

Warszawa, 5 marca 2014 r.

Informacja dla portalu www.watchdogpfron.pl

Nawiązując do Opinii prawnej „na temat legalności i skuteczności wezwania (prośby) do udzielenia informacji o wystawionych w oparciu o art. 22 ustawy o rehabilitacji (...) informacjach (...)”, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uprzejmie informuje, że Państwa Kancelaria prawidłowo odczytała intencję Funduszu (pkt 1 analizy prawnej), rozpatrując pismo z 31 stycznia 2014 r. jako prośbę o informację, a nie bezwzględnie wiążące wezwanie pod groźbą kary lub jakichkolwiek sankcji. Fundusz podziela również pogląd przedstawiony w pkt 2 analizy, że podstawową regułą działania organów administracji publicznej, pod której kątem należy oceniać każdy przejaw aktywności administracji publicznej, jest zasada praworządności. Jednym z przejawów aktywności państwa jest udzielanie ulg w spłacie zobowiązań finansowych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Przyznanie wsparcia dla przedsiębiorców ze środków publicznych, w tym również w postaci ulg w spłacie zobowiązań finansowych (m.in. obowiązkowych wpłat na Fundusz), podlega regułom prawa publicznego, którego integralnym elementem są przepisy nakładające obowiązek nadzoru nad przebiegiem udzielania przez państwo tego rodzaju wsparcia. Przyznanie preferencji w postaci możliwości obniżenia wpłat na PFRON przez nabywców, o których mowa w art. 22 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.), dalej: „ustawa o rehabilitacji”, stanowi jednak przede wszystkim formę promocji na rynku pracy dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne (również wymienionych w art. 22, tzw. sprzedających). Tego rodzaju preferencje zostały bowiem przewidziane w ustawie o rehabilitacji w celu zwiększenia ich konkurencyjności względem innych potencjalnych sprzedawców i usługodawców. Opisywana forma pomocy wiąże się z koniecznością przestrzegania wymogów dokumentacyjnych, tj. wystawiania informacji opisujących przebieg operacji gospodarczych, które również objęte są nadzorem władz publicznych.

Pracownicy PFRON jako pracownicy urzędu centralnego (wymienionego w wykazie urzędów centralnych - www.premier.gov.pl), nadzorowanego przez organ naczelny – Ministra

Pracy i Polityki Społecznej na podstawie obwieszczenia z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej lub przez niego nadzorowanych (M. P. Nr 35, poz. 545), są zobligowani do przestrzegania ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (co wynika z art. 1 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o pracownikach państwowych urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słusze interesy obywateli. Z kolei art. 17 ust. 2 pkt 3 tej ustawy stanowi, że urzędnik państwowy obowiązany jest w szczególności racjonalnie gospodarować środkami publicznymi.

Konieczność w pełni skutecznej ochrony interesów gospodarczych państwa przewiduje również art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jednym z przejawów funkcji nadzorczych państwa jest również art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych (j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), z którego wynika, że dane osobowe mogą być zbierane dla realizacji ustawowych celów. Z punktu widzenia ustawy o rehabilitacji celem tym jest m.in. realizacja różnych form pomocy udzielanej przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz przeprowadzenie przez PFRON kontroli. Ponadto w myśl art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych jest dopuszczalne także wówczas, gdy jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Wyrazem realizacji tego przepisu przez PFRON są działania zmierzające do ochrony finansów publicznych przed nieprawidłowościami, a także racjonalnego planowania ewentualnych kontroli.

Wyżej powołane regulacje prawne charakteryzują się dużym stopniem ogólności, co nie oznacza, że należy je bagatelizować czy pomijać. Nie można ich również uznać za tak mało konkretne, że w efekcie wykluczone jest sprecyzowanie na ich podstawie metod i form działań, które mogą być podjęte w celu ochrony środków publicznych. Przepisy te nie pełnią funkcji koturnowej ani też nie są przepisami martwymi. Wręcz przeciwnie, podkreślają konieczność podejmowania takich działań, które zapewnią maksymalną ochronę interesów budżetowych instytucji udzielającej różnorodnych form wsparcia podmiotom prywatnym. W ocenie Funduszu nieprzypadkowo ustawodawca posłużył się w art. 44 ustawy o finansach publicznych ogólnym sformułowaniem „optymalny dobór metod”. Znaczny stopień ogólności komentowanych przepisów zapobiega bowiem nadmiernemu, a niekiedy wręcz

irracjonalnemu rozbudowaniu przepisów. Zdaniem Funduszu nadmiernym rozbudowaniem prawa byłoby wprowadzenie odrębnej regulacji ustawowej stanowiącej, że instytucja publiczna sprawująca nadzór nad przebiegiem udzielania wsparcia beneficjentom, może skierować do danego podmiotu pytanie, czy korzystał z pomocy przewidzianej dla przedsiębiorców, bądź też czy wykonywał czynności w ramach innych form promocji przedsiębiorców, np. zatrudniających osoby niepełnosprawne.

