



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KPS.430.7.2024

Nr ewid. 99/2024/I/23/002/KPS

Informacja o wynikach kontroli

DOFINANSOWANIE
PRZEZ ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
DZIAŁAŃ PŁATNIKÓW SKŁADEK
NA POPRAWĘ BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Realizacja i finansowanie zadań w ramach prewencji wypadkowej	17
5.1.1. Zadania realizowane w ramach prewencji wypadkowej	18
5.1.2. Środki na finansowanie prewencji wypadkowej	19
5.1.3. Współpraca z CIOP-PIB	21
5.1.4. Nadzór nad realizacją umów przez CIOP-PIB	23
5.2. Prawidłowość przygotowania, realizacji i rozliczenia konkursów w ramach prewencji wypadkowej	24
5.2.1. Organizacja konkursów na dofinansowanie projektów	24
5.2.2. Realizacja i rozliczenie projektów	36
5.3. Prawidłowość realizacji projektów przez płatników składek	39
5.3.1. Prawidłowość przygotowania i wykonywania zadania określonego w umowie z ZUS	39
6. ZAŁĄCZNIKI	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	51
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	54
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	55

Zdjęcie na okładce:

© weerasak – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Ustawa wypadkowa	Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2189, ze zm.).
CIOP-PIB/Instytut	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.
Dofinansowanie	Środki finansowe przekazane wnioskodawcy przez ZUS na dofinansowanie projektu dotyczącego utrzymania zdolności pracowników do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy wypadkowej.
DPR	Departament Prewencji i Rehabilitacji ZUS.
Ekspert	Osoba skierowana przez CIOP-PIB do oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie oraz do wykonywania zadań kontrolnych i innych zadań związanych z projektami realizowanymi przez wnioskodawców.
FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.
Katalog działań	Katalog działań inwestycyjnych i doradczych – dokument zawierający uszczegółowienie działań inwestycyjnych i doradczych, które mogą podlegać dofinansowaniu.
Kodeks pracy	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.).
Konkurs	Konkurs na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.
Lista rankingowa	Lista projektów, które otrzymały pozytywną ocenę merytoryczną (art. 37e ust. 8 ustawy wypadkowej).
ORZ	Ocena Ryzyka Zawodowego.
Płatnik składek	Płatnik składek na ubezpieczenie wypadkowe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, ze zm.).
Program dofinansowania	Ogół działań podejmowanych przez ZUS w celu realizacji zadania, o którym mowa w art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy wypadkowej.
Ufp/ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
Wniosek o dofinansowanie	Dokument sporządzony przez wnioskodawcę; zawiera opis projektu, który wnioskodawca zamierza realizować w ramach Programu dofinansowania, złożony w sposób, w terminie i na warunkach określonych w regulaminach konkursu.
Wnioskodawca	Płatnik składek, który złożył do ZUS wniosek o dofinansowanie.
ZUS/Zakład	Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy konkurs „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” został prawidłowo i rzetelnie przygotowany oraz zrealizowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, we współpracy z Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym, a prawidłowość realizacji umów przez beneficjentów, uzyskane efekty i ich trwałość były monitorowane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy konkurs „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” został prawidłowo i rzetelnie przygotowany, zrealizowany oraz rozliczony?
2. Czy Instytut prawidłowo i rzetelnie zrealizował umowy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji wypadkowej, w tym czy prawidłowo i rzetelnie dokonał oceny merytorycznej wniosków oraz przeprowadził kontrole realizacji zadań przez płatników składek?
3. Czy płatnicy składek prawidłowo przygotowali i wykonali zadania określone w umowie oraz osiągnęli zakładane efekty i ich trwałość?

Jednostki kontrolowane

Zakład Ubezpieczeń Społecznych; Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy; płatnicy składek, którzy otrzymali dofinansowanie

Okres objęty kontrolą

lata 2021–2023¹

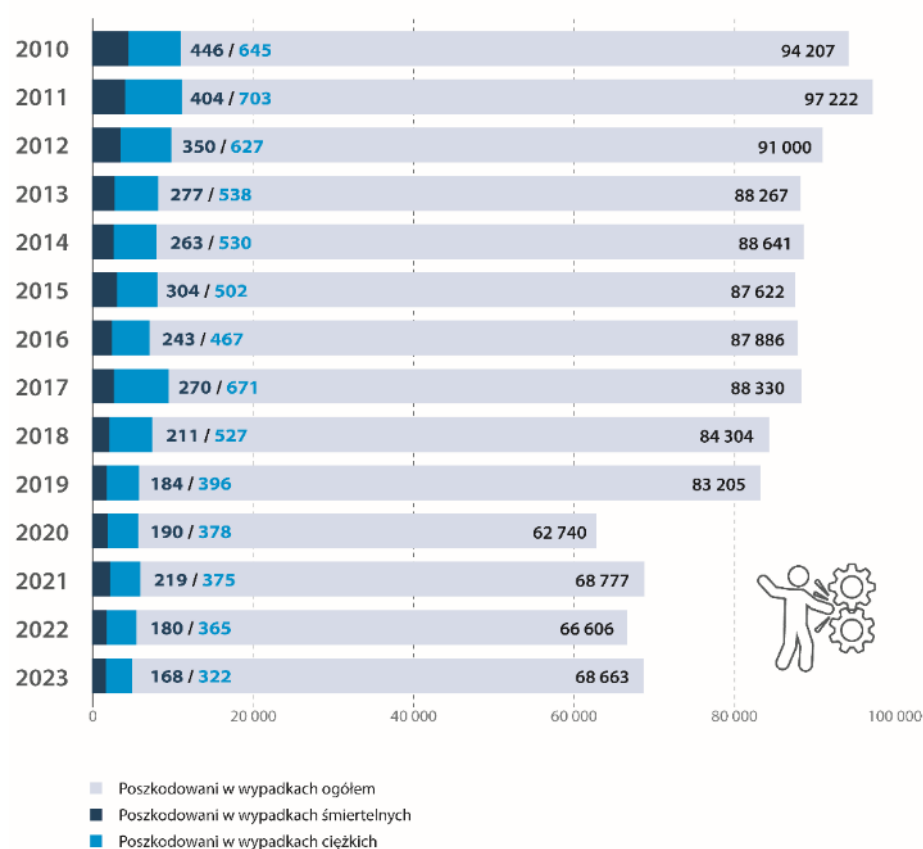
Konstytucja RP stanowi, że państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy². Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa³.

Zgodnie z art. 236 Kodeksu pracy pracodawca jest obowiązany systematycznie analizować przyczyny wypadków przy pracy i na podstawie wyników tych analiz stosować właściwe środki zapobiegawcze.

W latach 2010–2023 liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy zmniejszyła się o 27,1 %. W tym okresie liczba wypadków śmiertelnych zmniejszyła się o 62,3 %, a wypadków ciężkich o 50,0 %. W 2023 r. liczba osób, które uległy wypadkom śmiertelnym wyniosła 168 osób, a poszkodowanych w wypadkach ciężkich 322 osoby.

Infografika nr 1

Poszkodowani w wypadkach przy pracy w latach 2010–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Pomimo tych korzystnych tendencji, stan bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce wciąż nie dorównuje osiągniętemu w wielu krajach Unii Europejskiej. Według danych Eurostatu, wskaźnik wypadków śmiertelnych w 2021 r. w Polsce, określający średnią liczbę tych wypadków przypadającą na 100 tys. zatrudnionych, wynosił 1,56 i był wyższy niż w krajach takich jak Holandia (0,33), Grecja (0,58), Finlandia (0,75), Szwecja (0,77) czy Niemcy (0,84).

¹ Dla realizacji celów kontroli wykorzystano także dokumenty i dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli.

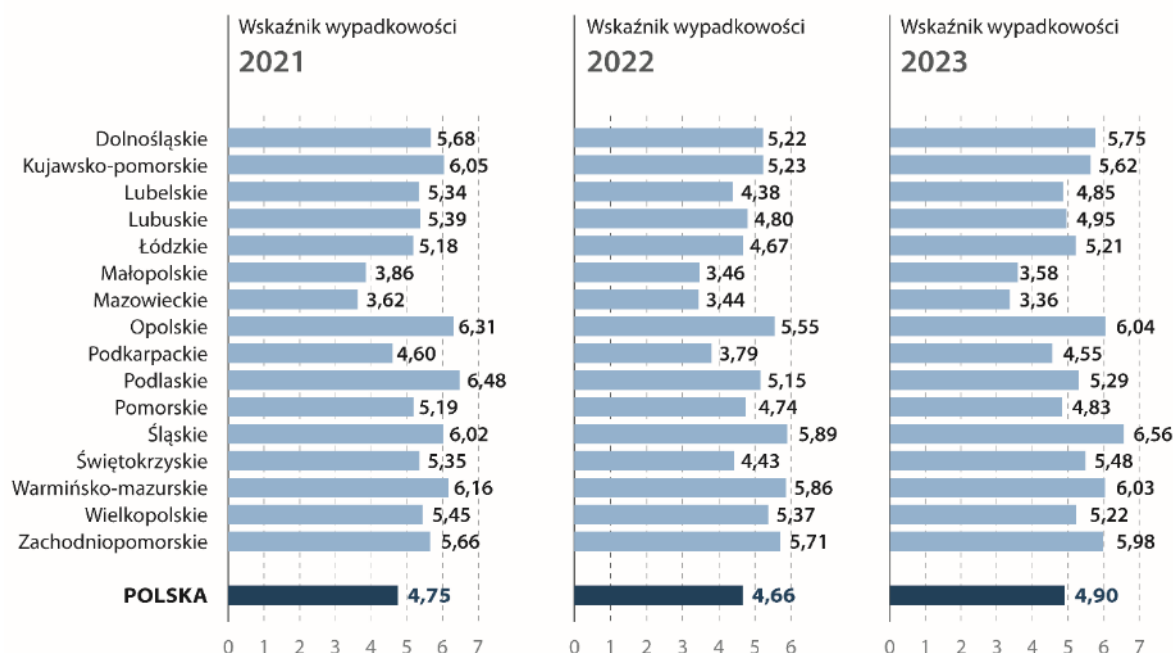
² Art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, Nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Art. 66 ust. 1 Konstytucji RP.

Według wstępnych danych podanych przez GUS⁴ w 2023 r. zgłoszono 68 663 osoby poszkodowane w wypadkach przy pracy, tj. o 3,1 % więcej niż w 2022 r. Wzrosła również liczba poszkodowanych przypadająca na 1000 pracujących (wskaźnik wypadkowości) z 4,66 do 4,90.

Infografika nr 2

Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących wg województw (bez gospodarstw indywidualnych w rolnictwie) w latach 2021–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

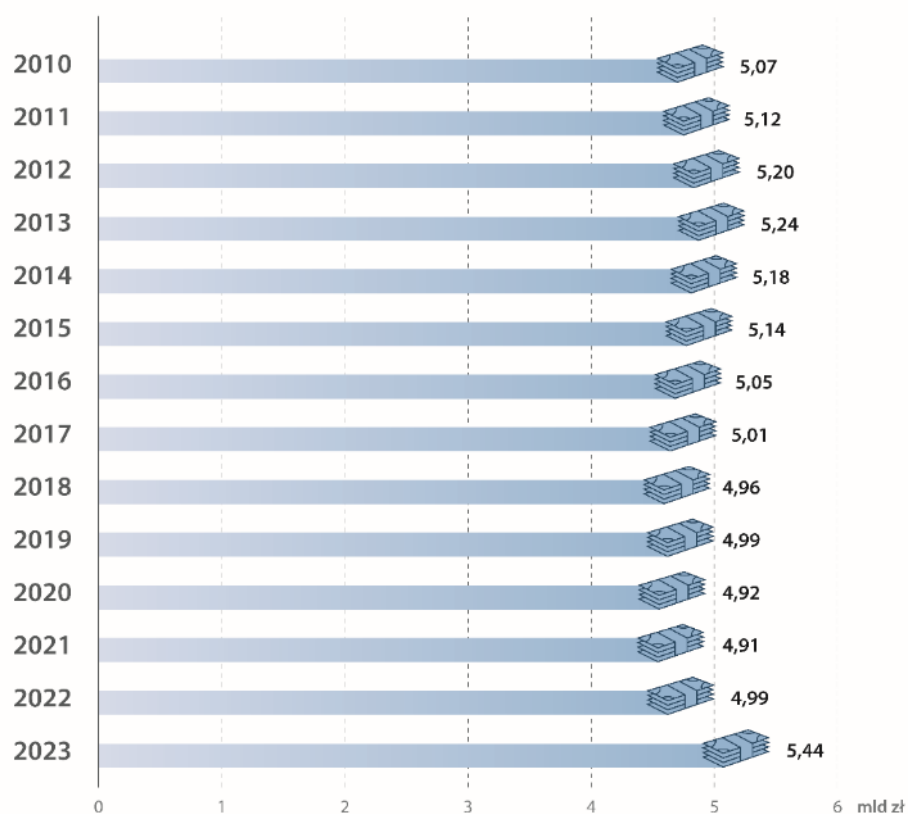
Najwyższy wskaźnik wypadkowości w 2023 r. wystąpił w województwach: śląskim (6,56), opolskim (6,04) i warmińsko-mazurskim (6,03), a najniższy w województwie mazowieckim (3,36). W podziale według rodzajów działalności gospodarczej, najwyższy wskaźnik wypadkowości odnotowano w sekcjach: górnictwo i wydobywanie (16,48), dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja (13,13) oraz przetwórstwo przemysłowe (7,85).

Funduszem celowym, finansującym zadania państwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. W ramach FUS wyodrębnione są cztery fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Każdy z nich odpowiada poszczególnym rodzajom ubezpieczenia. Dysponentem FUS jest ZUS będący państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, gromadzącą wpływy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne obywateli oraz wypłacającą świadczenia (emerytury, renty, zasiłki chorobowe itp.).

⁴ Źródło: GUS, Wypadki przy pracy w 2023 r., dane wstępne.

Infografika nr 3

Wydatki na świadczenia pieniężne z funduszu wypadkowego w latach 2010–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Wydatki na świadczenia pieniężne z funduszu wypadkowego ZUS (renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, zasiłki chorobowe, jednorazowe odszkodowania i inne) związane z wypadkami i chorobami zawodowymi wyniosły 5437,8 mln zł⁵ w 2023 r. (4989,7 mln zł w 2022 r.)⁶, co przedstawiono w infografice nr 3. W kwocie tej nie uwzględniono wszystkich kosztów bezpośrednich (np. ponoszonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia kosztów leczenia i rehabilitacji), które w Polsce nie są ponoszone przez instytucje ubezpieczeniowe oraz kosztów pośrednich, związanych z wypadkami i chorobami zawodowymi, ponoszonych zarówno przez pracodawców, poszkodowanych i ich rodziny, jak i całe społeczeństwo. Z danych Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że koszty pośrednie nieodpowiednich warunków pracy są 3–4 krotnie wyższe niż koszty rent i odszkodowań. Oznacza to roczną sumę kosztów spowodowanych niewłaściwymi warunkami pracy wynoszącą około 15–20 mld zł.

W celu zapobiegania wypadkom przy pracy prowadzona jest prewencja wypadkowa (profilaktyka wypadkowa). Jest to zbiór procedur, których celem jest niedopuszczenie do powstawania niepożądanych zdarzeń. Zakład prowadzi działalność związaną z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń, polegającą w szczególności na:

- dofinansowywaniu działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek;
- analizach przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych oraz chorób zawodowych;

⁵ Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2023 r., ZUS, Warszawa, czerwiec 2024.

⁶ Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2022 r., ZUS, Warszawa, maj 2023.

- upowszechnianiu wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- prowadzeniu prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe.

W planie finansowym FUS określana jest corocznie kwota wydatków na prewencję wypadkową, pokrywanych ze środków finansowych zgromadzonych w funduszu wypadkowym, w wysokości od 1,0 % należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy. W latach 2021–2023 kwoty te wynosiły odpowiednio 92 612,0 tys. zł, 100 155,0 tys. zł i 114 412,0 tys. zł. Wykonanie planu kosztów wyniosło odpowiednio 79 767,9 tys. zł, 91 464,5 tys. zł i 98 481,8 tys. zł⁷.

Od 2013 r. ZUS dofinansowuje działania skierowane na utrzymanie zdolności do pracy w ramach Programu dofinansowania. Od 2018 r. Prezes Zakładu co roku ogłasza konkurs na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. W latach 2021–2023 na realizację Programu dofinansowania ZUS przeznaczał ponad 98 % wydatków związanych z prewencją wypadkową.

W latach 2021–2023 w ramach konkursów do ZUS wpłynęło 12 576 wniosków, w których łączna kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 1 159 822,8 tys. zł. Ocena formalna wniosków była dokonywana przez pracowników ZUS. Oceny merytorycznej wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę formalną, dokonywali eksperci CIOP-PIB. Pozytywną ocenę formalną i merytoryczną uzyskało 5890 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 505 071,1 tys. zł.

Kontrola *Dofinansowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działań płatników składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy* została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Zagadnienia związane z prewencją wypadkową ZUS nie były do tej pory przedmiotem kontroli NIK. W kontroli założono, że pozwoli ona na ocenę skuteczności, prawidłowości i rzetelności przygotowania i realizacji konkursów przez Zakład, we współpracy z Instytutem, a także prawidłowości realizacji umów przez beneficjentów, uzyskanych efektów i ich trwałości. Z analizy przedkontrolnej wynikało, że potencjalne nieprawidłowości mogły dotyczyć: nierzetelnej oceny formalnej i merytorycznej wniosków przedsiębiorców, ograniczonego nadzoru ZUS nad prawidłowością realizacji projektów przez wnioskodawców, braku wskaźników efektywnościowych, przewlekłego procesu zawierania umów i nierzetelnej weryfikacji sprawozdań, przewlekłego rozliczania sprawozdań końcowych, a w konsekwencji późnej wypłaty II transzy dofinansowania; natomiast w przypadku przedsiębiorców: używania dofinansowanego urządzenia bez wymaganych uprawnień, sprzedaży dofinansowanego sprzętu lub jego braku, odmowy poddania się kontroli, zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, likwidacji stanowiska pracy objętego dofinansowaniem. W trakcie kontroli zweryfikowano zidentyfikowane ryzyka, a wyniki kontroli zostały wykorzystane w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

⁷ Wg stanu na 30 listopada 2023 r.

2. OCENA OGÓLNA

Konkursy na dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy zostały przygotowane, zrealizowane i rozliczone w sposób nie w pełni prawidłowy i rzetelny

Ogłoszone w latach 2021–2023 przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we współpracy z Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym, konkursy na dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy zostały przygotowane, zrealizowane oraz rozliczone przez ZUS we współpracy z CIOP-PIB w sposób nie w pełni prawidłowy i rzetelny. Pomimo monitorowania prawidłowości realizacji umów przez płatników składek, uzyskanych efektów i ich trwałości, stwierdzono przypadki zatwierdzania przez ZUS odbiorów końcowych projektów w sytuacji niespełnienia wszystkich niezbędnych warunków.

Organizując konkursy Zakład nie zagwarantował, by wydatki ponoszone przez płatników składek uczestniczących w tych konkursach były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Do dofinansowania kierowano bowiem projekty, które przez ekspertów CIOP-PIB zostały ocenione jako charakteryzujące się wysokimi kosztami w stosunku do proponowanych efektów. Dofinansowanie otrzymywały również projekty, które zdaniem ekspertów tylko w niewielkim stopniu przyczyniały się do poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy objętych nimi pracowników.

W latach 2021–2023 dofinansowanie na łączną kwotę 31 137,9 tys. zł otrzymało 231 projektów (5,2 % ogółu projektów skierowanych do dofinansowania) ocenionych przez ekspertów CIOP-PIB jako mało efektywne pod względem kosztowym (przyznano jeden punkt na pięć możliwych do uzyskania w ramach kryterium *Efektywność wydatków w projekcie*). Było to również związane z przyjmowaniem przez Zakład od Instytutu ocen ekspertów, zawierających lakoniczne i niewystarczające uzasadnienia dla przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów.

Zakład nierzetelnie dokonywał oceny formalnej projektów, co skutkowało przekazaniem do oceny merytorycznej 23 spośród 32 projektów objętych badaniem, które nie spełniały wymagań formalnych. Było to niezgodne z art. 37e ust. 6 ustawy wypadkowej.

Ogłaszanie konkursów oraz wybór projektów, które mogą być objęte dofinansowaniem odbywało się w terminach zgodnych z art. 37a ust. 2 ustawy wypadkowej. Postanowienia regulaminów konkursów oraz umów o dofinansowanie nie zapewniały jednak równego traktowania wnioskodawców. Ustalenie wysokości dofinansowania poszczególnych projektów jako procentu szacowanej wartości projektu stanowiącej kwotę brutto, w ramach projektów realizowanych w 2021 r. i w 2022 r., umożliwiło mikroprzedsiębiorcom będącym czynnymi płatnikami VAT odzyskanie zapłaconego podatku, a w konsekwencji uzyskanie środków finansowych w kwocie przekraczającej 100 % zrealizowanego projektu i osiągnięcie zysku w związku z realizacją dofinansowanych działań. Stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na wymogu załączania do wniosków o dofinansowanie zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu przez wnioskodawcę z opłacaniem podatków, co było niezgodne z art. 37e ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej.

