, brak zlewozmywaków w jadalniach, uszkodzone urządzenia sanitarne lub armatura |
| Nieprzystosowanie pomieszczeń higieniczno-sanitarnych do potrzeb zatrudnionych osób niepełnosprawnych | 16% | – np. brak pochwytów przy urządzeniach sanitarnych w pomieszczeniach |
| Wentylacja, oświetlenie | | |
| Brak lub niedostateczna wymiana powietrza w pomieszczeniach | 12% | – w pomieszczeniach pracy, w których zorganizowano 25 stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych nie było wentylacji (grawitacyjnej lub mechanicznej) |
| Brak wentylacji miejscowej usuwającej czynniki szkodliwe w miejscach ich powstawania | 20% | – dotyczyło 21 stanowisk pracy, na których pracują osoby niepełnosprawne |
| Nieprawidłowe oświetlenie elektryczne w pomieszczeniach | 9% | – dotyczyło 145 stanowisk pracy osób niepełnosprawnych, np. zbyt małe natężenie oświetlenia w pomieszczeniach z powodu braku żarówek lub świetlówek w oprawach oświetleniowych lub niesprawnych żarówek |
| Stanowiska i procesy pracy | | |
| Niezgodne z przepisami dojścia do stanowisk pracy | 21% | – zbyt wąskie przejścia między stanowiskami pracy lub urządzeniami – dotyczyło 62 stanowisk pracy osób niepełnosprawnych |
| Powierzchnia i przestrzeń na stanowisku pracy niedostosowana do rodzaju czynności wykonywanych przez pracownika | 9% | – dotyczyło 14 stanowisk pracy osób niepełnosprawnych – zbyt mała wolna (niezajęta przez elementy wyposażenia) powierzchnia podłogi na stanowisku pracy |

| | | |
|--|-----|--|
| Wyposażenie stanowisk pracy zgodnie z przepisami bhp bez uwzględnienia ich specyfiki technicznej i technologicznej | 21% | – np. składowanie nadmiernej ilości materiałów na stanowisku pracy, nieprawidłowo zorganizowane stanowiska obsługi monitora ekranowego, brak podnóżka, brak uchwytu na dokumenty |
| Wyposażenie i organizacja stanowisk pracy bez uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych | 16% | – brak przystosowanego stanowiska pracy |
| Maszyny i urządzenia techniczne | | |
| Brak wyposażenia w odpowiednie urządzenia ochronne | 37% | – dotyczyło 100 urządzeń obsługiwanych przez pracowników niepełnosprawnych |
| Brak wyposażenia w odpowiednie urządzenia sterownicze | 36% | – dotyczyło 45 urządzeń obsługiwanych przez pracowników niepełnosprawnych |
| Nieodpowiedni stan techniczny | 16% | – dotyczyło 43 urządzeń obsługiwanych przez pracowników niepełnosprawnych |
| Oprzyrządowanie maszyny niedostosowane do potrzeb obsługującej osoby niepełnosp. | 36% | – dotyczyło 76 maszyn obsługiwanych przez pracowników niepełnosprawnych |
| Urządzenia podlegające dozorowi technicznemu eksploatowane bez decyzji organu dozoru technicznego | 27% | – dotyczyło pracodawców, u których eksploatowane są urządzenia poddozorowe |
| Urządzenia i instalacje elektryczne | | |
| Niewłaściwa ochrona przed porażeniem – dotykiem bezpośrednim | 19% | – np. uszkodzone przewody zasilające maszyny lub urządzenia, gniazda elektryczne |
| Brak pomiarów skuteczności ochrony przeciwporażeniowej przed dotykiem bezpośrednim | 19% | brak lub nieaktualne pomiary |
| Brak pomiarów skuteczności ochrony przeciwporażeniowej przed dotykiem pośrednim | 23% | j.w. |
| Brak zabezpieczenia instalacji i urządzeń elektrycznych przed uszkodzeniem lub dostępem osób nieupoważnionych | 26% | – np. brak zabezpieczenia przed uszkodzeniem elektrycznych przewodów zasilających urządzenia |
| Niewłaściwie oznaczone i opisane instalacje i urządzenia energetyczne | 16% | – np. brak schematów elektrycznych w rozdzielnicach i opisów tych schematów, oznakowania wyłącznika prądu, otwarte rozdzielnice elektryczne |

| Transport | | |
|--|-----|---|
| Niewłaściwy stan techniczny dróg, przejść komunikacyjnych i ramp | 31% | najczęściej ubytki nawierzchni |
| Magazynowanie | | |
| Nieprzystosowanie magazynów do rodzaju składowanych materiałów | 17% | np. nieprawidłowo przechowywane niebezpieczne preparaty chemiczne (brak wydzielonego zamkniętego pomieszczenia) |

