GMINA KOBIERZYCE
Aleja Pałacowa 1
55-040 Kobierzyce

Kobierzyce, dnia 3.01.2011 r.

SEKRETARIAT PREZESA REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ We WROCŁAWIU
wpł. 04. 01. 2011
wyst.
L.dz. ..... Zał. .....

Regionalna Izba Obrachunkowa
We Wrocławiu
Ul.Ofiar Oświęcimskich 5

PISEMNE ZASTRZEŻENIA
Do protokołu z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Kobierzyce (znak WK.60/412/K-74/10)

Niniejsze pisemne zastrzeżenia zgłaszane przez Wójta Gminy Kobierzyce (kierownik kontrolowanej jednostki) oraz Skarbnika Gminy Kobierzyce (skarbnik/główny księgowy), nieposiadają wprost umocowania w treści ustawy z 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (tj. Dz.U. Nr 55 poz. 577 z 2001 r. ze zm., zwana dalej „ustawą o RIO"), jednakże stanowią one wskazaną przez kontrolerów RIO alternatywę dla odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 9 ust. 1a w/w ustawy o RIO), poprzez podpisanie przez Wójta i Skarbnika Gminy Kobierzyce w/w protokołu, jednak ze wskazaniem na piśmie określonych zastrzeżeń (zgodnie z zasadą interpretacyjną „z większego na mniejsze" – skoro ustawa o RIO dopuszcza odmowę podpisania protokołu z prawem do zgłoszenia pisemnych wyjaśnień, to tym bardziej wydaje się dopuszczalne podpisanie protokołu z określonymi zastrzeżeniami).

Podnoszone przez przedstawicieli kontrolowanej jednostki zastrzeżenia odnośnie do treści przedmiotowego protokołu dotyczą co do zasady dwóch spraw :

1) kwestionowania oceny zgodności z prawem działań wynikającej z wniosków zapisanych w protokole,
2) kwestionowania prawidłowości ustalenia stanu faktycznego.

UZASADNIENIE

Stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. Nr 142 poz. 1591 z 2001 r. ze zm.), regionalne izby obrachunkowe sprawują kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków.
Zgodnie z art. 5 ust. 1 Ustawy o RIO, Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (jedynie w przypadku kontroli w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanej przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, kontrola dokonywana jest dodatkowo z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności) – podobnie pkt. 1.3 Standardów Kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych (załącznik do uchwały nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. – dalej zwane „Standardami kontroli")
Przedstawiciele Gminy Kobierzyce nie zgadzają się z treścią ustaleń zawarte w treści w/w protokołu z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Kobierzyce stwierdzających

niezgodność z prawem określonych działań Gminy Kobierzyce. Zdaniem przedstawicieli jednostki kontrolowanej stwierdzenia te są nieuzasadnione, gdyż oparto je na nieprawidłowo ustalonym stanie faktycznym.

Czytając protokół z kontroli jako całość nie sposób nie odnieść wrażenia, że treść niektórych zapisów jest nieistotna z punktu widzenia dopuszczalnych ustawą o RIO zakresów i kryteriów kontroli jednostek samorządu terytorialnego, tj. zapisy te nie odnoszą się stricte do gospodarki finansowej gminy, lecz zdają się przedstawiać krytyczne stanowisko kontrolerów RIO odnośnie organizacji wewnętrznej Gminy i Urzędu Gminy Kobierzyce. Istotne jest przy tym, że takie krytyczne stanowisko nie odnosi się w istocie do meritum przedmiotu kontroli i jako takie nie może być traktowane w kategorii ustaleń służących ustaleniu źródeł i przyczyn ewentualnych nieprawidłowości (pkt. 1.5 standardów kontroli). Wręcz przeciwnie, niektóre ze stwierdzeń zawartych w protokole z kontroli (np. odnoszące się do możliwości przekazania przez Wójta Gminy Kobierzyce odpowiedzialności za prowadzenie rachunkowości jednostki czy też rozważające znaczenie osoby „głównego księgowego") nie odnoszą się do żadnej konkretnej stwierdzonej nieprawidłowości, ale wyraźnie wskazują na to, że kontrolerzy RIO uważają takie a nie inne rozwiązania organizacyjne za właściwe, mimo że przepisy prawa nie nakładają obowiązku stosowania określonych rozwiązań, a jedynie dają możliwość z nich skorzystania. W tym kontekście, biorąc pod uwagę że dywagacje te znajdują się już na wstępie protokołu z kontroli można powziąć wątpliwość co do rzetelności i obiektywności dalszych ustaleń. Skoro bowiem już na wstępie protokół z kontroli zawiera obszerne, pozornie neutralne, rozważania dotyczące braku zastosowania określonych rozwiązań organizacyjnych w kontrolowanej jednostce (mimo że rozwiązania takie nie są obowiązkowe, a inne rozwiązania organizacyjne są również uznane przez ustawodawcę za dopuszczalne), to powstaje uzasadniona wątpliwość, czy nie będzie to rzutowało na rzetelność i obiektywizm dalszych ustaleń. Niestety wydaje się, że pewne wewnętrzne wstępne założenia kontrolerów RIO odnośnie (ich zdaniem) najlepszej organizacji wewnętrznej rzutowały na ich dalsze ustalenia (być może nawet w sposób niezamierzony).