Zakład nie posiadał danych dotyczących rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Instytut w związku z realizacją umów na świadczenie usług polegających na ocenie merytorycznej wniosków i kontroli w trakcie realizacji, po zakończeniu oraz kontroli trwałości projektów, co mogło prowadzić do ponoszenia ich w zawyżonej wysokości. W związku z realizacją tych umów, Zakład poniósł koszty wynagrodzenia dla CIOP-PIB w łącznej kwocie 26 688,6 tys. zł, co stanowiło 7,2 % w 2021 r., 10,0 % w 2022 r. i 12,0 % do końca listopada 2023 r., kosztów ponoszonych na prewencję wypadkową.

Prawidłowość realizacji umów przez płatników składek uzyskane efekty i ich trwałość były monitorowane i kontrolowane przez Zakład we współpracy z Instytutem. Zakład w siedmiu przypadkach (z 32 objętych badaniem) dokonał zatwierdzenia odbioru końcowego projektów, pomimo że nie wszystkie warunki wynikające z umów o dofinansowanie projektów zostały spełnione lub też płatnicy nie przedłożyli wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających ich spełnienie.

Realizacja przez CIOP-PIB umów z Zakładem na świadczenie usług polegających na ocenie merytorycznej wniosków i kontroli w trakcie realizacji, po zakończeniu oraz kontroli trwałości projektów przebiegała na ogół prawidłowo i rzetelnie. Stwierdzono jednak nieprawidłowość w jednym z 25 objętych badaniem projektów, polegającą na odbiorze przez CIOP-PIB projektu, w którym nie osiągnięto rezultatu zakładanego we wniosku o dofinansowanie. Ponadto ZUS akceptował oceny merytoryczne zawierające lakoniczne uzasadnienia przyznanej przez ekspertów liczby punktów w poszczególnych kryteriach. Np. w dziewięciu z 25 ocen merytorycznych przy kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* eksperci, mimo stwierdzenia, że koszty projektów są bardzo duże w stosunku do planowanego efektu, nie wskazali, które zakupy czy inwestycje są w ich ocenie zbyt kosztowne w stosunku do planowanych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy.

Płatnicy składek na ogół prawidłowo przygotowali i wykonali zadania określone w umowach z Zakładem i – z wyjątkiem jednego przypadku – osiągnęli zakładane efekty oraz utrzymali trwałość projektów. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku siedmiu z 10 objętych kontrolą płatników składek, ale miały one w większości charakter formalny i dotyczyły opisów dowodów księgowych, nieprawidłowego korzystania z wyodrębnionego rachunku bankowego oraz niespełniania przez stosowane polityki rachunkowości jednostek wymogów określonych w ustawie o rachunkowości.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Środki na prewencję wypadkową zostały przeznaczone głównie dla płatników składek, również na zadania do realizacji których byli oni zobowiązani przepisami prawa	1. W latach 2021–2023 Zakład prowadził działalność związaną z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń. W latach 2021–2023 ponad 98 % środków na prewencję wypadkową zostało przeznaczonych na dofinansowywanie działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. Było to odpowiednio 78 394,8 tys. zł, 89 849,5 tys. zł i 96 818,9 tys. zł⁸. W latach 2019–2022 realizowane przez płatników składek projekty skierowane na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej najczęściej obejmowały działania mieszczące się w obszarach technicznych dotyczących sprzętu i urządzeń służących ograniczeniu obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego⁹ (39,1 % zawartych w tym okresie umów) oraz urządzeń oczyszczających i uzdatniających powietrze i urządzeń mechanicznej wentylacji powietrza (19,4 %). W ramach konkursów możliwe było uzyskanie dofinansowania działań płatników składek, do których byli oni zobowiązani na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności na podstawie Kodeksu pracy. Zgodnie z katalogiem działań możliwy był zakup maszyn i urządzeń służących do mechanizacji prac wykonywanych przed realizacją projektu w sposób ręczny. Tym samym dofinansowanie otrzymywały również projekty służące w znacznej mierze rozwojowi i mechanizacji działalności gospodarczej prowadzonej przez poszczególnych płatników składek, które tylko w niewielkim stopniu przyczyniały się do poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników objętych tymi projektami. [str. 17, 20, 25–26]
Brak pełnych danych o wpływach i wydatkach ponoszonych na prewencję wypadkową	2. Wykonanie przez ZUS planu kosztów prewencji wypadkowej wyniosło w 2021 r. 79 767,9 tys. zł, co stanowiło 86,1 % planu po zmianach. W latach 2022 i 2023 było to odpowiednio: 91 464,5 tys. zł i 91,3 % oraz 98 481,8 tys. zł i 86,1 %. Z powodu przyjętego przez ZUS sposobu ujmowania w ewidencji księgowej zwrotów środków udzielonych w ramach poszczególnych konkursów, tj. księgowania części z nich jako wpływy z pozostałych dochodów FUS, Zakład nie dysponował pełnymi danymi dotyczącymi wpływów i wydatków poniesionych w danym roku na prewencję wypadkową. Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej zwrotów środków uniemożliwiał Zakładowi monitorowanie rzeczywiście ponoszonych wydatków zaplanowanych na prewencję wypadkową, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy wypadkowej. [str. 19-20]
Potwierdzenie zabezpieczenia środków w kwotach przewyższających plan finansowy FUS	3. Główny Księgowy Funduszy, w 2021 r. i w 2022 r., przed podpisaniem umów na dofinansowanie z płatnikami składek, potwierdził zabezpieczenie środków w planie finansowym FUS na te lata w pozycji prewencja wypadkowa, pomimo braku środków w wystarczającej wysokości w momencie dokonywania tego potwierdzenia. Stanowiło to naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp. W 2021 r. z umów podpisanych w latach wcześniejszych przeniesiono zaangażowanie w łącznej kwocie 33 912,3 tys. zł, dodatkowo Główny Księgowy potwierdził zabezpieczenie środków na realizację zadań w kwocie 88 152,1 tys. zł, mimo iż plan finansowy wynosił 89 812,0 tys. zł, a. W 2022 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 20 030,9 tys. zł, 88 785,7 tys. zł i 97 615,0 tys. zł. W 2021 r. plan finansowy został zatem przekroczony o 32 252,4 tys. zł, a w 2022 r. o 11 201,5 tys. zł.

⁸ Wg stanu na 30 listopada 2023 r., w dalszym części informacji o wynikach kontroli dane za 2023 r. również są prezentowane wg stanu na ten dzień.

⁹ Np. wózki jezdniowe, podnośniki rehabilitacyjne, zestawy do zrywki drewna.

	W trakcie lat 2021 i 2022 występowały operacje dotyczące przeniesienia środków na rok następny oraz zwolnienia niewykorzystanych przez płatników składek środków. Operacje te zmniejszały kwotę środków zaangażowanych na realizację umów w roku bieżącym, jednakże były dokonywane już po potwierdzeniu dostępności środków w planie finansowym. [str. 20–21]
Nadmierne wymaganie w regulaminach konkursów	4. Regulaminy konkursów na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej ogłoszonych w latach 2021–2023 na podstawie art. 37a ust. 1 i 2 oraz art. 37c ust. 1 ustawy wypadkowej zostały ustalone przez Prezesa ZUS po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu. Jednakże Prezes Zakładu w regulaminach konkursów określił wymóg załączania do wniosku o dofinansowanie zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego stwierdzającego, że wnioskodawca nie zalega z opłacaniem podatków. Było to niezgodne z art. 37e ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym wniosek o dofinansowanie projektu powinien zawierać oświadczenie płatnika składek potwierdzające m.in. niezaleganie z opłacaniem podatków. [str. 24–27]
Dofinansowanie wyższe od kosztów realizacji projektu	5. Zakład ustalał w regulaminach konkursów wysokość dofinansowania poszczególnych projektów jako procent szacowanej wartości projektu stanowiącej kwotę brutto, co w ramach projektów realizowanych w 2021 r. i w 2022 r. umożliwiało mikroprzedsiębiorcom będącymi czynnymi płatnikami VAT odzyskanie zapłaconego podatku, a w konsekwencji uzyskanie środków finansowych w kwocie przekraczającej 100 % zrealizowanego projektu. W ramach konkursów 2020.01 i 2021.01, w których maksymalne dofinansowanie mogło wynieść 90 %, płatnicy składek po uzyskaniu zwrotu podatku VAT, mogli uzyskać dofinansowanie na poziomie 108,7 % wartości początkowej środka trwałego. [str. 34]
Nierzetelna weryfikacja formalna wniosków	6. Ocena formalna wniosków o dofinansowanie była dokonywana przez pracowników Zakładu. W badanej próbie 32 wniosków nie stwierdzono przypadków pozytywnej oceny formalnej w przypadku niespełniania przez wnioskodawcę wymogów formalnych określonych w art. 37d ustawy wypadkowej. Stwierdzono natomiast przypadki dokonania pozytywnej oceny formalnej pomimo braku wszystkich wymaganych dokumentów, niezgodności przedłożonych dokumentów z wymaganiami określonymi w regulaminach konkursów lub niespójności danych zawartych w tych dokumentach. Było to niezgodne z art. 37e ust. 6 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym Zakład przekazuje Instytutowi wnioski o dofinansowanie projektu spełniające wymagania formalne. Wiązało się to także z nieprzestrzeganiem wytycznych z załącznika nr 5 Procedury do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek, regulującego m.in. elementy podlegające weryfikacji na etapie oceny formalnej. Nierzetelną weryfikację formalną wniosków stwierdzono w następujących przypadkach: – w 23 wnioskach (71,9 %) dołączona do wniosku ocena ryzyka zawodowego lub ocena obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego nie spełniała wszystkich wymogów określonych w wytycznych stanowiących załączniki nr 7 i 8 do regulaminów konkursów; – w 22 wnioskach (68,7 %) wartości wskaźników rezultatu nie były spójne z załączonymi dokumentami, w szczególności w zakresie określania wielkości poziomu ryzyka zawodowego bez wskazania konkretnego zagrożenia objętego redukcją; – w siedmiu wnioskach (22 %) brakowało kompletu wymaganych regulaminem dokumentów; – w sześciu wnioskach (18,8 %) błędnie wpisano wartości i jednostki miary (niezgodnie z załączoną dokumentacją); – w sześciu wnioskach (18,8 %) zaplanowano niemierzalne wskaźniki rezultatu; – w jednym wniosku (3,1 %) występowały niespójności w danych dotyczących osób objętych projektem; – w jednym wniosku (3,1 %) występowały takie same wartości wskaźnika rezultatu przed terminem złożenia wniosku i po zakończeniu projektu. [str. 28–30]

**Niewyczerpujące
uzasadnienia
dla ocen
merytorycznych**

7. Oceny merytorycznej wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę formalną, dokonywali eksperci CIOP-PIB. Przekazanie Instytutowi przez Zakład części zadań przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek było zgodne z art. 37 ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej.

Jednakże w ramach realizacji poszczególnych umów, Zakład akceptował oceny wniosków zawierające lakoniczne i niewystarczające uzasadnienia dla liczby punktów przyznanych przez ekspertów w ramach oceny poszczególnych kryteriów merytorycznych.

Ocena merytoryczna dokonywana przez eksperta obejmowała w szczególności badanie:

- 1) czy wskazane cele są szczegółowo opisane, mierzalne, realne, określone w czasie;
- 2) adekwatności proponowanych we wniosku o dofinansowanie projektu działań z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy do poziomu czynników ryzyka występujących u płatnika składek;
- 3) zgodności rozwiązań ujętych we wniosku o dofinansowanie projektu z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) niezbędności i efektywności wydatków projektu;
- 5) w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u płatnika składek.

Eksperci w formularzu oceny merytorycznej wniosku podawali ogólny wynik oceny (pozytywny/negatywny), zaznaczali zgodność proponowanych rozwiązań z przepisami BHP (TAK/NIE) oraz w skali od 0 do 5 przyznawali punkty w ramach kryteriów punktowych.

Stosowane zasady oceny merytorycznej spełniały warunki określone w regulaminach konkursów i umowach zawartych pomiędzy ZUS i CIOP-PIB. W ocenie NIK, Zakład powinien jednak wymagać wyczerpującego przedstawiania uzasadnień punktacji przyznawanej przez ekspertów, w szczególności niskiej.

Przykładowo, w 10 spośród 25 objętych kontrolą wniosków o dofinansowanie eksperci CIOP-PIB dokonujący oceny merytorycznej:

- w dziesięciu przypadkach w ramach kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* przyznali jeden punkt, uzasadniając to wskazaniem na „bardzo duże koszty projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu”. Tym samym Zakład nie posiadał informacji, które konkretnie koszty i w jakim zakresie były zawyżone;
- w dziewięciu przypadkach przyznali jeden punkt w ramach kryterium *Oddziaływanie projektu na poprawę BHP*, uzasadniając to tym, że „osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie”;
- w pięciu przypadkach za kryterium *Cel projektu* przyznali po jednym punkcie, wskazując na „bardzo słabe i niejasne uzasadnienie realizacji projektu, wskaźniki BHP słabo korelują z celem projektu”;
- w trzech przypadkach za kryterium *Adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji* przyznali po jednym punkcie, wskazując na „słabe i jedynie w części adekwatne powiązanie zaproponowanych działań inwestycyjnych z celem projektu, poziomem czynników ryzyka oraz przedstawionymi czynnościami pracy”. [str. 30–32]

**Brak wiarygodnych
danych dotyczących
rzeczywistych kosztów
ponoszonych
przez CIOP-PIB**

8. Zakład w związku z dofinansowaniem prowadzonych przez płatników składek działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, przekazał CIOP-PIB realizację usług polegających na: ocenie merytorycznej wniosków oraz sporządzaniu oceny wniosków, w tym przeprowadzaniu wizyt monitorujących; kontroli w trakcie realizacji projektów

i sporządzaniu ocen z realizacji projektów; kontroli projektów po ich zakończeniu i sporządzaniu oceny końcowej projektów (odbioru) oraz kontroli trwałości projektów i sporządzaniu oceny trwałości projektów.

W związku z realizacją umów z CIOP-PIB, Zakład poniósł koszty w łącznej kwocie 26 688,6 tys. zł, w tym 5754,9 tys. zł w 2021 r., 9102,6 tys. zł w 2022 r. i 11 831,2 tys. zł wg stanu na koniec listopada 2023 r. Stanowiło to odpowiednio 7,2 %, 10,0 % i 12,0 % kosztów ponoszonych na prewencję wypadkową. Wzrost relacji kosztów wynagrodzenia Instytutu do kosztów prewencji wypadkowej wynikał z faktu, iż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁰ oraz liczba wniosków przekazywanych do oceny merytorycznej w kolejnych latach rosły szybciej od kosztów ponoszonych na prewencję wypadkową.

Zakład, przed zawarciem poszczególnych umów z CIOP-PIB, nie dysponował wiarygodnymi danymi dotyczącymi rzeczywistych kosztów ponoszonych przez CIOP-PIB na realizację zadań wynikających z umów, ponieważ Instytut odmawiał udostępnienia kalkulacji kosztów, argumentując, że Instytut nie jest jednostką sektora finansów publicznych, a struktura ponoszonych kosztów stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, która nie jest udostępniana na żądanie poszczególnych kontrahentów. Ponadto ustawa wypadkowa nie wymaga ujawnienia przez Instytut struktury kosztów ponoszonych w ramach realizacji umów z Zakładem.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy wypadkowej, Zakład przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek, przekazuje, na podstawie zawartej umowy, wykonywanie określonych działań CIOP-PIB. W ustawie wypadkowej przewidziano wynagrodzenie za obsługę pojedynczego projektu przez CIOP-PIB i wskazano maksymalną wartość tego wynagrodzenia, która została powiązana z minimalnym wynagrodzeniem za pracę. Tym samym nie zapewniono Zakładowi skutecznych narzędzi do wyceny przedmiotu zamówienia.

[str. 21–22]

Brak zapewnienia przez Zakład, że wydatki ponoszone przez wnioskodawców były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów

9. Zakład nie zapewnił w ramach Programu dofinansowania, by wydatki ponoszone przez płatników składek w ramach realizacji dofinansowanych projektów były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ufpo.

Na żadnym etapie wnioskowania i realizacji projektu nie zostały wprowadzone mechanizmy pozwalające na skuteczne eliminowanie lub ograniczanie kosztów zawyżonych. I tak:

- na etapie składania wniosku ZUS zawarł wymóg dołączenia ofert handlowych o charakterze zindywidualizowanym adresowanych do wnioskodawcy, jednak wystarczające było przedstawienie tylko jednej oferty;
- na etapie oceny merytorycznej wniosku – stosownie do postanowień umów pomiędzy ZUS a CIOP-PIB – Instytut był zobowiązany do zagwarantowania, że eksperci dokonają m.in. porównania wartości usług i produktów z kosztorysem projektu oraz z wartościami tych samych usług i produktów oferowanych na rynku. Jednakże, jak wskazano w pkt 7., Zakład akceptował oceny wniosków zawierające bardzo lakoniczne uzasadnienia, na podstawie których nie miał możliwości zidentyfikowania kosztów zawyżonych oraz skali tego zawyżenia;
- na etapie zawierania umów o dofinansowanie Zakład nie wymagał udzielania przez płatników składek zamówień w oparciu o jakąkolwiek procedurę konkurencyjną.

¹⁰ Art. 37 ust. 5 ustawy wypadkowej określa maksymalną wysokość wynagrodzenia CIOP-PIB, które nie może przekroczyć 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w odrębnych przepisach, powiększonego o należny podatek od towarów i usług.

W ramach konkursów nie określono minimalnej liczby punktów niezbędnych do uzyskania dofinansowania. W ramach konkursu 2020.01 do dofinansowania skierowano wszystkie projekty, które znalazły się na liście rankingowej. Najniżej ocenione projekty zyskały zaledwie 12 z 65 możliwych do zdobycia punktów (co stanowiło 18,5 % maksymalnej liczby punktów). W ramach konkursu 2021.01 również dofinansowano wszystkie pozytywnie ocenione projekty. Najniżej ocenione projekty uzyskały dziewięć z 67 możliwych do zdobycia punktów (13,4 %). W konkursie 2022.01 do dofinansowania skierowano projekty, które uzyskały minimum 38,3 % możliwych do zdobycia punktów.

W sytuacji gdy do dofinansowania skierowano wszystkie projekty, w tym również nisko ocenione przez ekspertów CIOP-PIB w szczególności: charakteryzujące się „bardzo dużymi kosztami projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu” oraz w przypadku których „osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie”, samo obniżenie punktacji w ramach kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* nie było wystarczające do zapewnienia, że wydatki w ramach dofinansowanych projektów będą efektywne kosztowo. Natomiast Zakład nie podejmował innych czynności zmierzających do ograniczenia kosztów, które zgodnie z oceną ekspertów CIOP-PIB były zawyżone, w szczególności poprzez odpowiednią zmianę postanowień regulaminów konkursów. [str. 33–34]

**Odbiory projektów
pomimo niespełnienia
wszystkich wymagań**

10. Dla siedmiu z 32 projektów objętych kontrolą Zakład zatwierdził oceny końcowe (dokonał odbiorów), pomimo że nie dysponował kompletem dokumentów potwierdzających zrealizowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie lub w przypadku których nie osiągnięto założonych rezultatów. W pięciu przypadkach nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatu lub nie utrzymano liczby osób objętych projektem, w dwóch przypadkach do sprawozdania nie dołączono kompletu wymaganych dokumentów, a w trzech przypadkach płatnicy składek przedstawili dokumenty w zakresie oceny ryzyka zawodowego i wydatku energetycznego sporządzone według innej metodologii niż określona we wniosku. [str. 36–38]

**Potwierdzenie
wykonania projektu
zgodnie z umową, mimo
nieosiągnięcia
zakładanego rezultatu**

11. CIOP-PIB na ogół prawidłowo realizował umowy z Zakładem na świadczenie usług w zakresie dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła jednego przypadku (z 25 objętych badaniem) przekazania przez CIOP-PIB do ZUS oceny końcowej realizacji projektu, w której eksperci uznali, że projekt został wykonany zgodnie z umową, mimo iż podmiot go realizujący nie osiągnął rezultatu zakładanego we wniosku o dofinansowanie. [str. 30–32]

**Realizacja projektów
nie zawsze prawidłowa**

12. Pomimo nieprawidłowości stwierdzonych w przypadku siedmiu z 10 objętych kontrolą płatników składek, ustalono, że płatnicy składek na ogół prawidłowo przygotowywali i realizowali zadania w ramach organizowanych przez Zakład konkursów na dofinansowanie działań na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy. Stwierdzone nieprawidłowości miały w większości charakter formalny.

