



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Komisja Rozstrzygająca

2014.05.26

KPK/KPO-415-119/2014

Warszawa, dnia 23 maja 2014 r.

Pan  
Tomasz Schweitzer  
Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego  
ul. Świętokrzyska 14  
00-050 Warszawa

2014.05.26

Szanowny Panie Prezesie,

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Pana do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 kwietnia 2014 r. (Nr KGP-4100-001-10/2014), skierowanego w związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części nr 65 Polski Komitet Normalizacyjny wraz ze zdaniem odrębnym jednego członka Zespołu Orzekającego.

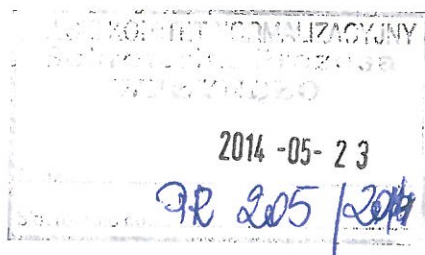
Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:  
uchwała z dnia 15 maja 2014 r.

Z poważaniem,

Przewodniczący  
Zespołu Orzekającego  
Tomasz Zakorski

specjalista k.p.  
w Departamencie  
Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego







# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK/KPO-415-119/2014

Warszawa, dnia 15 maja 2014 r.

## UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<b>Tomasz Zaborek</b>	–	specjalista kontroli państwowej w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
<b>Członkowie:</b>	<b>Barbara Komar</b>	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
	<b>Dariusz Kowalski</b>	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
	przy udziale protokolanta Agnieszki Sierpińskiej	–	starszego referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 15 maja 2014 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 kwietnia 2014 r. (Nr KGP-4100-001-10/2014), skierowanego w związku z kontrolą „Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 65 Polski Komitet Normalizacyjny”:

- 1) uwzględnił w całości zastrzeżenie nr 2 – dotyczące stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na dokonaniu wydatku zakwalifikowanego do §4140 (wpłaty na PFRON) w kwocie 18 155 zł bez uprzedniej zmiany w projekcie planu finansowego,
- 2) oddalił zastrzeżenie nr 1 – dotyczące stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na zaplanowaniu w pełnej kwocie w §4140 planu finansowego wydatków na wpłaty na PFRON z tytułu nieosiągnięcia określonego w art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych,

- 3) w związku z pkt. 1) w wystąpieniu pokontrolnym wprowadził następujące zmiany:
- a) na str. 1 w wierszach 13-15 od dołu skreślił fragment „oraz niedokonaniu (w jednym przypadku) zmiany projektu planu finansowego przed dokonaniem wydatku, co skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych”;
  - b) na str. 4 nadał sekcji „Ustalone nieprawidłowości” brzmienie: „W projekcie planu finansowego i w planie finansowym PKN zaplanowano w § 4140 wydatki w kwocie 216 000 zł. W ocenie NIK, Prezes PKN nie powinien planować na cały rok kwoty opłat na rzecz PFRON, lecz przed dokonaniem każdej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszając o kwotę równą wysokości wnoszonej opłaty plan w § 4010 i zwiększając plan w § 4140 *Wpłaty na PFRON.* (dowód akta kontroli str. 41-44, 57, 62-65, 86-88, 182, 790,791,975)”;
  - c) na str. 9 skreślił wniosek pokontrolny nr 1 i zmienił odpowiednio numerację wniosków nr 2-5.

.....  
(zdanie odrębne)

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadziła w Polskim Komitecie Normalizacyjnym (dalej: PKN lub Komitet) kontrolę w temacie: „Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części nr 65 Polski Komitet Normalizacyjny”.

Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 kwietnia 2014 r. (Nr KGP-4100-001-10/2014), do którego w piśmie z dnia 28 kwietnia 2014 r. Prezes PKN (dalej: Prezes) zgłosił dwa zastrzeżenia.

