

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-4101-02-00/2012

Nr ewid. 182/2012/P12035/KBF

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym przez niektóre ministerstwa, urzędy centralne oraz Naczelny Sąd Administracyjny

W a r s z a w a s t y c z e ń 2 0 1 3 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Waldemar Długolecki

Akceptuję:
Wojciech Misiąg

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia: _____ stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Informacje szczegółowe.....	9
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	9
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	10
4. Informacje dodatkowe	23
4.1. Organizacja kontroli	23
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	23
Załączniki	24

Wprowadzenie

Państwowe jednostki organizacyjne wykorzystują do realizacji swoich zadań znaczne zasoby majątku Skarbu Państwa. Według stanu na koniec roku 2011 wartość aktywów we wszystkich państwowych urzędach i instytucjach centralnych ogółem¹ wynosiła 291,1 mld zł, z czego 54,9 mld zł (18,9%) stanowiły nieruchomości oraz składniki rzeczowego majątku ruchomego.

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała kontroli gospodarowania majątkiem pozostającym w dyspozycji państwowych jednostek budżetowych, w tym dotyczących legalności i gospodarności decyzji majątkowych. Potrzeba przeprowadzenia kontroli wynikała głównie z ustaleń innych kontroli NIK w różnych obszarach działania organów administracji publicznej, które wskazywały na nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz rzeczowymi składnikami majątku ruchomego.

Kontrola była kontrolą planową podjętą z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Mieści się ona w przyjętym w planie pracy NIK na 2012 r. priorytetowym obszarze kontroli „Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”.

1. Założenia kontroli

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena gospodarowania składnikami rzeczowego majątku trwałego przez ministerstwa, urzędy centralne oraz Naczelny Sąd Administracyjny, ze szczególnym uwzględnieniem majątku przejętego w wyniku likwidacji gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.

Zakres przedmiotowy i cele cząstkowe kontroli

Przedmiotem kontroli było zarządzanie majątkiem przez ministerstwa, urzędy centralne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Kontrola nie obejmowała zadań Ministra Skarbu Państwa jako organu odpowiedzialnego za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przekazanymi w trwały zarząd ministerstwu i urzędom centralnym. Celem kontroli była ocena:

- stanu wyposażenia jednostek w składniki rzeczowego majątku trwałego do wykonywania zadań i osiągania założonych celów,
- gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym z uwzględnieniem stopnia wykorzystania pomieszczeń i innych środków trwałych, w aspekcie celowości wydatkowania środków na inwestycje,
- prawidłowości rozliczenia z budżetem państwa wpływów z najmu oraz z podatku od nieruchomości,
- rzetelności klasyfikacji i ujęcia w ewidencji księgowej składników majątku trwałego,
- rzetelności sporządzania i terminowości przekazywania właściwym organom sprawozdań,
- prawidłowości nadzoru nad gospodarowaniem środkami trwałymi.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę „Gospodarowanie rzeczowym majątkiem trwałym przez niektóre ministerstwa, urzędy oraz Naczelny Sąd Administracyjny” przeprowadzono od 28 maja do 7 września 2012 r. w dziewięciu urzędach administracji rządowej oraz Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wykaz podmiotów skontrolowanych stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

¹ Według sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2011 r., Warszawa grudzień 2012 r.

Podstawa prawna

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2011 r.–30 czerwca 2012 r.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

1. Podsumowanie wyników kontroli

1.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uchybieniami prawidłowość gospodarowania majątkiem przez ministerstwa, urzędy centralne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Pozostające w trwałym zarządzie nieruchomości były wystarczające do potrzeb kontrolowanych jednostek oraz umożliwiały realizację ich zadań. Prawidłowo, z punktu widzenia kryterium legalności, realizowane były obowiązki dotyczące użyczenia nieruchomości podmiotom sektora finansów publicznych oraz ich wynajmu innym podmiotom. Ewidencja składników majątkowych nie odzwierciedlała w pełni stanu rzeczywistego, gdyż w księgach rachunkowych nie ujęto wartości wszystkich środków trwałych stanowiących aktywa kontrolowanych jednostek. Miało to wpływ na zniekształcenie informacji o stanie aktywów trwałych w sprawozdaniach finansowych i statystycznych przekazywanych właściwym organom.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia:

1. W dniu zakończenia kontroli kontrolowane jednostki posiadały w trwałym zarządzie 38 nieruchomości Skarbu Państwa. Po uwzględnieniu powierzchni oddanej i przejętej w najem lub użyczenie, średnio na jednego pracownika przypadało 14,5 m² powierzchni biurowej. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zagospodarowanie niewykorzystywanych części powierzchni w użytkowanych obiektach przez ich wynajem lub użyczenie. Kontrolowane jednostki przekazały na podstawie umów najmu i użyczenia 15,3% powierzchni w posiadanych zasobach lokalowych, wykorzystując jednocześnie na własne cele statutowe 11,3% powierzchni należącej do innych użytkowników. Umowy najmu i użyczenia należycie zabezpieczały finansowe interesy Skarbu Państwa, z wyjątkiem umowy zawartej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w której nie zawarto postanowień o finansowaniu kosztów eksploatacji użyczonego lokalu i które do czasu wprowadzenia zmiany były pokrywane z budżetu Ministerstwa.

W trzech ministerstwach stwierdzono przypadki wynajęcia lub użyczenia części nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie tych ministerstw, bez uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ (str. 10–11 Informacji).

2. Dochody uzyskane z tytułu wynajęcia nieruchomości były przekazywane na rachunek dochodów budżetu państwa we właściwej wysokości oraz w obowiązujących terminach, z wyjątkiem Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym z powodu niewłaściwego ujmowania w ewidencji księgowej należności z tytułu najmu lokali, wystąpiły nieznaczne opóźnienia. W Ministerstwie tym stwierdzono także nieprawidłowości w przekazywaniu należności z podatku VAT naliczonego i wykazanego w fakturach obciążających najemców.

Kontrolowane jednostki w większości prawidłowo rozliczały koszty eksploatacji użyczonych nieruchomości, które obciążały ich użytkowników i ewidencjonowane jako zwroty poniesionych wydatków. Jedynie w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwroty tych kosztów zaliczane były na rachunek dochodów budżetu państwa, co wynikało z błędnej interpretacji przepisów art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i stanowiło odstępstwo od ogólnych zasad rozliczania tych kosztów w budżecie państwa (str. 12 Informacji).

3. Status prawny nieruchomości użytkowanych przez kontrolowane jednostki został uregulowany decyzjami właściwych organów o ustanowieniu trwałego zarządu. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zakończono przekazywania do zasobu Skarbu Państwa nieruchomości po wygaśnięciu trwałego zarządu. Nieruchomości te przez

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

wiele lat pozostawały w ewidencji tych jednostek po ich formalnym przekazaniu Zarządowi Mienia Skarbu Państwa m.st. Warszawy. NIK zwraca uwagę na konieczność przyspieszenia prac zmierzających do faktycznego przekazania majątku ich prawnym następcom oraz uporządkowania ewidencji stanu majątkowego (*str. 14 Informacji*).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dołożyło należytej staranności w rozpoznaniu stanu prawnego, będącej w trwałym zarządzie nieruchomości (Pałac Przeździeckich w Warszawie), co spowodowało niegospodarne wydatkowanie środków budżetowych na prace projektowe. MSZ posiadało informację, że od 2002 roku toczy się postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości, mimo to wydatkowało na opracowanie projektu jego przebudowy i modernizacji 835,9 tys. zł (*str. 18 Informacji*).

4. Pozostałe po likwidacji gospodarstw pomocniczych lub zakładów budżetowych składniki majątku trwałego zostały przejęte przez jednostki budżetowe oraz instytucje gospodarki budżetowej. Zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego, w tym przejętego od zlikwidowanych jednostek były najczęściej przedmiotem nieodpłatnego przekazania na potrzeby innych jednostek budżetowych, zgodnie z § 38 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe⁵.

Stwierdzono także przypadki przetrzymywania przestarzałego lub nieprzydatnego majątku i braku koncepcji co do sposobu jego zagospodarowania. W magazynach pozostawał sprzęt informatyczny o wartości początkowej 3.174,5 tys. zł, którego wartość została w całości umorzona oraz część sprawnego technicznie sprzętu i wyposażenia o wartości co najmniej 836,6 tys. zł. Nieprawidłowości te były skutkiem niewłaściwego zarządzania majątkiem w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w sytuacji niedoboru powierzchni magazynowej i konieczności jej odpłatnego wynajmowania (*str. 15-16 Informacji*).

5. NIK ocenia pozytywnie sposób dokonywania przez kontrolowane jednostki zakupów inwestycyjnych w latach 2011–2012. Objęte kontrolą wydatki budżetu państwa, udokumentowane dowodami księgowymi na kwotę 12.176,5 tys. zł, były uwzględnione w planach finansowych i planach wydatków majątkowych. Zakupy były weryfikowane przez osoby odpowiedzialne pod kątem celowości. Przy ich realizacji przestrzegano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. W trzech ministerstwach stwierdzono, że część środków trwałych została zaklasyfikowana niezgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych⁷ (*str. 17-18 Informacji*).

W magazynie Ministerstwa Spraw Zagranicznych znajdowały się dwa zestawy satelitarne do przetwarzania informacji niejawnych o wartości 265,6 tys. zł, nieużywane od dnia zakupu, tj. 2000 r., co świadczy o niecelowym zakupie (*str. 18 Informacji*).

6. W księgach rachunkowych i inwentarzowych ośmiu spośród 10 skontrolowanych jednostek nie ujęto gruntów oraz udziałów w nieruchomościach znajdujących się w trwałym zarządzie, co było niezgodne z zasadami określonymi w art. 24 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Miało to wpływ na zaniżenie stanu aktywów w sprawozdaniach finansowych i sprawozdaniach F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za 2011 r. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwie Skarbu Państwa nieprawidłowości te zostały usunięte w trakcie kontroli NIK. Ponadto w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych wystąpiły opóźnienia w ewidencjonowaniu nieruchomości oraz sprzętu i wyposażenia. Ujęcie nieruchomości w ewidencji nastąpiło dopiero po upływie 16 miesięcy od dnia ustanowienia trwałego zarządu, a sprzętu i wyposażenia po upływie od 6 do 10 miesięcy od przyjęcia ich do używania. Także ze znacznym opóźnieniem prowadzono ewidencję rozchodu

⁵ Dz. U. Nr 114, poz. 761.