W toku kontroli ujawniono po jednym przypadku: nieosiągnięcia wskaźnika zaplanowanego we wniosku, wskazania we wniosku błędnej wartości czynnika szkodliwego, braku opisów dowodów księgowych, nieprawidłowego dokonywania korekt opisów dowodów księgowych, braku dekretacji na dowodach księgowych, zadeklarowania w dokumentach księgowych kwoty dofinansowania na realizację projektu niezgodnej ze stanem faktycznym, dokonania zwrotu nadpłaconego dofinansowania z rachunku bieżącego płatnika składek, a nie z rachunku dedykowanego do obsługi projektu, a także prowadzenia na wyodrębnionym rachunku bankowym operacji nie dotyczących realizacji projektu. W dwóch przypadkach polityki rachunkowości nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy o rachunkowości. [str. 39–43]

4. WNIOSKI

Uwzględniając ustalenia i oceny wynikające z przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące wnioski:

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

1. Podjęcie przez Ministra inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych polegającą na powiązaniu wysokości wynagrodzenia przysługującego CIOP-PIB z tytułu realizacji określonych zadań związanych z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek z kosztami faktycznie ponoszonymi przez Instytut na te zadania lub dopuszczeniu możliwości realizacji tych zadań przez inne podmioty.
2. Podjęcie przez Ministra inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych poprzez dopuszczenie w art. 37e ust. 8 i 9 możliwości, aby nie wszystkie projekty, które uzyskały pozytywną ocenę merytoryczną były kierowane do dofinansowania w ramach posiadanych przez Zakład środków finansowych na realizację projektu (wprowadzenie możliwości określenia minimalnej liczby punktów wymaganych do uzyskania dofinansowania przez płatnika składek, w celu wyeliminowania projektów w niewielkim stopniu wpisujących się w cele Programu dofinansowania).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1. Wzmocnienie nadzoru nad procesem oceny formalnej wniosków w celu wyeliminowania przypadków przekazywania do oceny merytorycznej projektów niespełniających wymagań formalnych.
2. Wyeliminowanie przypadków dokonywania odbioru projektów, w przypadku których nie osiągnięto określonych we wniosku rezultatów lub nie przedłożono wszystkich wymaganych umową dokumentów.
3. Wyegzekwowanie od CIOP-PIB ocen projektów zawierających wyczerpujące uzasadnienia dla przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów, potwierdzające dokonanie przez ekspertów ocen zgodnie z wymaganiami wynikającymi ze szczegółowych opisów przedmiotu umów zawieranych z Instytutem oraz wskazania zawyżonych pozycji kosztowych.
4. Wprowadzenie mechanizmów ograniczających dofinansowanie projektów mało efektywnych kosztowo.
5. Rezygnacja z określonego w regulaminie konkursu wymogu przedkładania przez wnioskodawców zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków.
6. Wdrożenie rozwiązań w zakresie potwierdzania przez Głównego Księgowego Funduszy dostępności środków na realizację umów na dofinansowanie płatników składek w wysokości nieprzekraczającej kwoty ujętej w planie finansowym na dany rok.

Płatnicy składek

1. Wykorzystywanie wyodrębnionego rachunku bankowego wyłącznie w celu prowadzenia obsługi finansowej projektu, a także dokonywania wszystkich płatności związanych z realizacją projektu za pośrednictwem tego rachunku bankowego.
2. Dokonywanie opisów dokumentów księgowych związanych z realizacją projektu oraz ich korekt zgodnie z regulacjami umowy o dofinansowanie projektu.
3. Dostosowanie polityki (zasad) rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b–c oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

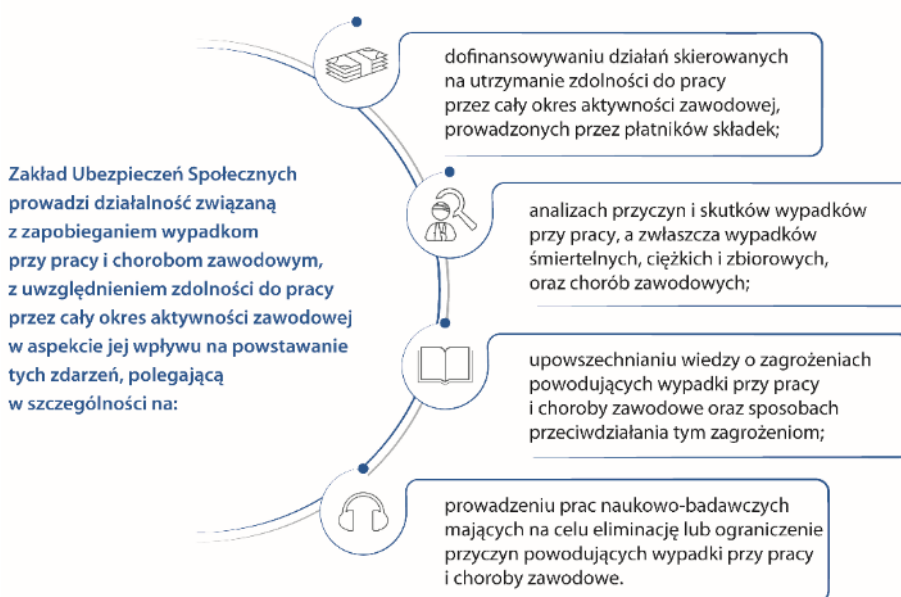
5.1. Realizacja i finansowanie zadań w ramach prewencji wypadkowej

Działalność związana z prewencją wypadkową

Zakład prowadził działalność związaną z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń. W latach 2021–2023 ponad 98 % środków na prewencję wypadkową zostało przeznaczonych na dofinansowywanie działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

Infografika nr 4

Działalność ZUS w zakresie prewencji wypadkowej



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zakład przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek przekazał, na podstawie zawartych umów, wykonywanie określonych działań Instytutowi.

CIOP-PIB, powołany ustawą z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy¹¹ zajmuje się problematyką kształtowania warunków pracy zgodnie z psychofizycznymi możliwościami człowieka. Instytut działa na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹² oraz statutu zatwierdzonego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹³. Przedmiotem działania Instytutu, zgodnie z przyjętym statutem, jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk inżyniersko-technicznych, w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka, w zakresie tematyki ochrony pracy i ergonomii, w tym w szczególności w ramach programów wieloletnich, ustanawianych przez Radę Ministrów; przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki; udział we wdrażaniu wyników badań i prac rozwojowych; prowadzenie działalności wspierającej administrację publiczną w zakresie tematyki ochrony pracy, w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii.

¹¹ Dz. U. Nr 17 poz. 139.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 534.

¹³ Statut zatwierdzony zarządzeniem Nr 32 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie statutu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego.

5.1.1. Zadania realizowane w ramach Prewencji wypadkowej

Zadanie określone w art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy wypadkowej, tj. dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, ZUS realizuje od 1 stycznia 2013 r. w ramach Programu dofinansowania. Od 2018 r. Prezes Zakładu, co roku ogłasza konkurs na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

W latach 2021–2023 Prezes Zakładu ogłosił trzy konkursy na dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy:

- konkurs 2021.01 ogłoszony 19 maja 2021 r. – nabór wniosków trwał od 1 czerwca do 30 czerwca 2021 r.,
- konkurs 2022.01 ogłoszony 28 kwietnia 2022 r. – nabór wniosków trwał od 6 czerwca do 8 lipca 2022 r.,
- konkurs 2023.01 ogłoszony 7 marca 2023 r. – nabór wniosków trwał od 17 kwietnia do 18 maja 2023 r.

Wybór projektów, które mogły być objęte dofinansowaniem, następował do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym miało zostać udzielone dofinansowanie, zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy wypadkowej.

W ramach zadania określonego w art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy wypadkowej – analizowania przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych, oraz chorób zawodowych – Zakład w 2021 r. dokonał odbioru zamówionej w 2020 r. „Analizy porównawczej przyczyn chorób zawodowych w latach 2016–2019 w Polsce” mającej na celu określenie dynamiki zmian w tym zakresie wraz z określeniem rekomendacji dotyczących działań prewencyjnych.

W 2023 r. Zakład zamówił wykonanie „Analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy w latach 2018–2021, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów (rodzaje przedsiębiorstw, zawody, czynności wykonywane na stanowiskach pracy), w których wypadki przy pracy powodują największe straty ekonomiczne i społeczne oraz określenie rekomendacji dotyczących działań prewencyjnych”. Umowa na wykonanie analizy zawarta została 31 maja 2023 r.

W ramach upowszechniania wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom (art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy wypadkowej), Zakład m.in.:

- organizował działalność szkoleniową i edukacyjną z zakresu prewencji wypadkowej, realizowaną przez wyznaczone oddziały ZUS. W 2021 r. zorganizowano łącznie 800 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 16 500 osób. W 2022 r. zorganizowano łącznie 628 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 15 200 osób. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2023 r. zorganizowano łącznie 216 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 5800 osób;
- dofinansował przedsięwzięcia naukowe i edukacyjne, w tym:
 - program „Bezpieczna Praca i Środowisko” realizowany w latach 2021–2023 przez Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych Naczelną Organizację Techniczną,
 - 13 Ogólnopolską Konferencję Miesięcznika Atest – Ochrona Pracy nt. „Od BHP do wellbeingu” zorganizowaną przez Wydawnictwo Czasopism i Książek Technicznych SIGMA-NOT Sp. z o.o.,
 - XIX Międzynarodową Konferencję „NOISE CONTROL 2022” zorganizowaną przez CIOP-PIB,
 - IV Ogólnopolskie Forum Służby BHP nt. „Służba BHP 4.0” organizowane przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP,
 - konkurs Poprawy Warunków Pracy organizowany przez CIOP-PIB.

W ramach zadania określonego w art. 37 ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej – prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe – Zakład w 2021 r. dokonał odbioru II etapu zamówionej w 2020 r. pracy naukowo-badawczej nt. „Kompleksowa ocena psychospołecznych warunków

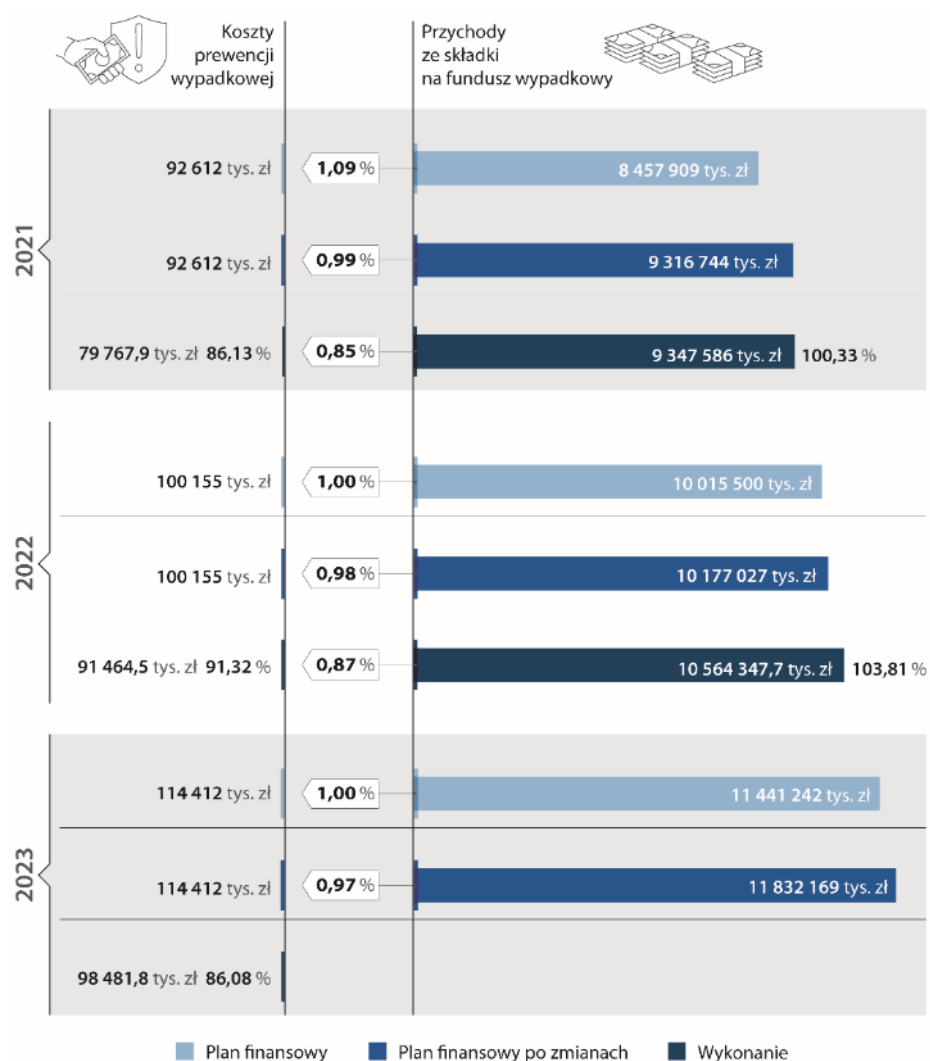
pracy, stylu życia i zdrowia psychofizycznego w wybranych grupach zawodowych wykonujących pracę zmianową i opracowanie trzech poradników z zaleceniami wspierającymi prowadzenie działań profilaktycznych”.

5.1.2. Środki na finansowanie prewencji wypadkowej

W latach 2021–2023 w planie finansowym FUS na prewencję wypadkową zaplanowano odpowiednio 92 612,0 tys. zł, 100 155,0 tys. zł i 114 412,0 tys. zł. We wszystkich przypadkach w planie finansowym FUS określono wysokość środków na prewencję wypadkową, pokrywanych ze środków finansowych zgromadzonych w funduszu wypadkowym, w wysokości nie niższej od 1,0 % należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy. W trakcie roku plan finansowy był zmieniany w zakresie przychodu z tytułu składek na fundusz wypadkowy, natomiast zaplanowana kwota środków na prewencję wypadkową nie była zmieniana. W konsekwencji w trakcie roku środki finansowe na prewencję wypadkową stanowiły mniej niż 1,0 % należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe. W planie finansowym FUS na rok 2021 po zmianach, przychody z tytułu składek na fundusz wypadkowy zaplanowano w kwocie 9 316 744 tys. zł, zaś planowane środki na prewencję wypadkową pozostały w kwocie 92 612 tys. zł, co stanowiło 0,99 % należnych składek na fundusz wypadkowy. W latach 2022–2023 było to odpowiednio 10 177 027 tys. zł i 100 155 tys. zł i 0,98 % oraz 11 832 169 tys. zł, 114 412 tys. zł i 0,97 %.

Infografika nr 5

Plan finansowy FUS w zakresie prewencji wypadkowej w latach 2021–2023



Źródło: pracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

Wykonanie planu kosztów prewencji wypadkowej wyniosło w 2021 r. 79 767,9 tys. zł, co stanowiło 86,1 % planu po zmianach. W 2022 r. było to 91 464,5 tys. zł, co stanowiło 91,3 % planu po zmianach. Wg stanu na 30 listopada 2023 r. było to 98 481,8 tys. zł, co stanowiło 86,1 % planu po zmianach.

Koszty prewencji wypadkowej w latach 2021–2023 [w tys. zł]			
Zadanie	2021	2022	30.11.2023
Dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek	78 394,8	89 849,5	96 818,9
Analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych, oraz chorób zawodowych	43,0	0,0	0,0
Upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom	1210,1	1615,0	1662,9
Prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe	120,0	0,0	0,0
Razem	79 767,9	91 464,5	98 481,8

Z powodu przyjętego sposobu ujmowania w ewidencji księgowej zwrotów środków udzielonych w ramach poszczególnych konkursów, tj. księgowania części z nich jako wpływy z pozostałych dochodów FUS, Zakład nie dysponował pełnymi danymi dotyczącymi wpływów i wydatków poniesionych w danym roku na prewencję wypadkową. Ponadto przychody były przypisywane za pomocą dodatkowego słownika do funduszu wypadkowego, np. z tytułu odsetek, a wpływy do FUS. Powyższy sposób prowadzenia ewidencji księgowej zwrotów środków uniemożliwiał Zakładowi monitorowanie rzeczywiście ponoszonych wydatków zaplanowanych na prewencję wypadkową, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy wypadkowej. W toku kontroli członek Zarządu przekazał dane dotyczące wydatków na poszczególne rodzaje działalności, o których mowa w art. 37 ust. 2 ustawy wypadkowej w okresie od początku 2021 r. do końca listopada 2023 r., które różniły się od danych wynikających z ewidencji księgowej FUS. Rozbieżności w zakresie poniesionych wydatków na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, wynosiły 703,8 tys. zł w 2021 r. i 1671,2 tys. zł w 2022 r.

Główny Księgowy Funduszy zabezpieczył środki powyżej planu finansowego FUS w pozycji prewencja wypadkowa, przewidziane na zadanie: dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników w latach 2021–2022, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp.

W 2021 r. plan finansowy wyniósł 89 812,0 tys. zł, a przeniesione zaangażowanie z podpisanych umów w latach ubiegłych wyniosło 33 912,3 tys. zł. Główny Księgowy Funduszy potwierdził zabezpieczenie środków na realizację zadań w kwocie 88 152,1 tys. zł, co spowodowało przekroczenie planu finansowego o 32 252,4 tys. zł.

W 2022 roku plan finansowy wyniósł 97 615,0 tys. zł, przeniesione zaangażowanie z podpisanych umów w latach ubiegłych wyniosło 20 030,9 tys. zł. Główny Księgowy Funduszy potwierdził zabezpieczenie środków na realizację zadań w kwocie 88 785,7 tys. zł, co spowodowało przekroczenie planu finansowego o 11 201,5 tys. zł.

W trakcie roku 2021 i 2022 występowały operacje dotyczące przeniesienia środków na rok następny oraz zwolnienia niewykorzystanych przez płatników składek środków. Operacje te zmniejszały kwotę środków zaangażowanych na realizację umów w roku bieżącym, co pozwalało na sfinansowanie kolejnych umów na dofinansowanie.

Jednakże podczas weryfikacji nie uwzględniono przeniesienia zaangażowania środków z umów podpisanych w latach ubiegłych, które obciążały plan finansowy roku bieżącego. Ponadto operacje zmniejszające kwotę środków zaangażowanych były dokonywane po potwierdzeniu dostępności środków w planie finansowym.

5.1.3. Współpraca z CIOP-PIB

Zakład w związku z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek przekazał CIOP-PIB realizację usług polegających na:

- ocenie merytorycznej wniosków oraz sporządzaniu oceny wniosków, w tym przeprowadzaniu wizyt monitorujących;
- kontroli w trakcie realizacji projektów i sporządzaniu ocen z realizacji projektów;
- kontroli projektów po ich zakończeniu i sporządzaniu oceny końcowej projektów;
- kontroli trwałości projektów i sporządzaniu oceny trwałości projektów.

Umowy zostały zawarte 10 sierpnia 2020 r., 12 sierpnia 2021 r. i 9 września 2022 r. i obowiązywały odpowiednio od 1 sierpnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r., od 12 sierpnia 2021 r. do 31 sierpnia 2022 r. i od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.

W powyższych umowach określono wysokość wynagrodzenia przysługującego za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu w wysokości odpowiednio 184 %, 179 % i 187 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w odrębnych przepisach, obowiązującego na dzień zawarcia umowy, powiększonego o należny podatek od towarów i usług.

Przed zawarciem umów Zakład prowadził negocjacje z CIOP-PIB w zakresie wysokości wynagrodzenia przysługującego za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu. ZUS występował do CIOP-PIB z prośbą o przekazanie struktury kosztów ponoszonych w związku z realizacją zawartych umów.

CIOP-PIB odmawiał przekazania powyższych danych, argumentując, że Instytut nie jest jednostką sektora finansów publicznych, a struktura ponoszonych kosztów stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, która nie jest udostępniana na żądanie poszczególnych kontrahentów. Dyrektor CIOP-PIB zwracał również uwagę na fakt, że uzależnienie podpisania umowy pomiędzy Zakładem a Instytutem na realizację działań przewidzianych w art. 37 ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej od przedstawienia przez Instytut struktury kosztów realizacji tego działania nie jest wymagane przepisami przywołanej ustawy. Pomimo kolejnych prób Zakładu wyegzekwowania struktury kosztów, CIOP-PIB odmawiał jej przekazania.

W związku z powyższym, wynagrodzenie zostało skalkulowane w oparciu o obowiązujące i przewidywane minimalne wynagrodzenie za pracę w trakcie obowiązywania umowy oraz inne wskaźniki makroekonomiczne, w tym aktualny i prognozowany poziom inflacji. Przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia za pojedynczy projekt szacowano również liczbę planowanych do zrealizowania przez CIOP-PIB usług w okresie obowiązywania danej umowy.

Należy podkreślić, że w związku z powyższym Zakład nie dysponował wiarygodnymi danymi dotyczącymi rzeczywistych kosztów ponoszonych przez CIOP-PIB na realizację zadań wynikających z umów.