Analiza wyników kontroli wykazała, że u prawie połowy pracodawców (47%) pracownicy niepełnosprawni nie posiadali wymaganych, aktualnych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Wprawdzie dotyczyło to 233 pracowników, ale można domniemywać, że problem jest szerszy. W jednym z zakładów w Krakowie, po analizie dokumentacji, stwierdzono na przykład, że 6 pracowników którzy brali udział w szkoleniu bhp zakończonym egzaminem (protokół z egzaminu podpisany przez pracodawcę) było w tym dniu nieobecnych w pracy, z powodu przebywania na urloпах wypoczynkowych lub zwolnieniach lekarskich.

W co 4 zakładzie pracy (26%) dopuszczono do pracy 45 pracowników niepełnosprawnych bez aktualnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku. Ponadto u 12% pracodawców stwierdzono zatrudnianie 10 pracowników niepełnosprawnych niezgodne z orzeczeniem lekarskim (przeważnie pracowali oni na innych stanowiskach niż wskazane w orzeczeniu lekarskim).

Znaczne zaniedbania ujawniono w zakresie oceny ryzyka zawodowego, która w procesie poprawy warunków pracy oraz ochrony zdrowia i życia pracowników odgrywa zasadniczą rolę. Brak udokumentowanej lub nieprawidłowo przeprowadzonej (bez uwzględnienia wszystkich występujących zagrożeń) ocenę ryzyka zawodowego na niektórych stanowiskach pracy stwierdzono u 44% pracodawców. Natomiast w 29% zakładów nie poinformowano pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą pomimo dokonania takiej oceny. Nieprzekazanie pracownikom tych informacji skutkować może niewłaściwym zachowaniem lub bagatelizowaniem zagrożeń.

Istotne znaczenie dla przeprowadzenia prawidłowej, rzetelnej oceny ryzyka zawodowego występującego przy określonej pracy ma wykonanie badań i pomiarów czynników szkodliwych i określenie narażenia na te czynniki. Kontrole wykazały, że aktualnych wyników badań i pomiarów czynników szkodliwych nie posiadało 39% pracodawców zobowiązanych do ich przeprowadzenia. W 27% zakładów, w których przeprowadzono badania i pomiary czynników szkodliwych wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych norm (hałasu). W 19% zakładów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przydzielania pracownikom niepełnosprawnym odpowiednich środków ochrony indywidualnej, np. niewłaściwy dobór tych środków do rodzaju narażenia, używanie środków niespełniających wymagań zasadniczych lub uszkodzonych, nieustalenie rodzajów środków, jakich należy używać na stanowiskach pracy. Natomiast w 29% zakładów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących wyposażania pracowników w odzież i obuwie robocze, np. brak indywidualnych kart ewidencyjnych, niedostarczenie przez pracodawcę odzieży lub obuwia.

W trakcie kontroli spełniania wymogów techniczno-budowlanych w 30% zakładów pracy chronionej stwierdzono niewłaściwy stan techniczny elementów obiektów lub pomieszczeń. Były to przede wszystkim nierówne powierzchnie posadzek i podłóg, schodów, pochylni, powłoki malarskie ścian wymagające odnowienia, nieszczelności pokryć dachowych, uszkodzone elementy aranżacji wewnątrz. Niejednokrotnie pracodawcy nie posiadali książek obiektów budowlanych, stosownie do wymogów ustawy Prawo budowlane, które są dokumentem bieżącej eksploatacji obiektu po przekazaniu do użytkowania. Zarówno o tych sprawach, jak również o kwestiach związanych z bezpieczeństwem konstrukcji inspektorzy pracy powiadamiali właściwe organy nadzoru budowlanego.

W 12% zakładów stwierdzono występowanie w pomieszczeniach i na drogach komunikacyjnych nieprawidłowości, które z punktu widzenia różnego rodzaju dysfunkcji osób niepełnosprawnych mogą stanowić dla nich tzw. bariery architektoniczne. Przykładowo: nieprawidłowo wykonane poręcze przy pochylniach lub schodach, występowanie progów lub zbyt wysokie nieoznakowane progi w drzwiach (w miejscach, gdzie jest to uzasadnione), brak oznakowania kolorem kontrastowym, w stosunku do powierzchni ścian, tych elementów budowlanych, które dla osób niepełnosprawnych w pewnych przypadkach mogą stanowić zagrożenie.

Niewłaściwie oznakowane i zabezpieczone drogi i przejścia komunikacyjne wystąpiły w 23% zakładów. Brak było oznakowań barwami bezpieczeństwa lokalnego obniżenia stropu, czy zróżnicowanego poziomu posadzki. Należy jednak zauważyć, że na ogół w kontrolowanych zakładach pracy chronionej nie zatrudniano osób z dysfunkcją układu ruchu korzystających z pomocy ortopedycznych przy poruszaniu się, tj. osób poruszających się o kulach, balkonikach, na wózkach inwalidzkich lub z użyciem innych pomocy ułatwiających poruszanie. Osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich zatrudniane były sporadycznie (tylko w 2 zakładach kilka osób, w tym pracujących w domu).

W 21% zakładów ujawniono zorganizowanie pomieszczeń higieniczno-sanitarnych niezgodnie z przepisami w zakresie ich rodzaju, usytuowania, wielkości lub wentylacji. W 37% zakładów pomieszczenia te były niewłaściwie lub niedostatecznie wyposażone w urządzenia sanitarne, armaturę, miejsca do siedzenia, urządzenia samozamykające drzwi wejściowe do pomieszczeń, itp.

Brak lub niedostateczną wymianę powietrza w pomieszczeniach pracy stwierdzono w 12% zakładów, w których zorganizowano 25 stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych. Zaś wentylacji usuwającej zanieczyszczenia w miejscu ich powstawania nie było w 20% zakładów, w których powinna być ona zainstalowana. Nieprawidłowość ta dotyczyła 21 stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych.

W niektórych zakładach pracy chronionej stwierdzono nieprawidłową organizację stanowisk pracy, na których zatrudniane były osoby niepełnosprawne, m.in.:

- w 21% zakładów stwierdzono zbyt wąskie przejścia między stanowiskami pracy, urządzeniami lub dojścia do urządzeń,
- w 9% zakładów powierzchnia i wolna przestrzeń na stanowisku pracy była zbyt mała w stosunku do czynności wykonywanych przez pracownika niepełnosprawnego,
- w 21% zakładów stwierdzono stanowiska pracy wyposażono niezgodnie z przepisami, a w 16% zakładów zorganizowano stanowiska pracy bez uwzględnienia w pełni potrzeb osób niepełnosprawnych.

Wiele nieprawidłowości stwierdzono w zakresie eksploatacji maszyn i urządzeń technicznych, urządzeń i instalacji elektrycznych, transportu i magazynowania (tabela j.w.).

Zastosowane środki prawne

W wyniku przeprowadzonych kontroli inspektorzy pracy wydali pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej:

- 960 decyzji nakazowych ogółem, w tym 402 decyzje ustne (osób niepełnosprawnych dotyczyło 721 decyzji nakazowych, w tym 337 decyzji ustnych), w tym:
 - 13 decyzji skierowania do innych prac 24 pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przy pracach niebezpiecznych wbrew obowiązującym przepisom lub do wykonywania których nie posiadali odpowiednich kwalifikacji, np. z powodu niewyposażenia pracowników lub niestosowania przez nich odpowiednich środków ochrony indywidualnej, braku dodatkowych kwalifikacji uprawniających do wykonywania pracy określonego rodzaju, orzeczenia lekarskiego, że praca danego rodzaju nie zagraża zdrowiu pracownika niepełnosprawnego, braku instruktażu stanowiskowego;
 - 53 decyzje wstrzymania prac stwarzających bezpośrednio zagrożenie zdrowia i życia wykonujących je pracowników niepełnosprawnych, np. z powodu braku osłon ruchomych części maszyn i urządzeń;
- 12 decyzji nakazujących wypłatę należnych świadczeń wynikających ze stosunku pracy w kwocie 45.878,29 zł, w tym 6 decyzji nakazywało wypłatę pracownikom niepełnosprawnym należnych świadczeń w kwocie 9.867,44 zł;
- 40 wystąpień zawierających 550 wniosków dotyczących zagadnień prawnej ochrony pracy, wypłaty zaległych świadczeń pracowniczych oraz wymagań związanych z zapewnieniem zgodnych z przepisami warunków bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 56 mandatów karnych na kwotę 36.900 zł w związku z popełnieniem przez pracodawców 186 wykroczeń przeciwko prawom pracowników (173 wykroczenia odnosiły się do osób niepełnosprawnych).

Ponadto inspektorzy pracy skierowali do właściwych prokuratorów 6 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej (nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania i rozliczania czasu pracy, wynagrodzeń oraz niezawiadomienie właściwych organów o wypadku zbiorowym).

Podsumowanie

Stan przestrzegania przepisów z zakresu prawnej ochrony pracy w odniesieniu do pracowników niepełnosprawnych należy ocenić jako niezadowalający. Struktura nieprawidłowości jest taka sama jak w odniesieniu do ogółu pracowników, podczas innych prowadzonych przez inspektorów pracy kontroli – najczęściej nieprawidłowości dotyczy w obu przypadkach nieudzielania urlopów wypoczynkowych w roku, w którym pracownicy nabyli do niego prawo, prowadzenia ewidencji czasu pracy oraz wypłaty wynagrodzenia za godziny nadliczbowe. Naruszanie przepisów statuujących szczególne uprawnienia osób niepełnosprawnych stwierdzone jest w zdecydowanie mniejszym odsetku zakładów pracy chronionej, niż naruszanie przepisów odnoszących się do ogółu pracowników.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie warunków i technicznego bezpieczeństwa pracy wynikały z bieżącej działalności zakładu, np. zmian w organizacji pracy, technologii, zużycia materialnego środowiska pracy. Rodzaj i zakres nieprawidłowości dotyczących spełniania wymogów określonych w art.28 ust.1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie uzasadniał podjęcia przez inspektorów pracy działań zmierzających do odebrania pracodawcy statusu prowadzącego zakład pracy chronionej. Kierowano natomiast pisma do właściwych wojewodów informujące o nieprawidłowościach w zakresie przestrzegania przepisów ww. ustawy. Nieprawidłowości te polegały na użytkowaniu przez pracodawców posiadających status prowadzącego zakład pracy chronionej obiektów lub pomieszczeń nieujętych w decyzji wojewody, stwierdzającej przyznanie statusu.

Znaczna część środków prawnych wydanych pracodawcom została do połowy grudnia 2006 roku (przyjęty termin rozliczenia) zrealizowana. Przykładowo:

- decyzje dotyczące obiektów i pomieszczeń pracy zostały zrealizowane w 80%,
- decyzje dotyczące pomieszczeń higieniczno-sanitarnych zostały zrealizowane w 62,5%,
- decyzje dotyczące wentylacji, ogrzewania i oświetlenia zostały zrealizowane w 91,5%,
- decyzje dotyczące stanowisk i procesów pracy zostały zrealizowane w 93%,
- decyzje dotyczące czynników szkodliwych i środków ochrony indywidualnej zostały zrealizowane w 82%,

- decyzje dotyczące przygotowania pracowników do pracy zostały zrealizowane w 87,5%.

Należy zauważyć, że ponad 40% decyzji zostało wydanych w formie ustnej. Były to decyzje proste w realizacji, niewymagające dużych nakładów finansowych i w związku z tym zostały wykonane już w trakcie trwania kontroli.

Ze względu na szczególne uwarunkowania tej grupy pracowników, naruszenia tak poważne, jak nieudzielanie dodatkowych urlopów wypoczynkowych, czy nieprzestrzeganie zakazu zatrudniania niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej, a także dość znaczna liczba nieprawidłowości z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, wskazują na potrzebę przeprowadzenia rekontroli zakładów, w których nieprawidłowości te zostały ujawnione w największej skali.

**ZASTĘPCA
GŁÓWNEGO INSPEKTORA PRACY
Roman Giedrojć**