Stosownie do pkt. 2.1.1 Standardów kontroli, obowiązkiem inspektora jest ustalenia stanu faktycznego. Inspektor powinien zachować obiektywizm podczas przeprowadzenia zadania kontrolnego. Swoje oceny powinien opierać wyłącznie o fakty, a nie wrażenia jakim uległ podczas wykonywania kontroli. Pkt 2.1.2 dodaje, że zadania kontrolne muszą być wykonywane w taki sposób, aby inspektor mógł formułować opinie w sposób bezstronny, wolny od uprzedzeń, zgodny z jego umiejętnościami i wiedzą zawodową.
Dodatkowo pkt 5.5 Standardów kontroli dodaje, że dowody kontroli powinny być dostateczne, tj. oparte na faktach, adekwatne i przekonujące na tyle, że inna wystarczająca kompetentna osoba dojdzie na ich podstawie do takich samych wniosków. Tymczasem kontrolujący zdali się przyjąć scenariusz, w którym wszelkie wątpliwości, niezależnie od udzielonych im wyjaśnień, interpretują z założeniem istnienia naruszenia.

Jako przykład można wskazać ustalenia kontrolujących terminów wymagalności zobowiązań (Rozdział Gospodarka pieniężna i rozrachunki, pkt 3 Rozrachunki i roszczenia), gdzie kontrolujący arbitralnie stwierdzają, że wyjaśnienia Skarbnika oraz załączone pisma i umowy zawierają nieprawidłowości i fakty niezgodne z rzeczywistością, jak również następnie przedstawiają taką interpretację całej sytuacji, która prowadzi do możliwie najbardziej restrykcyjnej interpretacji z punktu widzenia ewentualnych naruszeń. W szczególności kwalifikują określoną sytuację związaną z obiegiem dokumentów potwierdzających pewien

stan faktyczny - wykonanie danego zlecenia (czy usunięcia usterek) przez kontrahenta jako „dyspozycję środkami pieniężnymi", nadając tym samym (w sposób nieuprawniony) temu pojęciu tak bardzo szerokie znaczenie, że możliwe staje się powiązanie tego zdarzenia z odpowiedzialnością Skarbnika. Podobnie dotyczy to nieprzyjęcia do wiadomości kontrolujących okoliczności, że uprawnienia pracownika mogą wynikać również z polecenia (w tym nawet ustnego) jego przełożonych. W kontekście umowy o współpracy z firmą ARRIVO można również zauważyć, że kontrolujący bezpodstawnie przyjęli, że sam fakt zawarcia umowy o współpracy spowodował zaciągnięcie zobowiązania przez Gminę (należy przyznać, że użyte w wyjaśnieniach określenie „umowa ramowa" nie było właściwe, chodziło bowiem o umowę intencyjną, o współpracy czyli „ramową" w potocznym tego słowa znaczeniu a nie „umowę ramową" w rozumieniu Prawa zamówień publicznych i być może to zmyliło kontrolujących. Istotne jest przy tym, ze sami kontrolujący zwrócili uwagę, że nie w świetle obowiązujących przepisów mogła to być „umowa ramowa" w rozumieniu PZP, a zatem nie mogła ona sama w sobie spowodować zaciągnięcia zobowiązania – zaciągnięcie zobowiązania następowało dopiero poprzez składanie poszczególnych zleceń).

Przy okazji można zastanawiać się, czy wykryte przy tej okazji przez kontrolujących „przekroczenie zobowiązaniem planu wydatków o kwotę 6.471,36 zł" (jakkolwiek przedstawiciele jednostki kontrolującej kwestionują oczywiście takie ustalenie) nie powinno być rozważana w kontekście „progu istotności" opisanego w pkt 4 Standardów kontroli. Podobne wątpliwości odnoszą się do kwestii rozliczenia dotacji w postaci pokrycia kosztów wypłaty stypendiów dla zawodników za miesiąc styczeń 2008 w kwocie 5.000 zł netto (tym bardziej, że łączna kwota faktur przyjętych do rozliczenia za rok 2008 była i tak o 5.682,41 zł wyższa niż kwota dotacji, tym samym kwotowo Gmina nie wypłaciła więcej, niż przewidywała to umowa) oraz dotacji w postaci pokrycia kosztów dwóch kontraktów trenerskich za sierpień i 100 % września 2008 r. w kwocie 4.454,00 zł netto.

W świetle powyższego (wskazując jedynie na przykładowe zapisy protokołu budzące nasz sprzeciw), jako Wójt Gminy Kobierzyce i Skarbnik Gminy Kobierzyce uznaliśmy za właściwe aby nie korzystać z uprawnienia do odmowy podpisania protokołu z kontroli, lecz podpisać go z powołaniem się na niniejsze pisemne ogólne zastrzeżenia. Pragniemy podkreślić, że niniejsze pismo nie wyczerpuje naszych zastrzeżeń, jednak w naszej ocenie szczegółowe stanowisko może zostać zawarte w ramach procedury zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych w trybie art. 9 ust. 3 i 4 Ustawy o RIO.

Z poważaniem

mgr inż. Ryszard Pachołk

WÓJT