NIK zwraca uwagę, że w obecnym stanie prawnym Zakład i Instytut są ustawowo zobowiązane do współpracy przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy wypadkowej, Zakład przy prowadzeniu ww. działalności przekazuje, na podstawie zawartej umowy, wykonywanie określonych działań Instytutowi. Dodatkowo, ustawa wypadkowa określa maksymalną wysokość wynagrodzenia, wskazując, że nie może ono przekroczyć 200 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w odrębnych przepisach, powiększonego o należny podatek od towarów i usług. Tym samym ustawodawca zobowiązał strony do współpracy, przewidział wynagrodzenie za obsługę pojedynczego projektu przez CIOP-PIB i wskazał maksymalną wartość tego wynagrodzenia, która została powiązana z minimalnym wynagrodzeniem za pracę (tym samym zawiera w sobie mechanizm automatycznej waloryzacji wynagrodzenia Instytutu). W sytuacji gdy Instytut będąc państwowym instytutem badawczym, nie jest jednostką sektora finansów publicznych, Zakład nie mając jasno określonych uprawnień do zapoznania się z wysokością kosztów ponoszonych przez Instytut za obsługę pojedynczego projektu, nie posiada skutecznych narzędzi do zapewnienia, że wynagrodzenie wypłacane CIOP-PIB z tytułu realizacji działań w ramach prewencji wypadkowej nie jest zawyżone. Utrudnia to zapewnienie, że wydatki publiczne są ponoszone na ten cel w sposób celowy i oszczędny.

Wynagrodzenie brutto za obsługę pojedynczego wniosku, obejmowało każdorazowo:

- 1) ocenę merytoryczną wniosku o dofinansowanie – 30 % wynagrodzenia za cały projekt,
- 2) kontrolę projektu w trakcie jego realizacji – 10 % wynagrodzenia za cały projekt,
- 3) kontrolę projektu po jego zakończeniu – 50 % wynagrodzenia za cały projekt,
- 4) kontrolę trwałości projektu – 10 % wynagrodzenia za cały projekt.

Działania Zakładu w zakresie przekazania Instytutowi części zadań przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek były zgodne z art. 37 ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej.

W momencie wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (marzec 2020 r.), ZUS był na etapie zawierania umów o dofinansowanie z płatnikami, których projekty zostały wybrane w ramach konkursu ogłoszonego w 2019 r. W celu ograniczenia ryzyka emisji wirusa i jednocześnie niewstrzymywania biegu procedury konkursowej wprowadzono zmianę do regulaminu konkursu, która umożliwiła zawieranie umów o dofinansowanie w trybie korespondencyjnym.

Przepisy tzw. Tarczy Antykryzysowej¹⁴ umożliwiły płatnikom składek, którzy zostali dotknięci skutkami epidemii, wystąpienie z wnioskiem o zwolnienie z opłacenia składek lub o ulgę w płatności (odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty). Część płatników, którzy brali udział w konkursach, skorzystało z takiej możliwości. W celu zminimalizowania ryzyka nieuzasadnionego wyeliminowania płatnika z konkursu w związku z niespełnieniem wymogu formalnego dotyczącego niezalegania z obowiązkiem

¹⁴ Tarcza antykryzysowa to pakiet rozwiązań przygotowanych przez rząd, który miał ochronić polskie państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa. Opierała się na pięciu filarach: ochronie miejsc pracy i bezpieczeństwu pracowników, finansowaniu przedsiębiorców, ochronie zdrowia, wzmocnieniu systemu finansowego, inwestycjach publicznych.

opłacania składek, dopiero po rozstrzygnięciu w sprawie wniosku złożonego w ramach Tarczy, ZUS podejmował decyzję odnośnie dalszego procedowania wniosku o dofinansowanie. Jeżeli rozstrzygnięcie było pozytywne, to wniosek płatnika o dofinansowanie brał dalszy udział w konkursie.

Przedłużający się stan epidemii i spowodowana tym sytuacja gospodarcza w kraju miała negatywny wpływ na realizację projektów przez wnioskodawców. Powołując się na skutki epidemii, wnioskodawcy występowali o przedłużenie terminu realizacji projektów. W 2020 r. ZUS rozpatrzył 350 wniosków o przedłużenie terminu na realizację dofinansowanego projektu (wzrost o ponad 80 % w stosunku do 2019 r., kiedy takie wnioski wpłynęły od 193 wnioskodawców). W 2021 r. złożono 436 wniosków o przedłużenie terminu realizacji projektu, w 2022 r. – 527 wniosków, a w 2023 r. wg stanu na 12 października 2023 r. – 317 wniosków.

W ramach konkursu ogłoszonego w 2021 r. ZUS po raz pierwszy odstąpił od obsługi wniosków o dofinansowanie w formie papierowej, obligując płatników do ubiegania się o dofinansowanie za pomocą portalu internetowego. Tryb ten został już na stałe przyjęty w ramach Programu dofinansowania.

Pandemia SARS-CoV-2 miała również wpływ na realizację pozostałych zadań z zakresu prewencji wypadkowej. Utrudnienia w realizacji tych zadań związane były z dynamicznie zmieniającymi się przepisami dotyczącymi obostrzeń, ograniczeniem możliwości organizowania przedsięwzięć naukowych i edukacyjnych, w tym kongresów, konferencji, seminariów, warsztatów, szkoleń oraz zmianą modelu organizacji przedsięwzięć – najczęściej realizowane były w formie on-line.

5.1.4. Nadzór nad realizacją umów przez CIOP-PIB

W związku z realizacją umów, Zakład poniósł koszty wynagrodzenia dla CIOP-PIB w łącznej kwocie 26 688,6 tys. zł, w tym 5754,9 tys. zł w 2021 r., 9102,6 tys. zł w 2022 r. i 11 831,2 tys. zł wg stanu na koniec listopada 2023 r.

W ramach nadzoru nad realizacją umów zawartych z CIOP-PIB, pracownicy Wydziałów Dofinansowania Płatników Składek w Oddziałach ZUS (przed 1 października 2022 r. pracownicy Centrów Dofinansowania Płatników), w ramach bieżącej obsługi wniosków o dofinansowanie, weryfikowali jakość realizowanych usług poprzez ekspertów CIOP-PIB. W tym celu sprawdzali, czy otrzymana z CIOP-PIB ocena wniosku albo ocena z kontroli nie zawierała błędów formalnych. W przypadku stwierdzenia błędu, pracownicy CDP/DOF zwracali ocenę do korekty do CIOP-PIB. Na podstawie umów z 10 sierpnia 2020 r., z 12 sierpnia 2021 r. oraz z 9 września 2022 r. Zakład skierował do korekty 554 oceny w 2021 r., co stanowiło 18,0 % wszystkich ocen przekazanych przez CIOP-PIB. W latach 2022–2023 wielkości te wynosiły odpowiednio 163 i 3,7 % oraz 150 i 3,3 %.

Ponadto w ramach kontroli jakości działań prowadzonych przez CIOP-PIB, pracownicy ZUS uczestniczyli w czynnościach prowadzonych przez ekspertów CIOP-PIB u wnioskodawców. Zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi procedurami ZUS wizyty i kontrole projektów z udziałem pracowników Zakładu powinny stanowić minimum 10 % wszystkich wizyt i kontroli w odniesieniu do każdego rodzaju kontroli (wizyty), przeprowadzonych na poszczególnych etapach realizacji projektu, w rozliczeniu rocznym. W 2021 r. pracownicy ZUS uczestniczyli w 179 wizytach monitorujących oraz kontrolach projektów, co stanowiło 10,2 % wszystkich wizyt i kontroli prowadzonych przez CIOP-PIB. W roku 2022 wielkości te wynosiły 309 (13,4 %), a do sierpnia 2023 r. było to 183 (11,7 %). Elementem działań kontrolnych nad realizacją usług przez Instytut było również badanie ankietowe, którym poczynając od konkursu 2021.01 zostali objęci wszyscy wnioskodawcy, w stosunku do których została zatwierdzona ocena końcowa projektu.

Zakład kontrolował również terminowość realizacji przez CIOP-PIB usług wynikających z zawartej umowy. W tym celu na podstawie raportów z systemu informatycznego tworzony był wykaz spraw, w których po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego z CIOP-PIB naliczane były kary umowne.

W okresie objętym kontrolą postanowienia umów zostały naruszone w 18 przypadkach, w których Zakład z powodu opóźnień w realizacji poszczególnych czynności wynikających z umów, naliczył kary umowne. Zgodnie z zawartymi umowami, w przypadku opóźnienia w dotrzymaniu któregośkolwiek z terminów, z przyczyn niezależnych od Zakładu, Instytut miał zapłacić Zakładowi karę umowną w wysokości 2 % wynagrodzenia brutto za ocenę pojedynczego projektu. Łączna wysokość kar umownych nałożonych w latach 2021–2023 wyniosła 65,0 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w sposobie kalkulacji 18 kar umownych. Sumaryczna liczba dni opóźnienia wyniosła w latach 2021–2023 – 479 w odniesieniu do wszystkich projektów objętych karami.

5.2. Prawidłowość przygotowania, realizacji i rozliczenia konkursów w ramach prewencji wypadkowej

Cele konkursów na dofinansowanie projektów

Ogłoszone w latach 2021–2023 przez Prezesa ZUS konkursy na dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy zostały przygotowane, zrealizowane oraz rozliczone przez ZUS, we współpracy z CIOP-PIB w sposób nie w pełni prawidłowy i rzetelny. Zakład nie zagwarantował, by wydatki ponoszone przez płatników składek uczestniczących w konkursach były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Do dofinansowania kierowano projekty, które przez ekspertów CIOP-PIB zostały ocenione jako charakteryzujące się wysokimi kosztami w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu oraz tylko w niewielkim stopniu przyczyniające się do poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy objętych nimi pracowników.

Działania podejmowane przez Zakład wynikały z realizacji celu ogólnego zawartego w art. 37 ust. 2 ustawy wypadkowej (zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń) i celów szczegółowych wskazanych w § 3 ust. 1 regulaminów konkursu. Celem konkursu ogłaszanego w latach 2021–2022 w ramach Programu dofinansowania był wybór projektów, które dotyczyć będą poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, zmniejszenia zagrożenia wypadkami przy pracy lub chorobami zawodowymi oraz zredukowania niekorzystnego oddziaływania czynników ryzyka na stanowiskach pracy. Cel konkursu ogłoszonego w 2023 r. został rozszerzony o utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, do czego miała się przyczynić realizacja projektów.

5.2.1. Organizacja konkursów na dofinansowanie projektów

Regulaminy konkursów na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej ogłoszonych w latach 2021–2023 zostały ustalone przez Prezesa ZUS. Każdorazowo ustalenie regulaminu następowało po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu, co było zgodne z art. 37c ust. 1 ustawy wypadkowej.

Zgodnie z regulaminami konkursów dofinansowaniu mogły podlegać działania, które mieściły się m.in. w następujących obszarach technicznych:

- bezpieczeństwo instalacji technicznych, maszyn, urządzeń i miejsc pracy;
- oświetlenie miejsc i stanowisk pracy oraz ochrona przed promieniowaniem optycznym;
- urządzenia oczyszczające i uzdatniające powietrze, urządzenia mechanicznej wentylacji powietrza;
- sprzęt i urządzenia służące poprawie bezpieczeństwa pracy na wysokości, w zagłębieniach i innych strefach pracy;
- sprzęt i urządzenia służące ograniczeniu obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego;
- sprzęt i urządzenia służące poprawie bezpieczeństwa pracy w przypadku narażenia na czynniki chemiczne i szkodliwe czynniki biologiczne.

W regulaminach konkursów określono także: termin, miejsce i formę składania wniosków o dofinansowanie projektu; wzór umowy o dofinansowanie; szczegółowe kryteria oceny merytorycznej projektu; kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w roku budżetowym, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie; maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania projektu; sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu. Tym samym treść regulaminów konkursów zawierała elementy wymagane w art. 37c ust. 2 ustawy wypadkowej.

Zgodnie z katalogiem działań inwestycyjnych i doradczych stanowiącym załącznik nr 4 do regulaminów konkursów możliwe było uzyskanie dofinansowania działań płatników składek, do których byli oni zobowiązani na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Przykładowo, zgodnie z katalogiem działań możliwe było uzyskanie dofinansowania m.in. do:

- zakupu środków ochrony indywidualnej – zgodnie z art. 237⁶ § 1 Kodeksu pracy, pracodawca jest obowiązany dostarczyć pracownikowi nieodpłatnie środki ochrony indywidualnej zabezpieczające przed działaniem niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia czynników występujących w środowisku pracy oraz informować go o sposobach posługiwania się tymi środkami;
- zakupu i instalacji osłon stałych i ruchomych niebezpiecznych stref maszyn i innych urządzeń technicznych – w rozdziale 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy określone zostały wymagania dotyczące obsługi i stosowania maszyn, narzędzi i innych urządzeń technicznych, w tym odnoszące się do zabezpieczania i osłaniania elementów ruchomych i innych części maszyn wykorzystywanych w zakładzie pracy;
- zakupu i instalacji urządzeń służących poprawie bezpieczeństwa pracy w przypadku narażenia na czynniki chemiczne – zgodnie z art. 222 § 1 Kodeksu pracy, w razie zatrudniania pracownika w warunkach narażenia na działanie substancji chemicznych, ich mieszanin, czynników lub procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym, mutagennym lub reprotoksycznym, pracodawca zastępuje te substancje chemiczne, ich mieszaniny, czynniki lub procesy technologiczne mniej szkodliwymi dla zdrowia lub stosuje inne dostępne środki ograniczające stopień tego narażenia, przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki;
- zakupu i instalacji urządzeń służących poprawie bezpieczeństwa pracy w przypadku narażenia na szkodliwe czynniki biologiczne – zgodnie z art. 222¹ § 1 Kodeksu pracy, w razie zatrudniania pracownika w warunkach narażenia na działanie szkodliwych czynników biologicznych, pracodawca stosuje wszelkie dostępne środki eliminujące narażenie, a jeżeli jest to niemożliwe – ograniczające stopień tego narażenia, przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki;
- przeprowadzenia identyfikacji zagrożeń w miejscu pracy (w tym wykonania pomiarów stężeń i natężeń czynników, występujących w miejscu pracy) i udokumentowania oceny ryzyka zawodowego związanego z tymi zagrożeniami – zgodnie z art. 227 § 1 Kodeksu pracy, pracodawca jest obowiązany stosować środki zapobiegające chorobom zawodowym i innym chorobom związanym z wykonywaną pracą, w szczególności utrzymywać w stanie stałej sprawności urządzenia ograniczające lub eliminujące szkodliwe dla zdrowia czynniki środowiska pracy oraz urządzenia służące do pomiarów tych czynników przeprowadzać, na swój koszt, badania i pomiary czynników szkodliwych dla zdrowia, rejestrować i przechowywać wyniki tych badań i pomiarów oraz udostępniać je pracownikom.

Zgodnie z katalogiem działań możliwy był również zakup maszyn i urządzeń służących do mechanizacji prac wykonywanych przed realizacją projektu w sposób ręczny. Przykładowo możliwe było uzyskanie dofinansowania

do zakupu urządzeń służących ograniczeniu obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego, takich jak wózki jezdniowe z funkcją wspomagania ruszania lub unoszenia (wspomaganie elektryczne lub hydrauliczne) takich jak: ręczne wózki paletowe oraz wózki podnośnikowe prowadzone, podestowe, zestawy do zrywki drewna (przyczepa leśna z żurawiem; bez ograniczenia udźwigu), wózki magazynowe, ręczne wózki platformowe dwunożycowe, schodołazy, wciągarki, żurawiki, wciągarki, suwnice.

Przykład

Wniosek 42b326ac:

Projekt obejmował dwa działania inwestycyjne polegające na zakupie i instalacji urządzeń i elementów wentylacji miejscowej wywiewnej i nawiewnej oraz zakupie wózka widłowego.

Zgodnie z oceną eksperta dokonującego oceny merytorycznej wniosku:

- cel główny i cele szczegółowe zostały opisane zbyt ogólnie i w sposób niekompletny;
- wskaźniki BHP słabo korelowały z celem projektu;
- powiązanie zaproponowanych działań inwestycyjnych z celem projektu, poziomem czynników ryzyka oraz przedstawionymi czynnościami pracy było słabe i jedynie w części adekwatne;
- działania inwestycyjne jedynie w części miały wpłynąć na realizację celu projektu;
- koszty projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu były duże;
- osiągnięcie celów projektu miało przełożyć się na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy jednakże w projekcie założono osiągnięcie rezultatów realizacji projektu określonych we wskaźnikach końcowych na niskim poziomie;
- w wyniku realizacji projektu miało nie nastąpić istotne obniżenie poziomu ryzyka zawodowego.

Projekt w ramach kryteriów: cel projektu, adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji, efektywność wydatków w projekcie i oddziaływanie projektu na poprawę BHP uzyskał po jednym punkcie na pięć możliwych do zdobycia (uzyskanie zera punktów skutkowałoby negatywną oceną). W ramach kryterium innowacyjność proponowanych rozwiązań technicznych i organizacyjnych projekt uzyskał zero punktów (w przypadku tego kryterium nie skutkowało to negatywną oceną).

Tym samym dofinansowanie otrzymywały projekty służące w znacznej mierze rozwojowi i mechanizacji działalności gospodarczej prowadzonej przez poszczególnych płatników składek, które tylko w niewielkim stopniu przyczyniały się do poprawy warunków bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników objętych tymi projektami.

Prezes Zakładu w regulaminach konkursów ogłoszonych w latach 2021–2023 określił wymóg załączania do wniosku zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego stwierdzającego, że wnioskodawca nie zalega z opłacaniem podatków, co było niezgodne z art. 37e ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym wniosek o dofinansowanie projektu powinien zawierać oświadczenie płatnika składek potwierdzające m.in. niezaleganie z opłacaniem podatków.

W ocenie ZUS jedyną formą potwierdzenia stanu faktycznego wymaganego przepisami ustawy wypadkowej w zakresie niezalegania z opłacaniem podatków jest załączenie stosownego zaświadczenia z urzędu skarbowego, co uzasadniło określenie w regulaminach konkursu takiego wymogu.

NIK wskazuje, że w ustawie wypadkowej jednoznacznie określono, że wymóg formalny w zakresie niezalegania z opłacaniem podatków powinien być weryfikowany przez Zakład na podstawie oświadczenia. Znajduje to potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹⁵, który

¹⁵ Wyrok z 15 grudnia 2022 r., sygn. akt V SA/Wa 619/22.

uchylił rozstrzygnięcie Zakładu w sprawie odnoszącej się do zaświadczenia z urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków. W uzasadnieniu wskazano, że kompetencja Prezesa ZUS do ustalenia regulaminu konkursu została określona bardzo szeroko, jednak postanowienia te nie mogą wykraczać poza ramy ustawy wypadkowej. Pomimo powyższego wyroku, ZUS nie skorygował tego wymogu w regulaminie konkursu 2023.01.

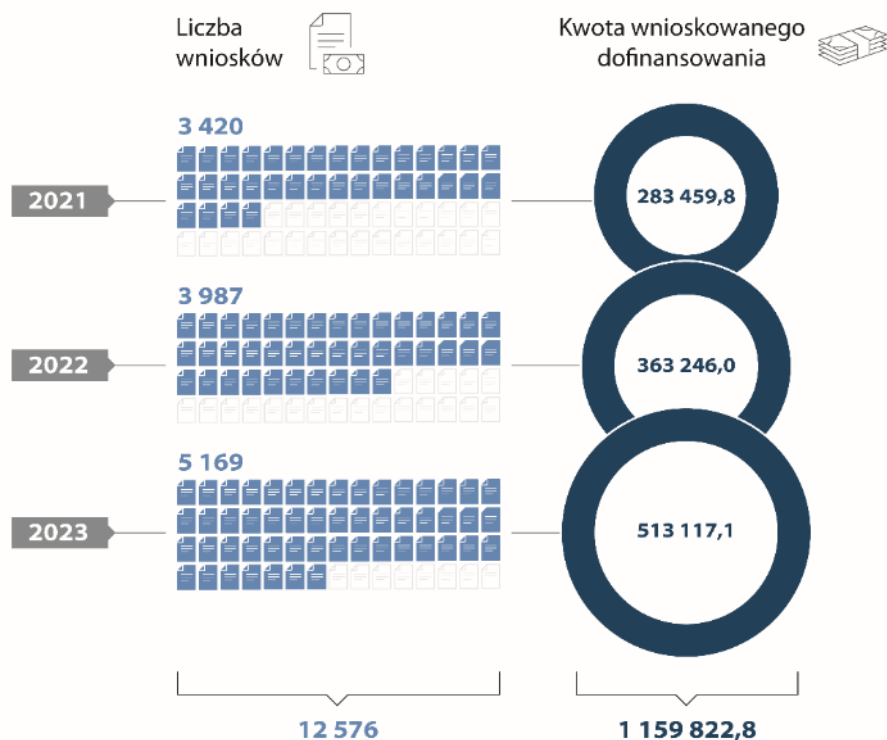
W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Członkowie Zarządu ZUS podnieśli, że wprawdzie ustawa wypadkowa określa, że wniosek o dofinansowanie projektu zawiera m.in. oświadczenie płatnika składek o spełnianiu warunków, o których mowa w art. 37d ust. 1, ale ustawa wypadkowa w żadnym przepisie nie zabrania Zakładowi weryfikacji prawdziwości tego oświadczenia.