**Zastrzeżenie 1** dotyczyło stwierdzonej w wystąpieniu nieprawidłowości polegającej na niewłaściwym planowaniu wydatków z tytułu opłat wnoszonych do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Nieprawidłowość ta została wykazana w uzasadnieniu oceny ogólnej<sup>1</sup> oraz szczegółowo opisana na str. 4 w pkt. 2 wystąpienia, gdzie stwierdzono: „W ustawie budżetowej na rok 2013, a wcześniej w projekcie tej ustawy, wydatki na wynagrodzenia osobowe i wpłaty na PFRON w wysokości 14 426,0 tys. zł prawidłowo zaplanowano łącznie w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*. W dniu 13 lutego 2013 r. Prezes PKN zatwierdził plan finansowy niezgodny w tym zakresie z projektem planu, dokonując wyodrębnienia wydatków na wynagrodzenia osobowe do § 4010 (14 210 tys. zł) oraz wydatków z tytułu opłat na rzecz PFRON do § 4140 (216 tys. zł). W ocenie NIK, Prezes PKN nie powinien ujmować planowanej na cały rok kwoty opłat na rzecz PFRON w planie finansowym, lecz przed dokonaniem każdej, comiesięcznej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszającego plan w § 4010 i zwiększającego w § 4140 *Wpłaty na PFRON* o kwotę równą wysokości wnoszonej opłaty.”.

W **zastrzeżeniu** Prezes podał, że w PKN od kilku lat wpłaty na PFRON są dokonywane w podobnej kwocie. Jest to wynikiem podobnego poziomu zatrudnienia i liczby zatrudnionych niepełnosprawnych osób, których liczba nie zmienia się w istotny sposób. W związku z powyższym kwotę wpłaty na PFRON na dany rok można przewidzieć i ująć w planie finansowym na cały rok.

Wnoszący zastrzeżenia podkreślił również, że nie ma przepisów prawa, które regulowałyby w odrębny sposób postępowania w zakresie przeniesienia z § 4010 na § 4140. Zwrócił ponadto uwagę na jedno z wystąpień NIK<sup>2</sup>, gdzie wykazano, że wysoka liczba dokonanych zmian w planie wydatków, w tym na PFRON, może świadczyć o nierzetelnym planowaniu.”.

**Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

Stosownie do art. 21 ust. 1 i 2a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup> (ustawa o PFRON) państwowa jednostka budżetowa obowiązana jest dokonywać miesięcznie wpłaty na PFRON, w wysokości określonej w tym przepisie, w wypadku nieosiągnięcia wskaźnika

<sup>1</sup> Zob. str. 2 pkt II lit. a wystąpienia pokontrolnego.

<sup>2</sup> Wystąpienie pokontrolne nr LBY-4101-26-01/2011.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.

zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynoszącego od 2008 r. 6%. Wpłatę należy wносить także wtedy, gdy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwowej jednostce budżetowej, po osiągnięciu 6%, spadł w kolejnym miesiącu lub miesiącach poniżej tej wartości.

Powołane przepisy ustawy o PFRON określają stan wymagany oraz konsekwencję wiążącą się z jego nieureczywistnieniem. Tą konsekwencją jest obowiązek dokonania wpłaty na PFRON z tytułu niezatrudnienia w danym miesiącu wymaganej liczby osób niepełnosprawnych.

Fakt, że wpłata na PFRON stanowi swoistą karę (sankcję) dla państwowej jednostki budżetowej za to, że nie zrealizowała stanu określonego przez ustawodawcę, wyjaśnia, dlaczego państwowa jednostka budżetowa nie powinna planować wydatków w § 4140. Zaplanowanie bowiem wydatków na wpłaty na PFRON w projekcie i w planie finansowym – tak jak to miało miejsce w przypadku PKN - oznacza, że państwowa jednostka budżetowa nie zamierza w roku budżetowym zrealizować stanu wymaganego przez ustawodawcę.

Z tego względu, działanie opisane w wystąpieniu pokontrolnym było nieprawidłowe w świetle zasad planowania wydatków.

**Zastrzeżenie 2** dotyczyło stwierdzonej w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości polegającej na niedokonaniu zmiany projektu planu finansowego przed dokonaniem wydatku, co skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Nieprawidłowość ta została wykazana w uzasadnieniu oceny ogólnej<sup>4</sup> oraz szczegółowo opisana na str. 4 w pkt. 2 wystąpienia, gdzie stwierdzono: „W dniu 18 stycznia 2013 r. dokonano wydatku zakwalifikowanego do § 4140 *Wpłaty na PFRON* w kwocie 18 155 zł, bez uprzedniego dokonania stosownej zmiany w projekcie planu finansowego PKN (do 13 lutego 2013 r. w paragrafie tym nie było zaplanowanych wydatków). Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 i art. 162 ufp<sup>5</sup>. Powyższe stanowi przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ustawy z dnia z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>6</sup>.”.

Stwierdzona nieprawidłowość stanowiła podstawę do sformułowania wniosku pokontrolnego nr 1 o „dokonywanie zmian w planie finansowym PKN w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych”.