⁶ Dz. U. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

sprzętu informatycznego o wartości 1.305,3 tys. zł, co było niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości (*str. 18–22 Informacji*).

7. NIK ocenia pozytywnie sprawowanie, w okresie objętym kontrolą, nadzoru nad gospodarowaniem środkami trwałymi w siedmiu skontrolowanych jednostkach⁹. Opracowano wewnętrzne zasady gospodarowania majątkiem, które regulowały obowiązki osób odpowiedzialnych za gospodarkę środkami trwałymi. W celu przeciwdziałania nieprawidłowościom w gospodarowaniu majątkiem w połowie skontrolowanych jednostek przeprowadzono w badanym okresie inwentaryzację składników majątkowych. Niedostateczny nadzór w trzech ministerstwach przyczynił się między innymi do:
- niecelowego wydatkowania środków w kwocie 1.104,0 tys. zł (Ministerstwo Spraw Zagranicznych),
 - niezagospodarowania zbędnego lub zużytego majątku o wartości początkowej 3.174,5 tys. zł oraz sprawnego technicznie sprzętu i wyposażenia o wartości co najmniej 836,6 tys. zł (Ministerstwo Spraw Zagranicznych),
 - sporządzenia nierzetelnych sprawozdań o stanie i ruchu środków trwałych F-03 oraz niezapewnienia właściwej ochrony zasobów jednostki, z powodu braku adekwatnych, skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) (*str. 22 Informacji*).

1.2. Uwagi końcowe i wnioski

Wnioski skierowane przez NIK do kierowników kontrolowanych jednostek dotyczyły głównie usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości poprzez podjęcie różnego rodzaju działań w celu zagospodarowania wszystkich zbędnych lub zużytych składników rzeczowego majątku ruchomego, uporządkowania spraw związanych z nieruchomościami przejętymi po zlikwidowanych jednostkach i przekazanymi do Zarządu Mienia Skarbu Państwa m.st. Warszawy, zapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w celu ochrony mienia i zwiększenia wiarygodności sprawozdań.

Mając na względzie główne obszary występowania nieprawidłowości w gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa przez jednostki administracji rządowej, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski o charakterze ogólnym:

- 1) przeprowadzenie przeglądu dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wyceny nieruchomości będących w trwałym zarządzie i zweryfikowanie prawidłowości wykazywania ich wartości w księgach rachunkowych,
- 2) dokonywanie bieżącej analizy stanu prawnego nieruchomości będących w trwałym zarządzie, wobec których toczy się postępowanie spadkowe w celu zminimalizowania ryzyka niegospodarnego wydatkowania środków na inwestycje budowlane lub prace remontowe na tych obiektach,
- 3) wzmocnienie mechanizmów w obszarze działań dotyczących kontroli gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na finansowanie zakupów rzeczowych środków trwałych, zarządzanie posiadanym majątkiem oraz prowadzenie ewidencji księgowej.

⁹ Naczelný Sąd Administracyjny, Ministerstwo Gospodarki, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Skarbu Państwa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

2. Informacje szczegółowe

2.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

O sile ekonomicznej jednostek sektora finansów publicznych informuje ich zdolność do wykonywania zadań. Na zdolność tą wpływa dostosowanie wartości środków trwałych oraz wysokości nakładów inwestycyjnych do faktycznych potrzeb.

Dane liczbowe o stanie środków trwałych oraz nakładów inwestycyjnych przedstawione w poniższej tabeli, wskazują na tendencje zmian zachodzących w tym obszarze.

Stan na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2000	2005	2009	2010	5:2	5:3	5:4
					%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Wartość brutto środków trwałych w sektorze publicznym¹, w tym:	742.708	756.737	939.785	999.253	134,5	132,0	106,3
własność państwowa mln zł	535.659	414.438	379.956	387.932	72,4	93,6	102,1
% %	72,1	54,8	40,4	38,8	x	x	x
Nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym, w tym:	46.313	45.679	88.301	94.472	203,9	206,8	107,0
własność państwowa mln zł	23.098	22.825	35.029	35.941	155,6	157,5	102,6
% %	49,9	50,0	39,7	38,0	x	x	x

¹ Sektor publiczny obejmuje własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS Warszawa 2011 tab. 2 i 7 str. 648 i 655.

Z analizy danych liczbowych wynika, że na przestrzeni 10 lat (2000–2010) wartość środków trwałych w sektorze publicznym wzrosła o 34,5%, natomiast w jednostkach państwowych była niższa o 27,6%. Wskazuje to na dynamiczny wzrost wartości środków trwałych w pozostałych jednostkach tego sektora, głównie w jednostkach podsektora samorządowego. Udział jednostek państwowych w wartości brutto środków trwałych zmniejszył się w tych latach o ponad 33 punkty procentowe, co może wskazywać na trwałą tendencję spadkową.

W tym samym okresie nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym wzrosły dwukrotnie (o 103,9%), a w jednostkach państwowych o 55,6%. Wzrost ten utrzymał się na podobnym poziomie co najmniej do końca 2005 roku. Pomimo wzrostu nakładów inwestycyjnych w całym sektorze publicznym oraz jednostkach państwowych należących do tego sektora, udział tych jednostek w wartości nakładów ogółem systematycznie maleje. W 2000 r. i na koniec 2005 r. udział ten był zbliżony i wynosił około 50%, podczas gdy w 2010 r. – 38%. Sytuacja ta wynika z wyższej dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych w pozostałych jednostkach sektora publicznego.

Zrównanie poziomu wzrostu wartości brutto środków trwałych i wielkości nakładów inwestycyjnych nastąpiło pod koniec 2010 r., o czym świadczą osiągnięte wskaźniki wzrostu tych wielkości zarówno w sektorze publicznym (6,3% i 7,0%), jak i w jednostkach państwowych (2,1%, 2,6%). Z przedstawionych danych liczbowych wynika, że wprawdzie maleje udział jednostek państwowych w tworzeniu wartości środków trwałych i wysokości nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym, to nie można uznać, że jednostki te tracą na znaczeniu. Świadczy o tym stała tendencja wzrostu nakładów inwestycyjnych w tych jednostkach.

2.2. Istotne ustalenia kontroli

2.2.1. Zarządzanie nieruchomościami

W dniu 30 czerwca 2012 r. w trwałym zarządzie kontrolowanych jednostek znajdowało się 38 nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni użytkowej 228.020,5 m², w tym biurowej 136.501 m². Średnio na jednego pracownika przypadało od 11,3 m² w Ministerstwie Gospodarki do 24,6 m² w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów powierzchni biurowej, po uwzględnieniu powierzchni oddanej lub przejętej w najem lub użyczenie. Na podstawie umów najmu i użyczenia kontrolowane jednostki przekazały do użytkowania lokale o powierzchni użytkowej 41.185,7 m², co stanowiło 15,3% posiadanych zasobów. Jednocześnie sześć z nich wykorzystywało łącznie 18.316,1 m² powierzchni użytkowej należącej do innych podmiotów, tj. 11,3% powierzchni przeznaczonej na cele statutowe. Powierzchnia oddana do użytkowania jednostkom państwowym na podstawie umów użyczenia zawartych w wyniku podziału zadań i zmian struktury organizacyjnej administracji publicznej stanowiła 78,1%. Największa powierzchnia została użyczona innym urządóm i jednostkom podległym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (15.459,4 m²), a najmniejsza przez Ministerstwo Skarbu Państwa (1.344,5 m²), co stanowiło odpowiednio 40,2% i 5,3% posiadanych zasobów.

Kontrolowane jednostki użyczały lub wynajmowały innym podmiotóm łącznie 41.185,7 m² powierzchni w nieruchomościach znajdujących się w ich trwałym zarządzie, z tego 32.203 m² na potrzeby innych urzędów centralnych, agencji, fundacji i jednostek podległych ministerstwóm. Na lokale usługowe (m.in. bufety, stołówki, punkty sprzedaży prasy, przychodnie lekarskie, biura podróży) wynajęto łącznie 2.444,4 m² powierzchni. Umowy najmu i użyczenia należycie zabezpieaczały finansowe interesy Skarbu Państwa, z wyjątkiem jednego przypadku.

Umowa zawarta 18 lipca 2011 r. pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych a biurem podróży w sprawie kompleksowej obsługi podróży pracowników Ministerstwa i osób towarzyszących nie zawierała postanowień o finansowaniu kosztów eksploatacji użyczonego lokalu o powierzchni 43 m². Dopiero w marcu 2012 r. zobowiązano biuro do finansowania tych kosztów zmieniając postanowienia umowy. Do czasu jej wprowadzenia Ministerstwo poniosło koszty eksploatacyjne w kwocie 2,5 tys. zł, którymi nie obciążono użytkownika lokalu.

W badanym okresie cztery kontrolowane jednostki (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Naczelny Sąd Administracyjny) wynajmowały własnym pracownikóm lub byłym pracownikóm 82 lokale mieszkalne usytuowane w zarządzanych przez nie budynkach. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wynajął od innych podmiotów 21 lokali mieszkalnych o powierzchni 1.249 m² na potrzeby sędziów wykonujących pracę poza miejscem zamieszkania, co było uzasadnione realizacją ustawowych funkcji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Stawki czynszu ustalone w umowach najmu czterech lokali będących w zarządzie Naczelnego Sądu Administracyjnego wynosiły od 3,56 zł/m² (I-XI 2011) do 5,94 zł/m² (XII 2011–VI 2012) i 6,60 zł/m² (I–VI/2012). Stawki te zostały ustalone stosownie do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którymi w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową – przy uwzględnieniu zasad ustalania tych stawek w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych Skarbu Państwa, określonych przez prezydenta m.st. Warszawy.

W umowach najmu dwóch lokali znajdujących się w budynku Ministerstwa Spraw Zagranicznych stawki czynszu wynosiły 3,37 zł/m². Lokale mieszkalne zostały przekazane użytkownikóm na podstawie protokołów przekazania, zgodnie z przydziałem dokonany przez terenowy organ ówczesnej administracji państwowej (1976 r.).