Komisja Rozstrzygająca odrzuciła tę argumentację wskazując, że spełnianie warunków określonych w art. 37d ust. 1 pkt 2 ustawy wypadkowej potwierdza wnioskodawca/płatnik składek poprzez złożenie oświadczenia. Z kolei regulamin konkursu w odniesieniu do tego wymogu, nie pozwala Prezesowi Zakładu na ustalenie innych zasad niż opisane w ustawie. Wynika to wprost z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP.

W latach 2021–2023 w ramach konkursów do ZUS wpłynęło 12 576 wniosków, w których łączna kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 1 159 822,8 tys. zł, w tym w ramach konkursu 2021.01 wpłynęło 3420 ofert na 283 459,8 tys. zł, w ramach konkursu 2022.01 wpłynęło 3987 wniosków na 363 246,0 tys. zł, a w ramach konkursu 2023.01 wpłynęło 5169 wniosków na 513 117,1 tys. zł. Zainteresowanie płatników składek udziałem w konkursie w kolejnych latach było zatem coraz większe.

Infografika nr 6

Wnioski złożone w ramach Programu dofinansowania w latach 2021–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ZUS.

W latach 2021–2023 na etapie oceny formalnej zostało odrzuconych 6013 wniosków (1969 w 2021 r., 1792 w 2022 r. oraz 2252 w 2023 r.) z czego 1246 nie podlegało rozpatrzeniu, a 4767 zostało wykluczonych. Badaniem

objęto próbę odrzuconych wniosków na etapie oceny formalnej, wybranych losowo spośród wniosków z lat 2021–2023, po dwa w każdym roku, z czego trzy były wykluczone i trzy nie podlegały rozpatrzeniu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

W ramach kontroli przeprowadzonej w Zakładzie, badaniem próby objęto dobraną w sposób celowy dokumentację 32 projektów płatników składek na łączną kwotę przyznanego dofinansowania wynoszącą 4002,0 tys. zł, w tym dziewięć, które otrzymały najmniejszą liczbę punktów na liście rankingowej, sześć, w których wnioskodawca został zobowiązany do zwrotu przyznanego dofinansowania, dziesięć, w których zmniejszono kwotę dofinansowania w stosunku do wnioskowanej oraz siedem objętych kontrolami jednostkowymi NIK. Badanie przeprowadzono pod kątem prawidłowości dokonywania oceny formalnej, terminowości zawierania umów i wypłaty dofinansowania, a także rzetelności i terminowości rozliczenia projektu.

W badanej próbie nie stwierdzono przypadków pozytywnej oceny formalnej w przypadku niespełniania przez wnioskodawcę wymogów formalnych określonych w art. 37d ustawy wypadkowej. Stwierdzono natomiast przypadki dokonania pozytywnej oceny formalnej pomimo braku wszystkich wymaganych dokumentów, niezgodności przedłożonych dokumentów z wymaganiami określonymi w regulaminach konkursów lub niespójności danych zawartych w tych dokumentach.

Zakład przekazał do oceny merytorycznej 23 z 32 wniosków o dofinansowanie objętych badaniem na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 2284,9 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych, co stanowiło naruszenie art. 37e ust. 6 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym Zakład przekazuje Instytutowi wnioski o dofinansowanie projektu spełniające wymagania formalne. W badanej próbie stwierdzono nierzetelną weryfikację formalną wniosków, co wiązało się z nieprzestrzeganiem art. 37e ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia przez Zakład braków formalnych wniosku, ZUS wzywa do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania oraz nieprzestrzeganiem wytycznych z załącznika nr 5 Procedury do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek, regulującego m.in. elementy podlegające weryfikacji na etapie oceny formalnej. Stwierdzono, że:

a/ dla siedmiu wniosków (22 %) brakowało kompletu wymaganych regulaminem dokumentów, z czego dla czterech w zakresie dokumentów wyszczególnionych w załączniku nr 4 „Katalog działań inwestycyjnych i doradczych” regulaminów konkursów dla realizowanego działania, a dla trzech w zakresie dokumentów, o których mowa w dziale I część II Działania Inwestycyjne pkt 15 i 16 załącznika nr 3 „Instrukcji wypełniania Wniosku” regulaminów konkursów;

Przykład

Wniosek 404d5ea6:

Nie dołączono wykazu źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza w pomieszczeniach wraz ze szczegółowym opisem rodzaju stosowanych urządzeń, maszyn, ilości obrabianych i zużywanych materiałów, udziału czasu obróbki w całkowitym czasie pracy, co było niezgodne z § 7 ust. 13 pkt 16 regulaminu konkursu 2020.01, zgodnie z którym do wniosku należy dołączyć odpowiednio, w zależności od planowanego projektu lub formy działalności inne dokumenty wymienione w katalogu działań dla danego rodzaju inwestycji. Zgodnie z katalogiem działań dla inwestycji polegającej na zakupie i instalacji urządzeń i elementów wentylacji ogólnej i miejscowej wywiewnej oraz nawiewnej wymagane było dołączenie do składanego wniosku „wykazu źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza w pomieszczeniach wraz ze szczegółowym opisem rodzaju stosowanych urządzeń, maszyn, ilości obrabianych i zużywanych materiałów, udziału czasu obróbki w całkowitym czasie pracy, itp.”.

Wniosek -3db12f87:

Nie dołączono kart katalogowych opraw oświetleniowych przewidzianych do zakupu, co było niezgodne z § 7 ust. 13 pkt 16 regulaminu konkursu 2020.01. Zgodnie z katalogiem działań dla inwestycji polegającej na zakupie i instalacji elektrycznych systemów oświetleniowych w celu zapewnienia zgodnych z aktualnymi normatywami parametrów oświetlenia pomieszczeń i stanowisk pracy, wymagane było dołączenie do składanego wniosku „kart katalogowych opraw oświetleniowych (źródła światła) przewidzianych do zakupu, zawierające kompletne dane techniczne”.

b/ w 23 przypadkach (71,9 %) dołączona do wniosku ocena ryzyka zawodowego lub ocena obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego nie spełniała wszystkich wymogów określonych w wytycznych stanowiących załączniki nr 7 i 8 do regulaminów konkursów w szczególności dotyczących punktu 8 załącznika nr 7, zgodnie z którym należało wykazać środki ograniczające ryzyko zawodowe obecnie stosowane (tj. przed realizacją projektu) oraz punktu 11 i 12 załącznika nr 8, zgodnie z którym wnioskodawca powinien zawrzeć opis proponowanych zmian organizacyjnych stanowiska wraz z prognozą ograniczenia obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego;

Przykład

Wnioski 404d5ea6, -46a797f7:

Oceny ryzyka zawodowego przedłożone przez wnioskodawców zawierały oszacowanie ryzyka dla poszczególnych zagrożeń bez zastosowania środków ograniczających ryzyko zawodowe, działania profilaktyczne (działania planowane do wykonania w ramach projektu były tylko jednymi z wielu działań profilaktycznych, na które składało się również przestrzeganie zasad BHP, szkolenia BHP, wykorzystywanie urządzeń już będących w posiadaniu wnioskodawców, itp.) oraz oszacowanie ryzyka dla poszczególnych zagrożeń po zastosowaniu działań profilaktycznych. Tym samym przedłożone ORZ nie wskazywały, ani jakie było aktualne ryzyko na danym stanowisku, ani w jakim zakresie realizacja projektu przyczyni się do poprawy warunków pracy na tym stanowisku, nie zawierały bowiem informacji na ile poprawa ta będzie wynikała z realizacji projektu, a na ile z innych podejmowanych działań profilaktycznych.

c/ w 22 przypadkach (68,7 %) wartości wskaźników rezultatu zawarte we wnioskach nie były spójne z załączonymi dokumentami, w szczególności w zakresie określania wielkości poziomu ryzyka zawodowego bez wskazania konkretnego zagrożenia objętego redukcją, co było sprzeczne z działem I część II Działania Inwestycyjne pkt 15 i 16 załącznika nr 3 regulaminów konkursów (Instrukcja wypełniania i wysyłania wniosku o dofinansowanie projektu dotyczącego utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej);

Przykład

Wniosek -37413df5:

Z ORZ dla stanowiska magazynier-sprzedawca wynika, że wyjściowy poziom ryzyka (przed realizacją projektu) po zastosowaniu dotychczasowych środków był średni. Tymczasem we wniosku o dofinansowanie wskazano, że poziom ryzyka był duży.

d/ występowały niespójności w danych dotyczących osób objętych projektem.

Przykład

Wniosek -42a8d862:

We wniosku o dofinansowanie projektu na pierwszej stronie wykazano czterech pracowników objętych projektem, a w części opisowej 2.1 lit. a) trzech pracowników, co było niezgodne z wytycznymi z załącznika nr 5 Procedury do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek.

Zakład zweryfikował pozytywnie wnioski, które zawierały w części 2.3 Oczekiwane rezultaty:

a/ takie same wartości wskaźnika przed terminem złożenia wniosku i po zakończeniu projektu;

Przykład

Wniosek -3cff54ab:

We wniosku o dofinansowanie projektu zawarto tylko jeden wskaźnik dotyczący poziomu ryzyka zawodowego, który przed realizacją projektu i po projekcie miał taką samą wartość „średnie-dopuszczalne”.

Tym samym jedyny wskaźnik zdefiniowany dla projektu był całkowicie nieprzydatny dla celów pomiaru efektów tego projektu ponieważ został osiągnięty niezależnie od realizacji projektu.

b/ błędnie wpisane wartości i jednostki miary (niezgodnej z załączoną dokumentacją) w sześciu wnioskach.

Przykład

Wniosek 42b326ac:

We wniosku o dofinansowanie projektu wskazano błędne stężenie czynników szkodliwych na stanowiskach pracy objętych projektem. Dla olejów mineralnych wysokorafinowanych z wyłączeniem cieczy obróbkowych – frakcja wdychalna, wykazano wskaźnik najwyższego dopuszczalnego stężenia określonego w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz. U. poz. 1286, ze zm.), tj. NDS 5, podczas gdy ze sprawozdania z badań środowiska pracy wynikało, że krotność normy na różnych stanowiskach pracy mieściła się w zakresie od 0,53 do 0,67 NDS.

W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Członkowie Zarządu ZUS podnieśli, że wskazane przez NIK ustalenia w powyższych sprawach, nie mogą być oceniane w kategorii braków formalnych wniosku. Dokumentacja dołączona do wniosków o dofinansowanie nie posiadała bowiem braków, które uniemożliwiałyby przeprowadzenie oceny merytorycznej. We wszystkich wskazanych sprawach możliwe było przeprowadzenie oceny merytorycznej wniosku w oparciu o dane z wniosku i całość dołączonej do wniosku dokumentacji.

Komisja Rozstrzygająca odrzuciła tę argumentację wskazując, że w ramach kontroli NIK nie badano czy przekazana do CIOP dokumentacja aplikacyjna umożliwia przeprowadzenie oceny merytorycznej, ale czy działania Zakładu były rzetelne i zgodne z ustawą wypadkowa, regulaminami konkursów i obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi.

Oceny merytorycznej wniosków, które przeszły z wynikiem pozytywnym ocenę formalną dokonywali eksperci CIOP-PIB. Ocena merytoryczna wniosków obejmowała ocenę kryteriów merytorycznych zawartych w Kryteriach wyboru projektów, stanowiących załącznik nr 1 do regulaminów konkursów.

W latach 2021–2023 Instytut zapewnił dwie grupy ekspertów. Pierwszą grupę stanowili eksperci kluczowi, odpowiedzialni za przeprowadzanie i sporządzanie oceny merytorycznej wniosku. Eksperti ci, nazywani również wewnętrznymi, byli pracownikami naukowymi lub inżynierijno-technicznymi zatrudnionymi w różnych zakładach i pracowniach badawczych Instytutu. Ich specjalizacje naukowe pokrywały się z obszarami technicznymi ujętymi w katalogu działań. Działania z katalogu były podstawą dokonywania oceny merytorycznej projektu. Drugą grupę stanowili eksperci zewnętrzni, odpowiedzialni za kontrole projektów w trakcie ich realizacji, po ich zakończeniu oraz kontrole trwałości. W razie potrzeby przeprowadzali również wizyty monitorujące. W 2014 r. w Instytucie stworzono listę nazwisk specjalistów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, którzy mogli dokonać odbioru zrealizowanego projektu i ocenić jego zgodność z umową dofinansowania zawartą między ZUS a przedsiębiorcą.

Przed zawarciem każdej nowej umowy z ZUS CIOP-PIB prowadził rekrutację nowych ekspertów zewnętrznych, w szczególności w województwach, w których ich liczba była niewystarczająca. Zgodnie z wymaganiami umowy z ZUS nowi eksperci zewnętrzni byli włączani do wykazu (załącznika do umowy) na podstawie pozytywnej rekomendacji Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Pracowników Służby BHP. Nazwiska ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych realizujących zadania w zakresie ocen merytorycznych i kontroli były akceptowane przez ZUS, a ich wykaz stanowił załącznik do kolejnych umów. W latach 2021–2023 CIOP-PIB zapewnił do obsługi umowy z ZUS odpowiednio: 38, 34 i 34 ekspertów kluczowych (wewnętrznych). Ocen merytorycznych dokonywało w tym czasie odpowiednio 27, 23 i 29 ekspertów wewnętrznych. Ponadto Instytut zapewnił 55, 40 i 45 ekspertów zewnętrznych odpowiedzialnych za realizację zadań kontrolnych.

CIOP-PIB i ZUS nie korzystały z generatora wniosków, w którym udostępnianie byłoby ekspertom materiały niezbędne do sporządzenia oceny merytorycznej wniosku (nie stworzono takiego narzędzia). Na podstawie porozumień między ZUS a CIOP-PIB, zlecenia przeprowadzenia oceny merytorycznej przez ekspertów Instytutu, Zakład przekazywał co tydzień (w każdy poniedziałek) na specjalnie w tym celu utworzony adres e-mail. Tygodniowo do Instytutu spływało około 200 wniosków o dokonanie oceny merytorycznej (liczbę taką uzgodniono w umowie). Zlecenia przeprowadzenia oceny merytorycznej zawierały wniosek o dofinansowanie wraz z załącznikami. Następnego dnia ZUS przysyłał do Instytutu w formacie Excel zestawienie wszystkich wniosków przesłanych do oceny w dniu poprzednim. Przydziałem wniosków do właściwego eksperta zajmowała się przeważnie jedna osoba (lub osoba ją zastępująca) – Kierownik Zespołu Ekspertów. Przydzielenie eksperta o właściwej specjalizacji dokonywane było zwykle w ciągu 1–2 dni od wpłynięcia wniosku z ZUS. Na ocenę merytoryczną – zgodnie z umowami – ekspert miał 10 dni. Jeżeli została zlecona przez ZUS lub została uznana za niezbędną przez eksperta wizyta monitorująca, czas na przeprowadzenie oceny wydłużał się do 15 dni.

W wyniku dokonanych ocen merytorycznych zaakceptowanych zostało 5890 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 505 071,1 tys. zł, z czego 1214 wniosków na kwotę 93 227,7 tys. zł w 2021 r., 1971 wniosków na kwotę 159 917,4 tys. zł w 2022 r. oraz 2705 wniosków na kwotę 251 926,0 tys. zł w 2023 r.

W trakcie kontroli w CIOP-PIB, badaniem objęto 25 projektów dofinansowanych przez ZUS w latach objętych kontrolą. Sprawdzone m.in. prawidłowość i rzetelność sporządzenia ocen merytorycznych wniosków.

Zbadane projekty otrzymały dofinansowanie w latach objętych kontrolą na łączną kwotę 7373,4 tys. zł. 15 z 25 projektów znalazło się w obszarze technicznym związanym z zanieczyszczeniem powietrza w postaci pyłów.

Siedem z 25 ocen merytorycznych poprzedzonych było wizytami monitorującymi. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzanych wizyt monitorujących.

Zgodnie z formularzem eksperci podawali ogólny wynik oceny (pozytywny/negatywny), zaznaczali zgodność proponowanych rozwiązań z przepisami BHP (TAK/NIE) oraz w skali od 0 do 5 przyznawali punkty dotyczące pięciu kryteriów wniosku: cel projektu, adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji, efektywność wydatków w projekcie, oddziaływanie projektu na poprawę BHP, innowacyjność (od konkursu 2022.01 kryterium nie obowiązywało).

Eksperci nisko ocenili 10 z 25 wniosków, przyznając w ocenie merytorycznej zaledwie po jednym punkcie za poszczególne kryteria:

- w pięciu ocenach za kryterium *Cel projektu* przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „bardzo słabe i niejasne uzasadnienie realizacji projektu, wskaźniki BHP słabo korelują z celem projektu”,

- w trzech ocenach za kryterium *Adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji* przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „słabe i jedynie w części adekwatne powiązanie zaproponowanych działań inwestycyjnych z celem projektu, poziomem czynników ryzyka oraz przedstawionymi czynnościami pracy; działania inwestycyjne jedynie w części wpłyną na realizację celu projektu”,
- w dziesięciu ocenach za kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „bardzo duże koszty projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu”,
- w dziewięciu ocenach za kryterium *Oddziaływanie projektu* przyznali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie”.

Ponadto w zaledwie w dwóch ocenach z 25 za *Innowacyjność* – przyznano inną ocenę niż 0 (jeden i dwa punkty).

Zbadano ponadto sześć projektów, które uzyskały oceny negatywne. Oceny negatywne eksperci uzasadnili: brakiem planowanych przez wnioskodawcę działań ujętych w katalogu inwestycyjnym, nieprzyczynianiem się planowanych działań inwestycyjnych do istotnego zmniejszenia ryzyka zawodowego, niewłaściwymi parametrami technicznymi urządzeń planowanych do zakupu (nie mieściły się w zakresie objętym dofinansowaniem), niewłaściwymi wskaźnikami BHP planowanymi do osiągnięcia (nie kwalifikowały się do dofinansowania kupna wskazywanych urządzeń), brakiem dowodów, że planowane działania inwestycyjne wpłyną na poprawę warunków na stanowiskach pracy objętych projektem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania i uzasadniania ocen negatywnych.

Zakład przygotowywał listy rankingowe wnioskodawców, którzy przeszli pozytywnie ocenę merytoryczną zgodnie z uzyskaną punktacją od najwyższej do najniższej liczby punktów. Do dofinansowania kwalifikowane były projekty z najwyższą punktacją, których kumulatywna kwota dofinansowania mieściła się w przewidzianym budżecie. Jeżeli jednak pojawiały się niewykorzystane środki finansowe, np. z tytułu niezawartych umów z wnioskodawcami, Zakład aktualizował listę rankingową i kwalifikował do dofinansowania następnych wnioskodawców w kolejności przyznanej punktacji i w ramach posiadanych środków.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prawidłowości i rzetelności w przygotowywaniu list rankingowych. Liczba punktów uzyskana przez poszczególne projekty była zgodna z punktacją przyznaną przez ekspertów oceniających wnioski z uwzględnieniem wag przypisanych poszczególnym kryteriom. Nie stwierdzono przypadków udzielenia dofinansowania poza listą rankingową lub projektom niżej ocenionym z pominięciem projektów ocenionych wyżej.

W ramach konkursu 2020.01 lista rankingowa została opublikowana 21 grudnia 2020 r., a jej aktualizacje 12 stycznia, 9 kwietnia, 22 czerwca, 24 sierpnia i 9 listopada 2021 r. W ramach konkursu 2021.01 lista rankingowa została opublikowana 22 listopada 2021 r., a jej aktualizacje 29 marca, 19 maja i 26 lipca 2022 r. W ramach konkursu 2022.01 lista rankingowa została opublikowana 17 listopada 2022 r., a jej aktualizacje 31 marca, 29 czerwca i 17 listopada 2023 r. W ramach konkursu 2023.01 lista rankingowa została opublikowana 10 października 2023 r.

W ramach konkursu 2020.01 do dofinansowania skierowano wszystkie projekty, które znalazły się na liście rankingowej. Najniżej ocenione projekty zyskały 12 z 65 możliwych do zdobycia punktów (co stanowiło 18,5 % maksymalnej liczby punktów). W ramach konkursu 2021.01 ponownie dofinansowano wszystkie pozytywnie ocenione projekty. Najniżej ocenione projektu uzyskały dziewięć z 67 możliwych do zdobycia punktów (13,4 %). W konkursie 2022.01 do dofinansowania skierowano projekty, które uzyskały minimum 18 z 47 możliwych do zdobycia punktów (38,3 %).

W ramach konkursów nie określono minimalnej liczby punktów niezbędnych do uzyskania dofinansowania. W ramach konkursów 2020.01 i 2021.01 do dofinansowania zostały skierowane również projekty bardzo nisko ocenione, które nie uzyskały nawet 20 % możliwych do zdobycia punktów, a zatem także projekty ocenione przez ekspertów dokonujących oceny merytorycznej jako niskoefektywne i pozwalające jedynie na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zakład nie zapewnił, żeby wydatki ponoszone w ramach Programu dofinansowania, były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp i niegospodarności.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Tymczasem do dofinansowania kierowano projekty, które zgodnie z oceną dokonaną przez ekspertów CIOP-PIB charakteryzowały się bardzo dużymi kosztami w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu oraz w przypadku których osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie. W ramach konkursów 2020.01, 2021.01, 2022.01 na 4443 projekty skierowane do dofinansowania, 231 projektów (5,2 %) na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 31 137,9 tys. zł, w ramach kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* otrzymało tylko jeden punkt na pięć możliwych do zdobycia. Ekspersi CIOP-PIB na etapie oceny merytorycznej wniosku wskazywali na duże koszty działania w stosunku do zaplanowanych efektów, a pomimo tego Zakład nie wymagał od Instytutu wskazania konkretnych pozycji kosztowych, które były zawyżone, wartości zawyżenia, jak również nie podejmował działań zmierzających do ograniczenia zawyżonych kosztów. Ponadto, w regulaminach konkursów ani w zawartych umowach nie wymagano od płatników składek stosowania zasad konkurencyjnego wyboru dostawców towarów i usług na etapie realizacji dofinansowanych projektów.

