



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.1.7.2024

**Pani Dorota Habich – Zastępca Prezesa
Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji
Osób Niepełnosprawnych
Pan Tomasz Maruszewski – Zastępca Prezesa
Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji
Osób Niepełnosprawnych**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.102.2024
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 3 czerwca 2024 r.

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego
Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ¹ Aleja Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Habich, Zastępca Prezesa Zarządu PFRON od 25 sierpnia 2016 r. Tomasz Maruszewski, Zastępca Prezesa Zarządu PFRON, od 17 lutego 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Michałekiewicz, Prezes Zarządu PFRON, od 15 listopada 2019 r. do 29 grudnia 2023 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (27 marca 2024 r.) Prezes Rady Ministrów nie powołał Prezesa Zarządu PFRON.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler/Kontrolerzy	1. Rafał Ostrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/6/2024 z 11 stycznia 2024 r. 2. Michał Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/5/2024 z 11 stycznia 2024 r. 3. Damian Zasada, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/4/2024 z 11 stycznia 2024 r.

(akta kontroli t. I str. 1-9)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2023 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja przychodów PFRON,– planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– gospodarowanie wolnymi środkami,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy wykonania planu przychodów,– kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,– analizy wybranej próby wydatków,– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,– analizy stanu zobowiązań,– kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,

¹ Dalej: PFRON lub Fundusz.

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

– analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Koszty ponoszone przez Fundusz w 2023 r. w ramach opracowanego planu finansowego były związane z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴. Fundusz prawidłowo gospodarował wolnymi środkami, przekazując je w zarządzanie terminowe i overnight do Ministra Finansów.

W wyniku badania próby 1,3% kosztów poniesionych przez Fundusz w 2023 r., stwierdzono nieprawidłowości w obszarach: wykonania planu finansowego i sprawozdawczości. W księgach rachunkowych Funduszu nie prowadzono ewidencji zaangażowania kwot wynikających z umów na realizację zadań zleconych i programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON, co stanowiło naruszenie zasad określonych w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Ponadto, Główny Księgowy Funduszu nie przeprowadzał kontroli wstępnej ww. umów zawieranych przez dwie jednostki organizacyjne Funduszu, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp.

W zakresie sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujęciu kosztów w kwocie 113 505,9 tys. zł w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, co miało wpływ na treść merytoryczną sprawozdań Rb-33 i Rb-40.

Ponadto, stwierdzono, że w jednej z 15 badanych spraw z powodu opieszałego wszczynania postępowań przedawnieniu uległy należności Funduszu w kwocie 344,7 tys. zł.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Wykonanie przychodów PFRON w 2023 r. wyniosło 8 471 489,1 tys. zł i było wyższe od planu po zmianach o 3,2% i wyższe o od wykonania przychodów w 2022 r. o 19,0%. Głównymi pozycjami w przychodach były:

- wpłaty zakładów pracy dokonywane na podstawie art. 21 ustawy o rehabilitacji – 6 741 073,7 tys. zł, co stanowiło 79,6% przychodów w 2023 r. Wpłaty były wyższe od zaplanowanych o 5,5% i o 13,8% od wykonania w 2022 r.;
- dotacje z budżetu państwa dla państwowego funduszu celowego – 1 105 964,0 tys. zł, co stanowiło 13,1% przychodów. Przychody wykonano w 88,2% planu po

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

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

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zmianach. Były one o 58,9% wyższe od wykonania z 2022 r. Kwota dotacji wzrosła m.in. w związku ze zmianą art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji⁷, w wyniku której Fundusz otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości 30% środków zaplanowanych na realizację zadania dotyczącego dopłat do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych. Przed tą zmianą Fundusz otrzymywał do 30% środków zaplanowanych na realizację tego zadania. Niepełne wykorzystanie dotacji otrzymanych z budżetu państwa było związane z niskim zainteresowaniem wśród dysponentów zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji na środki wypłacane przez PFRON na podstawie art. 33b ustawy o rehabilitacji (wydatkowano 41 081,4 tys. zł z zaplanowanych 150 000,0 tys. zł). Środki przekazane z budżetu państwa do PFRON w 2023 r. zostały przeznaczone na sfinansowanie zadań roku bieżącego;

- pozostałe przychody – 468 838,8 tys. zł, co stanowiło 5,5% przychodów PFRON. Wykonanie w tej grupie przychodów było wyższe od zaplanowanego o 22,0% i o 24,5% wyższe od wykonania w 2022 r. (376 475,2 tys. zł). Największy udział w pozostałych przychodach stanowiły pozostałe odsetki – 218 463,6 tys. zł, tj. 277,5% planu po zmianach, oraz wpływy z różnych dochodów – 136 231,5 tys. zł, tj. 64,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. zaplanowano wzrost przychodów w tej grupie przychodów;
- środki otrzymane z UE – 111 053,2 tys. zł, co stanowiło 1,3% przychodów PFRON. Przychody z tego źródła wyniosły 72,7% planu po zmianach i były o 13,6% wyższe od wykonania w 2022 r.

(akta kontroli t. II str. 177-186, 322-325)

Przychody w latach 2020-2023⁸ wykazywały tendencję wzrostową i w tym okresie zwiększyły się o 39,2%. Wyższe przychody wynikały głównie z rosnącej kwoty miesięcznych wpłat zakładów pracy (wzrost o 36,5%) oraz wyższej dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa do PFRON m.in. na dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego wypłacane na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji, która wzrosła w tym okresie o 55,2%.

(akta kontroli t. II str. 207, 213, 219, 322-325; t. IV str. 30-31)

Należności ogółem netto na koniec 2023 r. wyniosły 97 233,3 tys. zł i były wyższe od planowanych o 19,7% i niższe o 12,3% od stanu na koniec 2022 r. Należności brutto (z kwotą odpisu aktualizującego ich wartość) wyniosły 1 017 566,0 tys. zł i były niższe o 3,4%, od stanu na koniec 2022 r. Wartość należności wymagalnych Funduszu na koniec 2023 r. wynosiła 657 644,2 tys. zł.

W 2023 r. w drodze decyzji Prezesa Zarządu PFRON udzielonych zostało 481 ulg w spłacie należności Funduszu na łączną kwotę 39 124,4 tys. zł (kwota główna wraz z odsetkami). 354 decyzji dotyczyło rozłożenia należności na raty na kwotę 37 986,2 tys. zł, 110 decyzji umorzenia zaległości na 19,1 tys. zł, a 17 decyzji odroczenia terminu płatności na 1119,0 tys. zł.

(akta kontroli t. II str. 82, 84, 86, 177-186)

Badaniem objęto cztery sprawy dotyczące udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, w tym trzy o rozłożenie należności na raty i jedną o umorzenie należności na łączną kwotę 295,3 tys. zł, tj. 69,1% ogółu kwoty udzielonych ulg

⁷ Zmiana wprowadzona art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 173).

⁸ 6 083 868,7 tys. zł w 2020 r., 7 115 274,2 tys. zł w 2021 r., 7 116 332,7 tys. zł w 2022 r., 8 471 489,1 tys. zł w 2023 r.

w spłacie zakończonych decyzją / zawarciem umowy w 2023 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych.

(akta kontroli t. I str. 304-305; t. VI str. 399)

Badaniem pod kątem skuteczności i terminowości podejmowanych działań dotyczących dochodzenia należności przez PFRON objęto 15 spraw⁹ w kwocie 8864,2 tys. zł. Wyboru dokonano w sposób celowy, z uwzględnieniem wartości należności, spośród decyzji nakazujących zwrot środków i określających wysokość zobowiązania wydanych w 2023 r. W badanej próbie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu do przedawnienia należności PFRON (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. IV str. 210-211)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opieszałym podejmowaniu działań zmierzających do odzyskania należności Funduszu, w wyniku czego w jednej z 15 badanych spraw dopuszczono do przedawnienia należności z tytułu obowiązkowych wpłat na łączną kwotę 344,7 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp. Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W przypadku podmiotu o nr. PFRON 28V1326G3 Departament ds. Wpłat, w związku z rejestracją podmiotu w bazie PFRON, 2 lutego 2023 r. przekazał prośbę o złożenie zaległych deklaracji / informacji miesięcznych. Postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązań strony za okresy od grudnia 2017 r. do kwietnia 2020 r. zostało wszczęte 29 września 2023 r. w związku z niedopełnieniem przez stronę obowiązku złożenia deklaracji i dokonania wpłat. Decyzja została wydana 28 listopada 2023 r. i w tym samym dniu Prezes Zarządu PFRON postanowił o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej za okres od grudnia 2017 r. do listopada 2018 r. na łączną kwotę 344,7 tys. zł w związku z terminem ich przedawnienia przypadającym na 31 grudnia 2023 r. Tytuł wykonawczy został wystawiony 13 grudnia 2023 r., a środek egzekucyjny został zastosowany 8 stycznia 2024 r., tym samym nie doszło do przerwania biegu przedawnienia w myśl art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej.

23 lutego 2024 r. przygotowany został wniosek o wykorzystanie odpisu aktualizującego wartość należności z tytułu wpłat na PFRON za ww. okresy na kwotę 344,7 tys. zł.

Dyrektor Departamentu ds. Wpłat nie wyjaśniła, dlaczego postępowanie nie zostało wszczęte wcześniej niż trzy miesiące przed terminem przedawnienia należności za okres od grudnia 2017 r. do listopada 2018 r. Wskazała, że podmiot został zarejestrowany w bazie PFRON 2 lutego 2023 r. i w tym samym dniu PFRON skierował do strony pismo z prośbą o złożenie zaległych deklaracji / informacji miesięcznych. Kolejną czynnością w sprawie było wezwanie z 5 września 2023 r. o uzupełnienie dokumentacji i złożenie wyjaśnień w ramach prowadzonych czynności sprawdzających na podstawie art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli t. II str. 77; t. IV str. 217-298)

⁹ 10 spraw z Departamentu ds. Wpłat, cztery sprawy z Departamentu ds. Rynku Pracy i jedna sprawa z Departamentu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi (dalej: DWOP).