W **zastrzeżeniu** Prezes stwierdził, iż art. 44 ust. 1 i art. 162 ufp nie został naruszony przez PKN ponieważ w dniu 18 stycznia 2013 r., tj. w momencie ponoszenia wydatku z tytułu wpłaty do PFRON Komitet nie miał planu finansowego. Plan finansowy PKN został zatwierdzony przez Prezesa PKN w dniu 13 lutego 2013 r. - po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2013.

Wnoszący zastrzeżenia podkreślił, że podstawą gospodarki finansowej PKN jako dysponenta głównego, który nie ma jednostek nadzorowanych, ani nie jest jednostką nadzorowaną do dnia 13 lutego 2013 r. był projekt ustawy budżetowej. W projekcie ustawy budżetowej nie ma podziału na paragrafy klasyfikacji budżetowej, tylko podział na grupy ekonomiczne. Komitet dokonując zapłaty z tytułu PFRON nie przekroczył kwot wynikających z projektu

<sup>4</sup> Zob. str. 2 pkt II wystąpienia pokontrolnego.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

ustawy budżetowej, a zatem nie naruszył art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

**Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości.**

Nie jest zgodne ze stanem faktycznym stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu kwestionowanej nieprawidłowości, że w dniu 18 stycznia 2013 r., tj. w dacie dokonania wydatku z tytułu wpłaty na PFRON w kwocie 18 155 zł, w projekcie planu finansowego PKN nie było zaplanowanych wydatków na § 4140. Z przekazanego podczas posiedzenia Zespołu Orzekającego wydruku z Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR (SOBP TREZOR)<sup>7</sup> wynika, że w projekcie planu finansowego PKN na rok 2013 w § 4140 zaplanowana była kwota 216 000 zł<sup>8</sup>. Projekt został wprowadzony do SOBP TREZOR w dniu 27 grudnia 2012 r. a następnie zatwierdzony przez Ministra Finansów w dniu 16 stycznia 2013 r. W związku z tym, że plan wydatków PKN w §4140 nie był w 2013 r. zmieniany<sup>9</sup>, Zespół Orzekający przyjął za udowodniony fakt, że w dniu 18 stycznia 2013 r. na tym paragrafie zaplanowane były wydatki w kwocie 216 000 zł. Skoro kwota zaplanowanych w §4140 wydatków była wyższa niż kwota wydatku, to naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie miało miejsca.

Mając powyższe na uwadze, Zespół Orzekający orzekł jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

(zdranie odległe)

<sup>7</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

<sup>8</sup> Str. 86-87, 975 akt kontroli.

<sup>9</sup> Str. 43, 47, 57, 63, 118 akt kontroli.



### Zdanie odrębne do uchwały Zespołu Orzekającego

Na podstawie art. 61 a ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r, poz. 82 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uchwały Zespołu Orzekającego z dnia 15 maja 2014 r. sygn. KPK/KPO-415-119/2014 w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (dalej: Prezes PKN) do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 kwietnia 2014 r. (Nr KGP-4100-001-10/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną kontrolą wykonania budżetu państwa w 2013 r w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny.

### Uzasadnienie

Dwa są powody dla których zgłaszam zdanie odrębne – nie zgadzam się z rozstrzygnięciem zastrzeżenia nr 1 oraz z uzasadnieniem tego rozstrzygnięcia. W mojej ocenie przedmiotowe zastrzeżenie powinno zostać uwzględnione.

Przede wszystkim ocena NIK będąca przedmiotem zastrzeżenia nie jest zgodna z oficjalnym stanowiskiem NIK w sprawie planowania wydatków na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) przedstawionym w Informacji o wynikach kontroli „*Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych*” (Nr ewid. 103/2013/II/12/002/KPS, z dnia 5 czerwca 2013 r.), gdzie NIK **oceniała, iż wprowadzenie zakazu planowania środków na wpłaty na PFRON w paragrafie do tego przeznaczonym, narusza zasadę przejrzystości finansów publicznych, określoną w rozdziale 4 ustawy o finansach publicznych.**

W sekcji „Ustalone nieprawidłowości” (str. 4 wystąpienia pokontrolnego, pkt 1.) NIK stwierdziła, że w ustawie budżetowej na rok 2013, a wcześniej w projekcie tej ustawy, wydatki na wynagrodzenia osobowe i wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 14 426,0 tys. zł prawidłowo zaplanowano łącznie w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*. W dniu 13 lutego 2013 r. Prezes PKN zatwierdził plan finansowy niezgodny w tym zakresie z projektem planu, dokonując wyodrębnienia wydatków na wynagrodzenia osobowe do § 4010 (14 210 tys. zł) oraz wydatków z tytułu opłat na rzecz PFRON do § 4140 (216 tys. zł). W ocenie NIK, Prezes PKN, nie powinien ujmować planowanej na cały rok kwoty opłat na rzecz PFRON w planie finansowym, lecz przed dokonaniem każdej comiesięcznej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszającego plan w § 4010 i zwiększającego plan w § 4140 *Wpłaty na PFRON*.