W ocenie Prezesa ZUS, zindywidualizowane i zaadresowane do wnioskodawcy oferty na każde działanie zaplanowane w projekcie podlegały ocenie merytorycznej przez ekspertów CIOP-PIB pod względem doboru przedmiotów zakupu oraz pod względem efektywności i zasadności zaplanowanych wydatków. Na tej podstawie wniosek otrzymywał odpowiednią liczbę punktów. Ekspersi CIOP-PIB mogli przyznać ocenę odpowiednią do swoich ustaleń. Jeżeli uznali, że efektywność wydatków była niska, a wydatki zawyżone, to mogli odpowiednio obniżyć punktację i przyznać np. jeden punkt. O ważności kryterium efektywności dla oceny wniosku świadczy fakt, że ma ono przypisaną wagę, tzn. jeżeli ekspert przyzna co najmniej trzy punkty w ramach tego kryterium ocena jest mnożona przez dwa. Premiowane są zatem projekty efektywne finansowo i te, których harmonogram realizacji jest najbardziej optymalny. Ekspert może również wykluczyć daną czynność lub działanie, gdy stwierdzi, że u danego wnioskodawcy wydatki na realizację określonej czynności, czy działania są niezasadne. Ponadto w przypadku, gdy ekspert uzna, że cały projekt jest nieefektywny kosztowo i w ogóle nie spełnia tego kryterium, może przyznać zero punktów, co skutkuje wykluczeniem wniosku z konkursu.

W odniesieniu do argumentu Prezesa ZUS o premiowaniu projektów efektywnych finansowo, NIK wskazuje, że w sytuacji gdy do dofinansowania zostały skierowane wszystkie projekty, które przeszły ocenę z wynikiem pozytywnym (taka sytuacja miała miejsce w przypadku projektów realizowanych w roku 2021 i 2022), samo obniżenie punktacji w ramach przedmiotowego kryterium nie było wystarczające do zapewnienia, że wydatki w ramach dofinansowanych projektów będą efektywne kosztowo. Natomiast Zakład nie podejmował innych czynności zmierzających do ograniczenia kosztów, które zgodnie z oceną ekspertów CIOP-PIB były zawyżone, co skutkowało dofinansowaniem projektów zbyt drogich względem zaplanowanych działań i było działaniem niegospodarnym.

W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Członkowie Zarządu ZUS podnieśli, że Zakład jest podmiotem odpowiedzialnym za działania związane z prewencją wypadkową (w tym dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej) i utrzymaniem finansowania tych działań wyłącznie w zakresie przewidzianym w ustawie wypadkowej. Natomiast merytoryczną oceną wniosków o dofinansowanie zajmuje się CIOP-PIB.

Komisja Rozstrzygająca odrzuciła tę argumentację wskazując, że Zakład będąc podmiotem odpowiedzialnym za działania związane z prewencją wypadkową miał możliwość wprowadzenia do regulaminów konkursów dodatkowych uregulowań i w ten sposób „dobrać” właściwe metody i środki dla zapewnienia realizacji przedmiotowych zasad ufp. Komisja wskazała również, że dokonywanie ocen merytorycznych przez ekspertów Instytutu nie pozwala przyjąć, że a priori eliminuje to ryzyko niecelowego wydatkowania środków publicznych.

Oprócz maksymalnej kwoty dofinansowania na poziomie całego projektu, w regulaminach konkursów określono również maksymalny poziom dofinansowania wszystkich działań w odniesieniu do niektórych działań inwestycyjnych. We wszystkich przypadkach objętych badaniem próby ww. limity były przestrzegane zarówno na etapie oceny wniosków jak i rozliczenia projektów.

W projektach zakwalifikowanych do dofinansowania nie ograniczano kwot dofinansowania w stosunku do wnioskowanych w ofertach, za wyjątkiem sytuacji w których eksperci wskazywali na etapie oceny merytorycznej działania niezgodne z katalogiem działań, co wykluczało je z dofinansowania. Tym samym kwoty dofinansowania były korygowane odpowiednio do udziału procentowego ustalonego w regulaminie dla danego typu płatnika. W próbie 36 płatników korekty kwoty dofinansowania dokonano dla siedmiu wniosków na łączną kwotę 169,7 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków ograniczania kwoty dofinansowania niezgodnie z przyjętymi zasadami. We wszystkich przypadkach w badanej próbie, na podstawie oferty można było określić planowane koszty jednostkowe.

Zakład ustalał w regulaminach konkursów wysokość dofinansowania poszczególnych projektów, jako procent szacowanej wartości projektu stanowiącej kwotę brutto, co w ramach projektów realizowanych w 2021 r. i w 2022 r. umożliwiało mikroprzedsiębiorcom będącymi czynnymi płatnikami VAT odzyskanie zapłaconego podatku, a w konsekwencji uzyskanie środków finansowych w kwocie przekraczającej 100 % zrealizowanego projektu.

Zakład przyznawał i rozliczał dofinansowanie w kwotach brutto bez analizy informacji, czy płatnik składek jest czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług i będzie się ubiegał o zwrot podatku. W badanej próbie 32 projektów, 94 % płatników było czynnymi płatnikami podatku VAT, którzy mieli prawo do rozliczenia i zwrotu podatku naliczonego, a wartość środka trwałego wprowadzana była w kwotach netto. Oznacza to, że dofinansowanie projektu wyniosło potencjalnie do 98,4 % wartości początkowej środka trwałego przy maksymalnym dofinansowaniu na poziomie 80 % lub 108,7 % wartości początkowej środka trwałego przy maksymalnym dofinansowaniu na poziomie 90 % w ramach konkursów 2020.01 i 2021.01.

Przyjęty mechanizm prowadził zatem do sytuacji, w której intensywność wsparcia była inna dla podmiotów odliczających i nieodliczających podatku VAT. Ponadto w ramach projektów realizowanych w 2021r. i w 2022 r. wnioskodawcy mogli uzyskać dofinansowanie w kwotach przekraczających faktycznie poniesione wydatki związane z realizacją dofinansowywanych projektów.

Zakład akceptował oceny wniosków zawierające bardzo lakoniczne i niewystarczające uzasadnienia dla liczby punktów przyznanych przez ekspertów w ramach oceny poszczególnych kryteriów merytorycznych.

Zgodnie ze szczegółowymi opisami przedmiotu umów z dnia 10 sierpnia 2020 r., 12 sierpnia 2021 r. i 9 września 2022 r. z CIOP-PIB, Instytut był zobowiązany do zagwarantowania, że eksperci dokonujący oceny merytorycznej dokonają m.in. „porównania wartości usług i produktów z kosztorysem projektu oraz z wartościami tych samych usług i produktów oferowanych na rynku” oraz dokonają oceny „w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u wnioskodawcy (np. na podstawie liczby osób, które zostały objęte projektem, poziomu ryzyka zawodowego, itp.) oraz weryfikacji wskazanych rezultatów, jakie mają być osiągnięte w trakcie realizacji projektu, w tym czy: wskazano ich wartości początkowe i docelowe; wskazano, w jaki sposób zostaną one zmierzone/zweryfikowane; wynikają z planowanych działań przewidzianych w projekcie”.

W ramach badania próby 32 projektów stwierdzono, że w przypadku 10 wniosków o dofinansowanie eksperci CIOP-PIB dokonujący oceny merytorycznej w ramach kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* przyznali jeden punkt uzasadniając to poprzez wskazanie na bardzo duże koszty projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu. W przypadku dziewięciu wniosków o dofinansowanie eksperci przyznali jeden punkt w ramach kryterium *Oddziaływanie projektu na poprawę BHP* uzasadniając to faktem, że osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie. W przypadku kryterium *Cel projektu*, eksperci przyznawali po jednym punkcie z uzasadnieniem wskazującym na bardzo słabe i niejasne uzasadnienie realizacji projektu oraz wskaźniki BHP słabo korelujące z celem projektu, a w ramach kryterium *Adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji* eksperci przyznawali po jednym punkcie z uzasadnieniem: „słabe i jedynie w części adekwatnym powiązaniem zaproponowanych działań inwestycyjnych z celem projektu, poziomem czynników ryzyka oraz przedstawionymi czynnościami pracy.

NIK nie kwestionuje kompetencji ekspertów CIOP-PIB, jednakże fakt dokonania oceny merytorycznej zgodnie ze szczegółowymi opisami przedmiotu umów zawartych z Instytutem powinien znaleźć odzwierciedlenie w przekazywanych do Zakładu kartach oceny projektów. Tymczasem Zakład akceptował oceny projektów zawierające jednozdaniowe i wykorzystywane w tym samym brzmieniu uzasadnienia do liczby przyznanych punktów w ramach poszczególnych kryteriów, co było działaniem nierzetelnym.

Ponadto, w umowach zawartych z CIOP-PIB nie uwzględniono postanowień odnoszących się do wymaganej szczegółowości uzasadnień ocen sporządzanych przez ekspertów. W konsekwencji regulacje umów nie gwarantowały pozyskania przez Zakład pełnych informacji co do przesłanek przyznania określonej liczby punktów.

W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Członkowie Zarządu ZUS podnieśli, że skoro zgodnie z art. 37e ust. 7 ustawy wypadkowej Instytut dokonuje oceny merytorycznej projektów, to w zakresie odpowiedzialności CIOP-PIB pozostaje merytoryczna prawidłowość oceny wniosku. Zatem na gruncie ustawy wypadkowej zarysowuje się także swoista niepodważalność oceny merytorycznej.

Komisja Rozstrzygająca odrzuciła tę argumentację wskazując, że nic nie stało na przeszkodzie, aby Zakład wymagał od Instytutu przedstawiania bardziej szczegółowych uzasadnień dla ocen merytorycznych. Kwestie te mogły zostać uregulowane w regulaminach konkursów oraz w umowach pomiędzy tymi podmiotami. Nie stałoby to w sprzeczności z regulacjami ustawy wypadkowej, ani nie podważało dokonanych ocen merytorycznych.

Prezes ZUS na podstawie art. 37f ust. 1 ustawy wypadkowej w styczniu 2019 r. oraz w styczniu 2023 r. powołał Komisję Odwoławczą na 4-letnią kadencję. Skład pierwszej z wymienionych Komisji był sześciokrotnie zmieniany w związku z wystąpieniem przesłanek określonych w art. 37f ust. 5 ustawy wypadkowej.

W konkursach 2020.01, 2021.01 i 2022.01, płatnicy składek złożyli łącznie 2383 odwołania do Komisji Odwoławczej, w tym 1343 w ramach konkursu 2020.01, 569 w ramach konkursu 2021.01 i 471 w ramach konkursu 2022.01, z czego uznano odpowiednio: 74, 61 i 43 odwołania. Od rozstrzygnięć Komisji Odwoławczej wnioskodawcy złożyli w ramach trzech wymienionych konkursów łącznie 53 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w tym 30 w ramach konkursu 2020.01, 14 w ramach konkursu 2021.01 i dziewięć w ramach konkursu 2022.01.

Spadająca liczba odwołań i skarg może wynikać między innymi z faktu, że zgodnie z art. 37f ust. 14 ustawy wypadkowej, w przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej zostanie wyczerpana kwota środków przeznaczonych na dofinansowanie w roku budżetowym, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie:

- 1) Komisja Odwoławcza pozostawia odwołanie bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie płatnika składek i pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego;
- 2) sąd, uwzględniając skargę, stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona z naruszeniem procedury konkursowej lub innymi naruszeniami formalnymi i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia.

5.2.2. Realizacja i rozliczenie projektów

Dofinansowanie projektów następowało w drodze umowy o dofinansowanie zawieranej między Zakładem a płatnikiem składek. W zbadanej próbie 32 projektów, średni czas zawarcia umowy z płatnikami wynosił 64 dni kalendarzowe. Najkrócej było to 27 dni, zaś najdłużej 114 dni.

Zgodnie z treścią umów o dofinansowanie, pierwsza transza dofinansowania miała być przekazywana w terminie 14 dni kalendarzowych liczonych od dnia zawarcia umowy, zaś druga transza w terminie 30 dni kalendarzowych liczonych od dnia zatwierdzenia przez przedstawiciela Zakładu odbioru projektu. W zbadanej próbie nie stwierdzono przypadków przekroczenia ww. terminów wypłaty dofinansowania.

Eksperci zewnętrzni CIOP-PIB byli odpowiedzialni za przeprowadzanie kontroli realizacji projektów: wizyt monitorujących (na potrzeby sporządzania ocen merytorycznych przez ekspertów wewnętrznych) oraz kontroli w trakcie realizacji projektu, po jego zakończeniu i kontroli trwałości:

- w 2021 r. przeprowadzili 163 wizyty monitorujące, trzy kontrole w trakcie realizacji projektu, 917 kontroli po realizacji projektu i 522 kontroli trwałości projektu;
- w 2022 r. przeprowadzili 243 wizyty monitorujące, trzy kontrole w trakcie realizacji projektu, 1194 kontroli po realizacji projektu i 872 kontroli trwałości projektu;
- do końca września 2023 r. przeprowadzili 333 wizyty monitorujące, pięć kontroli w trakcie realizacji projektu, 681 kontroli po realizacji projektu i 745 kontroli trwałości projektu.

W badanej próbie 20 z 32 podmiotów złożyło ostateczne sprawozdania, a 17 z nich miało zatwierdzoną ocenę końcową warunkującą wypłatę środków w ramach drugiej transzy. W zbadanej próbie 32 projektów, średni czas pomiędzy złożeniem pierwszego sprawozdania przez płatnika składek, a datą zatwierdzenia oceny końcowej przez Zakład wynosił 128 dni kalendarzowych i był uzależniony od ilości korekt dokonywanych przez płatników. Stwierdzono zatwierdzenie ocen końcowych dla siedmiu z 32 projektów (21,9 %) objętych badaniem na łączną kwotę dofinansowania 1019,3 tys. zł, w przypadku których Zakład nie posiadał kompletu dokumentów potwierdzających zrealizowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie lub w przypadku których nie osiągnięto założonych rezultatów, co było działaniem niezrzetelnym:

a/ w pięciu przypadkach (15,6 %) nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatu lub nie utrzymano liczby osób objętych projektem;

Przykład

Wniosek 1922aa63:

We wniosku o dofinansowanie projektu wskazano redukcję poziomu ryzyka zawodowego dla stanowiska asystentek z poziomu wysokiego do akceptowalnego (R poniżej 20 według przyjętej metodologii), podczas gdy według przedstawionej po realizacji projektu oceny ryzyka zawodowego poziom ryzyka zawodowego był na poziomie małym (R=63). NIK nie podziela stanowiska ZUS, zgodnie z którym za wystarczający należy uznać fakt, że warunki pracy i poziom bezpieczeństwa w zakładzie uległy poprawie na skutek realizacji inwestycji, gdyż początkowy poziom ryzyka zawodowego podany we wniosku określony był jako „wysoki” i w wyniku realizacji projektu uległ zmniejszeniu. Płatnik składek zobowiązał się bowiem we wniosku o dofinansowanie projektu, stanowiącym załącznik do umowy na dofinansowanie, do osiągnięcia konkretnego poziomu ryzyka zawodowego i takiego poziomu w wyniku realizacji projektu nie osiągnął.

b/ w dwóch przypadkach (6 %) do sprawozdania nie dołączono kompletu dokumentów, które były wymagane zgodnie z załącznikiem nr 2 (wyciąg z oceny wniosku) do umowy o dofinansowanie;

Przykład

Wniosek 1922aa63:

W wyciągu z oceny wniosku w części 2.4 „Warunki odbioru projektu przy ocenie pozytywnej” sformułowano warunek przekazania ORZ zawierającej czas i stopień spodziewanego narażenia oraz potencjalny efekt zdrowotny po narażeniu. W ORZ przekazanym wraz ze sprawozdaniem końcowym realizacji projektu nie zawarto tych elementów.

c/ w trzech z 32 przypadków objętych badaniem próby, przy rozliczaniu projektów, płatnicy składek przedstawili dokumenty w zakresie oceny ryzyka zawodowego i wydatku energetycznego sporządzone według innej metodologii niż określona we wniosku, w tym planowany do osiągnięcia rezultat. W ocenie NIK, zmiana metodologii opracowania oceny ryzyka zawodowego i wydatku energetycznego pomiędzy okresem poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie i po zakończeniu realizacji projektu sprawia, że dokonanie jednoznacznej oceny spełnienia lub niespełnienia zaplanowanego wskaźnika dotyczącego zmniejszenia ryzyka zawodowego jest niemożliwe.

Przykład

Wniosek -28b2298b:

Do wniosku o dofinansowanie załączono ORZ wykonane dla trzech stanowisk pracy: magazyniera, montażysty elementów specjalistycznych i stolarza. ORZ zostały wykonane zgodnie z metodą Risk Score. W metodzie tej ryzyko jest iloczynem trzech parametrów: ekspozycji na dane zagrożenie; prawdopodobieństwa, że w przypadku narażenia na czynnik zagrożenia dojdzie do wypadku; skutków niepożądanego zdarzenia. Po oszacowaniu wartości poszczególnych parametrów ryzyka obliczana jest wartość punktowa ryzyka (R). Po obliczeniu wartości sprawdza się, w jakim przedziale znajduje się otrzymany wynik i klasyfikuje się dane zagrożenie do odpowiedniej kategorii ryzyka. Metoda przewiduje pięć kategorii ryzyka: akceptowalne, małe, istotne, duże i bardzo duże.

We wniosku o dofinansowanie przewidziano zmniejszenie ryzyka przeciążenia układu ruchu (mięśniowo-szkieletowego) dla stanowiska montażysta elementów specjalistycznych z R=126 (ryzyko istotne) do R=6 (ryzyko akceptowalne), zaś dla stanowisk magazynier i stolarz z R=252 (ryzyko duże) do R=18 (ryzyko akceptowalne).

ORZ przekazane wraz ze sprawozdaniem końcowym realizacji projektu zostało opracowane według innej metody oceny ryzyka (metoda według Polskiej Normy PN-N-18002 w skali trzystopniowej). W tej metodzie szacuje się zagrożenie

uwzględniając ciężkość szkodliwych następstw oraz prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia. Po oszacowaniu tych dwóch czynników odczytuje się wartość ryzyka z matrycy ryzyka. Metoda przewiduje trzy kategorie ryzyka: małe, średnie i duże. Ryzyko nadmiernego wysiłku fizycznego skutkujące przeciążeniem układu kostno-szkieletowego dla wszystkich trzech stanowisk objętych projektem oszacowano jako małe. Tym samym nie było możliwe zweryfikowanie osiągnięcia konkretnych poziomów ryzyka zawodowego po zrealizowaniu projektu wg metody Risk Score.

W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Członkowie Zarządu ZUS podnieśli, że wnioskodawcy we wniosku o dofinansowanie wskazywali rezultat szacunkowy, zakładany do osiągnięcia po zrealizowaniu projektu. Jak podnosili eksperci CIOP-PIB dokonujący oceny osiągnięcia rezultatów w ramach oceny merytorycznej, niejednokrotnie wnioskodawcy wpisywali we wnioskach „zbyt optymistyczne” prognozy, co mogło być spowodowane np. zbyt niskim poziomem ich wiedzy w zakresie BHP.

Komisja Rozstrzygająca odrzuciła tę argumentację wskazując, że nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że wykazane we wniosku o dofinansowanie wartości wskazują rezultat szacunkowy. Zakład bagatelizuje kwestię rozliczalności projektu na podstawie osiągniętych efektów. Wartości mierników ujęte we wnioskach podlegają ocenie merytorycznej na etapie ubiegania się o dofinansowanie i nie powinny być potem dowolnie interpretowane przy rozliczeniu projektu.

Zbadano dokumentację 30 płatników pod kątem kontynuacji prowadzenia działalności i utrzymania zatrudnienia. W badanej próbie wszyscy płatnicy kontynuowali działalność, a w jednym przypadku była procedowana zmiana struktury własnościowej wnioskodawcy. Występowały różnice pomiędzy osobami objętymi projektem na dzień złożenia wniosku i na dzień odbioru końcowego projektu, ale wynikały one z fluktuacji pracowników lub z korekty działań dokonanych na etapie oceny merytorycznej.

Różnice w zatrudnieniu pomiędzy stanem na dzień przeprowadzenia badania próby (ostatnimi złożonymi dokumentami rozliczeniowymi), a dniem odbioru projektu wyniosły średnio 12 osób. Spadek nastąpił w siedmiu przypadkach. Największy spadek wyniósł 15 osób, ale nie był on związany z zakresem dofinansowanego projektu. W pozostałych przypadkach zatrudnienie wzrosło (najwięcej o 97 osób).

