

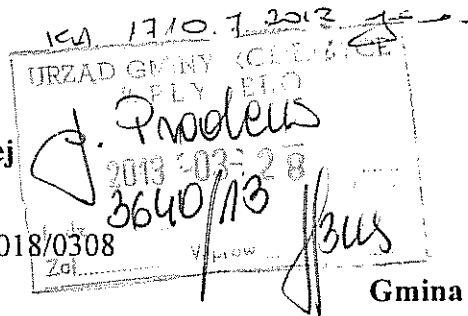


Kontrola
Skarbowa

Urząd Kontroli Skarbowej
we Wrocławiu

UKS 0291/W2B/42/67/12//18/018/0308

Wrocław, dnia 25 marca 2013 r.



Gmina Kobierzyce

al. Pałacowa 1
55-040 Kobierzyce
NIP 8961308068

W odpowiedzi na pismo z dnia 12.03.2013 r. (data wpływu do tut. Urzędu 12.03.2013 r.), stanowiące zastrzeżenia i wyjaśnienia do protokołu kontroli z dnia 25 lutego 2013 r., działając na podstawie art. 291 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. nr 41, poz. 214 ze zm.) informuję co następuje:

1. Dot. „Zastrzeżeń o charakterze generalnym” oraz Ad.II.1 (1) i Ad.II.4 (1) – (2)

W myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej do zakresu kontroli skarbowej należy kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, z wyłączeniem kontroli celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego.

Ponieważ ustawa o kontroli skarbowej nie określa pojęcia „środków publicznych”, przy jego definiowaniu należy odwołać się do art. 5 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem środkami publicznymi są między innymi: dochody publiczne; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione wyżej.

Z kolei dochodami publicznymi na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych są:

- daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw,
- inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych,
- wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych,
- dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,

- odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych,
 - odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych,
 - kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji,
 - dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b.

Stosownie do postanowień art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródłami dochodów własnych gminy są: wpływy z podatków - od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; wpływy z opłat - skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej w części określonej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze; innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów; dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych; dochody z majątku gminy; spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywnien określonych w odrębnych przepisach; 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Z treści powołanych przepisów wynika, że dochody jednostek samorządu terytorialnego, w tym dochody własne i subwencje ogólne stanowią środki publiczne w znaczeniu, jakie nadaje im ustawa o finansach publicznych i które to znaczenie przyjmowane jest na gruncie ustawy o kontroli skarbowej. Odnosząc powyższe stwierdzenie do brzmienia art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej stwierdzić należy, że kontrola skarbową obejmuje swoim zakresem przedmiotowym i podmiotowym zgodność z prawem oraz celowość gospodarowania przez jednostki samorządu terytorialnego środkami publicznymi, przy czym w aspekcie legalności kontroli podlegają wszystkie środki publiczne, natomiast w aspekcie celowości czynnościom kontrolnym nie mogą być poddane dochody własne wymienione

w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje ogólne. Na takie rozumienie przepisu wskazuje analiza językowa art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej. Tekst po przecinku składający się z wyrazów „z wyłączeniem kontroli celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej” w sposób wyraźny wskazuje, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego ograniczenie zakresu przedmiotowego kontroli odnosi się wyłącznie do tych dochodów. Gdyby wolą ustawodawcy było wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego spod kontroli skarbowej, nie użyłby w tym przepisie terminu „celowości”.

Zatem kontrola skarbowa Gminy jako jednostki, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej w zakresie przewidzianym w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej tj. w zakresie celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi w rozumieniu art. 5 o finansach publicznych nie obejmuje jedynie kontroli celowości wykorzystania środków zaliczonych do dochodów własnych Gminy (wymienionych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) i subwencji ogólnych. Tym samym, skoro kontroli skarbowej w Gminie Kobierzyce podlegały środki publiczne Gminy, a kontrola ta dotyczyła wyłącznie zgodności z prawem i nie odnosiła się do celowości wykorzystania środków własnych i subwencji ogólnych, to tak przeprowadzona kontrola nie naruszała zakresu wskazanego w postanowieniu o wszczęciu postępowania kontrolnego z dnia 15 listopada 2012 r. i w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli podatkowej z dnia 15 listopada 2012 r. Nie naruszała ona także powołanych w zastrzeżeniach do protokołu kontroli przepisów Konstytucji, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Zaprezentowanego stanowiska nie zmieniają również powołane w zastrzeżeniach do protokołu tezy wyroków sądów administracyjnych. Wskazać należy, że zostały one sformułowane na tle normy art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 lipca 2010 r., w której wątpliwości interpretacyjne wywoływało użyte w zdaniu po przecinku sformułowanie „podlegającymi zwrotowi”. Na tle takiego zapisu kwestionowano legitymację prawną do przeprowadzenia kontroli skarbowej w zakresie kontroli celowości gospodarowania środkami publicznymi gminy, które nie zostały otrzymane od Skarbu Państwa. Powyższe powodowało, że kontrole skarbowe w takim zakresie oceniono, jako przeprowadzone z naruszeniem praw samodzielności gminy zagwarantowanych w Konstytucji, ustawie o samorządzie gminnym oraz w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 127, poz. 858) zmieniono brzmienie powołanego przepisu, wprowadzając w miejsce dotychczasowego zapisu zapis o treści „z wyłączeniem kontroli celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego”. Nowelizacja ta, która weszła w życie w dniu 30 lipca 2010 r., uwzględniła argumentację sądów administracyjnych. W związku z tym obowiązująca treść przepisu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej powoduje, że wyroki sądów administracyjnych, na które powołuje się Gmina nie mogą być do niego odnoszone.