Z powyższego wynika, że ocena NIK w przedmiotowym zakresie została dokonana w oparciu o następujące ustalenia kontroli:

- ustawę budżetową na rok 2013 oraz jej projekt, w których – zdaniem NIK – wydatki na wynagrodzenia osobowe i wpłaty PFRON zostały prawidłowo zaplanowano łącznie w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*,
- zatwierdzony przez Prezesa PKN plan finansowy na rok 2013 – zdaniem NIK – niezgodny w tym zakresie z projektem planu, gdzie wyodrębniono wydatki na wynagrodzenia osobowe w § 4010 oraz wydatki z tytułu opłat na rzecz PFRON w § 4140.

Przy takim opisie ustaleń, bezspornym jest, że wyznacznikiem oceny było porównanie planu finansowego z projektem planu w przedmiocie wydatków zaplanowanych w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* oraz w § 4140 *Wpłaty na PFRON*. Z kolei stwierdzona nieprawidłowość polegała na niezgodności obu wymienionych dokumentów w zakresie opisanym w wystąpieniu.

Na tej podstawie NIK sformułowała ocenę, że Prezes PKN, nie powinien ujmować planowanej na cały rok kwoty opłat na rzecz PFRON w planie finansowym, lecz przed dokonaniem każdej comiesięcznej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszającego plan w § 4010 i zwiększającego plan w § 4140 *Wpłaty na PFRON*.

W zgłoszonym zastrzeżeniu Prezes PKN zakwestionował powyższą oceną argumentując, że:

- w Polskim Komitecie Normalizacyjnym od kilku lat wpłaty na PFRON dokonywane są w podobnej kwocie, stąd można je przewidzieć i ująć w planie finansowym na cały rok;
- przeniesienia w planie finansowym dokonano zgodnie z prawem, a poza tym przepisy prawa nie regulują w odrębny sposób postępowanie w zakresie przeniesień z § 4010 do § 4140;
- w jednym z wystąpień NIK wskazano, że wysoka liczba dokonanych zmian w planie wydatków, w tym na PFRON może świadczyć o nierzetelnym planowaniu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam co następuje:

Zarówno ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), jak i inne akty prawa powszechnie obowiązującego nie zakazują dysponentowi części budżetowej planowania opłat na rzecz PFRON w paragrafie do tego przeznaczonym, ani też nie nakazują dysponentowi części budżetowej planowania opłat na rzecz PFRON w § 4010 i comiesięcznego przenoszenia środków zmniejszającego plan w § 4010 i zwiększającego plan w § 4140. Tym samym nie można uznać, że ocena została dokonana z punktu widzenia kryterium legalności. Zdaniem zgłaszającej zdanie odrębne wątpliwe jest również, aby ustalony stan faktyczny mógł być oceniony z punktu widzenia innego kryterium kontroli.

Tym samym, w mojej ocenie, argumentacja Prezesa PKN – która odwołuje się do kryterium legalności – jest zasadna. NIK nie wykazała, że zgłaszający zastrzeżenia naruszył przepisy prawa w zakresie planowania, a dokonaną ocenę oparła o budzący wątpliwości – z punktu widzenia art. 5 ustawy o NIK – wyznacznik porównania planu finansowego Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z projektem planu i stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość.

W tym miejscu wskazuję, że wydatki publiczne klasyfikuje się według rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz.207 ze zm.), wydanego na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w którym prawodawca ustalił klasyfikację dochodów i wydatków publicznych, przychodów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5, oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, według: działów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia; rozdziałów, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia; paragrafów dochodów, przychodów i środków, zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia; paragrafów wydatków i środków, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia. W załączniku nr 4 zdefiniowany został § 4140 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* jako paragraf, który obejmuje wpłaty, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.).

