



# POLSKA ORGANIZACJA PRACODAWCÓW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2023 r.

POPON/PRAW/8/2023



**DOREČZONO  
OSOBIŚCIE**

Szanowny Pan  
Tomasz Chróstny  
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Szanowny Panie Prezesie,

Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych zwraca się z uprzejmą prośbą o dokonanie interpretacji przepisów ustawy z dnia 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404) w związku z przepisami ustawy z dnia 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.), dalej OrdPod, oraz przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19.12.2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1145, z późn. zm.), w zakresie „korekty” zaświadczeń o pomocy de minimis przy wydatkach z zakładowego funduszu rehabilitacji (ZFRON).

Z zainteresowaniem zapoznaliśmy się, jako organizacja pracodawców zrzeszająca dużą liczbę pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami i prowadzącymi zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), z oświadczeniem senatora Pana Andrzeja Kobiaka z dnia 3 października 2022 r. (znak: BPS/043-49-1876/22), opublikowanego na stronach internetowych Senatu RP. Oświadczenie to zawiera prośbę o interpretację przepisów w zakresie udzielania pomocy de minimis, oraz kwestii „korekty do 0 zł” zaświadczeń o pomocy de minimis przy wydatkach z zakładowego funduszu rehabilitacji. O ile jednak zgadzamy się z pierwszą częścią odpowiedzi Pana Prezesa UOKiK z dnia 4 listopada 2022 r. (znak: DMP 4.52.19.2022), gdzie wskazano, że organy wydające zaświadczenie de minimis błędnie dokonują korekt zaświadczenia do kwoty „0 zł”, tak co do drugiej części interpretacji mamy istotne wątpliwości, czy została ona dokonana z uwzględnieniem zasad postępowania podatkowego oraz przepisów ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j. D U. z 2023 r. poz. 100, z późn. zm.), dalej ustawa o rehabilitacji.

Od jakiegoś czasu otrzymujemy od pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami informacje o postępowaniach organów kontroli dotyczących prawidłowości wydatkowania środków ZFRON. Stan faktyczny tego typu spraw jest tożsamy z przykładem wskazanym w oświadczeniu Pana Andrzeja Kobiaka, senatora RP.





# POLSKA ORGANIZACJA PRACODAWCÓW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

## Stan faktyczny:

Pracodawca uzyskał od organu udzielającego pomocy (np. Prezydenta Miasta) w 2018 r. ważne zaświadczenie o pomocy de minimis na wydatek dokonany ze środków ZFRON. Kilka lat później, w 2022 r. ma miejsce audyt ZFRON u tego pracodawcy prowadzony przez urzędników Kontroli Administracji Skarbowej (KAS), gdzie w sprawozdaniu z ww. audytu wskazano, że jeden z wydatków zakładowego funduszu o charakterze pomocy de minimis został dokonany nieprawidłowo. Kopia sprawozdania z audytu zostaje przesłana do PFRON oraz do podmiotu, który wydał zaświadczenie de minimis. Na podstawie ww. zawiadomienia organ pierwotnie udzielający pomocy, który wydał w 2018 r. pracodawcy zaświadczenie de minimis, unieważnia je (lub też uznaje, aby traktować je „za niebyłe”). Dokonuje tego pomimo faktu, iż postępowanie administracyjne w sprawie wydatkowania środków ZFRON niezgodnie z przepisami prawa nie zostało nawet wszczęte przez Prezesa Zarządu PFRON.

W ocenie POPON Prezes UOKiK w swojej interpretacji nie uwzględnił specyfiki wydawania zaświadczeń o pomocy de minimis dla beneficjentów ZFRON oraz kwestii procedowania ewentualnych sankcji wobec nich.

Zgodnie z ogólną podstawą dokonywania wydatków ze środków ZFRON środki funduszu rehabilitacji są przeznaczane na finansowanie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej, w tym na indywidualne programy rehabilitacji osób niepełnosprawnych opracowywane przez powołane przez pracodawców komisje rehabilitacyjne oraz ubezpieczenie osób niepełnosprawnych, zgodnie z zakładowym regulaminem wykorzystania tych środków (art. 33 ust. 4 ustawy o rehabilitacji). Szczegóły w tym zakresie reguluje rozporządzenie ZFRON.

Z kolei zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia ZFRON warunkiem uznania pomocy jako pomocy de minimis jest uzyskanie zaświadczenia wydanego przedsiębiorcy przez organ podatkowy, podmiot uprawniony do pobierania opłat na podstawie odrębnych przepisów lub inny podmiot udzielający pomocy.

W przypadku niezgodnego z ust. 4 przeznaczenia środków funduszu rehabilitacji, pracodawca jest obowiązany do dokonania:

- 1) zwrotu 100% kwoty tych środków na fundusz rehabilitacji oraz
- 2) wpłaty w wysokości 30% tych środków na Fundusz w terminie do 20. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło ujawnienie niezgodnego z ustawą przeznaczenia środków funduszu rehabilitacji, a także niedotrzymanie terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy.

I. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż w obowiązującym stanie prawnym sprawozdanie z audytu KAS jest tylko jednym z dowodów w postępowaniu i nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach pracodawcy, w tym o obowiązku zwrotu wydatkowanym środków ZFRON, których prawidłowość została potwierdzona wydaniem zaświadczenia de minimis. W obowiązującym stanie prawnym ustalenia zawarte w sprawozdaniu



# POLSKA ORGANIZACJA PRACODAWCÓW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

KAS należy uznać za nieostateczne. Weryfikacja dowodu w postaci sprawozdania z audytu następuje dopiero na etapie ewentualnego wszczętego przez właściwy organ postępowania podatkowego (w tym wypadku będzie to PFRON), w którym audytowany jako jego strona, uzyskuje prawo inicjatywy dowodowej, w tym prawo do składania wniosków dowodowych przeciwko ustaleniom wskazanym w sprawozdaniu z audytu.

II. W ocenie POPON podmiot udzielający pomocy błędnie uznał, że sprawozdanie KAS umożliwia podmiotowi udzielającemu pomocy uznanie prawidłowo wydanego w 2018 r. zaświadczenia o pomocy de minimis „za niebyłe”. Wynika to z tego, iż organy udzielające pomocy de minimis oraz Prezes UOKiK w swojej interpretacji nie wzięły pod uwagę specyfiki wydawania zaświadczeń w zakresie pomocy de minimis dla pracodawców prowadzących ZFRON i tego, że postępowanie takie regulowane jest nie tylko przepisami OrdPod, lecz wynika również z innych przepisów.

Jak słusznie wskazano m.in. w wyroku NSA z dnia 13 czerwca 2019 r. (sygn. akt: II FSK 1999/17), zaświadczenie wydawane jedynie w oparciu o przepisy OrdPod, potwierdza istnienie określonych faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 306b § 1 OrdPod). Tymczasem zaświadczenie o pomocy de minimis stanowi swoisty rodzaj rozstrzygnięcia, któremu ustawodawca nadał formę zaświadczenia. Wydanie takiego zaświadczenia nie wynika bowiem z żadnych danych, którymi dysponuje organ podatkowy, o których mowa w art. 306b § 1 OrdPod organ zobowiązany jest w takim przypadku do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, celem ustalenia, czy poniesiony wydatek spełnia warunki wynikające z rozporządzenia ZFRON. W przypadku stwierdzenia, że warunki takie są spełnione, wydaje zaświadczenie, którym potwierdza stanowisko wnioskodawcy, zaś jeżeli dojdzie do wniosku, że warunki takie nie zostały spełnione, wydaje postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia. Opisana sytuacja odbiega zatem od warunków wydania zaświadczenia jedynie na podstawie przepisów OrdPod, gdzie wydanie zaświadczenia uzależnione jest wyłącznie od posiadanych przez organ podatkowy danych.

Odmienne są także konsekwencje wydania zaświadczenia na podstawie jedynie OrdPod., zaś odmienne w zakresie zaświadczeń o pomocy de minimis. W tym drugim przypadku, uzyskane zaświadczenie jest warunkiem uznania pomocy, za pomoc de minimis. Odmowa wydania żądanego zaświadczenia, prowadzi natomiast do określonych konsekwencji finansowych dla dokonującego wydatku. Nie jest więc prawdą, że zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego.

III. Uwzględniając powyższe, wynik audytu KAS nie może być podstawą podważenia udzielonej już pomocy, a tym samym prawidłowości wystawionego zaświadczenia de minimis. Dopiero Prezes Zarządu PFRON w ramach prowadzonego postępowania podatkowego, na mocy prawomocnej decyzji, może orzec o obowiązku zwrotu środków na ZFRON w wysokości 100% oraz o zapłacie tzw. kary 30% do PFRON.



## POLSKA ORGANIZACJA PRACODAWCÓW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Prezes UOKiK w swojej interpretacji nie uwzględnił także sytuacji, w której skutkiem prowadzonego postępowania przez PFRON może być decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie zwrotu środków na ZFRON i nałożeniu tzw. kary 30% na pracodawcę. W praktyce więc Fundusz może dojść do wniosku, że kwestionowany wydatek był jednak prawidłowy (zakwestionuje więc pierwotne ustalenia wskazane w audycie KAS i przychyli się do argumentów pracodawcy). W takiej sytuacji dojdzie do paradoksalnej sytuacji, w której podmiot udzielający pomocy (w postaci wydanego np. w 2018 r. zaświadczenia de minimis), który uznał to zaświadczenie „za niebyłe” będzie zmuszony jednak uznać je ponownie za prawidłowe, a pracodawca przez okres kontroli oraz prowadzonego postępowania nie będzie miał pewności, jaki w praktyce obowiązuje go limit pomocy de minimis.

Na marginesie pragniemy także wskazać, iż na gruncie obowiązującego postępowania podatkowego (administracyjnego) nie ma podstawy do tego, aby prawidłowo wydany akt administracyjny (w postaci np. zaświadczenia o pomocy de minimis) mógł być uznany „za niebyły”. Nie istnieje na to podstawa prawna.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, w imieniu pracodawców, dysponentów ZFRON, proszę o ponowną interpretację przedstawionego zagadnienia prawnego.

Z wyrazami szacunku

Jan Zając

Prezes Zarządu

Polska Organizacja Pracodawców

Osób Niepełnosprawnych