1.2 Wykonanie planu kosztów

Koszty ujęte w planie finansowym PFRON na 2023 r. według ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.¹⁰ wyniosły 8 400 507,0 tys. zł i w trakcie roku zostały zwiększone do 8 687 132,0 tys. zł, tj. o 3,4%. Plan finansowy PFRON na 2023 r. był w trakcie roku zmieniany łącznie 22 razy uchwałami Zarządu PFRON, z czego siedem zmian wymagało uzyskania zgody Ministra Finansów w związku z przesunięciami środków między poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej. Jedna z siedmiu wyżej wymienionych zmian skutkowałą zwiększeniem planowanych kosztów w związku z uzyskaniem wyższych od planowanych przychodów z tytułu wpłat na PFRON.

(akta kontroli t. VI str. 27, 38, 62, 73, 93, 127, 400)

Badaniem objęto sześć zmian¹¹ dokonanych w planie finansowym PFRON w 2023 r. w celu ustalenia zgodności przeprowadzania zmian z zasadami określonymi w art. 29 ust. 9-11 ufp oraz z celami działania państwowego funduszu celowego. Poszczególne zmiany w planie finansowym dotyczyły przesunięcia:

- w § 6260 kwoty 728,0 tys. zł w związku z potrzebą zabezpieczenia środków na wypłatę dofinansowania w ramach dwóch umów zawartych w latach poprzednich w ramach programu „Dostępność ponad barierami”;
- w ramach poszczególnych paragrafów planu na kwotę 85 400,0 tys. zł, w tym m.in. w związku z przewidzianą na marzec 2023 r. pierwszą turą naborów wniosków w ramach programu „Samodzielność – Aktywność – Mobilność” Mobilność osób z niepełnosprawnością¹². W związku z potrzebą zabezpieczenia środków na ten cel, dokonano zwiększenia w § 3030 z 20 000,0 tys. zł do 100 000,0 tys. zł;
- w ramach poszczególnych paragrafów planu na kwotę 121 417,0 tys. zł m.in. w związku z realizacją programów wspieranych ze środków pomocowych UE oraz programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON;
- pomiędzy paragrafami na łączną kwotę 53 345,0 tys. zł i wymagała uzyskania zgody Ministra Finansów. Przesunięcie środków było związane z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 maja 2023 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym¹³, które zwiększyło kwotę dofinansowania kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika warsztatu terapii zajęciowej;
- pomiędzy paragrafami na łączną kwotę 432 580,0 tys. zł i wymagała uzyskania zgody Ministra Finansów. Zmiana dotyczyła m.in. dokonania zmniejszenia 150 000,0 tys. zł ujętych w § 3030 na realizację programu SAM Mobilność i zwiększenia o tę kwotę w § 6270¹⁴ po uzyskaniu zgody Ministra Finansów. W projekcie planu finansowego na 2023 r. na ten cel w § 3030 ujęto kwotę 20 000,0 tys. zł, która następnie w pierwszej połowie 2023 r. została zwiększona do 150 000,0 tys. zł w związku z dużym zainteresowaniem programem.

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że po ponownej analizie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm., dalej: ustawa budżetowa.

¹¹ Zmiany z: 14 i 17 lutego 2023 r., 30 marca 2023 r., 13 czerwca 2023 r., 21 lipca 2023 r. i 20 listopada 2023 r.

¹² Dalej: SAM Mobilność.

¹³ Dz. U. poz. 1066.

¹⁴ § 3030 to „Różne wydatki na rzecz osób fizycznych”, a § 6270 „Dotacja z państwowego funduszu celowego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”.

pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵, w wyniku której stwierdzono, że § 3030 obejmuje wyłącznie wydatki osobowe i niektóre wydatki z tytułu świadczeń rzeczowych, natomiast nie obejmuje wydatków majątkowych (inwestycyjnych), które są realizowane w ramach tego programu poprzez udzielanie dofinansowania zakupu samochodu, Zarząd PFRON podjął decyzję o przesunięciu pomiędzy paragrafami.

NIK zwraca uwagę, że zarówno pierwotnie wybrany § 3030, jak również § 6270 nie były prawidłowe. Program SAM Mobilność nie dotyczył różnych wydatków na rzecz osób fizycznych w rozumieniu rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej. W ramach tego programu udzielane było dofinansowanie, a nie dotacje, w związku z czym § 6270 również nie był właściwym. Konsekwencją przyjęcia błędnych założeń już na etapie przygotowania projektu planu finansowego jest stwierdzona nieprawidłowość dotycząca sprawozdań budżetowych Funduszu za 2023 r. (opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 2. Sprawozdawczość*);

- pomiędzy paragrafami w układzie kasowym na łączną kwotę 10 203,0 tys. zł i wymagała uzyskania zgody Ministra Finansów. Zmiany były dokonywane m.in. z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w pozycji dotyczącej wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanej próbie zmian dokonywanych w 2023 r. w planie finansowym PFRON.

(akta kontroli t. II str. 16-17; t. V str. 88-133, 200-242, 318-348, 399-447; t. VI str. 253-307)

Koszty realizacji zadań Funduszu ogółem na koniec 2023 r. wyniosły 7 574 898,5 tys. zł, co stanowiło 90,2% kosztów ujętych w planie finansowym w ustawie budżetowej i 87,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r., koszty były wyższe o 14,1%.

Największy kwotowy udział we wzroście kosztów Funduszu rok do roku stanowiły: przelewy redystrybucyjne (wzrost o 296 384,9 tys. zł, tj. o 18,4%), programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej (wzrost o 246 028,9 tys. zł, tj. o 67,0%), dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (wzrost o 206 877,9 tys. zł, tj. o 6,3%) i zadania zlecane (wzrost o 155 441,8 tys. zł, tj. o 27,9%).

Koszty Funduszu w latach 2020-2023 wykazywały tendencję wzrostową i w całym okresie zwiększyły się z 5 875 067,3 tys. zł do 7 574 898,5 tys. zł – tj. o 28,9%. Udział kosztów własnych Funduszu w latach 2020-2023 w kosztach Funduszu ogółem wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 6,0%, 5,5%, 5,4% i 5,4%. Pod względem kwotowym koszty własne w powyższym okresie wzrosły z 354 268,1 tys. zł do 406 405,9 tys. zł, tj. o 14,7%. W tym okresie koszty bezpośrednio związane z realizacją zadań PFRON wzrosły z 5 520 799,2 tys. zł do 7 168 492,6 tys. zł, tj. o 29,8%. Tym samym dynamika wzrostu kosztów bezpośrednio związanych z realizacją zadań Funduszu była o 15,1 p.p. wyższa od dynamiki wzrostu kosztów własnych.

(akta kontroli t. II str. 206-223, 322-325)

Struktura kosztów PFRON w 2023 r. przedstawiała się następująco:

- dotacje na realizację zadań bieżących – 4 591 285,0 tys. zł, tj. 60,6% kosztów, wzrost o 10,6% w porównaniu do 2022 r.,
- przelewy redystrybucyjne – 1 908 382,7 tys. zł, tj. 25,2% kosztów, w tym na realizację zadań przez samorządy powiatowe (bez środków przekazywanych na pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań przez samorządy powiatowe) –

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej.

- 1 527 927,9 tys. zł, tj. 20,2% kosztów, wzrost całej kategorii kosztów o 18,4% w porównaniu do 2022 r.,
- koszty własne – 406 405,9 tys. zł, tj. 5,4% kosztów, wzrost o 14,2% w porównaniu do 2022 r.,
 - koszty inwestycyjne – 356 589,1 tys. zł, tj. 4,7% kosztów, wzrost o 212,4% w porównaniu do 2022 r.,
 - transfery na rzecz ludności – 225 322,1 tys. zł, tj. 3,0% kosztów, w całości przeznaczone na wydatki na rzecz osób fizycznych, spadek o 14,5% w porównaniu do 2022 r.,
 - środki z UE – 86 334,6 tys. zł, tj. 1,1% kosztów, spadek o 38,3% w porównaniu do 2022 r.

(akta kontroli t. II str. 181-186)

Struktura kosztów własnych PFRON przedstawiała się następująco:

- wynagrodzenia – 95 829,0 tys. zł, tj. 23,6% kosztów własnych, w tym wynagrodzenia osobowe – 94 365,7 tys. zł (23,2% kosztów własnych) i wynagrodzenia bezosobowe – 1463,3 tys. zł, wzrost całej kategorii kosztów o 7,5% w porównaniu do 2022 r.,
- zakup usług – 108 739,3 tys. zł, tj. 26,8% kosztów własnych, wzrost o 141,3% w porównaniu do 2022 r.,
- składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy oraz wpłaty na pracownicze plany kapitałowe – 17 727,9 tys. zł, tj. 4,4% kosztów własnych, wzrost o 8,1% w porównaniu do 2022 r.,
- pozostałe – 184 109,7 tys. zł, tj. 45,3% kosztów własnych (spadek o 10,2% w porównaniu do 2022 r.), w tym odpis aktualizujący wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności – 144 972,6 tys. zł, (35,7% kosztów własnych) i amortyzacja – 13 244,7 tys. zł, (3,3% kosztów własnych).

(akta kontroli t. II str. 183-184)

Wzrost kosztów w 2023 r., w tym kosztów własnych Funduszu, uzasadniano uruchomieniem nowych działań w ramach programu „Samodzielność – Aktywność – Mobilność”¹⁶, na który PFRON w 2021 r. otrzymał 800 000,0 tys. zł w formie wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy. Środki te miały być wykorzystane w latach 2022-2024. Wyższe koszty zaplanowano także w związku z utrzymującymi się stawkami stóp procentowych oraz wskaźnikiem inflacji, które łącznie mogły przyczynić się do wzrostu oczekiwanych przez wykonawców stawek wynagrodzeń.