Zakład weryfikował zatrudnienie w okresie trwałości projektu i w badanej próbie czterech kontroli zidentyfikowano dwa przypadki wszczęcia kontroli ze względu na redukcję zatrudnienia oraz dwa przypadki wszczęcia kontroli związane z przeniesieniem własności.

W przypadku nienależytego wykonania umowy przez płatnika w projektach objętych badaniem, konieczność dokonania zwrotu dofinansowania wystąpiła ośmiokrotnie i wynikała z nieprzestrzegania postanowień umów, tj.: realizacja wydatków na inne cele niż określone w umowie lub z niewyodrębnionego rachunku bankowego (trzy przypadki), zgłoszenie dokonania zmian w projekcie, które wymagają ponownej oceny merytorycznej (dwa przypadki) oraz z panującej sytuacji ekonomiczno-gospodarczej kraju, tj. wzrost cen, brak dostępności modeli ze względu na wybuch wojny w Ukrainie (trzy przypadki).

We wszystkich przypadkach bez zbędnej zwłoki wysłano wezwanie do zapłaty kwoty głównej wraz z odsetkami naliczonymi zgodnie z umową. W sześciu przypadkach płatnicy dokonali zwrotu całej należności wraz z odsetkami. W jednym przypadku pozostała należność w wysokości 0,03 zł, która jest monitorowana poprzez wysyłanie raz w roku maila wzywającego do uregulowania należności po uprzedniej weryfikacji czy podmiot nadal prowadzi działalność gospodarczą. Natomiast w jednym przypadku sprawa została przekazana 25 maja 2022 r. do dochodzenia na drodze sądowej przez Departament Legislacyjno-Prawny, a powództwo w tej sprawie złożono 8 lutego 2023 r. tj. po ponad dziewięciu miesiącach.

5.3. Prawdliwość realizacji projektów przez płatników składek

Realizacja projektów przez płatników składek na ogół prawidłowa

Płatnicy składek na ogół prawidłowo przygotowywali i realizowali zadania w ramach organizowanych przez Zakład konkursów na dofinansowanie działań na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy. W toku kontroli ujawniono jednak przypadki: nie osiągnięcia wskaźnika zaplanowanego we wniosku, wskazania we wniosku błędnej wartości czynnika szkodliwego, braku opisów dowodów księgowych, a także dokonywania korekt opisów dowodów księgowych w sposób niezgodny z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, braku dekretacji na dowodach księgowych, zadeklarowania w dokumentach księgowych kwoty dofinansowania na realizację projektu niezgodnej ze stanem faktycznym, dokonania zwrotu nadpłaconego dofinansowania z rachunku bieżącego płatnika składek, a nie z rachunku dedykowanego do obsługi projektu, a także prowadzenia na wyodrębnionym rachunku bankowym operacji nie dotyczących realizacji projektu. W dwóch przypadkach polityki rachunkowości wymagały uzupełnienia, z uwagi na niespełnianie wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b–c oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości.

5.3.1. Prawdliwość przygotowania i wykonywania zadania określonego w umowie z ZUS

Wszyscy płatnicy składek objęci kontrolami jednostkowymi złożyli stosowne wnioski o dofinansowanie projektów dotyczących utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w terminach określonych w regulaminach konkursów. Wnioski zawierały m.in.: zwięzły opis projektu inwestycyjnego oraz uzasadnienie jego realizacji, harmonogram oraz budżet działań inwestycyjnych, oczekiwane rezultaty oraz harmonogram realizacji projektu. Opis działań inwestycyjnych zawarty we wniosku był spójny zarówno z harmonogramem, jak i kosztorysem. W sytuacji gdy wnioski nie spełniały wymagań formalnych lub nie zawierały kompletu załączników, były uzupełniane w sposób i w terminach określonych przez ZUS. Wnioski, a w przypadku konieczności uzupełnienia ich korekty, spełniały wymogi formalne.

Nieprawidłowość

W przypadku wniosku złożonego przez CFT Precyzja sp. z o.o. stwierdzono, że zawierał on nierzetelne dane, niezgodne ze stanem faktycznym odzwierciedlonym w załącznikach do wniosku. Spółka w zakresie stężenia czynników szkodliwych na stanowisku pracy wskazała we wniosku zawyżoną wartość NDS. We wniosku, w części dotyczącej oczekiwanych rezultatów, w przypadku olejów mineralnych wysokorafinowanych z wyłączeniem cieczy obróbkowych – frakcja wdychalna, przyjęto wskaźnik najwyższego dopuszczalnego stężenia (NDS) na poziomie 5, podczas gdy faktycznie krotność normy na różnych stanowiskach pracy objętych projektem mieściła się w zakresie od 0,53 do 0,67 NDS, co zostało potwierdzone w sprawozdaniu z badań środowiska pracy nr 30/08/20 z dnia 26 sierpnia 2020 r. Ponadto, planowana wartość wskaźnika po zakończeniu projektu, została określona na „>1,0” nie była jednoznaczna z uwagi na niepodanie jednostki miary.

Po wyborze projektów do dofinansowania wszyscy skontrolowani płatnicy składek dopełnili formalności związanych z przygotowaniem umów i podpisali umowy o dofinansowanie. Okres realizacji wahał się od trzech do sześciu miesięcy. W uzasadnionych przypadkach, wynikających np. z konieczności dłuższego oczekiwania przez płatnika na dostawę i montaż zamówionych urządzeń, okres realizacji był wydłużany poprzez zawarcie aneksu do umowy o dofinansowanie. Umowa nie regulowała konieczności rozeznania ofert rynkowych poprzez ustalenie ceny jednostkowej dla produktów lub usług zakupionych w ramach projektu. W związku z powyższym, płatnicy składek wybierali oferty na wykonanie czynności inwestycyjnych objętych dofinansowaniem, w wybrany przez siebie sposób. Na ogół wykonawcami były podmioty, oferty których zostały uprzednio załączone przez płatników składek do wniosków o dofinansowanie.

Skontrolowani wnioskodawcy zrealizowali projekty w sposób w pełni odzwierciedlający zakres prac wskazanych we wnioskach o dofinansowanie lub w przypadku stwierdzenia konieczności wprowadzenia zmian w zakresie rzeczowym projektu, występowali i uzyskiwali od ZUS stosowną zgodę. Zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie, zmiana czynności wskazanych we wniosku nie wymagała zawierania aneksu do umowy.

W związku z powyższym, we wszystkich skontrolowanych przypadkach stwierdzono, że poniesione na realizację projektu koszty, były niezbędne dla realizacji projektu. Spełniały one również warunki kwalifikowalności, tj. daty sprzedaży na fakturach albo rachunkach dokumentujących wydatki, zawierały się w okresie realizacji projektów; wydatki zostały poniesione nie wcześniej niż w dniu zawarcia umowy o dofinansowanie i nie później niż 14 dni kalendarzowych od dnia zakończenia realizacji projektu.

Płatnicy w wiarygodny sposób dokumentowali realizację poszczególnych zadań w ramach projektów poprzez faktury i inne dokumenty księgowe, dokumentację powykonawczą, protokoły końcowego technicznego odbioru robót, protokoły rozruchu oraz oceny ryzyka zawodowego.

Stwierdzono natomiast nieprawidłowości związane z dekretoaniem i opisywaniem dowodów księgowych.

Nieprawidłowość

We wszystkich pięciu dowodach księgowych związanych z realizacją projektu przez NATALEX S.A., tj. na fakturach za zakup i montaż sprzętu, nie dokonano opisu wydatków. Faktury opiewały na łączną kwotę 268,5 tys. zł, z czego z dofinansowania wydatkowano 129,3 tys. zł.

Było to niezgodne z § 9 ust. 2 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym na fakturach lub rachunkach wnioskodawca zobowiązany był do dokonania opisu wydatków, których dotyczą. Opisy powinny zawierać w szczególności: numer i nazwę działania i czynności, których dany wydatek dotyczy oraz liczbę i wartość brutto, która dotyczy danego działania i czynności, w przypadku, gdy dokument (faktura lub rachunek) dotyczy kilku działań lub czynności.

Opisy dokumentów księgowych zostały uzupełnione przed zakończeniem kontroli NIK.

Nieprawidłowość

Dwa z ośmiu dowodów księgowych związanych z realizacją projektu przez ColorWood JAROSŁAW KACZMARCZYK, zawierały skreślenia, które nie były opatrzone datą poprawki ani podpisem osoby jej dokonującej, co było niezgodne z § 11 ust. 6 rozporządzenia w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów.

Zgodnie z § 11 ust. 6 rozporządzenia, poprawka dokonana w dowodzie księgowym jest potwierdzana datą i podpisem osoby dokonującej poprawki.

Nieprawidłowość

Cztery faktury związane z realizacją projektu przez INTUSEAL sp. z o.o. na kwotę 256,2 tys. zł nie zawierały dekretacji, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym obowiązkowe jest wskazanie na dokumencie księgowym miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz zamieszczenie podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

W przypadku dwóch skontrolowanych płatników, posiadane przez nich polityki rachunkowości nie posiadały wszystkich elementów wymaganych regulacjami ustawy o rachunkowości.

Nieprawidłowość

W polityce rachunkowości obowiązującej w Przedsiębiorstwie Robót Inżynierskich DIAG-MOST sp. z o.o. nie uwzględniono elementów wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b-c ustawy o rachunkowości tj. dotyczących sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych. W polityce rachunkowości nie wprowadzono: (lit. b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych; (lit. c) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Nie uwzględniono także elementów wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości, tj. opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Wnioskodawcy byli zobowiązani do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego oraz realizowania wydatków związanych z projektem wyłącznie za pośrednictwem tego rachunku. Skontrolowani płatnicy wywiązali się z tego obowiązku, za wyjątkiem dokonania przez jednego z nich zwrotu środków do ZUS z innego rachunku bankowego oraz wykonywania operacji dotyczących płatności składek ZUS i podatku dochodowego od pracowników przez innego płatnika.

Nieprawidłowość

Spółka MARDOM PRO sp. z o.o. dokonała zwrotu nadpłaconego dofinansowania udzielonego przez ZUS z innego rachunku bankowego niż rachunek bankowy dedykowany do obsługi projektu. Zgodnie z § 5 ust. 8 pkt. 1 umowy o dofinansowanie, wnioskodawca był zobowiązany do wykorzystywania wyodrębnionego rachunku bankowego wyłącznie w celu prowadzenia obsługi finansowej projektu, a także dokonywania wszystkich płatności związanych z realizacją projektu za pośrednictwem tego rachunku bankowego.

Nieprawidłowość

Przedsiębiorstwo Przyjazna Stomatologia Katarzyna Petera-Grywińska prowadziło dla projektu wyodrębniony rachunek bankowy. Na rachunku prowadzone były jednak operacje nie dotyczące obsługi projektu tj. opłacanie składek ZUS oraz składek na podatek dochodowy za zatrudnionych pracowników, co było niezgodne z § 5 ust. 1 umowy o dofinansowanie.

W przypadku jednego płatnika stwierdzono zawyżenie kwoty dofinansowania i tym samym zaniżenie kwoty wkładu własnego w dokumentach księgowych. Nie miało to wpływu na prawidłowość rozliczenia dofinansowania.

Nieprawidłowość

Kwota dofinansowania na realizację projektu, zadeklarowana w dokumentach księgowych przez ColorWood JAROSŁAW KACZMARCZYK była wyższa o 0,9 tys. zł od faktycznej kwoty dofinansowania, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów.

Z przekazanej historii wyodrębnionego rachunku bankowego wynika, że ZUS przekazał dofinansowanie na projekt w dwóch transzach:

- 20 maja 2021 r. – I transza w wysokości 115,6 tys. zł;
- 24 marca 2022 r. – II transza w wysokości 76,1 tys. zł.

Łącznie daje to kwotę 191,7 tys. zł. Natomiast kwota dofinansowania wskazana w dokumentach księgowych, tj. w przyjęciu środka trwałego OT, karcie środka trwałego za 2021 r., a także przyjęta do rozliczeń księgowych (dotyczących środka trwałego pod numerem inwentarzowym 51 – „System odpylania”), wynosiła 192,6 tys. zł. Powodem tej rozbieżności było niezakwalifikowanie wydatku za działania doradcze, z racji wykonania przelewu z innego rachunku bankowego niż wskazany w umowie. Informacja ta omyłkowo nie została przekazana do biura rachunkowego.

Płatnicy składek byli zobowiązani do dostarczenia do ZUS sprawozdania końcowego w terminie 14 dni od dnia zakończenia realizacji Projektu. Wszyscy skontrolowani płatnicy wywiązali się z tego obowiązku.

Do sprawozdania, płatnicy byli zobowiązani dołączyć m.in.:

- historię transakcji zrealizowanych na wyodrębnionym rachunku bankowym i na zintegrowanym z nim mechanizmem podzielonej płatności rachunkiem VAT;
- faktury lub rachunki oraz potwierdzenia dokonania płatności z rachunków bankowych, o których mowa w § 5 ust. 2 i 3;
- kosztorysy powykonawczo-materiałowe, wystawione przez wykonawcę – w przypadku zbiorczego ujęcia takich wydatków na fakturze lub rachunku;
- inne niezbędne dokumenty przedstawiające i potwierdzające rezultaty osiągnięte poprzez realizację projektu, w tym m. in. dokumentację, której sporządzenie podlega dofinansowaniu, niezbędną do dokonania oceny rezultatów projektu, wskazaną w wyciągu z oceny wniosku w części 2.4 „Warunki odbioru Projektu przy ocenie pozytywnej”;
- dokumentację zdjęciową przedstawiającą wdrożone rozwiązania, wraz z pracownikami obsługującymi stanowiska pracy objęte projektem.

W przypadku zaistnienia błędów w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu, Zakład przekazywał do płatników uwagi do sprawozdania. Płatnik był zobowiązany przesłać do Zakładu poprawioną wersję sprawozdania w terminie 14 dni. Wszyscy skontrolowani płatnicy wywiązali się z tego obowiązku.

W jednym przypadku, zaplanowany we wniosku o dofinansowanie poziom wskaźnika ryzyka zawodowego ocenianego przy zastosowaniu metody Risk Score nie został w pełni osiągnięty.

Nieprawidłowość

Zaplanowany do osiągnięcia przez przedsiębiorstwo Przyjazna Stomatologia Katarzyna Petera-Grywińska we wniosku poziom wskaźnika ryzyka zawodowego ocenianego przy zastosowaniu metody Risk Score wynosił poniżej 20. Zrealizowany projekt przyczynił się, po zastosowaniu ssaków aerozoli, lampy przepływownej myjni/dezynfektora, autoklawu oraz oczyszczacza i dozownika do dezynfekcji rąk do zredukowania zagrożenia czynnikami biologicznymi z poziomu R=210 (duże, potrzebna natychmiastowa poprawa) do poziomu R=63 (małe, potrzebna kontrola), jednak nie osiągnięto zakładanej we wniosku wielkości, tj. R poniżej 20.

Podczas szacowania ryzyka zawodowego asystentki/higienistki stomatologicznej metodą Risk Score uznano, że w wyniku działań związanych z realizacją projektu ulegnie zmianie jedynie parametr ekspozycji z narażenia stałego na sporadyczny. Przewidywany poziom ryzyka zawodowego został przeszacowany. Ponadto, osiągnięty poziom choć formalnie mały, w wyniku działań projektowych został obniżony do minimum możliwego do uzyskania przy zastosowaniu obecnych osiągnięć techniki. Jedynym sposobem dalszego jego obniżenia byłoby zastosowanie środków ochrony indywidualnej takich jak kombinezony ochrony biologicznej typu 4/5/6 oraz masek o klasie wyższej niż FFP2 lub zastosowanie środków ochrony układu oddechowego jak dla czynników grupy czwartej, co w warunkach gabinetu stomatologicznego jest niezasadne.

W okresie 3 lat, licząc od dnia zatwierdzenia przez przedstawiciela Zakładu odbioru projektu, płatnicy składek zobowiązani są do utrzymania:

- statusu płatnika składek i niezalegania z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne;

- wartości czynników charakteryzujących warunki pracy objętych realizowanym projektem na co najmniej takim samym poziomie, jak w dniu odbioru projektu;
- stanowisk pracy objętych projektem, w tym liczby osób zatrudnionych na tych stanowiskach na poziomie podobnym do stanu na dzień odbioru projektu oraz posiadania przez nie odpowiednich kwalifikacji wymaganych przepisami prawa do użytkowania środków trwałych i innych elementów infrastruktury zakupionych w ramach projektu – o ile takie kwalifikacje są wymagane;
- własności środków trwałych i innych elementów infrastruktury, zakupionych w ramach projektu;
- środków trwałych i innych elementów infrastruktury zakupionych w ramach projektu w stanie zapewniającym wykorzystanie ich w celu, w jakim zostały zakupione oraz ich użytkowania.

W toku kontroli NIK stwierdziła, że trwałość projektów wg stanu na dzień zakończenia poszczególnych kontroli była zachowana przez wszystkich kontrolowanych płatników.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli nr I/23/002/KPS było ustalenie czy konkurs „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” został prawidłowo i rzetelnie przygotowany oraz zrealizowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, we współpracy z Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym, a prawidłowość realizacji umów przez beneficjentów, uzyskane efekty i ich trwałość były monitorowane.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy konkurs „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” został prawidłowo i rzetelnie przygotowany, zrealizowany oraz rozliczony? 2. Czy Instytut prawidłowo i rzetelnie zrealizował umowy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji wypadkowej, w tym czy prawidłowo i rzetelnie dokonał oceny merytorycznej wniosków oraz przeprowadził kontrole realizacji zadań przez płatników składek? 3. Czy płatnicy składek prawidłowo przygotowali i wykonali zadania określonego w umowie oraz osiągnęli zakładane efekty i ich trwałość?
Zakres podmiotowy	Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 12 jednostkach: w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym oraz u 10 płatników składek, którzy otrzymali dofinansowanie.
Kryteria kontroli	W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: celowości, legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę u płatników składek, którzy otrzymali dofinansowanie przeprowadzono pod względem legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2023. Dla realizacji celów kontroli wykorzystano także dokumenty i dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrolę przeprowadzono w okresie od 5 września 2023 r. do 31 stycznia 2024 r. (zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego). Wniesiono łącznie 15 zastrzeżeń, z których uwzględniono dziewięć. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło dwóch kierowników jednostek kontrolowanych. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli po rozpatrzeniu 12 zastrzeżeń wniesionych przez Zarząd ZUS, uwzględnił w części siedem z nich, zaś pięć oddalił. Zastrzeżenia dotyczyły: – usunięcia nieprawidłowości polegającej na tym, że Prezes Zakładu w regulaminach konkursów na „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” 2021.01, 2022.01 i 2023.01, określił wymóg załączania do wniosku zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków, wystawionego nie wcześniej niż jeden miesiąc przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, co było niezgodne z art. 37e ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej; – usunięcia nieprawidłowości polegającej na tym, że Zakład nie zapewnił, żeby wydatki ponoszone w ramach Programu dofinansowania, były dokonywane

- w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp i było działaniem niegospodarnym;
- usunięcia nieprawidłowości polegającej na akceptowaniu przez Zakład ocen wniosków zawierających bardzo lakoniczne i niewystarczające uzasadnienie dla liczby punktów przyznanych przez ekspertów w ramach oceny poszczególnych kryteriów merytorycznych;
 - usunięcia nieprawidłowości polegającej na przekazywaniu przez Zakład do oceny merytorycznej 23 z 32 wniosków o dofinansowanie objętych badaniem na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 2284,9 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych, co stanowiło naruszenie art. 37e ust. 6 ustawy wypadkowej;
 - usunięciu nieprawidłowości polegającej na zatwierdzaniu ocen końcowych dla 14 z 32 projektów (43,8 %) objętych badaniem na łączną kwotę dofinansowania 1870,4 tys. zł, w przypadku których Zakład nie posiadał kompletu dokumentów potwierdzających zrealizowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie lub w przypadku których nie osiągnięto założonych rezultatów, co było działaniem nierzetelnym;
 - usunięcia nieprawidłowości polegającej na tym, że Zakład ustalał w regulaminach konkursów wysokość dofinansowania poszczególnych projektów, jako procent szacowanej wartości projektu stanowiącej kwotę brutto, co w ramach projektów realizowanych w 2021 r. i w 2022 r. umożliwiało mikroprzedsiębiorcom będącymi czynnymi płatnikami VAT odzyskanie zapłaconego podatku, a w konsekwencji uzyskanie środków finansowych w kwocie przekraczającej 100 % zrealizowanego projektu;
 - usunięcia nieprawidłowości polegającej na zabezpieczaniu środków przez Głównego Księgowego Funduszy powyżej planu finansowego w pozycji przewencja wypadkowa;
 - usunięcia opisu stanu faktycznego, w którym stwierdzono, że: „Należy podkreślić, że w związku z powyższym Zakład nie dysponował wiarygodnymi danymi dotyczącymi rzeczywistych kosztów ponoszonych przez CIOP-PIB na realizację zadań wynikających z umów. W konsekwencji nie jest również możliwe dokonanie oceny, czy określenie w kolejnych umowach wysokości wynagrodzenia za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu na poziomie odpowiednio 184 %, 179 % i 187 % minimalnego wynagrodzenia pracę, zapewniło realizację dyspozycji art. 44 ufp ust. 3 pkt 1, tj. wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny”. Zastrzeżenie dotyczyło również usunięcia fragmentu oceny częściowej, w którym stwierdzono, że: „W ocenie NIK, taki sposób prowadzenia negocjacji jest korzystny dla Instytutu, niekorzystny natomiast dla Zakładu. Dlatego też zasadnym byłoby ustalenie przez Zakład faktycznej wartości realizowanych przez CIOP-PIB usług”;
 - usunięcia stwierdzeń nt. nieporównywalności wskaźników rezultatu w zakresie poniesionych nakładów w związku ze zindywidualizowaniem ofert i ich dostosowaniem do potrzeb płatników;
 - modyfikacji wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym informacji nt. próby projektów objętej badaniem;
 - modyfikacji fragmentów wystąpienia pokontrolnego dotyczących kosztów wynagrodzenia dla CIOP-PIB oraz badanej próby projektów;
 - modyfikacji oceny ogólnej i ocen częściowych kontrolowanej działalności, w których NIK stwierdziła m.in., że ogłoszone w latach 2021–2023 przez Prezesa ZUS konkursy na „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” zostały przygotowane i zrealizowane w sposób, który nie zapewnił gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Spośród trzech zastrzeżeń wniesionych przez Dyrektora CIOP-PIB, dwa zostały uwzględnione w całości, a jedno oddalone.