W konsekwencji pytanie, w jakim okresie przedsiębiorca wymieniony w art. 22 - a więc podmiot korzystający z jednej z form promocji przewidzianych w ustawie o rehabilitacji - wystawiał informacje z tytułu świadczonych usług lub produkcji, nie jest pytaniem, które w jakikolwiek sposób narusza porządek prawny. Takie pytanie nie zawiera sugestii, że działania przedsiębiorcy stanowią ryzyko dla stanu finansów publicznych ani nie nosi znamion jakiegokolwiek napiętnowania. Pytania kierowane w ramach nadzoru nad środkami finansowymi przez instytucję publiczną lub wręcz podjęte przez nią działania kontrolne nie są przejawem dyskryminacji podmiotów gospodarczych. Prośba o udzielenie omawianej informacji jest kierowana w ramach zwykłej korespondencji między urzędem sprawującym ogólny nadzór nad pewną wymienioną w ustawie kategorią środków publicznych a przedsiębiorcą, którego obowiązki jako podmiotu korzystającego z jakiejś formy preferencji również są uregulowane w tej ustawie. Wyłącznym celem skierowania takiego pisma jest uzyskanie informacji o liczbie i kwotach należności z tytułu produkcji lub świadczenia usług przez przedsiębiorcę dla potrzeb ewentualnych późniejszych działań kontrolnych, w tym również ich wykluczenia, jeśli PFRON uzna je za zbędne.

Skierowane do przedsiębiorcy pismo powinno być zdaniem Funduszu wręcz traktowane jako przejaw działania uwzględniającego interesy przedsiębiorcy, który ma czas na weryfikację dokumentów i dokonanie ich korekty jeszcze przed skierowaniem do niego zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, o ile w danym przypadku taka kontrola w ogóle zostałaby podjęta.

Trudno zatem uznać pytanie instytucji udzielającej wsparcia dla przedsiębiorców o liczbę wystawionych informacji czy też kwoty, na które opiewają, za naruszenie praworządności, gdyż w państwie prawa jednym z jej przejawów jest ochrona środków publicznych. Przy odmiennym założeniu za działania bezprawne, a nie wyraz dbałości o efektywność wydatkowania środków publicznych należałoby uznać przeprowadzanie ankiet, a nawet badanie stopnia zadowolenia beneficjentów pomocy PFRON – tylko dlatego, że takie formy komunikacji nie zostały wyartykułowane wprost w przepisach. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pragnie przy tym zauważyć, że pismo z 31 stycznia

2014 r. nie kreuje jakiegokolwiek odpowiedzialności czy też sankcji w przypadku braku odpowiedzi adresata, gdyż taka odpowiedź jest całkowicie dobrowolna. Treść tego typu pism kierowanych do przedsiębiorców ma na celu jedynie poznanie skali świadczonych usług i transakcji sprzedaży, a także ich częstotliwości.

Biorąc pod uwagę fakt, że bezpieczeństwo finansów publicznych jest ważnym aspektem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, obowiązek nadzoru obejmuje środki publiczne przyznawane przedsiębiorcom lub rozliczane w formie ulg w każdym czasie, o ile nie nastąpiło przedawnienie roszczeń. Oznacza to możliwość żądania zwrotu nieprawidłowo rozliczonych środków w okresie liczonym od momentu rozpoczęcia biegu przedawnienia. Tym samym władze publiczne mają możliwość, a wręcz obowiązek weryfikacji, czy w wyżej wskazanym okresie rozliczenia były dokonywane prawidłowo, czy też niewłaściwie, ze szkodą dla budżetu państwa lub dysponentów jego poszczególnych części. Przeciwnie założenie w rażący sposób dyskredytowałoby rolę administracji publicznej jako gwaranta stabilizacji gospodarczej państwa i oznaczałoby, że nawet rażące nieprawidłowości lub wyłudzenia nie mogą zostać stwierdzone w majestacie prawa. Fakt wejścia w życie przepisów przewidujących kontrolę z dniem 15 września 2012 r., nie ma żadnego wpływu na bieg przedawnienia roszczeń, o których mowa w art. 22 ustawy, tym bardziej nieuzasadniony jest ewentualny wniosek (a do takiego prowadzi analiza przedstawiona przez Kancelarię), że roszczenia z tytułu transakcji przeprowadzonych przed 15 września 2012 r. należy uznać za z góry przedawnione lub wyłączone z nadzoru. Tym samym PFRON może przeprowadzać kontrole krzyżowe sprzedawców i nabywców, o których mowa w art. 22 ustawy o rehabilitacji, a więc badać dokumenty potwierdzające przebieg transakcji gospodarczej. W konsekwencji PFRON nie podziela poglądu Kancelarii przedstawionego w pkt 5 analizy, że „(...) co najmniej za niezwykle wątpliwą uznać należy dopuszczalność kontrolowania informacji o kwocie obniżenia obowiązkowych wpłat na Fundusz, wystawionych przez sprzedawców od stycznia 2009 r., kiedy to analizowane powyżej przepisy (przewidujące podejmowanie kontroli – podkreślenie Funduszu) jeszcze w ogóle nie obowiązywały.” Zdaniem Funduszu za co najmniej wątpliwe należałoby uznać przyzwolenie w demokratycznym państwie prawa na samowolę gospodarczą przedsiębiorców i brak rzeczywistego nadzoru nad środkami publicznymi.