Ministerstwo Środowiska wynajmowało pracownikom lub byłym pracownikom resortu 61 mieszkań służbowych o łącznej powierzchni 3.319 m²; stawki czynszu kształtowały się w granicach od 3,53 zł/m² do 3,84 zł/m². Lokale mieszkalne przydzielone zostały pracownikom resortu zgodnie z regulaminem pracy komisji mieszkaniowej powołanej w Ministerstwie.

W okresie objętym kontrolą terminowo składano deklaracje oraz dokonywano wpłat na podatek od nieruchomości. Z tego tytułu w 2011 r. jednostki odprowadziły do budżetu państwa 2.321,5 tys. zł. Wymiar naliczonego podatku obejmował wszystkie nieruchomości otrzymane w trwały zarząd, z wyjątkiem dwóch przypadków.

W deklaracji podatku od nieruchomości za 2011 r. sporządzonej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zastosowano stawkę podatkową 21,05 zł zamiast 7,06 zł oraz wykazano niższą powierzchnię niż wynikało to z decyzji Ministra Skarbu Państwa. W wyniku tego podatek naliczony za 2011 r. był zawyżony o 178,5 tys. zł. W I półroczu 2012 r. dokonano korekty deklaracji i Urząd m.st. Warszawy przekazał nadpłacony podatek na rachunek dochodów budżetu państwa.

Przy obliczaniu powierzchni podlegającej opodatkowaniu pominięto części wspólne nieruchomości położonej w Toruniu znajdującej się w trwałym zarządzie Ministerstwa Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 3 ust.5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰. W trakcie kontroli błąd ten został poprawiony przez skorygowanie deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2010–2012 i dokonanie zapłaty zaległego podatku.

Spośród dziewięciu objętych kontrolą jednostek administracji rządowej zobowiązanych do uzyskiwania zgody Ministra Skarbu Państwa na wynajem lub użyczenie części nieruchomości¹¹, w trzech (Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Spraw Zagranicznych) stwierdzono łącznie 15 przypadków niewywiązania się z tego obowiązku.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarło 12 umów użyczenia lub najmu bez spełnienia wyżej określonego wymogu. Nie wystąpiło o uzyskanie zgody Ministra Skarbu Państwa między innymi ze względu na upływające z końcem 2012 r. terminy obowiązywania umów najmu i użyczenia. W pozostałych przypadkach wnioski o uzupełnienie brakujących dokumentów zostały skierowane w trakcie kontroli NIK.

Uzyskane dochody z tytułu wynajęcia nieruchomości w kwocie odpowiednio 4.640,8 tys. zł (w 2011 r.) oraz 2.170,2 tys. zł (w 2012 r.) zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa we właściwej wysokości oraz w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹².

Nieznaczne opóźnienie wystąpiło jedynie w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym 20 płatności na kwotę 74,8 tys. zł zostało przekazane na rachunek budżetu państwa po upływie 2 do 8 dni od wymaganego terminu. Wynikało to z błędnego przyjęcia, że datą uzyskania dochodu jest data zarachowania na rachunku dochodów, a nie data dokonania wpłaty przez najemcę. Na opóźnienia wpływ miało niewłaściwe ujmowanie w ewidencji księgowej należności z tytułu najmu lokali. Dochody te były wpłacane przez najemców na rachunek wydatków budżetowych wskazany w fakturach i ujmowane w księgach rachunkowych pod symbolem 4990 przeznaczonym do ujmowania niewłaściwych wpłat na rachunek bieżący w sytuacjach wyjątkowych niezależnych od jednostki¹³. Wpływy te były następnie przeksięgowywane z subkonta 130.10 dla wydatków budżetowych na subkonto 130.11 dla dochodów budżetowych i przekazywane na rachunek dochodów budżetu

¹⁰ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).

¹¹ Na podstawie art.43 ust. 2 pkt.3 i art. 43 ust. 3, w związku z art. 60a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2008 r. właściwym do wydawania przedmiotowej zgody był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹³ Zgodnie z § 13 ust. 4 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik 37 do rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

państwa. Takie rozliczanie dochodów było niezgodne z § 14 ust.3 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁴, który stanowi, że dochody budżetu państwa powinny być zaliczane na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej, która prowadzi wymiar lub pobór i ewidencję danej należności.

W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nieprawidłowo przekazywane były także należności z podatku VAT, tj. na rachunek pomocniczy 139 „inne rachunki bankowe”, które służy do ewidencji operacji dotyczących środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące. Przyjęty sposób rozliczenia był niezgodny z przepisami § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, z którego wynika, że „dochody są gromadzone odpowiednio na rachunkach bieżących urzędów obsługujących organy podatkowe lub na rachunkach bieżących dochodów państwowych jednostek budżetowych i przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa”.

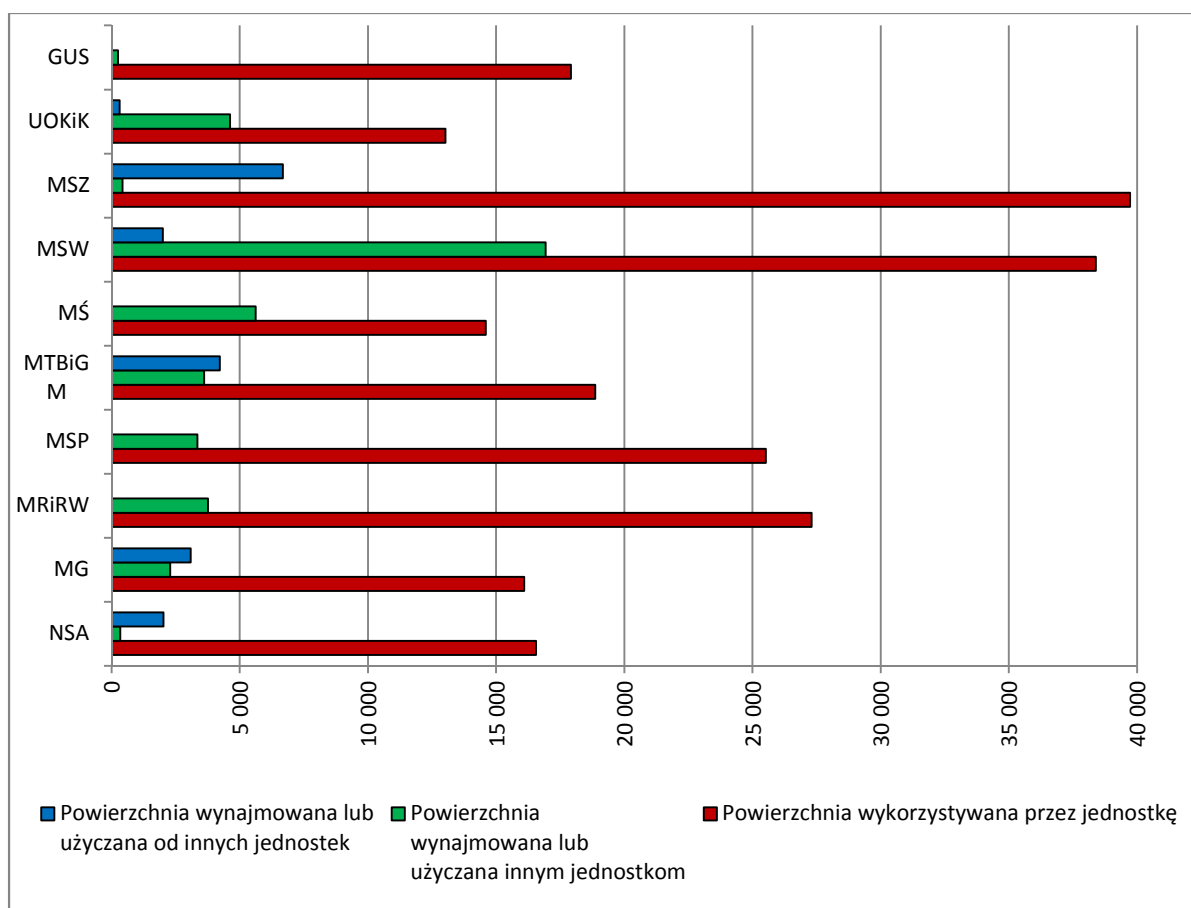
Skontrolowane jednostki w większości prawidłowo rozliczały koszty eksploatacji użyczonych lokali, które obciążały ich użytkowników i ewidencjonowane były jako zwroty poniesionych wydatków, zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych (...).

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – kwoty zwrotu kosztów eksploatacji użyczonych nieruchomości w 2011 r. – 1.501,6 tys. zł i w I połowie 2012 r. – 809,2 tys. zł zostały odprowadzone na rachunek dochodów budżetowych, zamiast na zmniejszenie wykonania wydatków. Wynikało to z błędnej interpretacji przepisów art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi do dochodów publicznych zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze. Przepis ten wskazuje przykładowo niektóre umowy, z których takie dochody (wpływy) mogą wynikać. Wśród wskazanych umów nie wymienia się umowy użyczenia. Umowa użyczenia została uregulowana w art. 710 k.c., który stanowi, że „przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy.” Użyczenie, bez względu na ponoszenie lub nieponoszenie kosztów utrzymania rzeczy użyczonej, jest czynione pod tytułem darmym¹⁵. Umowa użyczenia nie może być więc zaliczona do „innych umów o podobnym charakterze”, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a) ustawy o finansach publicznych. Przychody z refundacji poniesionych kosztów związanych z bieżącym utrzymaniem użyczonych nieruchomości powinny być ewidencjonowane na koncie wydatków jako ich zmniejszenie w danym roku budżetowym, zgodnie z § 19 ust. 1 rozporządzenia z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostki budżetowej (...) cyt. „uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym, zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym”.

Porównanie powierzchni (w m²) wykorzystywanej na cele statutowe z powierzchnią przekazaną innym użytkownikom i przejętą od nich w najem lub użyczenie przedstawia wykres.

¹⁴ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

¹⁵ Zobacz wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2007 r. IIISA/Wa600/07, LEX nr 328209.