Zastrzeżenia dotyczyły:

- usunięcia nieprawidłowości polegającej na tym, że CIOP-PIB przekazał do ZUS ocenę końcową po przeprowadzeniu kontroli po zakończeniu realizacji projektu u wnioskodawcy (Numer ewidencyjny wniosku 2021-01008-2.), w której ekspert uznał, że projekt został zrealizowany „zgodnie z umową”, mimo że nie osiągnięto zakładanych we wniosku o dofinansowanie rezultatów;
- usunięcia nieprawidłowości polegającej na tym, że wnioskodawca zredukował wydatek energetyczny dla stanowiska kierowcy z poziomu 6795,5 kJ do 4856,5 kJ, jednak nie wynikało to z realizacji projektu, tj. zakupu wózka widłowego, ale przeniesienia części prac na magazyniera, który posiadał uprawnienia na obsługiwanie tego wózka;
- usunięcia nieprawidłowości polegającej na tym, że „CIOP-PIB przekazał do ZUS ocenę końcową po przeprowadzeniu kontroli u wnioskodawcy (Numer ewidencyjny 2020-02527-2.), w której ekspert uznał, że projekt został zrealizowany „zgodnie z umową”, mimo że nie osiągnięto zakładanego we wniosku o dofinansowanie rezultatu. Wnioskodawca nie osiągnął redukcji poziomu zagrożenia określanego w ocenie ryzyka zawodowego do poziomu „akceptowalnego” zaplanowanego we wniosku o dofinansowanie.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

W 12 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 12 wniosków, z których sześć zrealizowano, a sześć jest w trakcie realizacji.

Wnioski dotyczyły:

- wzmocnienia nadzoru nad procesem oceny formalnej wniosków w celu wyeliminowania przypadków przekazywania do oceny merytorycznej projektów niespełniających wymagań formalnych;
- wyeliminowania przypadków dokonywania odbioru projektów, w przypadku których nie osiągnięto określonych we wniosku rezultatów lub nie przedłożono wszystkich wymaganych umową dokumentów;
- wyegzekwowania od CIOP-PIB ocen projektów zawierających wyczerpujące uzasadnienia dla przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów, potwierdzające dokonanie przez ekspertów ocen zgodnie z wymaganiami wynikającymi ze Szczegółowymi opisami przedmiotu umów zawieranych z Instytutem oraz wskazania zawyżonych pozycji kosztowych;
- wprowadzenia mechanizmów ograniczających dofinansowanie projektów mało efektywnych kosztowo;
- rezygnacji z określonego w regulaminie konkursu wymogu przedkładania przez wnioskodawców zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków;
- wdrożenia rozwiązań w zakresie potwierdzania przez Głównego Księgowego Funduszy dostępności środków na realizację umów na dofinansowanie płatników składek w wysokości nieprzekraczającej kwoty ujętej w planie finansowym na dany rok;
- planowania i realizacji projektów w sposób zapewniający pełne osiągnięcie wskaźników zaplanowanych do realizacji we wnioskach o dofinansowanie;
- wykorzystywania wyodrębnionego rachunku bankowego wyłącznie w celu prowadzenia obsługi finansowej projektu, a także dokonywania wszystkich płatności związanych z realizacją projektu za pośrednictwem tego rachunku bankowego;
- dokonywania opisów dokumentów księgowych związanych z realizacją projektu oraz ich korekt zgodnie z regulacjami umowy o dofinansowanie projektu;
- rzetelnego ujmowania w ewidencji księgowej wydatków ponoszonych w ramach projektu w podziale na dofinansowanie i wkład własny wnioskodawcy;
- dostosowania polityki (zasad) rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b–c oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości.

W wyniku kontroli zidentyfikowano finansowe rezultaty kontroli w wysokości 35 875,2 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Gertruda Uścińska
2.		Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy	Wiktor M. Zawieska
3.		NATALEX Spółka Akcyjna	Krystyna Ścieszka-Hojny; Natalia Hojny
4.		CFT Precyzja Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Jadwiga Szpalerska; Agata Lazar; Marek Walicki
5.		AMET Aneta Jobda	Aneta Jobda
6.		ColorWood Jarosław Kaczmarczyk	Jarosław Kaczmarczyk
7.		MARDOM PRO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa	Dominik Walaszek
8.		MEBLE 21 Spółka jawna Ciastoń Wojciech i Grzegorz	Grzegorz Ciastoń
9.		Przedsiębiorstwo Robót Inżynierskich DIAG-MOST Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Grzegorz Kędzierski
10.		INTUSEAL Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Michał Szykowski
11.		Przyjazna Stomatologia Katarzyna Petera-Grywińska	Katarzyna Petera-Grywińska
12.		Maciej Wiśniewski, P.P.H.U. Wiśniewski	Maciej Wiśniewski

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	w formie opisowej	Zakład zaplanował środki na finansowanie prewencji wypadkowej w wysokości zgodnej z wymogami wynikającymi z art. 37 ust. 1 ustawy wypadkowej. Środki były przekazywane zgodnie z przeznaczeniem na zadania określone w art. 37 ust. 2 ww. ustawy. Umowy zawarte z CIOP-PIB przez Zakład zawierały wymagane elementy. Ogłaszanie konkursów i publikowanie list rankingowych odbywało się w terminach zgodnych z art. 37a ust. 2 ustawy wypadkowej.	Konkursy zostały przygotowane i zrealizowane w sposób, który nie zapewnił gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Do dofinansowania kierowano projekty, które przez ekspertów CIOP-PIB zostały ocenione jako mało efektywne kosztowo oraz realizacja których przekładała się tylko na nieznaczną poprawę warunków BHP. Zakład przyjmował od Instytutu oceny zawierające lakoniczne i niewystarczające uzasadnienia dla przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów. Zakład nierzetelnie dokonywał oceny formalnej projektów. Zatwierdzono odbiory końcowe projektów, pomimo że nie wszystkie warunki wynikające z umów o dofinansowanie projektów zostały spełnione. Postanowienia regulaminów konkursów nie zapewniły równego traktowania wnioskodawców. Określono wykraczający poza ustawę wypadkową wymóg załączania do wniosków o dofinansowanie zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu przez wnioskodawcę z opłacaniem podatków. Główny Księgowy Funduszy zabezpieczył środki na zawarcie umów o dofinansowanie działań płatników składek powyżej planu finansowego FUS.
2.	Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy	pozytywna	Na ogół prawidłowa realizacja umów z ZUS na świadczenie usług w zakresie dofinansowania działań płatników składek.	W ocenie końcowej realizacji jednego projektu uznano, że projekt został wykonany zgodnie z umową, mimo iż

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				podmiot go realizujący nie osiągnął rezultatu zakładanego we wniosku o dofinansowanie.
3.	NATALEX Spółka Akcyjna	pozytywna	Spółka osiągnęła zakładane efekty i utrzymuje trwałość projektu.	W przypadku pięciu dowodów księgowych, na zakup i montaż sprzętu, stwierdzono brak opisów dowodów księgowych zgodnych z zawartą umową.
4.	CFT Precyzja Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	w formie opisowej	Spółka prawidłowo przygotowała i wykonała zadanie określone w umowie. Osiągnęła zakładane efekty i ich trwałość.	We wniosku wskazano błędną wartość czynnika szkodliwego „oleje mineralne wysokorafinowane z wyłączeniem cieczy obróbkowych – frakcja wdychalna”.
5.	AMET Aneta Jobda	pozytywna	Realizacja Projektu została przeprowadzona prawidłowo i zgodnie z umową.	-
6.	ColorWood Jarosław Kaczmarczyk	pozytywna	Przedsiębiorca prawidłowo zrealizował zadanie oraz osiągnął zakładane efekty i utrzymał trwałość projektu.	Korekty opisów dwóch z ośmiu dowodów księgowych, dokonanych w sposób niezgodny z przepisami oraz niezgodna ze stanem faktycznym kwota dofinansowania na realizację projektu, zadeklarowana w dokumentach księgowych.
7.	MARDOM PRO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa	pozytywna	Projekt został zrealizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie. Cel główny został osiągnięty.	Dokonanie zwrotu nadpłaconego dofinansowania z rachunku bieżącego Spółki, a nie z rachunku dedykowanego do obsługi projektu.
8.	MEBLE 21 Spółka jawna Ciastoń Wojciech i Grzegorz	pozytywna	Projekt został zrealizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie. Cel główny został osiągnięty.	-
9.	Przedsiębiorstwo Robót Inżynierskich DIAG-MOST Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	pozytywna	Spółka w sposób prawidłowy zrealizowała projekt. Osiągnięto efekty założone we wniosku o dofinansowanie.	Polityka rachunkowości wymagała uzupełnienia, z uwagi na niespełnianie wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b–c oraz pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.
10.	INTUSEAL Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	pozytywna	Realizacja projektu została przeprowadzona zgodnie z umową. Po uruchomieniu wykonanej instalacji został osiągnięty cel projektu.	Brak dekretacji na dowodach księgowych oraz brak w polityce (zasadach) rachunkowości postanowień wynikających z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Przyjazna Stomatologia Katarzyna Petera-Grywińska	w formie opisowej	Przedsiębiorstwo zrealizowało zaplanowane działania w ramach projektu.	Przedsiębiorstwo nie osiągnęło wskaźnika zaplanowanego we wniosku dotyczącego redukcji zagrożenia czynnikami biologicznymi. Na wyodrębnionym rachunku bankowym prowadzone były operacje nie dotyczące obsługi projektu.
12.	Maciej Wiśniewski, P.P.H.U. Wiśniewski	pozytywna	Zakład prawidłowo przygotował i wykonał zadanie określone w umowie, w tym udokumentował i zrealizował działania inwestycyjne i doradcze oraz udokumentował poniesione wydatki.	-

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Kwota wydatków na prewencję wypadkową, pokrywanych ze środków finansowych zgromadzonych w funduszu wypadkowym określana jest corocznie w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w wysokości co najmniej 1,0 % należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy. Środki te przeznacza się na finansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń, w szczególności na:

- 1) dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek;
- 2) analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych, oraz chorób zawodowych;
- 3) upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- 4) prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe.

Zakład przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek przekazuje, na podstawie zawartej umowy, wykonywanie określonych działań Instytutowi.

W umowie zawartej między Zakładem a Instytutem określa się w szczególności wysokość wynagrodzenia przysługującego za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu, obejmujące:

- 1) ocenę merytoryczną wniosku o dofinansowanie,
- 2) kontrolę projektu w trakcie jego realizacji,
- 3) kontrolę projektu po jego zakończeniu,
- 4) kontrolę trwałości projektu

– uwzględniając, że maksymalna wysokość wynagrodzenia nie może przekroczyć 200 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w odrębnych przepisach, powiększonego o należny podatek od towarów i usług (VAT). Zakład kontroluje działania prowadzone przez Instytut w ramach realizacji umowy.

Wybór projektów dotyczących działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek objętych dofinansowaniem następuje w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa Zakładu. Prezes Zakładu ogłasza konkurs raz w roku, z tym że wyboru projektów, które mogą być objęte dofinansowaniem, Zakład dokonuje nie później niż do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie. Wysokość dofinansowania projektu wynosi 80 % szacowanej wartości projektu określonej przez płatnik składek we wniosku o dofinansowanie projektu¹⁶, jednak nie więcej niż maksymalna dopuszczalna kwota dofinansowania określona w regulaminie konkursu.

¹⁶ Przed 20 kwietnia 2022 r. i wejściem w życie ustawy z dnia 9 marca 2022 r. o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2022 r. poz. 755), maksymalna wysokość dofinansowania była uzależniona od liczby osób, za które płatnik składek opłacał składki na ubezpieczenia społeczne na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie projektu i mogła wynosić od 20 % do 90 % szacowanej wartości projektu.

Prezes Zakładu, po zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu, ustala regulamin konkursu. Regulamin konkursu określa w szczególności:

- 1) rodzaj obszarów technicznych podlegających dofinansowaniu;
- 2) termin, miejsce i formę składania wniosków o dofinansowanie projektu;
- 3) wzór umowy o dofinansowanie;
- 4) szczegółowe kryteria oceny merytorycznej projektu;
- 5) kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w roku budżetowym, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie;
- 6) maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania projektu.

W konkursie może brać udział płatnik składek, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne;
- 2) nie zalega z opłacaniem podatków;
- 3) nie znajduje się w stanie upadłości, pod zarządem komisarycznym, w toku likwidacji, postępowania upadłościowego lub postępowania układowego z wierzycielem¹⁷.

Wniosek o dofinansowanie projektu zawiera:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę płatnika składek oraz numer rachunku składowego;
- 2) liczbę osób, za które płatnik składek opłaca składki na ubezpieczenia społeczne na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, oraz liczbę osób, które obejmie projekt;
- 3) rodzaj, opis, cel i sposób realizacji działań w ramach projektu;
- 4) oświadczenie płatnika składek o spełnianiu warunków, o których mowa w art. 37d ust. 1.

Oceny formalnej wniosku o dofinansowanie projektu, która obejmuje w szczególności ocenę spełnienia warunków, o których mowa powyżej oraz ocenę kompletności i prawidłowości złożonego wniosku dokonuje Zakład.

Zakład przekazuje Instytutowi wnioski o dofinansowanie projektu spełniające wymagania formalne.

Oceny merytorycznej projektów, która obejmuje w szczególności:

- 1) ocenę, czy wskazane cele są szczegółowo opisane, mierzalne, realne, określone w czasie;
- 2) ocenę adekwatności proponowanych we wniosku o dofinansowanie projektu działań z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy do poziomu czynników ryzyka występujących u płatnika składek;
- 3) sprawdzenie zgodności rozwiązań ujętych we wniosku o dofinansowanie projektu z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) ocenę niezbędności i efektywności wydatków projektu;
- 5) ocenę, w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u płatnika składek, dokonuje Instytut¹⁸.

Zakład przygotowuje listę rankingową projektów, które uzyskały pozytywną ocenę merytoryczną. Lista rankingowa jest udostępniana na stronie podmiotowej Zakładu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Dofinansowanie projektu następuje w drodze umowy o dofinansowanie zawartej między Zakładem a płatnikiem składek w ramach posiadanych przez Zakład środków finansowych na realizację projektu.

¹⁷ Art. 37d ust. 1 ustawy wypadkowej.

¹⁸ Art. 37e ust. 7 ustawy wypadkowej.

Płatnik składek jest obowiązany do zwrotu przyznanego dofinansowania wraz z odsetkami liczonymi od następnego dnia po przekazaniu środków na rachunek bankowy płatnika składek do dnia ich zwrotu w przypadku:

- 1) rezygnacji lub odstąpienia od realizacji projektu;
- 2) niewykonania zobowiązań wynikających z zawartej umowy o dofinansowanie;
- 3) odmowy poddania projektu kontroli w trakcie jego realizacji lub po jego zakończeniu;
- 4) realizacji projektu w sposób niezgodny z wnioskiem o dofinansowanie projektu;
- 5) wykorzystania dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2189, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (Dz. U. Nr 17 poz. 139).
4. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz. U. poz. 1286, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Przewodnicząca Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
10. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
11. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
12. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Warszawa, /elektron. znacznik czasu/
BKA-II.081.6.2025

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli NIK z dnia 5 marca 2025 r. w zakresie kontroli I/23/002/KPS pt. *Dofinansowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działań płatników składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy.*

Zasady finansowania prewencji wypadkowej określa ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 257).

Zgodnie z art. 37 cytowanej ustawy, w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określa się corocznie kwotę wydatków na prewencję wypadkową, pokrywanych ze środków finansowych zgromadzonych w funduszu wypadkowym, w wysokości od 1,00% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na dany rok budżetowy.

Środki, o których mowa powyżej, przeznacza się na finansowanie działalności związanej z zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń, w szczególności na:

- 1) dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek;
- 2) analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych, oraz chorób zawodowych;

- 3) upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- 4) prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe.

Działalność, o której mowa powyżej prowadzi Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej: Zakładem.

Zakład, przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek przekazuje, na podstawie zawartej umowy, wykonywanie określonych działań Centralnemu Instytutowi Ochrony Pracy - Państwowemu Instytutowi Badawczemu utworzonemu na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (Dz.U. poz. 139), zwanemu dalej: Instytutem.

W umowie zawartej między Zakładem a Instytutem określa się w szczególności wysokość wynagrodzenia przysługującego za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu, obejmujące:

- 1) ocenę merytoryczną wniosku o dofinansowanie,
- 2) kontrolę projektu w trakcie jego realizacji,
- 3) kontrolę projektu po jego zakończeniu,
- 4) kontrolę trwałości projektu

- uwzględniając, że maksymalna wysokość wynagrodzenia nie może przekroczyć 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w odrębnych przepisach, powiększonego o należny podatek od towarów i usług (VAT).

Działania prowadzone przez Instytut w ramach realizacji umowy kontroluje Zakład. Wybór projektów objętych dofinansowaniem następuje w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa Zakładu. Prezes Zakładu, po zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu, ustala regulamin konkursu.

Regulamin konkursu określa w szczególności:

- 1) rodzaj obszarów technicznych podlegających dofinansowaniu;
- 2) termin, miejsce i formę składania wniosków o dofinansowanie projektu;
- 3) wzór umowy o dofinansowanie;

- 4) szczegółowe kryteria oceny merytorycznej projektu;
- 5) kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w roku budżetowym, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie;
- 6) maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania projektu;
- 7) sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu.

Prezes Zakładu podaje do publicznej wiadomości, w szczególności przez zamieszczenie na stronie podmiotowej Zakładu w Biuletynie Informacji Publicznej, regulamin konkursu oraz jego zmiany, wraz z ich uzasadnieniem, oraz termin, od którego są stosowane.

Zakład dokonuje oceny formalnej wniosku o dofinansowanie projektu, która obejmuje w szczególności ocenę spełnienia warunków określonych ustawą oraz ocenę kompletności i prawidłowości złożonego wniosku.

Zakład przekazuje Instytutowi wnioski o dofinansowanie projektu spełniające wymagania formalne. Instytut dokonuje oceny merytorycznej projektów, która obejmuje w szczególności:

- 1) ocenę, czy wskazane cele są szczegółowo opisane, mierzalne, realne, określone w czasie;
- 2) ocenę adekwatności proponowanych we wniosku o dofinansowanie projektu działań z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy do poziomu czynników ryzyka występujących u płatnika składek;
- 3) sprawdzenie zgodności rozwiązań ujętych we wniosku o dofinansowanie projektu z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 4) ocenę niezbędności i efektywności wydatków projektu;
- 5) ocenę, w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u płatnika składek.

Zakład przygotowuje listę rankingową projektów, które uzyskały pozytywną ocenę merytoryczną. Lista rankingowa jest udostępniana na stronie podmiotowej Zakładu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Dofinansowanie projektu następuje w drodze umowy o dofinansowanie zawartej między Zakładem a płatnikiem składek w ramach posiadanych przez Zakład środków finansowych na realizację projektu.

W przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych, płatnikowi składek, którego projekt o dofinansowanie nie został umieszczony na liście rankingowej projektów, przysługuje odwołanie do Komisji Odwoławczej powołanej przez Prezesa Zakładu. W skład Komisji Odwoławczej wchodzi co najmniej 5 osób.

Ponadto, odnosząc się do sformułowanych w ww. Informacji wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (str. 16 Informacji) informuję, że kwestia podjęcia przez Ministra inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, w zakresie wskazanym we wnioskach, musi uprzednio zostać poddana analizie celem weryfikacji możliwości i celowości jej wprowadzenia.

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/