



Minister Finansów

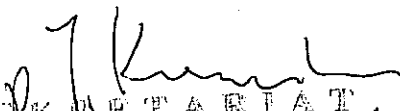
GABINET MARSZAŁKA SENATU

wplynęło dn. 31.12.09

nr. 7053 podpis

Warszawa, dnia 29 grudnia 2009 r.

KS 10/0602/12/PQK/09/7778


SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
wplynęło dn. 4.01.2010
9512 podpis

~~Pan
Władysław Dajczak
Senator
Rzeczypospolitej Polskiej~~

Odpowiadając na Pana oświadczenie z dnia 20 listopada 2009 r., dotyczące objęcia zakresem kontroli skarbowej zgodności z prawem i celowości gospodarowania dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego, uprzejmie informuję, co następuje.

U podstaw przedstawionego w oświadczeniu zagadnienia znajduje się kwestia prawidłowej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej zgodnie z którym „do zakresu kontroli skarbowej należy kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, podlegającymi zwrotowi.” Jednocześnie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o kontroli skarbowej, kontrola skarbową obejmuje wydatkujących, przekazujących i otrzymujących środki publiczne.

Przyjmując za podstawę przedstawioną powyżej treść regulacji, należy zauważyć, iż interpretacja tych przepisów, już na poziomie zastosowania reguł językowych, ujawnia istotne wątpliwości. Źródłem wątpliwości przyjęło się uznawać użycie przecinka po zwrocie „środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych”, a przed słowami „podlegającymi zwrotowi”. Należy jednak zauważyć, iż zwrot „środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, podlegającymi zwrotowi” został skonstruowany na wzór regulacji zawartej w ustawie o finansach publicznych. W efekcie zwrot ten był traktowany jako całość, o znaczeniu ustalonym na gruncie tej ustawy. Tymczasem przeniesienie tego sformułowania do ustawy o kontroli skarbowej spowodowało ujawnienie się dodatkowych wątpliwości. Otóż w omawianym przypadku niejasna jest nie tylko funkcja przecinka, ale także znaczenie wyrazu „oraz”. Pozostając dalej na gruncie reguł językowych pragnę

zauważyć, iż opisany w Pana oświadczeniu kierunek wykładni art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej opiera się także na założeniu, iż użyty w tym przepisie wyraz „oraz” pełni wyłącznie funkcję koniunkcyjną. Natomiast należy odnotować, iż termin „oraz” może także pełnić funkcję enumeracyjną. W takim przypadku uprawnione jest twierdzenie, iż zakresem kontroli skarbowej objęte są także dochody własne jednostek samorządu terytorialnego.

Okazuje się, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny staje się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub ich fragmentami. Dlatego też należyta interpretacja tego przepisu, polegająca na odczytaniu właściwego sensu, wymaga nierzadko, oprócz posługiwania się wykładnią językową, stosowania także innych metod wykładni tj. systemowej, historycznej oraz celowościowej. Zastosowanie innych, niż językowa, metod wykładni, jest w omawianym przypadku konieczne, gdyż językowa wykładnia prawa nie wyjaśnia wszystkich wątpliwości. W szczególności nie wydaje się uzasadnione traktowanie obecnego brzmienia tego przepisu jako podstawy dla wprowadzenia do systemu prawnego nowego kryterium podziału środków publicznych. Przemawia za tym także wykładnia historyczna omawianego przepisu. Otóż wedle uprzednio obowiązującego stanu prawnego do kontroli skarbowej należała kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, podlegającymi zwrotowi, *z wyłączeniem środków zaliczanych do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego*. Rezygnacja ustawodawcy z ww. zastrzeżenia wzmacnia stanowisko prezentowane przez organy kontroli skarbowej.

Nieuzasadnione byłoby także kwalifikowanie uprawnień kontrolnych, w powyższym zakresie, jako naruszenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego za czym przemawia sposób ukształtowania postępowania kontrolnego. Należy odnotować, iż postępowanie prowadzone w zakresie gospodarowania środkami publicznymi kończy się wydaniem wyniku kontroli, a nie decyzji administracyjnej. Wynik kontroli nie nakłada żadnych obowiązków, tym samym nie podlega wykonaniu.

Nagromadzenie tak wielu argumentów przemawiających na rzecz uznania, iż przepis art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej obejmuje swoim zakresem także uprawnienie do sprawowania kontroli gospodarowania dochodami własnymi jednostki samorządu terytorialnego, stało się podstawą złożenia skargi kasacyjnej na przywołane w oświadczeniu orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27.04.2009 r. sygn. akt I SA/GI 193/09. Pragnę przy tym zauważyć, iż ww. wyrok jest pierwszym orzeczeniem dotyczącym omawianej problematyki.

Przedstawiając powyższe jednocześnie uprzejmie informuję, iż w okresie ostatnich dwóch lat przeprowadzono 319 postępowań kontrolnych, które obejmowały m.in. kontrolę dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Zebrany w trakcie ww. kontroli materiał źródłowy stał się podstawą postawienia 4 osobom zarzutów karnoskarbowych.

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Andrzej Parafianowicz
Andrzej Parafianowicz