Najwięcej powierzchni biurowej wynajęły lub otrzymały w użyczenie następujące jednostki:

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych - 6.684,3 m²,
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej - 4.220,6 m²,
- Ministerstwo Gospodarki - 3.078,3 m²,
- Naczelny Sąd Administracyjny - 2.022,2 m²,

Stanowiło to łącznie 87,4% powierzchni wynajętej lub otrzymanej w użyczenie przez wszystkie kontrolowane jednostki na realizację ich zadań. Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do prawidłowości i celowości wydatkowania środków publicznych na najem i użyczenie pomieszczeń na potrzeby jednostek kontrolowanych. Wydatki z tytułu najmu i użyczenia powierzchni wyniosły odpowiednio 8.612,9 tys. zł (w 2011 r.) i 5.084,8 tys. zł (w I półroczu 2012 r.). Ponad połowę tych kwot stanowiły wydatki Ministerstwa Spraw Zagranicznych odpowiednio 57% i 66,2%, przeznaczone głównie na wynajem pomieszczeń dla organizacji międzynarodowych, do czego MSZ było zobowiązane na podstawie umów międzynarodowych. Wydatki Naczelnego Sądu Administracyjnego, odpowiednio 9,3% i 17%, wynikały z określonego w art. 47 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym¹⁶ w związku z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁷, obowiązku zapewnienia sędziom mieszkającym w innej miejscowości bezpłatnego zakwaterowania w Warszawie. Pozostałe wydatki z tego tytułu wynikały ze zmian organizacyjnych i potrzeby zapewnienia dodatkowych pomieszczeń koniecznych do realizacji celów statutowych, odpowiednio 8,6% i 6,9%, w Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej) oraz niedoboru powierzchni do gromadzenia i przechowywania materiałów archiwalnych, odpowiednio 8,1% i 6,7% w Ministerstwie Gospodarki.

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

Status prawny nieruchomości użytkowanych przez kontrolowane jednostki był uregulowany decyzjami właściwych organów o ustanowieniu trwałego zarządu¹⁸. Wyjątek stanowiły nieruchomości będące we władaniu Głównego Urzędu Statystycznego, które użytkowane były bez formalnego uregulowania podstaw prawnych.

Do czasu zakończenia kontroli nie został uregulowany stan prawny nieruchomości położonej w Jachrance, przeznaczonej do oddania w użyczenie instytucji gospodarki budżetowej Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS. Dopiero w trakcie kontroli – 5 czerwca 2012 r. – GUS wystąpił do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o oddanie jej w trwały zarząd. Dyrektor Generalny GUS w dniu 23 lutego 2012 r. wystąpił także o formalne uregulowanie podstaw prawnych władania przez GUS w formie trwałego zarządu nieruchomością przy ul. 1 Sierpnia 21 w Warszawie.

W dwóch kontrolowanych jednostkach nie podejmowano wystarczających działań w celu zakończenia procesu przekazywania nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Nieruchomości te przez wiele lat pozostawały w dyspozycji jednostek, pomimo utraty prawa władania, po wygaśnięciu trwałego zarządu i formalnym przekazaniu Zarządowi Mienia Skarbu Państwa m.st. Warszawy.

W ewidencji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pozostawała nieruchomość o wartości 3.390,6 tys. zł (grunty – 2.205,9 tys. zł, budynek – 1.184,7 tys. zł) po zlikwidowanym z dniem 31 marca 2006 r. Instytucie Maszyn Spożywczych w Warszawie. Nieruchomość ta została przekazana wraz z projektem protokołu zdawczo odbiorczego prezydentowi m.st. Warszawy w listopadzie 2006 r., który w kwietniu 2007 r. przekazał ją Zarządowi Mienia Skarbu Państwa. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Ministerstwo nie dysponowało protokołem zdawczo-odbiorczym potwierdzającym przekazanie nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, co było niezgodne z przepisami art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych dysponowało nieruchomością – budynkiem mieszkalnym o powierzchni 250 m² – mimo wygaśnięcia trwałego zarządu w 2005 r. oraz wydania w sierpniu 2010 r. zarządzenia prezydenta m.st. Warszawy w sprawie przekazania tej nieruchomości Zarządowi Mienia Skarbu Państwa. Do czasu zakończenia kontroli NIK Ministerstwo nie dopełniło wszystkich warunków niezbędnych do przekazania tej nieruchomości. Odpowiednie dokumenty w tej sprawie były przygotowywane w trakcie kontroli NIK przez Biuro Infrastruktury.

2.2.2. Gospodarowanie składnikami majątku ruchomego

W okresie objętym kontrolą liczba zestawów komputerowych użytkowanych przez kontrolowane jednostki zmniejszyła się z 22.916 do 22.503, tj. o 413 szt. (1,8%), przy jednoczesnym wzroście wartości o 15,3%, co było spowodowane modernizacją infrastruktury informatycznej i wymianą wyeksploatowanego sprzętu na sprzęt nowoczesny.

W porównaniu do stanu na 1 stycznia 2011 r. zmniejszyła się także o 38 (14,4%) liczba samochodów służbowych będących w dyspozycji sześciu¹⁹ z 10 kontrolowanych jednostek. Stopień ograniczenia floty samochodowej w poszczególnych jednostkach był zróżnicowany i wynosił od 9,1% posiadanego stanu w przypadku Ministerstwa Środowiska do 88,5% w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Jedną z przyczyn takiego stanu była rezygnacja przez Ministerstwo Środowiska z dalszego utrzymywania wyeksploatowanej bazy samochodowej i zawarcie umowy długoterminowego najmu ośmiu fabrycznie nowych samochodów osobowych po dokonaniu analizy ekonomicznej opłacalności przedsięwzięcia. Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej zweryfikowało potrzeby transportowe w związku z nowymi rozwiązaniami organizacyjnymi i przekazaniem spraw działu „łącność” do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

¹⁸ W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2008 r. właściwym do wydawania przedmiotowej decyzji był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, obecnie wydawanie takiej decyzji należy do obowiązków Ministra Skarbu Państwa.

¹⁹ Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

W kontrolowanych jednostkach zwiększył się natomiast z 527 do 864 sztuk, tj. o 63,9% stan wyposażenia w narzędzia, ruchomości, meble i sprzęt, ujęty w grupie 8 klasyfikacji środków trwałych (KST) o symbolu 808 „Narzędzia, przyrządy ruchomości i wyposażenie pozostałe”.

Na zmianę wielkości składników majątku w kontrolowanych jednostkach wpływ miały po stronie zmniejszeń i zwiększeń przekazywanie majątku podmiotom administracji publicznej, przejmowanie majątku po byłych gospodarstwach pomocniczych, zakładach budżetowych i innych likwidowanych jednostkach, nabywanie odpłatnie majątku oraz jego zbycie lub likwidacja.

Najwyższa Izba Kontroli z wyjątkiem jednego przypadku oceniła pozytywnie gospodarowanie rzeczowym majątkiem ruchomym.

W badanym okresie Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie podejmowało wystarczających działań w celu zagospodarowania składników majątku znajdujących się od wielu lat w magazynach z powodu zużycia, braku przydatności lub ze względu na stan techniczny. Dotyczyło to 357 szt. sprzętu informatycznego (w tym komputerów, monitorów, drukarek i laptopów) o wartości początkowej 2.441,0 tys. zł przyjętych do magazynów w latach 2000–2008 oraz 293 szt. sprzętu (w tym 177 monitorów) o wartości początkowej 733,5 tys. zł przyjętych do magazynu w latach 2009–2010. Niezagospodarowanie zbędnego lub zużytego majątku w sposób przewidziany w § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe²⁰ świadczy o niewłaściwym zarządzaniu majątkiem, szczególnie w sytuacji niedoboru powierzchni magazynowej.

Przekazywanie mienia

Stan majątku w większości kontrolowanych jednostek był analizowany na bieżąco. Powołane zostały komisje do oceny przydatności składników rzeczowych majątku ruchomego do dalszego użytkowania, które przedstawiały propozycje dotyczące dalszego użytkowania albo zakwalifikowania tych składników do kategorii majątku zużytego lub zbędnego, zgodnie z § 4 ust. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia. Wszystkie objęte kontrolą środki trwale przeznaczone do likwidacji były wyeksploatowane, technicznie przestarzałe, uszkodzone lub niekompatybilne z nowoczesnym wyposażeniem. Przed wybraniem sposobu zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku określono ich wartość stosownie do przepisów § 5 wymienionego rozporządzenia. Do zlikwidowanych środków trwałych i składników zestawów środków trwałych sporządzano każdorazowo dokumenty likwidacji środków trwałych (LT), a fakt likwidacji odnotowywano w systemie ewidencji inwentarzowej.

Jednym ze sposobów zagospodarowania zbędnego sprzętu było jego nieodpłatne przekazanie lub darowizna na rzecz innych jednostek, na podstawie § 38 ust. 1 oraz § 39 ust. 1 wymienionego rozporządzenia. Z możliwości takiej skorzystało osiem skontrolowanych jednostek²¹. Potwierdzeniem przekazania środka trwałego był każdorazowo dowód PT *Protokół zdawczo-odbiorczy*, stanowiący podstawę jego zdjęcia z ewidencji księgowej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazało nieodpłatnie szkołom rolniczym sześć samochodów służbowych po dokonaniu przez Komisję oceny stanu technicznego pojazdów i ustaleniu ich wartości jednostkowej. Nieodpłatne przekazanie nastąpiło na pisemne wnioski zainteresowanych szkół rolniczych, na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, zgodnie z § 38 ust. 4 i 6 przywołanego wyżej rozporządzenia.

Ministerstwo Skarbu Państwa przekazało nieodpłatnie jednostce budżetowej – Powiatowemu Centrum Kształcenia Ustawicznego w Pucku umorzony w 100% sprzęt informatyczny, zaliczony przez Komisję d/s oceny przydatności składników rzeczowych majątku ruchomego do kategorii majątku zbędnego.

²⁰ Dz. U. Nr 114, poz. 761.

²¹ Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Skarbu Państwa, Naczelny Sąd Administracyjny.

Sprzęt został wycofany z eksploatacji z powodu braku wystarczających parametrów koniecznych do obsługi instalowanego oprogramowania.