Dodatkowo wyjaśnia się, że zakres kontroli: „Kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi w 2011 r.” wskazany w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego z dnia 15.11.2012 r., postanowieniu nr 02120308 o wszczęciu postępowania kontrolnego z dnia 15.11.2012 r. oraz upoważnieniu nr 02120308/W2B/UK/1 do przeprowadzenia kontroli podatkowej z dnia 15.11.2012 r., został określony zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej. Zakres ten został określony

w celu umożliwienia kontrolującym m. in. badania celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi innymi niż dochody własne i subwencja ogólna.

W zakresie – wskazanego przez Gminę w piśmie z dnia 12.03.2013 r. – braku uprawnień kontrolujących do kontroli udzielania zamówień publicznych przez Gminę wyjaśniam, że:

- wobec zapisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej, kontroli skarbowej podlegają wydatkujący, przekazujący i otrzymujący środki, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ,
- w rozdziale 5 ustawy o finansach publicznych określono zasady gospodarowania środkami publicznymi,
- w myśl art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych - jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W przeprowadzonym postępowaniu objęto kontrolą zgodność z prawem gospodarowania środkami publicznymi, dlatego też zastosowano ustawę Prawo zamówień publicznych, w której ustawodawca określił zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, o których mowa w art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W świetle powyższego nie przekroczono zakresu dopuszczalnej kontroli, prowadzonej przez tut. Organ Kontroli Skarbowej.

Ad.I.5.

Wyjaśnia się, że w ustaleniach wstępnych w protokole kontroli w pkt I.5 wskazano informacje wynikające z zapisów Statutu Gminy, które pozostają bez wpływu na ustalenia kontroli.

Ad.II. (7) – (8), Ad.II.4 (3) – (28) oraz Ad.II. (1) – (6)

W zakresie zamówienia publicznego udzielonego firmie V. Anweiler, P. Dębski, E. Szantyr i Wspólnicy Kancelaria Radców Prawnych CASUS IURIS Sp. j. na podstawie umowy nr RŚZiZP.UM-0025/2011 z dnia 16.03.2011 r. wyjaśniam, że dokonano ponownej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, z uwzględnieniem podniesionych zarzutów w piśmie z dnia 12.03.2013 r. Przedstawione przez Gminę wyjaśnienia pozwoliły uznać – w świetle wniesionych dowodów – że nie została naruszona ustawa Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówienia publicznego ww. firmie.

Zawarte w protokole kontroli z dnia 25.02.2013 r. stwierdzenie o działaniach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonej w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.), nie przesądza o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Protokół kontroli z dnia 25.02.2013 r. nie stanowi dokumentu kończącego postępowanie kontrolne. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej – organ kontroli skarbowej kończy postępowanie kontrolne wynikiem kontroli.

Wobec faktu, że w wyniku ponownej analizy zebranego materiału dowodowego uwzględniono podniesione przez Gminę zarzuty w zakresie udzielenia zamówienia publicznego firmie V. Anweiler, P. Dębski, E. Szantyr i Wspólnicy Kancelaria Radców Prawnych CASUS IURIS Sp. j., w dokumencie kończącym postępowanie kontrolne, zapis w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest bezprzedmiotowy.

Ponadto wyjaśnia się, że w odniesieniu do wymienionych w protokole kontroli osób, które uczestniczyły w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania nie wskazano, że osoby te są odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a przedstawiono stan faktyczny wynikający z dokumentów Gminy.

Ad.II.1 (2) – (6)

Kontrolujący w protokole kontroli z dnia 25.02.2013 r. wymienili ustalenia kontroli RIO we Wrocławiu, ponieważ zakres tej kontroli obejmował m. in. rok 2011, który był objęty zakresem kontroli UKS we Wrocławiu. Skoro kwestie objęte kontrolą RIO, a dotyczące 2011 r. zostały przez RIO rozstrzygnięte, to pominięto ich badanie w niniejszym postępowaniu, a ograniczono się do przywołania poczynionych przez RIO ustaleń.

Wyjaśnia się, że informacje te nie będą miały wpływu na ustalenia kontroli przeprowadzonej przez tut. Organ. Nie mniej jednak w wyniku kontroli uwzględnione zostanie rozstrzygnięcie RIO, w tym zakresie.

Ad.II.1 (7)

W zakresie umowy zawartej z NZOZ „Twój Lekarz” Sp. z o.o. w Kobierzycach, kontrolą objęto tryb zawarcia tej umowy i nie stwierdzono w tym przedmiocie nieprawidłowości, co zostanie uwzględnione w rozstrzygnięciu kończącym postępowanie.

Ad.II.2

Wyjaśnia się, że informacja co do braku nieprawidłowości „w zakresie subwencji ogólnej dla Gminy w 2011 r.” zostanie uwzględniona w dokumencie kończącym postępowanie.

W zakresie żądania przez Gminę korekty protokołu kontroli z dnia 25.02.2013 r. wyjaśniam, że ustawa o kontroli skarbowej oraz ustawa Ordynacja podatkowa, która ma zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o kontroli skarbowej, nie przewidują dokonywania korekt protokołu kontroli.

Pismo z dnia 12.03.2013 r. włączono do akt sprawy.

Otrzymują:

- egz. nr 1 – Adresat,

- egz. nr 2 – aa.

12.03.2013
Bardz