Z kolei zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r. poz. 628) dysponenci opracowywali projekty swoich części budżetowych w układzie klasyfikacji budżetowej, ustalonej w przepisach wydanych na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1 i art. 114 ust 6 ustawy o finansach publicznych.

Skoro więc prawodawca przewidział w klasyfikacji budżetowej § 4140 *Wpłaty na PFRON* i nakazał planować wydatki zgodnie z tą klasyfikacją, to nie budzi moich wątpliwości, że dokonana przez NIK ocena pozostaje w kolizji z przepisami prawa.

Pogląd jaki prezentuje powyżej jest zgodny z oficjalnym stanowiskiem NIK w zakresie planowania wydatków na PFRON zaprezentowanym w Informacji o wynikach kontroli „Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych” (Nr ewid. 103/2013/II/12/002/KPS z dnia 5 czerwca 2013 r.), w którym NIK stwierdziła m.in.:

„Jednocześnie NIK krytycznie ocenia skuteczność rozwiązań w zakresie planowania wpłaty na PFRON przez administrację rządową. Wpłaty te mają charakter sankcyjny, a obowiązek ich ponoszenia powinien zachęcać pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. W przypadku administracji rządowej wpłaty są finansowane ze środków budżetu państwa, nie stanowią więc dolegliwości. Wprowadzie od 2009 r. Minister Finansów wprowadził zasadę, że obowiązkowe wpłaty na PFRON nie powinny być ujmowane w projekcie budżetu, a w ciągu roku powinny być finansowane ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia, pomniejszając w ten sposób fundusz płac, jednak mechanizm ten jest nieskuteczny, ponieważ fundusz wynagrodzeń dysponentów jest corocznie powiększany przez MF o wielkość odpowiadającą wysokości ponoszonych przez nich wpłat na PFRON (Na problem ten NIK wskazywała już wcześniej w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r., <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2859.pdf>). Intencją Ministra Finansów jest, aby te dodatkowe środki dawały »...przestrzeń w funduszu wynagrodzeń do skutecznego zatrudniania osób z niepełnosprawnością, jako personelu administracyjnego, technicznego, pomocniczego (...)

*lub jako członków korpusu służby cywilnej...»*, a nie były ukrytym sposobem zaplanowania wpłat na PFRON w funduszu wynagrodzeń. Zdaniem NIK, osobnym problemem jest sposób wprowadzenia tego mechanizmu – poprzez zamieszczenie wzmianki w pismach Ministra Finansów kierowanych do dysponentów części budżetowych, a nie w formie aktu prawnego. (...) Ponadto występuje również kolizja z paragrafem 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. o projekcie ustawy budżetowej na rok 2012, zgodnie z którym dysponenci opracowują projekty swoich części budżetowych w układzie klasyfikacji budżetowej, ustalonej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w którym ustanowiono § 4140 – wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W ocenie NIK, prowadzenie zakazu planowania środków na wpłaty na PFRON w paragrafie do tego przeznaczonym, narusza zasadę przejrzystości finansów publicznych, określoną w rozdziale 4 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, mechanizm planowania tych wpłat ze środków budżetowych – stanowiących przecież obciążenie charakterze mandatowym – powinien być udoskonalony, aby mogły one w rzeczywistości spełniać swoją funkcję stymulacyjną, a ponadto powinien być wprowadzony w formie odpowiedniego aktu prawnego. Działania w tym zakresie powinny być podjęte przez Ministra Finansów, we współpracy z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych." (str. 10-11 Informacji o wynikach kontroli – Posumowanie wyników kontroli).

Niezależnie od powyższego, zgłaszająca zdanie odrębne zauważa, że nieprawidłowość na podstawie której sformułowano zakwestionowaną ocenę nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym. W aktach kontroli znajduje się projektu planu budżetu na rok 2013 Polskiego Komitetu Normalizacyjnego część 65 (str. 69-84 a.k.) sporządzonego w podziale na grupy wydatków (*vide* art. 124 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) oraz plan dochodów i wydatków Polskiego Komitetu Normalizacyjnego część 65 (str. 41-48 a.k.) sporządzonego w szczególności dział, rozdział, paragraf. Porównanie obu tych dokumentów pod względem szczególności klasyfikacji budżetowej jest więc niemożliwe. Tym samym stwierdzenie NIK o niezgodności projektu planu z planem finansowym jest bezzasadne i niezgodne z art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK. Z kolei wskazanie przez NIK stanu prawidłowego w zakresie planowania wydatków na PFRON tj. zgodności ustawy budżetowej na rok 2013 z projektem tej ustawy, odnoszącej się do zaplanowania wydatków na PFRON i wydatków na wynagrodzenia osobowe łącznie w § 4010 nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa – wydatki budżetu państwa w ustawie i projekcie ustawy budżetowej nie są planowane w szczególności do paragrafu. Z ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 169 ze zm.), wynika, że w załączniku nr 2 pn. Wydatki budżetu państwa na rok 2103 zestawienie zbiorcze wg działów, zaplanowano wydatki w podziale na grupy wydatków w szczególności: część, dział, rozdział.

Zgłaszająca zdanie odrębne, z powodów opisanych powyżej, nie podziela uzasadnienia rozstrzygnięcia zastrzeżenia nr 1.

Zespół Orzekający oddalając zastrzeżenie dokonał zmiany pkt 1 sekcji „Ustalone nieprawidłowości” nadając mu brzmienie: „W projekcie planu finansowego i w planie finansowym PKN zaplanowano w § 4140 wydatki w kwocie

216 000 zł. W ocenie NIK, Prezes PKN nie powinien planować na cały rok kwoty opłat na rzecz PFRON w planie finansowym, lecz przed dokonaniem każdej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszając o kwotę równą wysokości wnoszonej opłaty plan w § 4010 i zwiększając w § 4140 Wpłaty na PFRON.”.

Tym samym Zespół podtrzymał ocenę NIK, wskazując dla niej nowy wyznacznik. Pomimo, że dokonana zmiana budzi moje wątpliwości pod względem proceduralnym – czy oddalenie zastrzeżenia co do oceny NIK oznacza również możliwość wykreślenia jej dotychczasowego wyznacznika wraz z nieprawidłowością – to nie mam wątpliwości, że nowy wyznacznik również nie stanowi uzasadnienia dla dokonanej oceny. Treść wystąpienia po zmianach nadal więc nie udziela odpowiedzi na podstawowe pytanie w tej sprawie, tj. dlaczego NIK uważa, że Prezes PKN nie powinien ujmować planowanej na cały rok kwoty opłat na rzecz PFRON w planie finansowym, lecz przed dokonaniem każdej comiesięcznej wpłaty dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszającego plan w § 4010 i zwiększającego plan w § 4140 *Wpłaty na PFRON*. Innymi słowy w wystąpieniu nadal brak jest wyznacznika dla dokonanej oceny – nie uznaję za taki wyznacznik stwierdzenia, iż „W projekcie planu finansowego i w planie finansowym PKN zaplanowano w § 4140 wydatki w kwocie 216 000 zł.”. Moim zdaniem, tak sformułowany wyznacznik nie znajduje uzasadnienie w kryterium legalności, ani w żadnym innym kryterium kontroli wskazanym w art. 5 ustawy o NIK. W tym miejscu przypominam, że w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelnej jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5.

Zwracam również uwagę, że Zespół Orzekający w ogóle nie odniósł się do argumentacji Prezesa PKN, w zakresie zgodności jego działania z przepisami prawa, uznając, iż działanie opisane w wystąpieniu pokontrolnym NIK było nieprawidłowe w świetle zasad planowania wydatków. Zdaniem Zespołu fakt, że wpłata na PFRON stanowi swoistą karę (sankcję) dla państwowej jednostki budżetowej za to, że nie zrealizowała stanu określonego przez ustawodawcę, wyjaśnia, dlaczego państwowa jednostka budżetowa nie powinna planować wydatków w § 4140. Zaplanowanie bowiem wydatków na wpłaty na PFRON w projekcie i w planie finansowym, tak jak to miało miejsce w przypadku PKN, oznacza, że państwowa jednostka budżetowa nie zamierza w roku budżetowym zrealizować stanu wymaganego przez ustawodawcę.

Zwracam uwagę, że rozstrzygnięcie Zespołu Orzekającego zostało oparte tylko i wyłącznie o interpretację przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych bez uwzględnienia przepisów ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych do niej wydanych.

Zespół w oparciu o interpretację przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stwierdził, że zaplanowanie przez Prezesa PKN wydatków na PFRON w paragrafie do tego przeznaczonym było nieprawidłowością w świetle zasad planowania wydatków, nie wskazując przy tym jakie zasady planowania wydatków miał na myśli. W mojej ocenie zasady planowania wydatków zawarte są w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych wydanych do tej ustawy, których Zespół – oddalając zastrzeżenie – niestety nie wziął pod uwagę.

/Barbara Komar/