Ministerstwo Gospodarki przekazało nieodpłatnie cztery samochody osobowe do Polskiego Centrum Akredytacji, Urzędu Patentowego RP, Agencji Rezerw Materiałowych i Okręgowego Urzędu Miar w Bydgoszczy. Samochody te nie były wykorzystywane do realizacji zadań Ministerstwa, na ich przekazanie jednostkom budżetowym zgodę wyraził Dyrektor Generalny.

Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej dokonało na rzecz Centrum Zdrowia Dziecka darowizny sprzętu informatycznego w stanie techniczno-użytkowym nadającym się do dalszego użytkowania. Sprzęt ten został wycofany z eksploatacji ze względu na brak możliwości współpracy ze sprzętem o wyższych parametrach użytkowych.

W 2011 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przekazało nieodpłatnie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego szyfrowe aparaty telefoniczne niezbędne do wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania działalności telekomunikacyjnej w Sieci Łączności Rządowej²²; jednostkom organizacyjnym Straży Pożarnej sześć samochodów osobowych oraz na rzecz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – system certyfikacji kluczy dla potrzeb zarządzania kryzysowego „System Poczty Internetowej”.

Naczelny Sąd Administracyjny przekazał nieodpłatnie serwer o wartości 42,1 tys. zł Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy.

We wszystkich sprawdzanych przypadkach zachowano zasady przekazywania majątku, określone w § 38 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe.

Przejęcie mienia

W badanym okresie większość kontrolowanych jednostek przejęła mienie zlikwidowanych jednostek w tym gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych o łącznej wartości co najmniej 200 mln zł, wykorzystując je przede wszystkim do realizacji własnych zadań. Mienie po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych, które funkcjonowały przy Głównym Urzędzie Statystycznym i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przejęły utworzone w ich miejsce instytucje gospodarki budżetowej. We wszystkich kontrolowanych przypadkach przejęcie nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, zgodnie z art. 89 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²³. Składniki przejętego majątku zostały wprowadzone do ewidencji na podstawie dowodów OT *Przyjęcie środka trwałego* z datą wystawienia dokumentów PT *Przekazanie środka trwałego* przez likwidowane jednostki.

Mienie przejęte przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych od zlikwidowanego Zakładu Obsługi zostało wprowadzone do ewidencji księgowej 20 grudnia 2010 r., tj. w dniu wystawienia dokumentu PT – *Przekazanie środka trwałego*. Niezwłocznie ewidencjonowany był też majątek otrzymany nieodpłatnie od Biura Ochrony Rządu (trzy samochody osobowe), Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (fotele obrotowe), Kancelarii Prezydenta RP (węzeł dostępowy do sieci elektronicznej), Centrum Projektów Informatycznych (tablice pamiątkowe Projektu PESEL).

Główny Urząd Statystyczny wykorzystywał mienie pozostałe po likwidacji zakładu budżetowego Centrum Edukacji Statystycznej GUS Jachranka przy organizacji szkoleń dla pracowników resortu statystyki publicznej i kierownictwa GUS oraz przy organizacji Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przejęło nieodpłatnie środki trwałe po zlikwidowanym Zakładzie Obsługi (drukarka, obiektyw, autoklaw, zgrzewarka) oraz trzy komputery przenośne od Agencji

²² Dz. U. Nr 177, poz. 1192.

²³ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

Bezpieczeństwa Wewnętrznego przekazało do wykorzystania pracownikom resortu zatrudnionym w Departamencie Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obrony i Ochrony Informacji Niejawnych, Biurze Administracyjno-Budżetowym i Biurze Prasowym.

Mienie przekazane przez Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych w likwidacji było wykorzystywane przez Biuro Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej.

Mienie przejęte przez Ministerstwo Gospodarki po likwidacji trzech gospodarstw pomocniczych przekazano częściowo do Agencji Rezerw Materiałowych. Ministerstwo przejęło m.in. wyposażenie ambulatorium i bufetu pracowniczego po zlikwidowanym Centrum Konferencyjno-Szkoleniowym w Konstancinie oraz komputery, monitory, drukarki, serwery oraz meble po zlikwidowanym Centrum Informacji Społeczno-Gospodarczej.

Odpłatne nabywanie majątku

W badanym okresie zakupy środków trwałych dokonywane były w większości kontrolowanych jednostek po przeprowadzeniu analizy wykorzystania posiadanego majątku i analizy potrzeb stanowiących podstawę planowania środków na wydatki majątkowe. Celowość objętych kontrolą zakupów środków trwałych o łącznej wartości 12.176,5 tys. zł, była każdorazowo uzasadniona we wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wnioski zawierały opinie wydziałów zamówień publicznych dotyczące poprawności formalnej, zgodności proponowanego trybu udzielenia zamówienia z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ oraz opinie głównych księgowych o zapewnieniu w planie finansowym środków na sfinansowanie zobowiązań. Zakupy środków trwałych zostały sfinansowane ze środków przewidzianych w planach rzeczowo-finansowych wszystkich skontrolowanych jednostek, przy ich realizacji przestrzegano przepisów o zamówieniach publicznych. Symbole klasyfikacji środków trwałych zostały im nadane stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²⁵.

W trzech ministerstwach stwierdzono łącznie 70 przypadków nadawania niewłaściwych symboli klasyfikacji środków trwałych (KŚT), co nie miało wpływu na prawidłowość statusu finansowo-księgowego środków trwałych.

W Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej – 57 środków trwałych (30 kopiarko drukarek i 27 kserokopiarek) o łącznej wartości 1.907,6 tys. zł zaklasyfikowano w grupie 5 Maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne, zamiast w grupie 8 Narzędzia, przyrządy ruchomości i wyposażenie – gdzie indziej niesklasyfikowane, gdyż stanowiły one wyposażenie techniczne związane z pracami biurowymi. W trakcie kontroli błędy te uzasadniano brakiem możliwości dokonywania przemieszczeń środków trwałych pomiędzy grupami KŚT, ze względu na odzwierciedlenie tych danych w bilansie oraz sprawozdaniach o stanie i ruchu środków trwałych składanych do GUS.

W ewidencji składników majątkowych Ministerstwa Skarbu Państwa znajdowało się od 2007 r. dziewięć środków trwałych nieposiadających nadanego symbolu KŚT, a dwa środki trwałe oznaczono niepełnym symbolem KŚT, wskazując jedynie grupę bez rodzaju środka trwałego. Podejmowane przez pracowników próby dokonania korekty nie przyniosły rezultatu ze względu na ograniczenia funkcjonalne programu informatycznego wykorzystywanego do ewidencji rzeczowych składników majątkowych.

Dwa budynki będące w trwałym zarządzie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zostały zaklasyfikowane według nieistniejącej kategorii²⁶ w podgrupie 14, rodzaj 144 – Budynki niemieszkalne, zamiast zgodnie z aktualnie obowiązującą klasyfikacją w podgrupie 10, rodzaj – Budynki biurowe. Nie miało to wpływu na prawidłowość ustalenia odpisów amortyzacyjnych z uwagi na zbieżność stawek amortyzacji dla budynków biurowych w obowiązujących aktualnie i poprzednio przepisach prawa.

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

²⁶ Zarządzenie Nr 51Prezesa GUS z 17 grudnia 1991 r. w sprawie stosowania Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych (Dz. Urz. GUS Nr 21, poz. 132).

Skutkiem niezachowania należytej staranności w gospodarowaniu majątkiem będącym w trwałym zarządzie Ministerstwa Spraw Zagranicznych było niegospodarne wydatkowanie środków w kwocie 835,9 tys. zł.

NIK zakwestionowała celowość zawarcia umowy za 1.473,8 tys. zł na wykonanie projektu przebudowy/modernizacji wraz z aranżacją, wystrojem i wyposażeniem wnętrz w Pałacu Przeździeckich w Warszawie, znajdującego się w trwałym zarządzie MSZ. Umowę podpisał w dniu 2 grudnia 2010 roku Zarząd Obsługi MSZ w likwidacji, na podstawie zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej planu działania. W czerwcu 2011 r. Ministerstwo odstąpiło od realizacji umowy po wydatkowaniu na ten cel kwoty 835,9 tys. zł. Przyczyną rezygnacji było uzyskanie informacji, że toczy się postępowanie w sprawie zwrotu przedmiotowej nieruchomości spadkobiercom poprzednich właścicieli. O toczącym się od 2002 r. postępowaniu spadkowym Ministerstwo było wielokrotnie informowane. Uznało jednak, że wystarczającą przesłanką do podpisania umowy było pozostawianie nieruchomości w trwałym zarządzie.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych w 2012 r. zakupiło także stół konferencyjny o wartości 173,9 tys. zł oraz 347 szt. krzeseł i 2 stoliki o wartości 405,9 tys. zł na potrzeby sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Po zakończeniu realizacji zadania meble te nie były wykorzystywane i znajdowały się w wynajętych pomieszczeniach magazynowych, za które w I półroczu 2012 r. zapłacono 16 tys. zł. Do zakończenia kontroli nie podjęto ostatecznej decyzji o sposobie zagospodarowania posiadanego wyposażenia.

Wydatki na zakupy środków trwałych dokonywane na potrzeby organizacji jednorazowych imprez powinny podlegać szczególnej kontroli i być poprzedzone analizą celowości zakupu. W zasobach Ministerstwa znajdowały się także meble biurowe o wartości 256,8 tys. zł (w tym 160 krzeseł drewnianych i konferencyjnych) dostarczone 29 grudnia 2011 r. jako wyposażenie pokoi biurowych. Meble te nie zostały rozdysponowane do lipca 2012 r. z powodu niezakończonych remontów pomieszczeń i wymiany wyposażenia pokoi biurowych. Świadczy to o nierzetelnym planowaniu potrzeb.