(akta kontroli t. V str. 4-23)

Niższe wykonanie kosztów w 2023 r. w porównaniu do kwot ujętych w planie po zmianach dotyczyło następujących pozycji:

- programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, wykonano 50,4% planu po zmianach (613 361,6 tys. zł z 1 217 496,0 tys. zł). Niskie wykonanie było związane m.in. programem SAM Mobilność, na który w planie finansowym przeznaczono 500 000,0 tys. zł, a faktycznie wypłacono środki w wysokości 113 505,9 tys. zł. Charakter programu umożliwia osobom fizycznym rozliczenie dofinansowania w okresie do 15 miesięcy od zawarcia umowy z Funduszem;
- środki otrzymane z UE, wykonano 81,9% planu po zmianach (86 334,6 tys. zł z 105 427,0 tys. zł). Było to spowodowane m.in. niepełnym wykorzystaniem środków przez grantobiorców, nierozliczeniem niektórych umów grantowych,

¹⁶ Dalej: SAM.

niższych od przyjętego poziomem wykorzystania środków przez partnerów w projektach i niższym od przyjętego poziomem faktycznego wynagrodzenia za usługi realizowane w projektach;

- wydatków i zakupów inwestycyjnych własnych, wykonano 36,0% planu po zmianach (15 901,4 tys. zł z 44 121,0 tys. zł). Powodem niskiego wykonania planu były m.in. przedłużające się postępowania przetargowe, w wyniku czego zaplanowane na 2023 r. koszty będą ponoszone w latach kolejnych;
- odpisu aktualizującego wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek, odsetek od pożyczek oraz innych należności, wykonano 52,4% planu po zmianach (144 972,6 tys. zł z 276 441,0 tys. zł). Niższe wykonanie wynikało m.in. z wyższej od planowanej bieżącej ściągalsności należności PFRON, w tym zwłaszcza z tytułu wpłat obowiązkowych.

(akta kontroli t. II str. 86; t. IV str. 73, 75, 113-114, 146)

Badaniem objęto próbę kosztów¹⁷ w kwocie 32 289,4 tys. zł, co stanowiło 0,4% kosztów poniesionych przez PFRON w 2023 r., z czego 17 362,6 tys. zł koszty współfinansowane ze środków UE, 9371,1 tys. zł koszty bieżące, a 5555,7 tys. zł stanowiły koszty inwestycyjne. Doboru próby dokonano metodą MUS z wygenerowanych z systemu księgowego PFRON zapisów i dowodów księgowych, tj. 64 dowodów księgowych na kwotę 32 289,4 tys. zł.

Stwierdzono, że poniesione koszty były zgodne z planem finansowym oraz z obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami¹⁸. Koszty zostały poniesione w sposób legalny, celowy i gospodarny, a ich udokumentowanie było prawidłowe. Płatności dokonywane były zgodnie z terminami określonymi w umowach i zaakceptowane przez Głównego Księgowego oraz przez Pełnomocnika Zarządu Funduszu. Dowody księgowe weryfikowano pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie zadekretowano do ujęcia w księgach rachunkowych, zgodnie ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹.

(akta kontroli t. I str. 456-483, 497-498; t. II str. 38-41; t. VI str. 400)

Badaniem objęto dwie umowy²⁰ cywilnoprawne na kwotę 102,0 tys. zł zawarte w 2023 r. na świadczenie usług informacyjno-promocyjnych. Umowa o dzieło na kwotę 100,0 tys. zł dotyczyła wykonywania w 2023 r. materiałów filmowych dokumentujących wydarzenia realizowane przez Fundusz. Płatność była dokonywana za każdy przygotowany materiał w kwocie 2,2 tys. zł do końca roku lub do wyczerpania kwoty określonej w umowie. Łącznie PFRON z tytułu ww. umowy poniósł koszty w wysokości 90,2 tys. zł za 41 materiałów filmowych wykonanych do końca 2023 r.

Druga umowa o dzieło na kwotę 2,0 tys. zł dotyczyła wykonania artykułu naukowego, dotyczącego sztuki tworzonej przez osoby z niepełnosprawnościami.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zlecenia i realizacji działań informacyjno-promocyjnych w 2023 r.

(akta kontroli t. IV str. 299-414)

Badaniem objęto również koszty sfinansowane z dotacji budżetu państwa w łącznej kwocie 40 684,7 tys. zł na zadania określone:

¹⁷ Z wyłączeniem amortyzacji, wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz kosztów poniżej 1000 zł.

¹⁸ Zgodnie z Polityką rachunkowości PFRON wprowadzoną zarządzeniem nr 24/2023 Prezesa PFRON z 28 marca 2023 r. zmienioną zarządzeniem nr 45/2023 z 5 lipca 2023 r. Instrukcja w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych w PFRON wprowadzona zarządzeniem nr 1/2017 Prezesa PFRON z 5 stycznia 2017 r.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

²⁰ Umowy nr 2023/02/29/N i 2023/07/318/N.

- w art. 33b ustawy o rehabilitacji, tj. na przekazywanie środków Funduszu na wnioski dysponenta zakładowego funduszu aktywności lub zakładowego funduszu rehabilitacji, w kwocie 20 313,5 tys. zł, co stanowiło 49,4% poniesionych na ten cel kosztów z dotacji celowej,
- w art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, tj. na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ustawowych zwolnień z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji, w kwocie 20 371,2 tys. zł, co stanowiło 100,0% poniesionych na ten cel kosztów z dotacji.

Koszty z dotacji celowej były ponoszone zgodnie z umową zawartą z Ministrem.

(akta kontroli t. II str. 326)

W planie postępowań o udzielenie zamówień na 2023 r. w Funduszu ujęto 21 postępowań na dostawy i usługi o wartości zamówienia mniejszej niż progi unijne oraz 14 postępowań na dostawy i usługi o wartości zamówienia równej lub przekraczającej progi unijne. Fundusz wywiązał się z obowiązku publikowania i aktualizowania planu postępowań o udzielenie zamówień na 2023 r.²¹.

W 2023 r. na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²² Fundusz przeprowadził 32 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. 19 klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne oraz 11 o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, dwa na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o których mowa w art. 359 i art. 392 ust. 1 Pzp. Plan postępowań o udzielenie zamówień w 2023 r. został zrealizowany w całości²³, co skutkowało zawarciem umów o łącznej wartości 68 616,3 tys. zł netto²⁴. W Funduszu w 2023 r. udzielono dwóch zamówień z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp na łączną kwotę netto 2511,0 tys. zł, których przedmiotem było nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 6 Pzp. Na podstawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień w PFRON²⁵ udzielono także zamówień klasycznych, których wartość była mniejsza niż 130,0 tys. zł, na łączną kwotę 7877,0 tys. zł netto. PFRON stosownie do wymogu art. 82 ust. 4 Pzp przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie z udzielonych zamówień w 2023 r.

(akta kontroli t. I str. 149-197, 210-283; t. IV str. 592-620)

Prawidłowość stosowania w 2023 r. procedur udzielania zamówień publicznych Funduszu zbadano na podstawie pięciu przeprowadzonych postępowań, z których dwa były udzielone na podstawie Pzp, a trzy w oparciu o wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych. Łączna kwota zawartych umów wyniosła 5429,8 tys. zł (4418,5 tys. zł netto), natomiast koszty poniesione w 2023 r. wyniosły 4438,2 tys. zł brutto²⁶. Badaniu poddane zostały następujące postępowania:

- zamówienie nr 2023/12/585 o wartości 121,5 tys. zł brutto (98,8 tys. zł netto) na udzielenie licencji na aplikację Skaner podatności Tenable Nessus Expert wraz ze

²¹ Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2023 opublikowano na stronie BIP Funduszu 3 marca 2023 r., kolejne aktualizacje: 28 marca 2023 r., 17 lipca 2023 r., 31 sierpnia 2023 r., 12 września 2023 r., 16 września 2023 r. i 27 grudnia 2023 r.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: Pzp.

²³ W 2023 r. Fundusz zrealizował cztery postępowania wynikające z planu postępowań o udzielenie zamówień na 2022 r. natomiast siedem postępowań przewidzianych w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2023 r. zostało zakończonych w 2024 r.

²⁴ Dziewięć przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego – w art. 132 Pzp; 21 w trybie podstawowym – art. 275 pkt 1-2 Pzp; dwa z wolnej ręki – art. 214 ust. 1 pkt 7 Pzp).

²⁵ Uchwała nr 1/2022 Zarządu PFRON z dnia 4 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez PFRON, dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

²⁶ Wartość zbadanych zamówień w kwotach brutto stanowiła 6,0% ogółu udzielonych w 2023 r.

wsparciem 24/365 Producenta, na okres 48 miesięcy – zrealizowane na podstawie zapytania ofertowego, do którego nie stosowano przepisów Pzp;

- zamówienie nr 2023/07/303 o wartości 140,2 tys. zł brutto (114,0 tys. zł netto) na wykonanie mobilnego wydzielenia powierzchni archiwum zakładowego w celu zabezpieczenia przechowywanej dokumentacji przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą wraz z udzieleniem gwarancji na całość wykonanych prac oraz materiałów na okres 12 miesięcy – zrealizowane na podstawie zapytania ofertowego, do którego nie stosowano przepisów Pzp;
- zamówienie nr 2023/03/96 o wartości 58,7 tys. zł brutto (51,7 tys. zł netto) na organizację dla maksymalnie 50 pracowników PFRON szkolenia „zamykanie projektu unijnego PO WER wraz z zajęciami integrującymi zespół” – zrealizowane na podstawie zapytania ofertowego, do którego nie stosowano przepisów Pzp, współfinansowane z środków UE w ramach projektu pn. „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”²⁷;
- zamówienie nr 2023/04/141 o wartości 196,8 tys. zł brutto (160,0 tys. zł netto) na wykonanie badania ewaluacyjnego projektu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych” – zamówienie udzielone w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 Pzp), współfinansowane z środków UE w ramach projektu pn.: „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”;
- zamówienie nr 2023/09/348 o wartości 4912,6 tys. zł brutto (3994,0 tys. zł netto) na dostawę i przeniesienie na zamawiającego własności komputerów przenośnych – zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego (art. 132 Pzp). Część zamówienia była współfinansowana z środków UE w ramach projektu pn. „Uniwersalna platforma do projektowania i realizacji programów wsparcia osób niepełnosprawnych wraz ze zintegrowanym modułem analitycznym – System IPFRON+”.

Wszystkie zbadane postępowania do przeprowadzenia, których zastosowanie miało Pzp zostały zrealizowane zgodnie z wymaganiami ustawy. Fundusz prawidłowo wywiązał się m.in. z obowiązku rzetelnego oszacowania wartości zamówienia, publikacji wymaganych ogłoszeń i informacji (w tym: ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o wyniku postępowania, informacje o złożonych ofertach), sporządzenia szacunkowej wartości zamówienia, powołania komisji przetargowej oraz złożenia wymaganych oświadczeń przez osoby biorące udział w postępowaniu oraz prowadzenia protokołu postępowania, natomiast zamówienia publiczne poniżej równowartości kwoty 130,0 tys. zł netto zrealizowane zostały zgodnie z wymogami Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli t. IV str. 621-632; t. VI str. 400)

W 2023 r. Fundusz otrzymał również dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – na koszty bieżące i majątkowe. W przypadku kosztów bieżących wykonanie wyniosło 31 732,7 tys. zł, co stanowiło 244,0% planu po zmianach i 391,5% wykonania z 2022 r. Z kolei wykonanie kosztów majątkowych wyniosło 3974,1 tys. zł, co stanowiło 37,2% planu po zmianach i 45,9% wykonania z 2022 r.

(akta kontroli t. II str. 181-186)

Fundusz w 2023 r. realizował 12 projektów wspieranych ze środków pomocowych UE – art. 47 ust 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji – 11 projektów na podstawie umów

²⁷ Dalej: projekt PO WER door-to-door.

o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój²⁸ oraz jeden projekt na podstawie umowy o dofinansowanie projektu w ramach Programu Fundusze Europejskie Dla Rozwoju Społecznego²⁹. Na wykonanie ww. przedsięwzięć Fundusz zaplanował 99 612,7 tys. zł, w tym 13 278,0 tys. zł ze środków własnych. W celu weryfikacji zgodności poniesionych przez Fundusz kosztów finansowanych ze środków UE z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie szczegółowemu badaniu poddano projekt pt.: „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych” współfinansowanego w ramach POWER³⁰. W projekcie przewidziano 64 413,0 tys. zł wydatków kwalifikowanych, z czego 54 287,0 tys. zł pochodziło ze środków europejskich, natomiast 10 126,0 tys. zł z tytułu środków dotacji celowej³¹. W okresie objętym kontrolą zrealizowano dwa zadania przewidziane w ww. projekcie, tj. zadanie nr 3 – realizacja indywidualnych projektów przez grantobiorców i zadanie nr 4 – przygotowanie i przeprowadzenie ewaluacji projektu.

Badaniu poddano dokumentację dotyczącą trzech umów³² na łączną kwotę 2292,0 tys. zł na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego³³ projektu grantowego obejmującego wdrożenie usług transportowych door-to-door i dokonania adaptacji architektonicznych dla osób z potrzebą wsparcia mobilności oraz zamówienie publiczne udzielone w trybie podstawowym na wykonanie badania ewaluacyjnego ww. projektu o wartości 196,8 tys. zł. Zbadane koszty były zgodne z kategoriami kosztów wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie projektu i z zatwierdzonym budżetem projektu. Wszystkie koszty zostały poniesione w okresie kwalifikowalności oraz dokonano ich w sposób oszczędny. Zamówienie publiczne dotyczące ewaluacji projektu dokonano we właściwym trybie wynikającym z ustawy Pzp, co szczegółowo zostało opisane przy badaniu prawidłowości stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przez Fundusz w 2023 r.

(akta kontroli t. IV str. 631-632; t. VI str. 400)

PFRON w 2023 r. otrzymał dotację celową przekazaną przez Ministra na podstawie umowy z 3 stycznia 2023 r. w kwocie 1 193 500,0 tys. zł³⁴. Na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 26a ustawy o rehabilitacji, zaplanowano kwotę 1 080 000,0 tys. zł, z czego wykorzystano w 2023 r. 1 044 524,2 tys. zł, tj. 96,7%. Na przekazywanie środków dla dysponentów zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji, o czym mowa w art. 33b ustawy o rehabilitacji, zaplanowano kwotę 150 000,0 tys. zł³⁵, a wykorzystano 41 081,4 tys. zł, tj. 27,4% planu i 45,6% kwoty dotacji. Niskie wykorzystanie dotacji wynikało z mniejszego od planowanego zainteresowania tą formą wsparcia.

Na trzecie zadanie realizowane na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zaplanowano kwotę 23 500,0 tys. zł, a wykorzystano 20 358,3 tys. zł, tj. 86,6%.

²⁸ Dalej: POWER, m.in. projekty: „Wypracowanie i pilotażowe wdrożenie modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy”, „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”, „Trening orientacji przestrzennej dla osób niewidomych i słabowidzących (TOPON)”, „Dostępny samorząd – granty”, „Uniwersalna platforma do projektowania i realizacji programów wsparcia ON wraz ze zintegrowanym modulem analitycznym – System IPFRON+”.

²⁹ Dalej: PFERS, projekt „Projektowanie uniwersalnej kultury – dostępność w instytucjach kultury”.

³⁰ Umowa nr POWR.02.08.00-00-0041/19-00 z dnia 7 sierpnia 2019 r.

³¹ W 2023 r. na realizację projektu poniesiono koszty w wysokości 5361,0 tys. zł, z czego 843,0 tys. zł w ramach budżetu państwa.

³² Umowa nr 062/UDTD//2020/00020 na kwotę 380,0 tys. zł, umowa nr 094/UDTD//2021/00028 na kwotę 905,0 tys. zł, umowa nr 018/UDTD//2020/00081 na kwotę 1006,0 tys. zł.

³³ Dalej: jst.

³⁴ W drodze aneksu z 31 maja 2023 r. kwota dotacji została zwiększona z 850 000,0 tys. zł.

³⁵ W drodze aneksu z 31 maja 2023 r. kwota dotacji na to zadanie została zmniejszona do 90 000,0 tys. zł.

Środki dotacji były przekazywane przez dysponenta części w wysokości i terminach pozwalających na prawidłową realizację zadań przez Fundusz i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

PFRON 30 października 2023 r. dokonał zwrotu niewykorzystanej kwoty 3139,6 tys. zł przeznaczonej na zrekompensowanie gminom dochodów utraconych, a 28 grudnia 2023 r. kwoty 35 475,8 tys. zł przeznaczonej na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i 4918,6 tys. zł przeznaczonej na wypłatę środków dysponentom zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji.

(akta kontroli t. III str. 17-47)

Koszty wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych własnych – w tym koszty inwestycyjne własne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej – zostały ujęte w ustawie budżetowej w kwocie 45 318,0 tys. zł, a w wyniku zmian w planie finansowym uległy zmniejszeniu do 44 121,0 tys. zł. Przewidziano m.in. modyfikacje i rozwój systemów infrastruktury teleinformatycznej i systemów dziedzinowych, a także wyposażenie głównej serwerowni i remont serwerowni w oddziałach Funduszu. Wydatkowano 15 901,4 tys. zł, tj. 36% planu po zmianach.

Zrealizowane wydatki i zakupy inwestycyjne dotyczyły modyfikacji systemu ePFRON2, wykorzystywanego do składania deklaracji rozliczeniowych przez pracodawców, systemu NEO, w którym prowadzona jest ewidencja pracodawców zobowiązanych i zwolnionych z wpłat oraz rozliczane są wpłaty w oparciu o dokumenty składane przez pracodawców. Modyfikacje dotyczyły również systemu SOF2, w którym prowadzone są księgi rachunkowe Funduszu, systemu SOW wykorzystywanego do obsługi wniosków składanych w ramach programów / konkursów ogłaszanych przez PFRON, jak również systemu SODiR wspierającego realizację zadań związanych z wypłatą dofinansowań i refundacji.

W przypadku czterech zadań zaplanowanych przez Departament ds. Organizacyjnych dotyczących: wykonania kompleksowego projektu wykonawczego i rozpoczęcia I etapu remontu budynku Biura Funduszu (15 000,0 tys. zł), zakupu trzech samochodów w ramach wymiany floty pojazdów PFRON (420,0 tys. zł) i zakupu samochodu dostosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych (200,0 tys. zł), Fundusz odstąpił od ich realizacji w 2023 r. w związku z pismem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 23 listopada 2022 r., zobowiązującym dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych do wdrożenia w urzędach i w jednostkach podległych i nadzorowanych przez organ oszczędności w obszarach dotyczących zakupu mebli i samochodów, wydatków na prowadzone bądź planowane remonty oraz na organizację wydarzeń medialnych i promocyjnych. Zgodnie z pismem Szefa KPRM, wydatki na te cele w 2022 r. i w latach kolejnych powinny być dokonywane tylko w wyjątkowych sytuacjach oraz po uzyskaniu jego zgody.

(akta kontroli t. II str. 89-91; t. IV str. 142-145; t. V str. 21)

Zobowiązania PFRON na koniec 2023 r. wynosiły 76 513,4 tys. zł i były wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej i w planie po zmianach o 86,6%, a niższe od wykonania z 2022 r. o 5,8%. Na kwotę zobowiązań ogółem na koniec 2023 r. składały się zobowiązania z tytułu wpłat pracodawców na PFRON na kwotę 37 568,6 tys. zł (spadek o 2095,8 tys. zł wobec stanu na koniec 2022 r.) i z tytułu pozostałych zobowiązań na kwotę 38 944,8 tys. zł (spadek o 2616,0 tys. zł wobec stanu na koniec 2022 r.). PFRON nie posiadał na koniec 2023 r. zobowiązań wymagalnych oraz z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów.

(akta kontroli t. II str. 181-186, 303-315; t. IV str. 149-150)

W 2023 r. dysponent Funduszu nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19³⁶ lub polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Pomocy³⁷.

(akta kontroli t. I str. 21)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan Funduszu na początku 2023 r. wynosił 2 892 367,6 tys. zł, w tym środki pieniężne – 2 815 485,0 tys. zł, należności – 110 846,7 tys. zł i zobowiązania – 81 225,2 tys. zł. Stan funduszu na koniec 2023 r. wynosił 3 804 859,6 tys. zł, tj. o 123,5% więcej niż w planie po zmianach i o 31,5% więcej niż w 2022 r., w tym: środki pieniężne – 3 721 921,8 tys. zł, należności – 97 233,3 tys. zł, zobowiązania – 76 513,4 tys. zł. Średni stan środków pieniężnych z 12 miesięcy wynosił 3 467 335,6 tys. zł.

Wysoki stan środków pieniężnych pozostających w dyspozycji PFRON na koniec roku w porównaniu do zaplanowanego wynikał z wyższego od zaplanowanego wykonania przychodów Funduszu oraz o 12,8% niższego wykonania zaplanowanych kosztów.

(akta kontroli t. II str. 14-16, 182, 184, 249-302)

Na 31 grudnia 2023 r. w zarządzanie terminowe przekazano środki w wysokości 2 800 000,0 tys. zł, a w zarządzanie overnight 916 347,8 tys. zł. W trakcie roku średnio w zarządzanie terminowe i zarządzanie overnight przekazano środki pieniężne w kwocie odpowiednio 2 500 000,0 tys. zł i 882 000,4 tys. zł.

W trakcie roku złożono 52 depozyty terminowe, z czego 41 zostało zakończonych do 31 grudnia 2023 r., a 11 pozostawało aktywnych. W przypadku depozytów terminowych, których termin zakończenia przypadał na 2023 r., środki przekazywano na okres od 7 do 93 dni, przy średniej wynoszącej 69 dni. Oprocentowanie depozytów terminowych wynosiło od 5,0% do 6,1%. Nie wystąpiły przypadki złożenia dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

Nie stwierdzono przypadków, by przekazywanie w zarządzanie wolnych środków w zarządzanie terminowe utrudniało terminową realizację wypłat środków na cele i zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji. Nie stwierdzono również przypadków zapłaty przez Fundusz zobowiązań po terminie w okresie, w którym wolne środki zostały przekazane w zarządzanie terminowe. Wolne środki lokowano zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 4 i art. 78d ust. 2 ufp.

Fundusz w 2023 r. z tytułu gospodarowania wolnymi środkami z tytułu zarządzania terminowego osiągnął przychody w wysokości 109 357,1 tys. zł, a z tytułu zarządzania overnight 49 556,2 tys. zł.

(akta kontroli t. II str. 92, 181-186; 249-302; t. IV str. 418-419)

W celu zarządzania płynnością finansową w Funduszu opracowano procedurę do procesu nr 3.1.4 „Zarządzanie płynnością finansową Funduszu”, która zobowiązywała poszczególne jednostki organizacyjne PFRON odpowiedzialne za wpływy lub rozchody środków pieniężnych do bieżącego monitorowania stanu zrealizowanych i prognozowanych przychodów i wydatków PFRON w ujęciu kasowym. W przypadku,

³⁶ Na podstawie art. 65 ust. 16 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), Prezes Rady Ministrów mógł wydać jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ufp, w tym funduszom celowym, wiążące polecenie dokonania wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

³⁷ Na podstawie art. 14 ust. 22 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.), Prezes Rady Ministrów mógł wydać jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 ufp wiążące polecenie wpłaty środków na Fundusz Pomocy.

gdy stan środków pieniężnych Funduszu wraz ze środkami przekazanymi w zarządzanie Ministrowi Finansów osiągnąłby poziom poniżej 350 000,0 tys. zł, Departament ds. Finansowych powinien przekazać stosowną informację do innych jednostek organizacyjnych. W takiej sytuacji jednostki są zobowiązane do przygotowania i przekazania harmonogramu przychodów i wydatków na okres 10 dni roboczych liczonych po dniu sporządzenia.

(akta kontroli t. I str. 204-208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.4 Realizacja zadań

W 2023 r. Fundusz wykonywał plan finansowy w układzie zadaniowym w ramach dwóch funkcji państwa: 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny i 14. Rynek pracy.

W ramach pierwszej z funkcji, Fundusz realizował jedno zadanie, tj. 13.1 Pomoc i integracja społeczna, na które w planie finansowym po zmianach ujęto kwotę 3 927 258,0 tys. zł. Wykonanie na koniec roku wyniosło 3 203 637,9 tys. zł, tj. 81,6% planu po zmianach. Dla tego zadania wyznaczono cel przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, którego osiągnięcie było mierzone wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych, z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (cel i miernik zdefiniowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). W ramach powyższego zadania Fundusz w 2023 r. realizował jedno podzadanie – 13.1.3. Wyrównywanie szans zawodowych i integracja społeczna osób niepełnosprawnych z określonym dla niego miernikiem liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji społecznej. W planie po zmianach miernik ten zaplanowano w wysokości 911 578 osób, a wykonanie osiągnęło wartość 826 790 osób (90,7% planu po zmianach). Podzadanie było realizowane w ramach trzech działań:

- 13.1.3.1. Koordynacja i wspieranie rehabilitacji społecznej, realizowanej przez jst – celem było utrzymanie poziomu wsparcia osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej udzielanego za pośrednictwem jst, przyjęto miernik – liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem pośrednim w zakresie zadań rehabilitacji społecznej realizowanych przez jst. Koszty w planie po zmianach ujęto w wysokości 1 717 228,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 1 674 971,8 tys. zł (97,5% planu po zmianach). Miernik określono w wysokości 534 304 osób, a wykonanie wyniosło 439 449 osób (82,2% planu). Wykonanie miernika było uzależnione od realizacji zadań przez jst, które samodzielnie w formie uchwał decydowały o przeznaczeniu środków PFRON oraz o ich wysokości;
- 13.1.3.2. Wspieranie osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym – celem było utrzymanie poziomu wsparcia osób niepełnosprawnych zadaniami i programami realizowanymi przez PFRON w ramach rehabilitacji społecznej, przyjęto miernik – liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem dla poprawy w życiu społecznym. Koszty w planie po zmianach ujęto w wysokości 1 397 470,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 761 575,9 tys. zł (54,5% planu po zmianach). Miernik określono w wysokości 77 454 osób, a wykonanie wyniosło 64 143 osób (82,8% planu po zmianach). Niskie wykonanie kosztów i miernika wynikało m.in. z niskiego zainteresowania programami SAM Mieszkanie dla Absolwenta i SAM Dostępne mieszkanie oraz zawarciem umów na dofinansowanie skutkujących wypłatą środków dopiero w 2024 r. lub w latach kolejnych;
- 13.1.3.4. Wspieranie organizacji pozarządowych, realizujących zadania na rzecz osób niepełnosprawnych oraz tworzenie płaszczyzny współpracy – celem było

dotarcie za pośrednictwem organizacji pozarządowych do osób niepełnosprawnych biernych społecznie, przyjęto miernik – liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w ramach zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe. Koszty w planie po zmianach ujęto w wysokości 812 560,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 767 090,2 tys. zł (94,4% planu po zmianach). Miernik określono w wysokości 300 000 osób, a wykonanie wyniosło 323 198 osób (107,7% planu po zmianach). Na wyższe wykonanie miernika miała kontynuacja wsparcia realizowanego w ramach ofert dotyczących realizacji zadania publicznego w celu przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli t. II str. 225-232)

W ramach funkcji 14. Rynek pracy Fundusz w 2023 r. realizował jedno zadanie 14.1 Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu, na które w planie po zmianach przewidziano kwotę 4 759 874,0 tys. zł. Wykonanie na koniec 2023 r. wyniosło 4 371 260,6 tys. zł – 91,8% planu po zmianach. Dla tego zadania wyznaczono cel zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, którego osiągnięcie było mierzone wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %). Cel i miernik zostały zdefiniowane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. W ramach powyższego zadania Fundusz realizował jedno podzadanie – 14.1.5. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych z określonym dla niego miernikiem liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w zakresie rehabilitacji zawodowej. W planie po zmianach miernik ten zaplanowano na poziomie 393 387, a wykonanie osiągnęło wartość 354 555 (90,1% planu po zmianach). Podzadanie było realizowane w ramach trzech działań:

- 14.1.5.1. Wsparcie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu osób niepełnosprawnych, którego celem jest wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych wspartych działaniami PFRON, a przyjętym miernikiem jest liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem PFRON w okresie sprawozdawczym (okres n) w stosunku do liczby osób niepełnosprawnych objętych działaniami PFRON w poprzednim okresie sprawozdawczym (okres n-1). Koszty w planie po zmianach ujęto w wysokości 4 264 949,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 3 890 087,9 tys. zł (91,2% planu po zmianach). Miernik w planie po zmianach ujęto na poziomie 109,9%, a wykonanie wyniosło 98,0% (89,2% planu po zmianach). Niższe wykonanie miernika od planowanego wynikało m.in. z mniejszego od spodziewanego zainteresowania wnioskodawców formami wsparcia przypisanymi do powyższego działania, w tym wypłatą środków Funduszu dla dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji na podstawie art. 33b ustawy o rehabilitacji;
- 14.1.5.2. Wsparcie osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą oraz niepełnosprawnych rolników, którego celem jest utrzymanie poziomu wsparcia osób niepełnosprawnych prowadzących własną działalność gospodarczą oraz niepełnosprawnych rolników, a przyjętym miernikiem jest liczba osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą/rolniczą, objętych wsparciem, w stosunku do liczby osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą/rolniczą, objętych wsparciem w poprzednim okresie sprawozdawczym. Koszty w planie po zmianach ujęto w wysokości 152 006,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 147 206,1 tys. zł (96,8%). Miernik w planie po zmianach ujęto na poziomie 100,9%, a wykonanie wyniosło 101,3%;
- 14.1.5.3. Koordynacja i wspieranie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, realizowanej przez jst, którego celem jest utrzymanie poziomu wsparcia osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji zawodowej udzielanego za pośrednictwem jst, a przyjętym miernikiem jest liczba osób niepełnosprawnych

objętych wsparciem pośrednim w zakresie zadań rehabilitacji zawodowej realizowanych przez jst. Koszty w planie po zmianach ujęto w wysokości 342 919,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 333 966,6 tys. zł (97,4% planu po zmianach). Miernik w planie po zmianach ujęto w wysokości 9351 osób, a wykonanie wyniosło 8912 osób (95,3% planu po zmianach).

(akta kontroli t. II str. 225-232)

W ramach dwóch funkcji państwa Fundusz realizował w 2023 r. m.in. niżej wymienione zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji:

1. Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych realizowane na podstawie art. 26a-26c ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 3 600 000,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 3 481 730,6 tys. zł. 2 085 974,6 tys. zł (59,9%) przekazano zakładom pracy innym niż zakłady pracy chronionej (tzw. rynek otwarty), 1 395 694,0 tys. zł (40,1%) zakładom pracy chronionej (tzw. rynek chroniony), a 62,0 tys. zł przekazano zakładom mieszanym.

Liczba pracowników niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem na początku 2023 r. wynosiła 221 405 osób, a na koniec roku 214 415 osób, co stanowi kontynuację spadkowego trendu obserwowanego od 2020 r. Największy udział w spadku w trakcie 2023 r. liczby osób niepełnosprawnych objętych dofinansowaniem do wynagrodzeń stanowili pracownicy zgłoszeni przez podmioty z chronionego rynku pracy – 82 469 osób na początku roku i 77 401 na koniec roku. Liczba podmiotów wnioskujących o dofinansowanie utrzymywała się na zbliżonym poziomie przez cały rok – 32 774 na początku roku i 32 793 na koniec roku.

(akta kontroli t. IV str. 37-48)

2. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez 380 samorządów powiatowych oraz 16 samorządów wojewódzkich wraz z kosztami obsługi tych zadań, na które przeznaczono 1 911 448,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1 908 382,7 tys. zł (99,8% planu po zmianach), w tym 1 527 927,9 tys. zł na realizację zadań ustawowych przez samorzady powiatowe (bez kosztów obsługi) i 332 763,4 tys. zł na realizację zadań przez samorzady wojewódzkie (bez kosztów obsługi). Podział środków przypadający na poszczególne jst został dokonany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym³⁸. Największe koszty w związku z realizacją zadań ustawowych przez samorzady powiatowe zostały poniesione na dofinansowanie kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej (55,9% wykonania kosztów na realizację zadań przez powiaty), dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów (19,1%) i dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych (9,2%). W przypadku zadań ustawowych realizowanych przez samorzady wojewódzkie największy udział kosztów stanowiło dofinansowanie kosztów działania warsztatów aktywności zawodowej (69,1% wykonania kosztów na realizację zadań przez województwa) i dofinansowanie robót budowlanych, dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych (21,4%).

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. str. 20, 189, 193)

3. Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecane zgodnie z art. 36 ustawy o rehabilitacji fundacjom, organizacjom pozarządowym, a także kościelnym osobom prawnym, stowarzyszenia jst, spółdzielnie socjalne oraz spełniające szczególne warunki spółki akcyjne, spółki

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1605.

z o.o., kluby sportowe będące spółkami, na które w planie finansowym wg ustawy budżetowej przeznaczono kwotę 900 000,0 tys. zł, a w planie po zmianach 734 006,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 712 888,5 tys. zł (97,1% planu po zmianach). Łącznie w drodze otwartych konkursów ogłaszanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁹ w 2023 r. zawarto 1111 umów, tj. o 10,0% więcej niż w 2022 r.

Katalog działań⁴⁰ zlecanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji obejmował m.in. prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek i organizowanie i organizowanie i prowadzenie szkoleń dla tłumaczy języka migowego oraz tłumaczy-przewodników. Łącznie w ramach zadań zlecanych w 2023 r. wsparciem objęto 323 198 osób z zaplanowanych 300 000 osób.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 64-67)

Badaniem objęto dokumentację sześciu wniosków (z 28) o łącznej wartości 527,5 tys. zł, w ramach konkursów „Pokonamy bariery”, „Sięgamy po sukces”, „Działamy razem”. Stwierdzono, że:

- organizacje pozarządowe prawidłowo i terminowo rozliczyły otrzymane dofinansowania,
- PFRON rozliczył i zaakceptował złożone sprawozdania końcowe w terminach wynikających z art. 68gi ust. 1 ustawy o rehabilitacji,
- w księgach rachunkowych Funduszu nie ujmowano zaangażowania kwot wynikających z umów przez dwie jednostki organizacyjne PFRON skutkujących poniesieniem kosztów w 2024 r. lub w latach kolejnych, co stanowiło naruszenie zasad określonych w art. 40 ust. 2 pkt 2 ufp,
- Główna Księgowa Funduszu nie dokonywała wstępnej kontroli zawieranych umów, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w umowach ze zleceniobiorcami PFRON zawarł postanowienia (§ 6 ust. 6), które były sprzeczne z art. 152 ust. 2 ufp (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. II str. 1-8; t. VI str. 400)

4. Programy służące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON realizowane na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 1 217 496,0 tys. zł, a wydatkowano 613 361,6 tys. zł (50,4%). Sfinansowano realizację 16 programów⁴¹. Największe koszty poniesiono na realizację programu „Aktywny samorząd” – 233 697,0 tys. zł, „SAM Mobilność” – 113 505,9 tys. zł, „Dostępna przestrzeń publiczna” – 105 884,0 tys. zł, „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” – 58 922,3 tys. zł.

Dokonano weryfikacji w zakresie terminowości rozliczania przez PFRON sprawozdań końcowych złożonych w 2023 r. z realizacji wniosków zakończonych i rozliczonych w 2023 r. w ramach programów „Absolwent” i „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”. Stwierdzono, że w dwóch przypadkach⁴² na kwotę 533,0 tys. zł w ramach programu „Absolwent”, oraz w 12 przypadkach w ramach programu

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

⁴⁰ Katalog działań został określone w rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1945).

⁴¹ Programy te obejmowały m.in.: 1) Zajęcia klubowe WTZ, 2) Pilotażowy program „Rehabilitacja 25 plus”, 3) Pilotażowy program „Aktywny samorząd”, 4) Partnerstwo dla osób z niepełnosprawnościami, 5) Pilotażowy program „Absolwent”, 6) Centra informacyjno-doradcze dla osób z niepełnosprawnością, 7) Stabilne zatrudnienie – osoby niepełnosprawne w administracji i służbie publicznej, 8) Pilotażowy program „Dostępność ponad barierami”, 9) Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością, 10) Program SAM Mieszkanie dla absolwenta, 11) Program SAM Dostępne mieszkanie, 12) Program SAM Mobilność.

⁴² Wnioski nr: ABS/0000002/02/2019 na kwotę 345,8 tys. zł, ABS/0000001/14/2022 na kwotę 187,2 tys. zł.

„Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” nie zachowano 30-dniowego terminu dokonania rozliczeń sprawozdań końcowych, co było niezgodne z art. 152 ust. 2 ufp (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. II str. 37, 46-47, 57-63, 181-186; t. IV str. 96-99, 108-111, 114-115, 118-120; t. VI str. 400)

Badaniem objęto również dokumentację pięciu wniosków złożonych w programie „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” na kwotę 17 243,0 tys. zł, tj. trzech⁴³ z modułu III oraz dwóch z modułu II.

Stwierdzono, że wnioski złożone w ww. modułach zostały prawidłowo zrealizowane i terminowo rozliczone z otrzymanego dofinansowania.

Umowy zawierane pomiędzy wnioskodawcami, a PFRON w ramach programów „Absolwent” oraz „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” zawierały postanowienia, które były sprzeczne z art. 152 ust. 2 ufp (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. II str. 144, 153-156; t. VI str. 400)

5. Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne dla osób niepełnosprawnych wykonujących działalność gospodarczą i dla niepełnosprawnych rolników lub rolników zobowiązanych do opłacania składek za niepełnosprawnego domownika (art. 25a ust. 1 ustawy o rehabilitacji) – zaplanowano 139 614,0 tys. zł, a wydatkowano 138 826,4 tys. zł (99,4% planu po zmianach). W 2023 r. o wypłatę miesięcznej refundacji składek wystąpiło na początku roku 21 022 osób wykonujących działalność gospodarczą, a na koniec roku 21 216 osób. Z kolei o refundację składek niepełnosprawnym rolnikom lub rolnikom zobowiązanym do opłacenia składek za niepełnosprawnego domownika wystąpiło za I kwartał 2023 r. 2560 osób, a za IV kwartał 2369.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 50-55)

6. Realizacja działań wyrównujących różnice między regionami – zaplanowano 119 300,0 tys. zł, a wydatkowano 105 700,9 tys. zł (88,6% planu po zmianach). W programie przewidziano siedem obszarów wsparcia, z tego największe koszty zostały poniesione w ramach obszaru D – likwidacja barier transportowych (62,0% wykonania), w ramach obszaru F – tworzenie warsztatów terapii zajęciowej albo przeciwdziałanie degradacji infrastruktury istniejących warsztatów terapii zajęciowej (14,0% wykonania) i w ramach obszaru B – likwidacja barier w urzędach, placówkach edukacyjnych lub środowiskowych domach samopomocy w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym poruszania się i komunikowania (11,0% wykonania). Niższe wykonanie kosztów od planowanego wynikało m.in. z mniejszego od zakładanego zainteresowania tą formą wsparcia oraz z rezygnacji wnioskodawców z realizacji projektów. Łącznie w ramach programu beneficjentami było 27 937 osób z 30 000 planowanych.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 59-62)

7. Realizacja programów wspieranych ze środków pomocowych UE na rzecz osób niepełnosprawnych, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 112 398,0 tys. zł, a wydatkowano 90 695,4 tys. zł (80,7% planu po zmianach). W 2023 r. realizowano 11 projektów⁴⁴. Największe koszty zostały poniesione w związku z projektami „Wypracowanie i pilotażowego wdrożenia modelu kompleksowej rehabilitacji umożliwiającej podjęcie lub powrót do pracy” – 28 609,0 tys. zł, „Dostępny samorząd – granty” – 26 392,5 tys. zł i „Kultura bez barier” – 14 618,5 tys. zł. W zależności od projektu, niższe wykonanie kosztów od

⁴³ Umowy nr: PU3/000046/07/D na kwotę 2256,7 tys. zł, PU3/000023/05/D na kwotę 2801,8 tys. zł, PU3/000047/07/D na kwotę 2749,4 tys. zł w ramach modułu III oraz umowy nr: PU2/00002/02/D na kwotę 4345,3 tys. zł, PU2/00006/02/D na kwotę 5089,5 tys. zł.

⁴⁴ Projekty zostały wskazane w przypisie nr 20.

planowanego wynikało m.in. z niższymi od planowanych kosztów części działań w projektach oraz z niepełnego wykorzystania środków przez grantobiorców.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 72-75, 81, 83-89)

8. Zrekompensowanie gminom dochodów utraconych z tytułu zastosowania ustawowych zwolnień dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od czynności cywilnoprawnych, na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 47 000,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 40 716,7 tys. zł (86,6% planu po zmianach). Wypłata rekompensat została zrealizowana dwukrotnie: na podstawie wniosków gmin złożonych do dnia 25 marca 2023 r. według stanu na 31 grudnia 2022 r. w kwocie 19 890,3 tys. zł i na podstawie wniosków gmin złożonych do 31 lipca 2023 r. według stanu na 30 czerwca 2023 r. w kwocie 20 830,6 tys. zł. Łącznie o rekompensatę utraconych dochodów w trakcie roku wystąpiło 269 gmin z 280 zaplanowanych.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 49-50)

9. Zwrot kosztów budowy lub przebudowy związanej z modernizacją obiektów i pomieszczeń zakładu, transportowych i administracyjnych, dokonywany na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 14 142,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 7912,8 tys. zł (56,0% planu po zmianach). W ramach tego zadania dokonywano refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę prowadzącego zakład pracy chronionej lub będącego przedsiębiorstwem społecznym. Największy udział w strukturze kosztów poniesionych przez Fundusz na to zadanie stanowiła refundacja kosztów administracyjnych bieżących (48,9% wykonania), a następnie kosztów transportowych bieżących (25,1% wykonania) i kosztów transportowych inwestycyjnych (21,3% wykonania). Niższe wykonanie kosztów od planowanych było związane z późniejszym wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej⁴⁵, w wyniku których adresatami zadania stały się również przedsiębiorstwa społeczne. Planowane koszty bazowały na wstępnych kalkulacjach kosztów dokonywanych przez wnioskodawców, które były wyższe od kosztów faktycznie poniesionych przez zakłady pracy chronionej. Pomimo niskiego wykonania kosztów względem planu po zmianach, z refundacji skorzystały 222 zakłady pracy chronionej zatrudniające łącznie 16 778 osób niepełnosprawnych (w przeliczeniu na etaty) z 16 000 osób zaplanowanych.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 57-59, 172)

10. Dofinansowanie kosztów szkolenia, o których mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴⁶, realizowane na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o rehabilitacji – zaplanowano 4500,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 2355,6 tys. zł (52,4% planu). W ramach zadania dofinansowanie przyznawane było osobom uprawnionym – doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, członkom ich rodzin oraz osobom mającym stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi. Największy udział w kosztach stanowiło dofinansowanie szkoleń z zakresu polskiego języka migowego (87,8% wykonania) i szkoleń z zakresu sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (7,1% wykonania). Niskie wykonanie planu wynikało m.in. z rezygnacji beneficjentów z uczestnictwa w szkoleniu po podpisaniu umowy o dofinansowanie i refundacyjnego charakteru zadania, który powoduje, że za część szkoleń zrealizowanych pod koniec 2023 r. środki są zwracane przez Fundusz w kolejnym roku. W wyniku realizacji zadania ze wsparcia skorzystało 2437 osób z 3700 zaplanowanych.

(akta kontroli t. II str. 181-186; t. IV str. 71-72)

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 113.

⁴⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 20.

Fundusz w 2023 r. prowadził działalność kontrolną w obszarach dotyczących m.in.: dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (25 kontroli), środków przekazanych samorządom według algorytmu (osiem kontroli), zadań realizowanych na zlecenie Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe (sześć kontroli) łącznie zrealizowano 45 z 43 kontroli ujętych w planie i 2635 postępowań sprawdzających pracodawców zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji z 2500 zaplanowanych.

W porównaniu do 2022 r. liczba przeprowadzonych w 2023 r. kontroli zmniejszyła się o 75 i stanowiła 37,5% kontroli przeprowadzonych w roku poprzednim. W 2023 r. przeprowadzono także mniej postępowań sprawdzających niż w 2022 r., tj. 2635 wobec 3038 w roku ubiegłym. Niższa liczba zaplanowanych i przeprowadzonych kontroli wynikała z uchylecia z dniem 10 marca 2023 r. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁷. Departament ds. Kontroli wstrzymał działania kontrolne dotyczące obszarów realizowanych na podstawie art. 22 oraz 26a-26c ustawy o rehabilitacji. Czynności kontrolne w wyżej wymienionych obszarach zostały wznowione 24 października 2023 r. wraz z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14 października 2023 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁸.

W wyniku przeprowadzonych kontroli zakwestionowano i zażądano zwrotu środków w łącznej wysokości 2553,7 tys. zł. Nieprawidłowości skutkujące żądaniem zwrotu środków stwierdzono w łącznie 31 kontrolach, w tym m.in. we wszystkich 25 kontrolach prowadzonych w obszarze dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

(akta kontroli t. II str. 102-104, 120-126; t. IV str. 150-153)

W 2023 r. zakończyło się 312 spraw sądowych prowadzonych w Funduszu, w tym 289 spraw administracyjnych, 21 karnych i dwie sprawy cywilne. 175 spraw zostało rozstrzygniętych na korzyść Funduszu, a kwota wynikająca z tych orzeczeń wyniosła 3904,6 tys. zł. W 137 sprawach rozstrzygniętych na niekorzyść Funduszu kwota do wypłaty przez Fundusz ogółem wyniosła 494,6 tys. zł.

(akta kontroli t. IV str. 157-158)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych Funduszu w 2023 r. nie ujmowano zaangażowania wynikającego z zawartych umów przez DWOP w ramach zadań zleczanych i przez Departament ds. Polityki Regionalnej w ramach programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON⁴⁹, skutkujących poniesieniem kosztów w 2024 r. lub w latach kolejnych, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 2 ufp. Zgodnie z przywołanym przepisem plany kont państwowych funduszy celowych powinny uwzględniać wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające wydatki i koszty, w tym zaangażowanie środków. W załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 29.

⁴⁸ Dz. U. poz. 2283.

⁴⁹ Dalej: DPR.

celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰ wskazano, że do prowadzenia ewidencji zaangażowania wydatków budżetowych roku budżetowego jest przeznaczony konto pozabilansowe 998, a do zaangażowania wydatków budżetowych przyszłych lat konto pozabilansowe 999.

W 2023 r. w ramach zadań realizowanych przez DWOP Fundusz zawarł umowy na łączną kwotę 662 311,9 tys. zł, z czego do końca roku wypłacono 362 908,5 tys. zł. Natomiast DPR zawarł umowy na łączną kwotę 1 096 224,0 tys. zł, z czego do końca roku wypłacono 465 229,2 tys. zł. Należy wskazać, że pozostała kwota według umów ma być wypłacona w 2024 r. lub w latach kolejnych.

Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że w księgach rachunkowych Funduszu nie prowadzono ewidencji zaangażowania środków mogących skutkować poniesieniem kosztów w kolejnych latach ze względu na brak przepisów prawa nakładających taki obowiązek, a poszczególne jednostki organizacyjne są zobowiązane do prowadzenia tej ewidencji w programie PEŁNOMOCNIK. Dzięki temu na każdym etapie planistycznym znana jest wielkość w PFRON zaangażowania z tytułu zawartych umów.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że obowiązek prowadzenia ewidencji księgowej zaangażowania kwot wynikających z zawartych umów wynika wprost z przywołanych przepisów ufp oraz wydanego na podstawie tej ustawy rozporządzenia w sprawie rachunkowości, a prowadzenia tej ewidencji w programie PEŁNOMOCNIK jest niewystarczające, gdyż nie stanowi on księgi pomocniczej zgodnie z obowiązującą w Funduszu polityką rachunkowości.

(akta kontroli t. I str. 455; t. II str. 16, 35-36; t. VI str. 400)

2. Główna Księgowa Funduszu nie dokonała kontroli wstępnej wszystkich 114 umów zawartych w 2023 r. przez DWOP w ramach zadań zleczonych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji i przez DPR w ramach programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON⁵¹, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp. Zgodnie z przywołanym przepisem, główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych wykonuje obowiązki i ponosi odpowiedzialność w zakresie m.in. dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Główna Księgowa Funduszu wyjaśniła, że nie dokonywała wstępnej kontroli ww. umów, albowiem zadanie to realizowali pełnomocnicy Prezesa Zarządu PFRON przy wykorzystaniu księgi pomocniczej MIDAS. Jeżeli dana umowa nie mieściłaby się w limicie (planie finansowym jednostki organizacyjnej), nie byłoby możliwe jej zatwierdzenie.

NIK podkreśla, że art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp jednoznacznie określa obowiązki głównego księgowego w zakresie odnoszącym się do kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym i nie przewiduje w tym zakresie realizacji tego obowiązku przez pełnomocników Prezesa Zarządu PFRON.

(akta kontroli t. II str. 35-36, 107-109, 115-116)

3. W umowach ze zleceniobiorcami w konkursach „Pokonamy bariery”, „Sięgamy po sukces” i „Działamy razem” (§ 6 ust. 6 umów) oraz w programach „Absolwent” i „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” (§ 5 ust. 8 umów) PFRON zawarł postanowienia dotyczące rozliczenia dofinansowania w terminie 30 dni kalendarzowych od daty doręczenia kompletnego i prawidłowo sporządzonego

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

⁵¹ DWOP – trzy umowy, DPR – 111 umów.

sprawozdania z realizacji projektu, które były sprzeczne z art. 152 ust. 2 ufp, zgodnie z którym zatwierdzenie przez dysponenta rozliczenia dotacji⁵² w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Dyrektor DWOP wyjaśnił, że sformułowanie dotyczące kompletnego i prawidłowo sporządzonego sprawozdania, ma na celu podkreślenie i zwrócenie uwagi zleceniobiorcy na istotę i wagę poprawności i kompletności dokumentacji, w kontekście dochowania terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp. Podkreślił, że ww. postanowienie dodatkowo dyscyplinuje zleceniobiorców, co znacząco usprawnia proces rozliczania projektów.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. W art. 152 ust. 2 ufp jednoznacznie wskazuje, że zatwierdzenie przez dysponenta środków rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

(akta kontroli t. II str. 1-8; t. VI str. 400)

4. PFRON nie dochował 30-dniowego terminu na rozliczenie dwóch sprawozdań końcowych w ramach programu „Absolwent” (z 13) oraz 12 sprawozdań (z 97) w ramach programu „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”. Przekroczenie wyniosło 14 i 18 dni w programie „Absolwent” oraz od 5 do 96 dni w ramach programu „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”. Stanowiło to naruszenie przywołanego wyżej art. 152 ust. 2 ufp.

Zastępca Dyrektora DPR wyjaśnił, że w ramach programu „Absolwent” w pierwszym przypadku przyjęto omyłkowo ostateczny termin rozliczenia sprawozdania przez PFRON biorąc pod uwagę dni robocze, a nie kalendarzowe. W drugim przypadku przekroczenie terminu wynikało z nieobecności pracownika prowadzącego sprawę i koniecznością przejęcia sprawy przez kolejną osobę.

W przypadku programu „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” Zastępca Dyrektora DPR wyjaśnił, iż przekroczenie terminu zatwierdzania sprawozdań końcowych wynikało z kilkukrotnego wzywiania beneficjentów do składania wyjaśnień w ramach składanych rozliczeń. Wskazał, że wpływające sprostowania i wyjaśnienia beneficjentów powodowały kilkukrotną konieczność ponownej weryfikacji rozliczeń, pod kątem zgodności wydatków z kryteriami art. 44 ufp, zaś rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości wymagało uwzględnienia słusznego interesu beneficjentów, przy jednoczesnym zabezpieczeniu właściwego trybu postępowania PFRON. NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ przepisy ufp jednoznacznie określają, iż rozliczenie sprawozdania powinno trwać nie dłużej niż 30 dni, tj. od dnia złożenia sprawozdania końcowego do dnia jego rozliczenia i nie ma przy tym znaczenia, ile razy wzywano beneficjentów do składania wyjaśnień w ramach składanych rozliczeń. Należy przy tym również zaznaczyć, że uzupełnienie przez beneficjentów brakującej dokumentacji, a także ponowna weryfikacja rozliczeń powinny zostać zrealizowana we wskazanym w ustawie terminie.

(akta kontroli t. II str. 139-152)

OCENA CZĄSTKOWA

W realizacji planu finansowego w zakresie wykonania przychodów stwierdzono w jednej z 15 badanych spraw doprowadzenie do przedawnienia należności Funduszu w kwocie 344,7 tys. zł. W wyniku badania próby kosztów ponoszonych na wydatki bieżące, majątkowe i związane z realizacją zadań stwierdzono, że były one ponoszone zgodnie z planem finansowym Funduszu. PFRON prawidłowo udzielał zamówień publicznych w trybie Pzp i z wyłączeniem

⁵² Są to środki, o których mowa w art. 127 ust. 2 ufp.

stosowania tej ustawy, jak również zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 4 i art. 78d ust. 2 ufp gospodarował wolnymi środkami poprzez przekazywanie je w zarządanie do Ministra Finansów.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieujmowania w księgach rachunkowych Funduszu kwot zaangażowania z tytułu umów zawartych przez dwie jednostki organizacyjne PFRON oraz nieprzeprowadzenie w przypadku wszystkich 114 umów zawartych w 2023 r. przez DPR i DWOP kontroli wstępnej, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp przez Główną Księgową Funduszu. Ponadto, w 14 przypadkach nie został dochowany 30-dniowy termin zatwierdzenia przez dysponenta środków rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym w ramach programów Absolwent” oraz „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością”, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 ufp.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta PFRON:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2023 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Stwierdzono, że kwota 113 505,9 tys. zł została ujęta na niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, co miało wpływ na treść merytoryczną sprawozdań Rb-33 i Rb-40 (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Realizacja opracowanego planu rzeczowo-finansowego w Funduszu była monitorowana z wykorzystaniem procedur dotyczących sprawozdawczości w układzie tradycyjnym/zadaniowym oraz sprawozdawczości rzeczowo-finansowej. Pierwsza z wymienionych procedur zobowiązywała poszczególne jednostki organizacyjne Funduszu do przygotowywania i przekazywania kwartalnych informacji o zrealizowanych przychodach oraz poniesionych kosztach na realizację zadań, wydatków bieżących oraz inwestycyjnych. Druga z wymienionych procedur dotyczyła przygotowania sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego za dany rok budżetowy. Jednostki Funduszu w ramach swoich właściwości przekazywały do Departamentu ds. Finansowych roczne sprawozdania z realizacji planu finansowego oraz w zakresie działalności PFRON. Sprawozdanie za 2023 r. zostało przedłożone 7 marca 2023 r. do zatwierdzenia Zarządowi PFRON, tj. w terminie umożliwiającym dochowanie dyspozycji zawartej w art. 50 ust. 6 pkt 8 ustawy o rehabilitacji.

(akta kontroli t. II str. 177-186, 317-321, 328-381; t. IV str. 2; t. VI str. 400)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujęciu w 2023 r. kosztów w wysokości 113 505,9 tys. zł na dofinansowanie dla osób fizycznych do zakupu samochodu osobowego dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnością udzielone w ramach programu SAM Mobilność w § 6270 „dotacja z państwowego funduszu celowego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”, tj. niezgodnie z charakterem kosztów, co stanowiło naruszenie rozporządzenia

w sprawie klasyfikacji budżetowej. W konsekwencji wykonanie w § 6270 zostało zawyżone o kwotę 113 505,9 tys. zł w sprawozdaniu Rb-33 za 2023 r., a także zawyżone o tę kwotę zostało wykonanie w sprawozdaniu Rb-40 za 2023 r. w części B, poz. III, 5 „Koszty inwestycyjne, w tym:” i 5.1. „dotacje inwestycyjne”. Zaniżeniu o powyższą kwotę w sprawozdaniu Rb-33 za 2023 r. uległo wykonanie w § 6360 „Środki z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”.

Dyrektor Departamentu ds. Finansowych wyjaśniła, że Zarząd PFRON podjął decyzję o ujmowaniu kosztów ponoszonych w ramach SAM Mobilność w § 6270 ze względu na fakt, że udzielane dofinansowanie jest związane z zakupem samochodu, czyli składnika majątku zaliczanego do VII grupy środków trwałych o okresie użytkowania dłuższym niż rok i o wartości powyżej 10,0 tys. zł. Natomiast koszty realizowane w ramach tego programu przez PFRON stanowią zapłatę za fakturę wystawioną na uczestnika programu, jednakże są wypłacane na rachunek bankowy osoby fizycznej, która otrzymała dofinansowanie (jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych), albo na rachunek bankowy podmiotu realizującego sprzedaż samochodu (również jednostka niezaliczana do sektora finansów publicznych).

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Rozstrzygnięcia, co do sposobu klasyfikowania kosztów w ramach klasyfikacji budżetowej powinny być dokonywane w oparciu o treść przepisów stanowiących podstawę poniesienia kosztu, a w przypadku SAM Mobilność również o treść zawartej umowy. W ramach tego programu udzielane jest dofinansowanie dla osób fizycznych, a wypłata środków następuje dopiero na podstawie faktury wystawionej przez sprzedawcę samochodu oraz wypełnionego i podpisanego protokołu odbioru⁵³ (§ 3 ust. 1 i 2 ramowego wzoru umowy)⁵⁴. W związku z faktem, że program SAM Mobilność nie ma charakteru dotacji, § 6270 nie jest właściwym do ujmowania kosztów ponoszonych w jego ramach przez Fundusz. Koszty te powinny być ujmowane i wykazywane w § 6360 w ewidencji księgowej i w sprawozdaniu Rb-33.

Należy również podkreślić, że Fundusz już na etapie sporządzania projektu planu finansowego na 2023 r. przyjął nieprawidłowe założenia dotyczące charakteru kosztów ponoszonych w ramach SAM Mobilność, przez co w planie finansowym włączonym do ustawy budżetowej nie uwzględniono wyodrębnionej pozycji kosztów inwestycyjnych przeznaczonych na realizację tego programu. Nieprawidłowość jest więc konsekwencją przyjęcia błędnej klasyfikacji kosztów w projekcie planu finansowego zaplanowanych na ten program, co zostało szerzej opisane w pkt. 1.2 w obszarze 1. Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. To z kolei spowodowało, że ewidencja księgowa prowadzona była na niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, ale zgodnie z planem finansowym. Sprawozdania Rb-33 i Rb-40 zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, lecz nie są wiarygodne z powodu błędnych założeń planu i sposobu ewidencjonowania tych kosztów.

⁵³ W przypadku wypłaty jednorazowej dofinansowanie wypłacane jest po przedłożeniu przez beneficjenta faktury końcowej wraz z wypełnionym i podpisanym protokołem odbioru. W przypadku wypłaty w transzach, wypłata pierwszej transzy w kwocie nie większej niż 50% udzielonego dofinansowania następuje po przedłożeniu faktury częściowej wraz z ważną umową sprzedaży i stosownym oświadczeniem złożonym przez beneficjenta i podmiot realizujący umowę sprzedaży, a druga transza jest wypłacana na podstawie faktury końcowej wraz z podpisanym protokołem odbioru.

⁵⁴ <https://www.pfron.org.pl/o-funduszu/programy-i-zadania-pfron/programy-i-zadania-real/samodzielnosc-aktywnosc-mobilnosc-mobilnosc-osob-z-niepelnosprawnoscia/komunikaty/ramowy-wzor-umowy-dofinansowania-w-ramach-programu-samodzielnosc-aktywnosc-mobilnosc-mobilnosc-osob-z-niepelnosprawnoscia/>.

Stwierdzona nieprawidłowość wskazuje również na sprawowanie przez dysponenta Funduszu niewystarczającej kontroli zarządczej, która zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 3 powinna zapewniać wiarygodność sprawozdań.

(akta kontroli t. II str. 16-17, 177-186; t. IV str. 114-115; t. V str. 359; t. VI str. 400)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe.

Negatywną opinię uzasadnia stwierdzona nieprawidłowość polegająca na błędnym sposobie klasyfikowania kosztów ponoszonych w programie SAM Mobilność w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 113 505,9 tys. zł, co istotnie zniekształciło treść merytoryczną sprawozdań Rb-33 i Rb-40.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywanie przez Głównego Księgowego Funduszu wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a upf, zawieranych umów w ramach zadań zleczanych i programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON.
2. Ujmowanie w ewidencji księgowej Funduszu na kontach pozabilansowych zaangażowania wynikającego z zawartych umów w ramach zadań zleczanych i programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON.
3. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 upf, w celu zapewnienia prawidłowości: planowania kosztów, ujmowania ich w ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań budżetowych Funduszu.
4. Wszczywanie postępowań w sprawie określenia wysokości zobowiązań strony w terminach umożliwiających dochodzenie należności Funduszu.
5. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego zatwierdzania rozliczenia udzielonej przez Fundusz dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.
6. Zapewnienie zgodności postanowień zawieranych umów w zakresie terminu zatwierdzenia sprawozdania końcowego przez PFRON z przepisami upf.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania

⁵⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy
Rafał Ostrowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Michał Przybylski
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Damian Zasada
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

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

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

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

/-/

.....
podpis