O niecelowości zakupu i niegospodarnym wydatkowaniu 265,6 tys. zł świadczy przetrzymywanie w magazynie przez 12 lat nieużywanego sprzętu. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały zagospodarowane dwa zestawy satelitarne do przetwarzania informacji niejawnych zakupione w 2000 r. za 265,6 tys. zł, z których jeden nigdy nie był użytkowany, a drugi zaledwie przez 9 miesięcy od dnia zakupu, tj. do września 2001 r. Zamówienie zostało zrealizowane w postępowaniu przetargowym objętym ustawą o ochronie informacji niejawnych z klauzulą „TAJNE”, a wszystkie dokumenty tego zakupu zostały zniszczone zgodnie z procedurami wewnętrznymi. Ministerstwo w trakcie kontroli wprowadziło nowe zasady opiniowania i zatwierdzania wniosków o udzielenie zamówień, co ma przyczynić się do lepszej kontroli zasadności dokonywania zakupów sprzętu w przyszłości.

2.2.3. Prowadzenie ewidencji księgowej majątku oraz sporządzanie sprawozdań

Operacje gospodarcze związane z nabywaniem, przekazywaniem, przejmowaniem, zbyciem oraz likwidacją majątku podlegają ujęciu w księgach rachunkowych na podstawie dowodów księgowych. Zgodnie z art. 24 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Dane ujęte w ewidencji księgowej spełniające wymienione warunki stanowią podstawę sporządzania rzetelnych sprawozdań, w tym finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości w ośmiu kontrolowanych jednostkach²⁷ polegały głównie na braku ujmowania majątku w księgach rachunkowych, nierzetelnym sporządzaniu ksiąg inwentarzowych i opóźnieniach w księgowaniu majątku.

²⁷ Naczelny Sąd Administracyjny, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W ewidencji majątku siedmiu kontrolowanych jednostek²⁸ nie ujęto wartości gruntów, co spowodowało zaniżenie stanu aktywów w sprawozdaniach finansowych za 2011 r. Obowiązek taki wynikał z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.²⁹ oraz art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dyrektorzy kontrolowanych jednostek wyjaśniając przyczyny takiego stanu najczęściej wskazywali na nieokreślenie wartości gruntów w decyzjach ustanawiających trwały zarząd oraz brak podstaw prawnych do dokonania ich wyceny we własnym zakresie, błędnie interpretując przepisy 60a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Na fakt ten zwrócił uwagę Minister Skarbu Państwa, który pismem z 29 maja 2012 r., zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli³⁰ zalecił kierownikom i dyrektorom generalnym państwowych jednostek organizacyjnych powołanie komisji ds. oszacowania gruntów według cen nabycia lub ceny sprzedaży takiej samej lub podobnej nieruchomości na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W dwóch jednostkach nieprawidłowość ta została usunięta w czasie kontroli NIK, a w pozostałych kierownicy zadeklarowali dokonanie wyceny gruntów i ich ujęcie w księgach rachunkowych, zgodnie z obowiązującymi zasadami prowadzenia ewidencji majątku.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trakcie kontroli NIK powołało komisję ds. wyceny gruntów w sposób wskazany przez Ministra Skarbu Państwa, w wyniku czego 26 czerwca 2012 r. została zwiększona o 93.674 tys. zł wartość aktywów w bilansie za 2011 r.

Ministerstwo Skarbu Państwa wprowadziło do ksiąg rachunkowych wartość posiadanego w trwałym zarządzie gruntu, dopiero po przesłaniu zaleceń innym państwowym jednostkom organizacyjnym w ramach sprawowanego nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa, tj. 31 maja 2012 r. Ponadto w ewidencji księgowej Ministerstwa figurowała kwota 11.480,5 tys. zł jako wartość początkowa budynku, mimo braku dokumentu potwierdzającego podstawę jej ustalenia.

W ewidencji nie wykazano także udziału wynoszącego 220/2558 w części nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowym i garażowo-mieszkalnym położonej w Toruniu o łącznej powierzchni 3.210 m². Braki w ewidencji i opóźnienia we wprowadzeniu gruntu do ewidencji wynikały głównie z trudności w ustaleniu wartości nieruchomości oraz poszukiwania dokumentów źródłowych potwierdzających ich wartość.

Naczelny Sąd Administracyjny nie ujął gruntów w ewidencji bilansowej za 2011 r. powołując się na ukształtowaną praktykę jednostek budżetowych oraz kompetencje w tym zakresie odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości oraz Ministra Skarbu Państwa. Potrzeba rozszerzenia ewidencji o wartość gruntów została uwzględniona w zasadach (polityce) rachunkowości wprowadzonej w 2012 roku.

W ewidencji bilansowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie wykazano wartości gruntów w trwałym zarządzie Urzędu. Dotyczyło to również nieruchomości położonej w Krakowie, mimo że w decyzji ustanawiającej trwały zarząd podana była wartość gruntu w kwocie 23,3 tys. zł.

Niewykazanie w ewidencji księgowej wartości gruntów oraz wartości udziałów w nieruchomościach w trwałym zarządzie kontrolowanych jednostek spowodowało zaniżenie wartości środków trwałych w sprawozdaniach finansowych za rok 2011 oraz sprawozdaniach F-03 o stanie i ruchu środków trwałych. Przyczyną zaniżenia wartości środków trwałych w sprawozdaniach F-03 był także wadliwie działający system informatyczny wykorzystywany do sporządzenia tego sprawozdania oraz brak

²⁸ Naczelny Sąd Administracyjny, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

³⁰ Przedstawionym w Informacji o wynikach kontroli zagospodarowania nieruchomości stanowiących mienie województw i powiatów, Delegatura NIK w Kielcach, luty 2012 r. str.23.

właściwych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających wiarygodność sprawozdań, do czego zobowiązuje art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W sprawozdaniu F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za rok 2011, sporządzonym 15 lutego 2012 r. przez Biuro Administracji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wykazane zostały zaniżone wartości środków trwałych. Pomimo wprowadzenia dwóch korekt, w tym jednej w trakcie kontroli NIK, w sprawozdaniu nie przedstawiono danych wynikających z ksiąg rachunkowych MSZ. Po dokonanych korektach wartość brutto środków trwałych była o 14.356 tys. zł (12,3%) wyższa od wykazanej w księgach rachunkowych, a wartość umorzenia była wyższa o 58.212 tys. zł (52,8%). Oprócz wadliwie działającego systemu naliczania odpisów amortyzacyjnych przyczyną tego stanu było niewprowadzenie korekt w wyniku zmian w ewidencji po sporządzeniu sprawozdania, jak również niedokonywanie przez Biuro Administracji analizy prawidłowości danych włączanych do sprawozdania F-03 przez Wydział Finansowo-Projektowy Biura Informatyki i Telekomunikacji. W sprawozdaniu sporządzonym przez Wydział wartość brutto środków trwałych na koniec roku była niższa o 25.183 tys. zł od wartości dotychczasowych odpisów amortyzacyjnych. Było to sprzeczne z zasadami określonymi w art. 32 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości i świadczy o złej organizacji pracy jednostek biorących udział w sporządzeniu tych dokumentów, która nie zapewniała wiarygodności sprawozdań, tj. realizacji celu kontroli zarządczej określonego w art. 68 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ponadto wartość brutto środków trwałych w poszczególnych grupach KŚT ujęta została w kwotach wynikających z zapisów na koncie 011 – Środki trwałe. Pominęto w nim kwotę 32.595,9 tys. zł, tj. wartość brutto środków trwałych zaewidencjonowanych na koncie 013 – Pozostałe środki trwałe. Obowiązek wykazania wartości pozostałych środków trwałych w wierszu 11 sprawozdania F-03 wynikał z załączonego do sprawozdania objaśnienia Głównego Urzędu Statystycznego.

W sprawozdaniu F-03 o stanie i ruchu środków trwałych za 2011 r. sporządzonym w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykazane zostały niższe wartości środków trwałych na koniec 2011 r. niż w ewidencji księgowej. Dotyczyło to zaniżenia wartości budynków o 4.150 tys. zł, wartości maszyn i urządzeń technicznych – o 23 tys. zł, wartości narzędzi, przyrządów i wyposażenia – o 594 tys. zł, wartości nowych środków trwałych przyjętych do użytku – o 4.150 tys. zł. Główną przyczyną rozbieżności były ograniczenia funkcjonalne programu informatycznego, który nie umożliwiał korygowania wartości środków trwałych wynikających z analiz prowadzonych do celów bilansowych po terminie złożenia sprawozdania, tj. po 15 lutego 2012 r. Nieprawidłowe funkcjonowanie programu było także przyczyną niezgodności kwot odpisów amortyzacyjnych wykazanych w sprawozdaniu F-03 i zestawieniu amortyzacji bilansowej. Różnice wynikały z dokonywanych na bieżąco korekt amortyzacyjnych poszczególnych środków trwałych dotyczących podwajania wartości umorzenia w latach poprzednich. Wykorzystywana wersja systemu nie posiadała tzw. pamięci historycznej.

Opóźnienia we wprowadzaniu do ewidencji wartości nieruchomości oraz sprzętu i wyposażenia stwierdzone w dwóch kontrolowanych jednostkach stanowiły naruszenie obowiązku bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wynikającego z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Nieruchomość o wartości 294,8 tys. zł będąca w trwałym zarządzie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu została ujęta w ewidencji 8 lutego 2012 r., tj. po upływie 16 miesięcy od momentu ustanowienia trwałego zarządu.

Sprzęt informatyczny zakupiony w listopadzie 2008 r. o wartości 4.442,2 tys. zł w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji został przyjęty do używania dopiero w okresie od 18 maja 2009 r. do 30 września 2010 r. Sprzęt ten został zakupiony ze środków państwowego funduszu celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, w ramach umowy zawartej w 2003 r. na wykonanie i wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego CEPIK³¹, był przeznaczony dla wydziałów komunikacji rejestrujących pojazdy w jednostkach samorządu terytorialnego. Wydział Zaopatrzenia i Ewidencji Biura Administracyjno-Finansowego MSW wprowadził ten sprzęt do ewidencji z opóźnieniem, tj. po upływie od 6 do 10 miesięcy od przyjęcia go do używania w jednostkach rejestrujących pojazdy.

³¹ W umowie z 2003 r. Skarb Państwa reprezentował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Objęte kontrolą operacje gospodarcze potwierdzające rozchód środków trwałych zostały ujęte na odpowiednich kontach księgowych w kwotach wynikających z protokołów zdawczo-odbiorczych. Nie zawsze jednak były one na bieżąco wprowadzane do ewidencji księgowej.

W kontroli stwierdzono, że ewidencja rozchodu 420 sztuk sprzętu informatycznego o wartości początkowej 2.372,2 tys. zł w Ministerstwie Spraw Zagranicznych prowadzona była niezgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie. Na dowodach księgowych wystawionych w 2011 r. oprócz 166 szt. sprzętu przekazanego w 2011 r. ujęto 218 szt. sprzętu przekazanego na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych wystawionych w latach 2009–2010 o łącznej wartości początkowej 1086,5 tys. zł i wartości netto 497,7 tys. zł. Podobnie na dowodach wystawionych w 2012 r., oprócz 2 szt. sprzętu przekazanego w 2012 r. ujęto 34 szt. sprzętu przekazanego w latach 2010–2011 o łącznej wartości początkowej 218,8 tys. zł i wartości netto 78,3 tys. zł. Było to spowodowane oczekiwaniem na zwrot podpisanych przez placówki protokołów zdawczo-odbiorczych, potwierdzających przyjęcie przekazanych przez centralę MSZ składników majątku. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nowe zasady gospodarowania składnikami majątku przedstawione w projekcie „Instrukcji gospodarowania składnikami majątku”. Prace nad sporządzeniem dokumentu trwały od lipca 2011 r.

Nie we wszystkich sprawdzanych przypadkach ewidencja środków trwałych umożliwiała ustalenie jednostek organizacyjnych, którym je powierzono, co było sprzeczne z zasadami określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych (...).

W ewidencji środków trwałych prowadzonej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych przez Wydział Ewidencji i Zarządzania Majątkiem Biura Administracyjnego wykazano, że 19 sztuk sprzętu informatycznego o łącznej wartości początkowej 3.128,8 tys. zł znajduje się w magazynie, podczas gdy faktycznie sprzęt ten był wykorzystywany przez jednostki organizacyjne Ministerstwa.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości jednostki zobowiązane są do przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych oraz maszyn i urządzeń objętych inwestycją rozpoczętą – nie rzadziej niż raz na 4 lata, o ile majątek ten znajduje się na terenie strzeżonym. Warunek ten został spełniony we wszystkich objętych kontrolą jednostkach, z których pięć³², w badanym okresie przeprowadziło inwentaryzację składników majątkowych. Szczegółowe zasady prowadzenia inwentaryzacji i sposób rozliczenia jej wyników powinien być określony w wewnętrznych przepisach wydawanych przez kierownika jednostki.

W Ministerstwie Skarbu Państwa nie opracowano instrukcji inwentaryzacyjnej, a prace nad jej przygotowaniem i wdrożeniem miały się zakończyć do końca 2012 r. W czasie kontroli kontynuowano proces uporządkowania rzeczowych składników majątkowych, o co wnioskowała Komisja Inwentaryzacyjna po przeprowadzeniu inwentaryzacji w 2011 r.

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadzono inwentaryzację majątku rzeczowego według stanu na koniec 2011 r. z wykorzystaniem zintegrowanego systemu informatycznego. Takiego sposobu prowadzenia inwentaryzacji nie przewidywały obowiązujące procedury kontroli finansowo-księgowej, co zostało uzupełnione w trakcie kontroli NIK. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały również wprowadzone do ksiąg inwentarzowych niedobory i nadwyżki majątku stwierdzone w czasie inwentaryzacji, co stanowiło podstawę negatywnej opinii wiarygodności ksiąg inwentarzowych.

Inwentaryzacja składników majątkowych przeprowadzona w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w 2011 r. wykazała znaczne niedobory. W marcu 2012 r. Komisja do przeprowadzenia postępowania szkodowego wnioskowała o opracowanie i wprowadzenie zasad i trybu powierzania pracownikom

³² Naczelny Sąd Administracyjny, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

mienia oraz jego rozliczania. Zasady te nie zostały wprowadzone do czasu zakończenia kontroli. Konieczność zwiększenia nadzoru nad mieniem powierzonym pracownikom potwierdziła także kontrola dokumentacji osobowej 132 pracowników w zakresie znajdujących się w niej kart obiegowych. Nie wszyscy pracownicy rozliczyli się z powierzonego im mienia przed rozwiązaniem stosunku pracy. W 18 przypadkach karty obiegowe nie były wypełnione, w ośmiu kartach brak było potwierdzenia przez Wydział Zaopatrzenia i Ewidencji Biura Administracyjno-Finansowego zwrotu powierzonego mienia, a w 25 przypadkach karty nie zostały nawet wydane przez Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji przed rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikami. Stan taki wskazuje na brak adekwatnych, skutecznych i efektywnych mechanizmów zapewniających ochronę zasobów jednostki, co jest jednym z celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

2.2.4. Nadzór nad gospodarowaniem środkami trwałymi

NIK ocenia pozytywnie sprawowanie, w okresie objętym kontrolą, nadzoru nad gospodarowaniem środkami trwałymi w siedmiu skontrolowanych jednostkach³³. Opracowano wewnętrzne zasady gospodarowania majątkiem, które regulowały obowiązki osób odpowiedzialnych za gospodarkę środkami trwałymi. W celu przeciwdziałania nieprawidłowościom w gospodarowaniu majątkiem w połowie skontrolowanych jednostek przeprowadzono inwentaryzację składników majątkowych w badanym okresie. Niedostateczny nadzór w trzech ministerstwach przyczynił się do powstania takich nieprawidłowości jak:

- niecelowe wydatkowanie środków w kwocie 1.104,0 tys. zł (Ministerstwo Spraw Zagranicznych),
- niezagospodarowanie zbędnego lub zużytego majątku o wartości początkowej 3.174,5 tys. zł oraz sprawnego technicznie sprzętu i wyposażenia o wartości co najmniej 836,6 tys. zł (Ministerstwo Spraw Zagranicznych),
- niezapewnienie rzetelności sprawozdań o stanie i ruchu środków trwałych F-03 oraz właściwej ochrony zasobów jednostki, z powodu braku adekwatnych, skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych).

³³ Naczelny Sąd Administracyjny, Ministerstwo Gospodarki, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Skarbu Państwa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

3. Informacje dodatkowe

3.1. Organizacja kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone od 28 maja do 7 września 2012 r. W kontroli uczestniczył Departament Budżetu i Finansów, który przeprowadził kontrole w 7 ministerstwach, 2 urzędach centralnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Wyboru państwowych jednostek budżetowych do kontroli dokonano w oparciu o kryterium wielkości ponoszonych wydatków na inwestycje i uzyskiwanych dochodów z najmu składników majątkowych oraz posiadania gospodarstw pomocniczych lub zakładów budżetowych zlikwidowanych do dnia 31 grudnia 2010 r.

3.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli, przy czym w jednym przypadku (Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) wniósł zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli przed jego podpisaniem. Zastrzeżenia te, po rozpatrzeniu przez kontrolera, zostały w części uwzględnione. Po dokonaniu zmian i uzupełnień protokół kontroli został podpisany.

Oceny kontrolowanej działalności i wnioski przedstawione zostały w 10 wystąpieniach pokontrolnych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosił zastrzeżenie do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym o „odprowadzanie wpływów z tytułu zwrotu wydatków poniesionych w danym roku budżetowym na utrzymanie użyczonych powierzchni na rachunek wydatków”. Kolegium NIK w całości oddaliło zastrzeżenie zgłoszone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące kwestionowanego przez NIK sposobu rozliczania zwrotu poniesionych wydatków z tytułu eksploatacji użyczonych powierzchni na rachunek dochodów budżetowych.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 22 wnioski skierowane Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, ministrów i kierowników urzędów centralnych. Wszyscy adresaci poinformowali, że podjęli działania na rzecz ich realizacji.

Załączniki

Załącznik Nr 1 Wykaz kontrolowanych jednostek

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1	Ministerstwo Infrastruktury / obecnie Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Cezary Stanisław Grabarczyk Sławomir Nowak - od 18 listopada 2011 r.	pozytywna z uchybieniami
2	Ministerstwo Skarbu Państwa	Aleksander Grad Mikołaj Budzanowski – od 18 listopada 2011 r.	pozytywna z uchybieniami
3	Ministerstwo Gospodarki	Waldemar Pawlak	pozytywna z uchybieniami
4	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Marek Sawicki Stanisław Kalemba – od 31 lipca 2012 r.	pozytywna z nieprawidłowościami
5	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji /obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Jerzy Miller Jacek Cichocki – od 18.11.2011 r	pozytywna z nieprawidłowościami
6	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Radosław Sikorski	negatywna
7	Ministerstwo Środowiska	Andrzej Kraszewski Marcin Korolec – od 18.11.2011 r.	pozytywna
8	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel	pozytywna z uchybieniami
9	Główny Urząd Statystyczny	Józef Oleński Janusz Witkowski – od 10 sierpnia 2011 r.	pozytywna z uchybieniami
10	Naczelny Sąd Administracyjny	Roman Marek Hauser	pozytywna z uchybieniami

Załącznik Nr 2 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).
6. Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 392).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe (Dz. U. Nr 114, poz. 761).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).
13. Rozporządzenie 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).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 250, poz. 1502).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 250, poz. 1503).

Załącznik Nr 3 Analiza stanu prawnego

Rzeczowy majątek trwały

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁴ (zwane dalej rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości) przez środki trwałe rozumie się środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości³⁵, w tym m.in. środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki (§ 2 pkt 5). Środki trwałe, zgodnie z ustawą o rachunkowości, to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości - w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy oraz ulepszenia w obcych środkach trwałych. Środki trwałe oddane do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub leasingu zalicza się do aktywów trwałych jednej ze stron umowy.

Kierownicy urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów. Jednostki budżetowe gospodarują na zasadach racjonalnej i oszczędnej gospodarki mieniem Skarbu Państwa, w które zostały wyposażone. Na jednostkach tych spoczywa obowiązek zapewnienia ochrony tego mienia. Jednostki budżetowe mogą zbywać składniki rzeczowe majątku ruchomego (art. 17 ust. 1 i art. 17 b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁶).

Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa prowadzi zbiorczą ewidencję majątku Skarbu Państwa, prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa, sprawuje kontrolę wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne (art. 2 pkt 3, 4 i 7 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa).

Sposób i tryb gospodarowania nieruchomościami

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁷. Nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa³⁸ przeznaczonymi na potrzeby statutowe podmiotów wskazanych w art. 60³⁹ ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także na potrzeby ministerstw i urzędów centralnych gospodaruje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przez potrzeby statutowe rozumie się niezbędne do realizacji zadań i celów statutowych potrzeby komórek organizacyjnych, w szczególności izb, wydziałów i oddziałów, wyszczególnionych w statutach lub regulaminach jednostek organizacyjnych (art. 60 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

³⁴ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

³⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

³⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

³⁸ Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa nieoddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

³⁹ Art. 60 dotyczy Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuratury Generalnej, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

Zakres gospodarowania przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa nieruchomościami przekazanymi w trwały zarząd podmiotom wskazanych w art. 60 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, na ich potrzeby statutowe, określają przepisy art. 60 ust. 2, 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres gospodarowania nieruchomościami przekazanymi ministerstwom i urzędom centralnym określają przepisy art. 60a ust. 2. W zakresie gospodarowania wymienionymi nieruchomościami minister właściwy do spraw Skarbu Państwa między innymi wydaje decyzje o nieodpłatnym oddaniu nieruchomości w trwały zarząd oraz o wygaśnięciu trwałego zarządu, a w przypadku likwidacji lub przekształcenia wymienionych instytucji państwowych podejmuje decyzje w odniesieniu do nieruchomości będących w ich trwałym zarządzie.

Nieruchomości, stanowiące zasób nieruchomości Skarbu Państwa, niezbędne na potrzeby ministerstw i urzędów centralnych, a także na potrzeby statutowe podmiotów wskazanych w art. 60 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddawane są w trwały zarząd nieodpłatnie (art. 60 ust. 2 i art. 60a ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu występuje jednostka organizacyjna (art. 44 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Podmioty wskazane w art. 60 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, wykonując trwały zarząd między innymi dokonują czynności faktycznych i prawnych związanych z utrzymaniem nieruchomości oraz podejmują czynności w postępowaniach sądowych i administracyjnych, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie i dotyczących podziału nieruchomości (art. 60 ust. 2a pkt 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Podmioty te mogą oddać nieruchomość lub jej część w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas dłuższy niż 3 lata, a także wypowiedzieć każdą umowę najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości, bez konieczności uzyskiwania zgody na te czynności (art. 43 ust. 4a).

Ministerstwa i urzędy centralne wykonując trwały zarząd mają prawo do korzystania z nieruchomości, w szczególności prawo do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu ich działania. Ministerstwa i urzędy centralne uprawnione są też do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego. Nieruchomości oddane tym jednostkom w trwały zarząd lub części tych nieruchomości mogą być oddawane w najem, dzierżawę lub użyczenie za zgodą ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (art. 43 ust. 2 w zw. z art. 60a ust. 1 i art. 43 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Wygaśnięcie trwałego zarządu może nastąpić w przypadkach wskazanych w art. 46 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. z upływem okresu, na który został ustanowiony lub na podstawie decyzji wydanej z urzędu w razie stwierdzenia, że nieruchomość nie została zagospodarowana zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu, jednostka organizacyjna nie uzyskała zgody na oddanie nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie.

Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może orzec, w drodze decyzji, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami, na ich wniosek (art. 48 i art. 60a ust. 4).

Zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁰ grunty oraz budynki lub ich części podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (art. 2 ust. 1). Podatnikami podatku od nieruchomości są między innymi osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Przepis ten budził wątpliwości w praktyce jednostek budżetowych i orzecznictwie sądów administracyjnych. W przypadku oddania przez jednostkę budżetową nieruchomości lub jej części w dalsze posiadanie zależne osobie trzeciej, np. w najem, problematyczne było ustalenie

⁴⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

podmiotu zobowiązanego do zapłaty podatku. W wyroku z 2011 r.⁴¹ NSA stwierdził, że obowiązana do zapłaty podatku od nieruchomości jest jednostka budżetowa, posiadająca nieruchomość w trwałym zarządzie, a nie osoba trzecia.

Sposób i tryb gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego

Sposób i tryb gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego przez państwowe jednostki budżetowe określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia:

- 1) jednostka wykorzystuje składniki rzeczowe majątku ruchomego do realizacji swoich zadań oraz gospodaruje tymi składnikami w sposób oszczędny i racjonalny (§ 3 ust. 1);
- 2) składniki rzeczowe majątku ruchomego jednostki mogą być wykorzystywane do jednoczesnej realizacji zadań innych jednostek, jeżeli nie ogranicza to wykonywania własnych zadań jednostki i nie powoduje powstania dodatkowych kosztów po jej stronie (§ 3 ust. 1 i 3);
- 3) przed wybraniem sposobu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego kierownik jednostki ustala wartość jednostkową poszczególnych składników (§ 5);
- 4) jednostka zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej informację o zbędnych i zużytych składnikach rzeczowych majątku ruchomego, których wartość jednostkowa przekracza równowartość w złotych kwoty 300 euro⁴² (§ 6 ust. 2);
- 5) zbędne lub zużyte składniki rzeczowe majątku ruchomego mogą być przedmiotem sprzedaży, oddania w najem lub dzierżawę, nieodpłatnego przekazania oraz darowizny; niezagospodarowane w ten sposób zbędne lub zużyte składniki mogą być zlikwidowane; decyzja o zagospodarowaniu we wskazany w tym punkcie sposób składników rzeczowych majątku ruchomego o wartości jednostkowej przekraczającej równowartość w złotych kwoty 50.000 euro, obliczonej na dzień podjęcia decyzji o zagospodarowaniu jest podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa (§ 7 ust. 1, 4 i 5);
- 6) przy gospodarowaniu zbędnymi składnikami rzeczowymi majątku ruchomego uwzględnia się, w pierwszej kolejności, potrzeby innych jednostek (§ 7 ust. 3);
- 7) sprzedaż składników rzeczowych majątku ruchomego o znacznej wartości odbywa się w trybie przetargu publicznego⁴³ (§ 8 ust. 1);
- 8) jednostka może nieodpłatnie przekazać składniki rzeczowe majątku ruchomego innej jednostce lub jednostce samorządu terytorialnego na czas oznaczony, nieoznaczony albo bez zastrzeżenia obowiązku zwrotu (§ 38 ust. 1).

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Szereg naruszeń przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, w tym m.in. udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1–6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁴).

Likwidacja zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych

Na podstawie przepisu art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁴⁵ z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu uległa likwidacja

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., II FSK 1716/10.

⁴² Przez „równowartość kwoty wyrażonej w euro” – należy rozumieć kwotę obliczoną w złotych na podstawie średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego na dzień ustalenia wartości składnika (§ 2 pkt 5 rozporządzenia).

⁴³ Przez „składnik rzeczowy majątku ruchomego o znacznej wartości” należy rozumieć składnik o wartości przekraczającej równowartość w złotych kwoty 6.000 euro (§ 2 pkt 6 rozporządzenia).

⁴⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr. 14, poz. 114 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych.

Państwowe zakłady budżetowe likwidowali między innymi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych. Likwidując zakład budżetowy, organy te określały przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu zakładu. Pozostałe po likwidacji środki pieniężne, należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego przejmował organ, który przeprowadzał likwidację, albo nowo utworzona jednostka organizacyjna. Przejęcie następowało na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego (art. 88 ust. 1 pkt 1 ust. 2 i 3 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).

Gospodarstwo pomocnicze państwowej jednostki budżetowej likwidował kierownik jednostki budżetowej, przy którym funkcjonowało gospodarstwo. Pozostałe po likwidacji składniki majątkowe, należności i zobowiązania zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego powinna przejąć jednostka budżetowa, przy której funkcjonowało gospodarstwo. Przejęcie następowało na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego (art. 89 ust. 1 i ust. 4 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).

Gospodarstwo pomocnicze mogło zostać również przekształcone w instytucję gospodarki budżetowej. Sposób i tryb przekształcenia uregulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucję gospodarki budżetowej⁴⁶.

Ewidencja i rachunkowość

Jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem szczególnych zasad określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Szczególne zasady rachunkowości dla tych jednostek dotyczą między innymi ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów. Wskazują one między innymi, że:

- 1) środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa otrzymane nieodpłatnie, na podstawie decyzji właściwego organu, mogą być wycenione w wartości określonej w tej decyzji (§ 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości),
- 2) środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne umarza się lub amortyzuje. Ustalając zasady umarzania lub amortyzacji, jednostka może przyjąć stawki określone w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez dysponenta części budżetowej (§ 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości),
- 3) nie umarza się gruntów oraz dóbr kultury (§ 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości),
- 4) inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości (§ 6 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości).

Sposób ujęcia środków trwałych w ewidencji jednostek budżetowych reguluje rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Plan kont dla jednostek budżetowych stanowi załącznik nr 3 do tego rozporządzenia, zgodnie z którym tzw. konta zespołu 0 „Majątek trwały” służą do ewidencji: rzeczowego majątku trwałego, wartości niematerialnych i prawnych, finansowego majątku trwałego, umorzenia majątku i inwestycji.

Inwentaryzacja polega na okresowym ustalaniu lub sprawdzaniu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości).

Inwentaryzacja środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji przeprowadzana jest drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic (art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości).

⁴⁶ Dz. U. Nr 181, poz. 1217.

Inwentaryzacja gruntów i trudno dostępnych ogładowi środków trwałych następuje poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz weryfikację realnej wartości tych składników (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości).

Inwentaryzacja powinna być przeprowadzona na ostatni dzień każdego roku obrotowego z tym, że inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji można dokonać raz w ciągu 4 lat (art. 26 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości).

Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości).

Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Załącznik Nr 4 Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
8. Minister Finansów
9. Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej
10. Minister Skarbu Państwa
11. Minister Gospodarki
12. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Minister Spraw Wewnętrznych
14. Minister Spraw Zagranicznych
15. Minister Środowiska
16. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
17. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
18. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
19. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej