

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Departament Budżetu Państwa

DBP-41002-96

Nr ewid. 26/97/P96009/DBP

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli gospodarki pozabudżetowej
w wybranych jednostkach państwowych**

Warszawa

kwiecień

1997 r.

S P I S T R E Ś C I

	strona
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1.1. Charakterystyka kontroli	1
1.2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	5
1.2.1. Zakłady budżetowe	7
1.2.2. Gospodarstwa pomocnicze	9
1.2.3. Środki specjalne	11
1.3. Uwagi i wnioski	13
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	17
2.1. Podstawy prawne funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej w zakresie objętym kontrolą	17
2.1.1. Zakłady budżetowe	18
2.1.2. Gospodarstwa pomocnicze	20
2.1.3. Środki specjalne	22
2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno- organizacyjnych państwowej gospodarki pozabudżetowej	30
2.2.1. Zakłady budżetowe	33
2.2.2. Gospodarstwa pomocnicze	34
2.2.3. Środki specjalne	36
2.3. Ważniejsze ustalenia kontroli	38
2.3.1. Zakłady budżetowe	38
2.3.2. Gospodarstwa pomocnicze	49
2.3.3. Środki specjalne	61

**III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO
I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU
KONTROLI**

78

Załączniki:

Załącznik Nr 1: Wykaz jednostek objętych kontrolą

**Załącznik Nr 2: Wykaz aktów prawnych obowiązujących dla
kontrolowanej działalności**

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1.1. Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w III kwartale 1996 r. kontrolę gospodarki pozabudżetowej w wybranych jednostkach państwowych.

Kontrola, podjęta z inicjatywy własnej NIK, przeprowadzona została w ramach kontroli planowanych na 1996 r. (kontrola nr P 96009).

Celem kontroli była ocena działalności prowadzonej przez państwowe jednostki budżetowe w formie gospodarki pozabudżetowej oraz prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa dochodów uzyskiwanych z tej działalności. W szczególności badano następujące zagadnienia:

- zgodność decyzji o powołaniu danej formy gospodarki pozabudżetowej z obowiązującymi przepisami w tym zakresie,
- zgodność prowadzonej działalności z decyzją kierownika państwowej jednostki budżetowej o powołaniu danej formy gospodarki pozabudżetowej,
- tryb i zasady opracowywania, zatwierdzania i zmian w planie finansowym,
- przychody, rozchody i efekty prowadzonej działalności,
- wykorzystanie dotacji budżetowych,
- zasady, formy i tryb udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi,
- rozliczenia z budżetem z tytułu nadwyżki środków obrotowych lub zysku,
- rozliczenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego od osób fizycznych,
- zgodność prowadzonej działalności w formie gospodarki pozabudżetowej, z zadaniami państwowej jednostki budżetowej (statutem).

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 1995 r. do 30 czerwca 1996 r. i dotyczyła trzech występujących form gospodarki pozabudżetowej. Łącznie objęto kontrolą 111 jednostek, z tego: 22 zakłady budżetowe, 43 gospodarstwa pomocnicze i 46 jednostek w zakresie środków specjalnych.

W ramach kontroli zakładów budżetowych zbadano: 5 wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych, po jednym zakładzie usług wodnych i konserwacji urządzeń melioracyjnych, Centralną Stację Hodowli Zwierząt wraz z jednym oddziałem, Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą wraz z dwoma oddziałami, Centralny Ośrodek Sportu i 5 wojewódzkich ośrodków sportu oraz 4 ośrodki wczasowe MSW.

Kontrola gospodarstw pomocniczych dotyczyła: 5 gospodarstw utworzonych przy parkach narodowych, 16 przy szkołach rolniczych, 10 działających w Ministerstwie Sprawiedliwości, 5 w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a także Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego, 5 gospodarstw w jednostkach podległych wojewodom oraz gospodarstwo utworzone przy Urzędzie Morskim w Gdyni.

Kontrolą objęto środki specjalne funkcjonujące w jednostkach budżetowych podległych: Ministrowi Finansów (19 jednostek), Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (2 jednostki), Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej (3 jednostki), Ministrowi Spraw Wewnętrznych (13 jednostek), Prezesowi Głównego Urzędu Cei (9 jednostek).

Wykaz jednostek kontrolowanych stanowi załącznik do informacji.

W kontroli uczestniczyły następujące jednostki organizacyjne NIK: Departament Administracji Publicznej, Departament Budżetu Państwa, Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej, Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa,

Departament Transportu, Żeglugi i Łączności, Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej oraz wszystkie delegatury NIK.

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała wcześniej w tak szerokim zakresie kontroli funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej. Dotychczasowe kontrole prowadzone były przede wszystkim w ramach kontroli wykonania budżetu państwa lub dotyczyły jednej formy gospodarki pozabudżetowej i jednego działu klasyfikacji budżetowej¹.

Wyniki dotychczasowych kontroli wykonania budżetu państwa - nie kwestionując istotnego znaczenia gospodarki pozabudżetowej dla dofinansowania sfery ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej i innych zadań państwowych - wskazywały jednak na występowanie szeregu nieprawidłowości związanych z:

- wykorzystywaniem dotacji budżetowych niezgodnie z ich przeznaczeniem,
- przejmowaniem przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze dochodów budżetu państwa z wynajmu składników majątkowych, stanowiących własność Skarbu Państwa,
- nieodprowadzaniem nadwyżek środków obrotowych do budżetu państwa,
- niedokonywaniem przez gospodarstwa pomocnicze rozliczeń z budżetem w zakresie: wpłat z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i wpłat 50% zysku,
- nieprzestrzeganiem przez jednostki służby zdrowia obowiązku pokrywania ze środków specjalnych w pierwszej kolejności zobowiązań wymagalnych,
- finansowaniem zakupów inwestycyjnych ze środków własnych,

¹ Np: Informacja o wynikach kontroli gospodarki środkami specjalnymi w państwowych jednostkach budżetowych zaliczanych do działu Oświata i wychowanie, NIK, lipiec 1996 r.; Informacja o wykonywaniu postanowień prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz gospodarowaniu funduszem gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, NIK, styczeń 1996 r.; Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie egzekucji administracyjnej w latach 1994-1996 (I półrocze), NIK, marzec 1997 r.

- nieterminowością wpłat z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych,
- brakiem nadzoru i kontroli nad gospodarką pozabudżetową ze strony kierowników państwowych jednostek budżetowych.

W "Informacji o wynikach kontroli gospodarki środkami specjalnymi w państwowych jednostkach budżetowych zaliczanych do działu Oświata i wychowanie" (zob. przypis) Najwyższa Izba Kontroli omówiła wnioski pokontrolne, dotyczące:

- przeanalizowania możliwości przywrócenia dyrektorom szkół i placówek prawa decydowania o przeznaczeniu środków specjalnych, poprzez odstąpienie od określania w ustawach budżetowych kierunków wydatkowania tych środków,
- konieczności zapewnienia przez kuratorów oświaty nadzoru i kontroli oraz instruktażu w zakresie prowadzonej w szkołach i placówkach oświatowych gospodarki środkami specjalnymi.

W "Informacji o wykonywaniu postanowień prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz gospodarowaniu funduszem gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym"² Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła problemy związane ze sposobami finansowania i zróżnicowanymi formami organizacyjnymi Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej (gospodarstwo pomocnicze) i ośrodków wojewódzkich (funkcjonującymi również jako gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe, jednostki budżetowe) oraz wnioski pokontrolne, dotyczące zwiększenia nadzoru i kontroli nad tymi ośrodkami.

W opracowanej równocześnie "Informacji o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie egzekucji administracyjnej w latach 1994-1996 (I półrocze)" Najwyższa Izba Kontroli omówiła wnioski odnoszące się do gospodarowania środkami specjalnymi przewidzianymi na finansowanie czynności egzekucyjnych urzędów skarbowych. Zwrócono uwagę na brak stosownych decyzji naczelników urzędów skarbowych o powołaniu takich środków specjalnych oraz na

przypadki zakupywania ze środków specjalnych wyposażenia urzędów oraz urządzeń komputerowych, w tym również dla innych niż egzekucyjne, komórek organizacyjnych. Negatywnie oceniono przypadki nieterminowego rozliczania środka specjalnego z budżetem państwa, a zwłaszcza zaniżanie wpłat do budżetu. Wnioskowano o uregulowanie zasad gospodarowania środkami specjalnymi przeznaczonymi na finansowanie działalności egzekucyjnej, a w szczególności precyzyjne określenie celów, na jakie mają być wydatkowane środki.

1.2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

W 1995 r. państwowa gospodarka pozabudżetowa³ osiągnęła ogółem dochody w kwocie 4.261,2 mln zł, w tym dotacje z budżetu - 335,3 mln zł, a wydatki (bez wpłat do budżetu) wyniosły 3.770,8 mln zł. Wpłaty do budżetu wyniosły 80,7 mln zł (str. 32). Wynika z tego, że środki pozyskiwane i wydatkowane przez państwową gospodarkę pozabudżetową mogą być porównywalne z istotnymi pozycjami dochodów i wydatków budżetu państwa⁴

Na 1996 r. zaplanowano w ustawie budżetowej dla państwowej gospodarki pozabudżetowej: dochody w kwocie 3.994,3 mln zł, (w tym dotacje w kwocie 398,9 mln zł), wydatki (bez wpłat do budżetu) w kwocie 3.795,8 mln zł. Wpłaty do budżetu zaplanowano w wysokości 56,6 mln zł (str. 32).

Dochody objętych kontrolą 111 jednostek gospodarki pozabudżetowej w 1995 r. wyniosły 1.038,2 mln zł (w tym dotacja 73,7 mln zł), a ich udział w dochodach całej państwowej gospodarki pozabudżetowej wyniósł 24,4%.

² oraz w Informacji o wynikach kontroli działalności gospodarczej Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie, NIK, lipiec 1995 r.

³ Gospodarka pozabudżetowa jest to działalność gospodarcza, podejmowana w celu realizacji zadań jednostek sfery budżetowej. Zob. str. 30.

⁴ Wielkość dochodów osiąganych przez państwową gospodarkę pozabudżetową odpowiada mniej więcej dochodom budżetu państwa z podatku akcyzowego od krajowych wyrobów spirytusowych, które w 1995 r. wyniosły 4.108,5 mln zł, a wydatki są wyższe od np. wydatków w dziale Bezpieczeństwo publiczne, które w 1995 r. wyniosły 3.380,4 mln zł. Przeciętne zatrudnienie w państwowej gospodarce pozabudżetowej w 1995 r. wyniosło 113.542 osoby. Dla porównania zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych wyniosło 2.161.171 osób, w szkołach wyższych - 134.123 osoby, a ogółem w państwowej sferze budżetowej - 2.408.836 osób.

Wydatki wyniosły 984,7 mln zł, a ich udział odpowiednio 26,1%. W I półroczu 1996 r. proporcje te kształtowały się podobnie (str. 38).

Kwota stwierdzonych w trakcie kontroli uszczupień dochodów ogółem wyniosła 777,1 tys.zł, w tym dochodów budżetu państwa - 431,8 tys.zł i dochodów gospodarki pozabudżetowej - 317,9 tys. zł. W wyniku kontroli odzyskano ogółem 393,3 tys.zł, w tym na dochody budżetu państwa wpłynęła kwota 223,4 tys.zł i na dochody gospodarki pozabudżetowej - kwota 160,3 tys.zł⁵. Uszczuplenia dochodów budżetu państwa powstały przede wszystkim w wyniku nieodprowadzenia na dochody budżetu państwa przez jednostki gospodarki pozabudżetowej wpływów uzyskanych ze sprzedaży majątku trwałego oraz opłat z najmu i dzierżawy majątku Skarbu Państwa.

Skala stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości i ich różnorodność w poszczególnych formach gospodarki pozabudżetowej nie dają podstawy do jednoznacznie pozytywnej oceny kontrolowanej działalności pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

1.2.1. Zakłady budżetowe

Podstawę tworzenia i zasady gospodarki finansowej zakładów budżetowych określa Prawo budżetowe i wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (str. 18-20). Tryb tworzenia oraz szczegółowe zasady gospodarki finansowej zakładów budżetowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych określone zostały w zarządzeniu Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych

⁵ W trakcie kontroli gospodarki pozabudżetowej w Ministerstwie Finansów ustalono ponadto, że na dochody budżetu państwa wpłynęła kwota 15.610,2 tys.zł należna z tytułu nadwyżki środków obrotowych wynikających z rozliczenia środka specjalnego za rok 1995. Uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tego tytułu stwierdzono w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa przez Ministerstwo Finansów za 1995 r.

i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane), które wydane zostało na podstawie art. 70 ustawy - Prawo budżetowe (str. 41).

Z ustaleń kontroli wynika, że na 22 kontrolowane zakłady budżetowe tylko jeden prowadził działalność bez wymaganej decyzji (str. 41).

Mało precyzyjna i wydana z opóźnieniem była decyzja o przekształceniu czterech kontrolowanych ośrodków czasowych MSW w zakłady budżetowe. Ośrodki czasowe MSW zostały przekształcone w zakłady budżetowe decyzją Nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 maja 1992 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1992 r. W decyzji tej Minister Spraw Wewnętrznych nie wskazał adresów ośrodków wypoczynkowych (z wyjątkiem nazwy miejscowości) i nie sprecyzował źródeł przychodów (str. 41).

W 6 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów w zakresie opracowywania, zatwierdzania i zmian w planie finansowym (str. 42).

W dwóch przypadkach ustalono, że źródłem przychodów zakładu budżetowego były należności budżetowe. W jednym przypadku stwierdzono zaniżenie dochodu do opodatkowania, a tym samym należnego podatku dochodowego od osób prawnych. Również jeden zakład budżetowy nie rozliczył nadwyżki środków obrotowych na koniec 1995 r. (str. 43-44).

W 11 zakładach budżetowych (50% kontrolowanych) dokonywano zakupów towarów i usług z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (str. 45). Niektóre zakłady budżetowe w ogóle nie stosowały trybu postępowania wynikającego z ustawy o zamówieniach publicznych (str. 46).

Dwa zakłady budżetowe finansowały zakupy inwestycyjne ze środków własnych, co było niezgodne z art. 28 ustawy - Prawo budżetowe (str. 47) a trzy zakłady budżetowe nie wypełniły obowiązku dostosowania zakładowego planu kont do obowiązujących wymogów (str. 48).

Większość kontrolowanych zakładów budżetowych (16 jednostek) korzystała z dotacji budżetowych, w tym 10 otrzymało dotacje pomimo tego, że podmioty te nie były wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie zakresu i zasad udzielania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie działalności prowadzonej w formie gospodarki pozabudżetowej. Dotacje dla tych jednostek nie zostały także uwzględnione w załączniku Nr 4 do ustaw budżetowych na rok 1995 i 1996 (str. 17). W jednym przypadku stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu dotacji budżetowej, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 września 1992 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (str. 40).

W 1995 r. 6 zakładów (na 22 skontrolowane) nie zrealizowało planu dochodów, a na koniec I półrocza 1996 r. w 10 zakładach budżetowych zaawansowanie rocznego planu dochodów było niższe od wskaźnika upływu czasu. Brak należytej dbałości o dochody stwierdzono w 4 zakładach budżetowych (str. 43).

W dwóch przypadkach ustalono, że zakłady budżetowe nie w pełni realizowały zadania, do których zostały powołane (str. 40).

Nieterminowe odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne stwierdzono w 5 zakładach budżetowych (str. 48).

1.2.2. Gospodarstwa pomocnicze

Podstawę tworzenia i zasady gospodarki finansowej gospodarstw pomocniczych określa Prawo budżetowe i wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (str. 20-21). Tryb tworzenia oraz szczegółowe zasady gospodarki finansowej zakładów budżetowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych określone zostały w zarządzeniu Nr 54

Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane).

Z ustaleń kontroli wynika, że na 43 kontrolowane gospodarstwa pomocnicze 5 prowadziło działalność bez wymaganej decyzji (str. 50). Decyzje o utworzeniu 7 gospodarstw pomocniczych nie określały przedmiotu działalności oraz składników majątkowych przydzielonych gospodarstwu przez jednostkę budżetową (str. 51).

Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego jest roczny plan finansowy, zatwierdzony przez kierownika jednostki budżetowej. W 4 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych nie sporządzono takich planów, a w 5 gospodarstwach nie były one zatwierdzone (str. 53).

W 5 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych stwierdzono nieodprowadzenie do budżetu państwa uzyskanych dochodów ze sprzedaży, najmu lub dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy - Prawo budżetowe (str. 55).

W 21 gospodarstwach pomocniczych (48,8% kontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Dotyczyły one przede wszystkim wyboru niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia oraz dokumentowania podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne (str. 56).

W 8 gospodarstwach pomocniczych nie przestrzegano obowiązujących przepisów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont (str. 52).

Na 43 kontrolowane gospodarstwa pomocnicze, 36 gospodarstw (83,7%) korzystało z dotacji budżetowych, w tym 16 otrzymało dotacje pomimo tego, że podmioty te nie były wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie zakresu i zasad udzielania dotacji z budżetu państwa

na dofinansowanie działalności prowadzonej w formie gospodarki pozabudżetowej. Udział dotacji w dochodach gospodarstw pomocniczych prowadzących taką samą działalność był znacznie zróżnicowany. Świadczy to o istniejących możliwościach racjonalizacji ich działalności (str. 49-50). W 2 gospodarstwach pomocniczych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie celowości i legalności wydatkowania środków pochodzących z dotacji budżetowej (str. 57).

W 1995 r. nie zostały zrealizowane planowane dochody w 12 gospodarstwach pomocniczych spośród 43 kontrolowanych (str. 53). Złe wyniki finansowe osiągnęły w szczególności gospodarstwa pomocnicze przy szkołach rolniczych. Plan dochodów w 1995 r. nie został zrealizowany w 9 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych przy szkołach rolniczych (str. 53). W 4 przypadkach uzyskane dochody nie pokryły kosztów działalności (str. 51). Brak należytej dbałości o wysokość osiąganych dochodów stwierdzono w 3 gospodarstwach pomocniczych (str. 55).

W 3 gospodarstwach pomocniczych prowadzono działalność, która wykraczała poza zadania statutowe tych jednostek (str. 60).

W 8 gospodarstwach pomocniczych stwierdzono uchybienia w zakresie rzetelności sporządzania sprawozdawczości budżetowej (str. 59). Także w 8 gospodarstwach pomocniczych wystąpiły opóźnienia w odprowadzaniu składek na ubezpieczenia społeczne (str. 58).

1.2.3. Środki specjalne

Podstawę tworzenia i zasady gospodarki finansowej środków specjalnych określa Prawo budżetowe (art. 16 i 70), ustawy budżetowe oraz inne ustawy, a także wydane na podstawie ustaw przepisy wykonawcze (str. 22-29).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych decyzje o podjęciu działalności w formie środków specjalnych podejmują kierownicy jednostek budżetowych. W toku kontroli

ustalono, że brak było takich decyzji w 7 izbach skarbowych (na 9 skontrolowanych), w 8 kontrolowanych urzędach celnych oraz w 5 innych jednostkach, w których funkcjonowały środki specjalne (str. 63-64). Łącznie 20 na 46 kontrolowanych jednostek w tym zakresie, tj. 43,5%, nie posiadało decyzji o podjęciu działalności w formie środków specjalnych. Niektóre decyzje nie spełniały wymogów w zakresie określenia siedziby jednostki, przedmiotu działalności, źródeł przychodów i przeznaczenia rozchodów, przydzielonych środków obrotowych (str. 66-67). Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim środków specjalnych w jednostkach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

W 5 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów w zakresie opracowywania planów finansowych środków specjalnych (str. 68).

W skontrolowanych jednostkach Ministerstwa Finansów stwierdzono, że Minister Finansów dokonał rozszerzenia źródła przychodów kontrolowanego środka specjalnego o pobrane opłaty od kwot ściągniętych w trybie egzekucyjnym i wpłaconych w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych (str. 72). W 1995 r. była to kwota 15.271,8 tys.zł, co stanowiło 4,1% przychodów środka specjalnego. Ponadto w wyniku błędnej interpretacji zarządzenia Nr 12 Ministra Finansów z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania w resorcie finansów stosowano praktykę zaliczania do podstawy odpisu na środek specjalny należności podatkowych zapłaconych w wyniku wysyłanych upomnień (str. 71).

W 1995 r. nie został zrealizowany plan dochodów 5 kontrolowanych środków specjalnych (str. 69). W 7 jednostkach dokonywano wydatków ze środków specjalnych z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (str. 76).

Nie wszystkie środki specjalne realizowały w pełni cele jakie zostały przed nimi postawione. Uwagi dotyczące celowości odnoszą się zwłaszcza do

wydatkowania środków specjalnych w Ministerstwie Finansów i Głównym Urzędzie Ciel. Z ustawy o urzędzie Ministra Finansów i ustawy Prawo celne wynika, że środki specjalne winny być przeznaczone na usprawnienie funkcjonowania aparatu skarbowego i organów celnych oraz na premie dla pracowników. Kontrola wykazała, że środki specjalne były w przeważającej mierze przeznaczane na premie dla pracowników. W Ministerstwie Finansów w 1995 r. na premie dla pracowników (wraz z pochodnymi) przeznaczono 85,2% ogólnej kwoty wydatków ze środka specjalnego, a w I półroczu 1996 r. - 87,1%. W Głównym Urzędzie Ciel w 1995 r. na premie (wraz z pochodnymi) dla pracowników przeznaczono 76,6% wydatków środka specjalnego, a w I półroczu 1996 r. - 92,9% (str. 73). Dane wykazywane w sprawozdaniach finansowych środków specjalnych były w 5 przypadkach niezgodne z ewidencją księgową (str. 76). Nieterminowe odprowadzanie składek przy wypłacie premii ze środków specjalnych stwierdzono w 5 kontrolowanych jednostkach (str. 75).

1.3. Uwagi i wnioski

1.3.1. Uwagi i wnioski NIK, przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyły:

- wydania odpowiednich decyzji w sprawie zalegalizowania już funkcjonujących form gospodarki pozabudżetowej,
- dokonania odpowiednich zmian i uzupełnień w już wydanych decyzjach w zakresie przedmiotu działania, źródeł przychodów i przeznaczenia rozchodów jednostek gospodarki pozabudżetowej,
- zwiększenia nadzoru i kontroli nad gospodarką pozabudżetową przez kierowników jednostek budżetowych,
- przekazania do budżetu państwa środków finansowych pochodzących ze sprzedaży i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa,

- dokonania zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowego rozliczenia nadwyżek środków obrotowych,
- wprowadzenia ewidencji księgowej i planów kont spełniających wymogi ustawy o rachunkowości,
- terminowego i rzetelnego opracowywania planów finansowych i sprawozdawczości budżetowej,
- terminowego opłacania składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych,
- egzekwowania należności od odbiorców, w tym poprzez naliczanie odsetek za nieterminowe uiszczanie opłat,
- przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów wnioskowano o:

- wprowadzenie zmian w zarządzeniu Nr 12 z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania, poprzez wyeliminowanie z § 3 postanowień, że źródłem przychodu są pobrane od wierzycieli obcych wpłaty w wysokości 5% od kwot ściągniętych w trybie egzekucyjnym a także wpłaconych w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych,
- zaniechania stosowania praktyki zaliczania do podstawy odpisu na środek specjalny całości kwot, wraz z odsetkami, uzyskanych w wyniku wystawiania przez urzędy skarbowe upomnień.

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa GUC wnioskowano o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia pełnej zgodności przepisów wewnętrznych w zakresie środków specjalnych z przepisami ogólnie obowiązującymi, w tym pilne wydanie decyzji w sprawie finansowania działalności administracji celnej ze środków specjalnych.

1.3.2. Wyniki obecnej kontroli potwierdzają potrzebę wprowadzenia odpowiednich zmian w przepisach wykonawczych do obecnie obowiązującej

ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, określających zakres i zasady przyznawania dotacji budżetowych na dofinansowanie działalności prowadzonej w formie gospodarki pozabudżetowej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów powinien niezwłocznie przygotować odpowiednie nowelizacje:

- wydanego na podstawie art. 16 ust. 4 pkt 1 prawa budżetowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie zakresu i zasad udzielania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie działalności prowadzonej w formie gospodarki pozabudżetowej (Dz.U. Nr 44, poz. 193 i z 1993 r. Nr 91, poz. 419),
- wydanego na podstawie art. 16 ust. 5 prawa budżetowego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 września 1992 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz.U. Nr 75, poz. 372 i z 1993 r. Nr 121, poz. 538),

które obejmują zakres dotacji budżetowych inny, niż ustalany w ustawach budżetowych na poszczególne lata. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, upoważnienie zawarte w prawie budżetowym mogłoby być rozumiane jako obowiązek określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla gospodarki pozabudżetowej w sposób nie związany z treścią kolejnych ustaw budżetowych, jednak jedynie wówczas, gdyby rozporządzenie wykonawcze nie wskazywało imiennie jednostek objętych dotowaniem, lecz zawierało ogólne przepisy, mogące mieć zastosowanie w każdym przypadku przyznania ustawą budżetową dotacji dla gospodarki pozabudżetowej w określonej części budżetu.

1.3.3. Najwyższa Izba Kontroli proponuje rozważenie potrzeby wprowadzenia zmian w wydanym na podstawie art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych (Dz.U. Nr 42, poz. 184 ze zm.). Potrzebę takich zmian mogą uzasadnić stwierdzone w toku kontroli naruszenia ww. rozporządzenia w zakresie wydawania decyzji

o podjęciu finansowania działalności w formie środków specjalnych stosownie do ustawy o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych, ustawy - Prawo celne i innych ustaw szczególnych. Stwierdzona znaczna liczba naruszeń wymogu ww. rozporządzenia, aby decyzje o podjęciu działalności w formie środków specjalnych podejmowali kierownicy jednostek budżetowych, skłania Najwyższą Izbę Kontroli do wniosku o ewentualną zmianę trybu tworzenia środków specjalnych, dla uniknięcia uzasadnionego obecnie zarzutu nielegalności działania.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

2.1. Podstawy prawne funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej w zakresie objętym kontrolą

Podstawą tworzenia gospodarki pozabudżetowej jest art. 16 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁶, który stanowi, że działalność gospodarcza podejmowana w celu realizacji zadań państwowych jednostek organizacyjnych może być prowadzona w formie gospodarki pozabudżetowej, jeżeli koszty tej działalności pokrywane są z uzyskiwanych dochodów własnych.

Ponadto działalność ta zgodnie z Prawem budżetowym może być dotowana.

Dotacje muszą jednak mieć charakter dotacji przedmiotowych, to znaczy przyznawanych według z góry określonych stawek na jednostkę produkcji lub usług świadczonych przez dotowany zakład. Dotacje te mogą być przyznawane jednostkom wymienionym w wydanym na podstawie Prawa budżetowego rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie zakresu i zasad udzielania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie działalności prowadzonej w formie gospodarki pozabudżetowej⁷.

W ustawie budżetowej na rok 1995 w art. 21 i ustawie budżetowej na rok 1996 w art. 18 zostały ustalone dotacje dla rolnictwa i na ogrzewanie warsztatów szkolnych gospodarstw pomocniczych szkół rolniczych, które nie są wymienione w cytowanym wyżej rozporządzeniu. Z dotacji tych korzystały Wojewódzkie Biura Geodezji i Terenów Rolnych, Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza i gospodarstwa pomocnicze przy szkołach rolniczych. Kwoty tych dotacji nie były również ujęte w załączniku nr 4 do ustaw budżetowych na rok 1995 i 1996.⁸

⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.; Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344; Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390; Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402; Nr 106, poz. 496; Nr 132, poz. 621.

⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 193 i z 1993 r. Nr 91, poz. 419.

⁸ Na niespójność przepisów w tym zakresie NIK zwracała uwagę już w 1994 r.; patrz "Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczące obowiązującego systemu prawnego", Przegląd Sejmowy nr 2/94.

Stosownie do upoważnienia wynikającego z art. 16 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe, Minister Finansów uregulował gospodarkę pozabudżetową rozporządzeniami z dnia 8 maja 1991 r.: w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych⁹, w sprawie zakładów budżetowych¹⁰, w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych¹¹.

2.1.1. Zakłady budżetowe.

Zakład budżetowy jest podstawową formą prowadzenia gospodarki pozabudżetowej. Podstawę tworzenia i zasady gospodarki finansowej zakładów budżetowych określa Prawo budżetowe i wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych.

Zakład budżetowy jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, nie posiada osobowości prawnej. Jest tworzony decyzją dysponenta części budżetowej. Przy tworzeniu zakładu budżetowego określa się między innymi przedmiot jego działania, źródła przychodów, przeznaczenie rozchodów, a także początkowy stan jego środków obrotowych.

Stosownie do ### 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy, obejmujący przychody i rozchody oraz stan środków obrotowych i rozliczeń z budżetem. Plan ten zatwierdza kierownik zakładu z zachowaniem kwot wpłat do budżetu dotacji z budżetu, wynagrodzeń i innych wydatków, których wysokość określona została dyrektywnie na podstawie odrębnych przepisów. Zasady opracowania planów finansowych zakładów budżetowych oraz wzory tych planów regulują przepisy dotyczące opracowania projektu budżetu państwa.

Planowany stan środków obrotowych na koniec roku nie może przekraczać normatywu zapasów materiałów powiększonego nie więcej niż o 1/12 część

⁹ Dz.U. z 1991 r. Nr 42, poz. 184; z 1993 r. Nr 38, poz. 166.

¹⁰ Dz.U. z 1991 r. Nr 42, poz. 183.

rocznych planowanych kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (###6 rozporządzenia).

Zakład budżetowy planuje jako wpłatę do budżetu różnicę między sumą planowanych przychodów powiększonych o planowany stan środków obrotowych na początek roku a sumą planowanych rozchodów powiększonych o planowany stan środków obrotowych na koniec roku (§ 7 rozporządzenia).

Wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych są przekazywane do budżetu co kwartał w terminie 20 dni po zakończeniu kwartału, a za IV kwartał zaliczkowo w terminie do dnia 20 grudnia. Różnica między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych na koniec roku zakład budżetowy wpłaca do budżetu w terminie 5 dni po przyjęciu rocznego sprawozdania finansowego.

W planie finansowym zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku lub mogą być realizowane wyższe od planowanych przychody i rozchody bez zmiany planu, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji z budżetu (§ 9 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, inwestycje zakładów budżetowych są finansowane ze środków budżetu państwa. Inwestycje te mogą być finansowane również ze środków pozabudżetowych w zakresie określonym w przepisach dotyczących tych środków.

2.1.2. Gospodarstwa pomocnicze.

Gospodarstwo pomocnicze stanowi formę gospodarki pozabudżetowej zbliżoną do zakładu budżetowego.

Charakter gospodarstw pomocniczych określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.

¹¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 42, poz. 185.

Gospodarstwa pomocnicze są tworzone przede wszystkim w tych przypadkach, gdy w ramach jednostki budżetowej istnieją komórki organizacyjne prowadzące oprócz wypełniania zadań na rzecz swojej jednostki macierzystej - również uboczną działalność gospodarczą, która może być związana z podstawowymi funkcjami jednostki budżetowej.

Zasadą jest, że gospodarstwo pomocnicze nie może czerpać zysków z usług świadczonych macierzystej jednostce, a więc kalkulacja ceny za jaką gospodarstwo pomocnicze sprzedaje swe usługi jednostce macierzystej, może obejmować wyłącznie rzeczywiście poniesione koszty.

Gospodarstwo pomocnicze tworzy się na podstawie decyzji kierownika jednostki budżetowej - jeżeli koszty działalności gospodarstwa pokrywane będą w pełni z dochodów własnych uzyskiwanych ze sprzedaży produkcji lub usług (### 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia). W przypadku dotowania gospodarstwa pomocniczego z budżetu państwa taką decyzję podejmuje dysponent części budżetowej w zakresie podległych jednostek budżetowych na wniosek kierownika jednostki budżetowej (### 2 rozporządzenia).

Istotą tej decyzji jest określenie przedmiotu działalności wyodrębnionej z zakresu działalności jednostki budżetowej oraz składniki majątkowe przydzielone gospodarstwu przez jednostkę budżetową. Jednostka budżetowa może utworzyć więcej niż jedno gospodarstwo pomocnicze (### 2 ust. 4 rozporządzenia).

Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego jest roczny plan finansowy, obejmujący przychody, rozchody, rachunek wyników, stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem (### 6 ust. 1 rozporządzenia). Plan ten zatwierdza kierownik jednostki budżetowej z zachowaniem kwot wpłat do budżetu (### 6 ust. 3 rozporządzenia).

Zysk gospodarstwa pomocniczego przeznaczony jest w 50% na wpłatę do budżetu, w 50% na potrzeby własne gospodarstwa (§ 9 rozporządzenia).

Gospodarstwo pomocnicze, którego plan finansowy przewiduje wpłatę zysku do budżetu, dokonuje tej wpłaty co kwartał w wysokości wynikającej z faktycznie

osiągniętego zysku, a za IV kwartał zaliczkowo w wysokości wpłaty za III kwartał. Wpłaty za pierwsze trzy kwartały dokonuje się w terminie 20 dni po zakończeniu każdego kwartału, a za IV kwartał - w terminie do dnia 20 grudnia. Ostatecznej rocznej wpłaty z zysku do budżetu dokonuje się w ciągu 5 dni po przyjęciu rocznego sprawozdania finansowego przez jednostkę nadrzędną. Nadpłacona kwota zaliczkowych wpłat z zysku do budżetu podlega zaliczeniu na poczet wpłat roku następnego lub zwrotów w terminie 5 dni od złożenia wniosku o jej zwrot (### 10 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe, inwestycje gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych są finansowane jako inwestycje tych jednostek budżetowych.

2.1.3. Środki specjalne.

Środki specjalne jednostek budżetowych są to wyodrębnione środki pieniężne pochodzące ze ściśle określonych źródeł i przeznaczone na określone cele. Wyodrębnienie to ma jedynie charakter funduszowy. Dochody, dzięki którym tworzone są środki specjalne, pochodzą z niewyodrębnionej organizacyjnie działalności ubocznej lub z części działalności podstawowej i mogą być przeznaczone na finansowanie tej działalności.

2.1.3.1. Środki specjalne tworzone zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe oraz unormowaniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 maja 1992 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe, działalność gospodarcza podejmowana w celu realizacji zadań państwowych jednostek organizacyjnych może być prowadzona w formie gospodarki pozabudżetowej, jeżeli koszty tej działalności pokrywane są z uzyskiwanych dochodów własnych. Przepis art. 16 ust. 2 pkt 2 Prawa budżetowego, jako rozwinięcie powołanej powyżej zasady, stanowi, że

działalność uboczna lub część podstawowej działalności państwowej jednostki budżetowej, nie wyodrębniona organizacyjnie z tej jednostki może być finansowana z dochodów uzyskiwanych z tej działalności, zwanych dalej środkami specjalnymi.

Realizując postanowienia art. 16 ust. 6 ustawy Prawo budżetowe, Minister Finansów w § 2 rozporządzenia z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych enumeratywnie wymienił źródła dochodów, z których mogą być tworzone środki specjalne. Wykaz rodzajów dochodów, które mogą być traktowane jak środki specjalne zawiera (po nowelizacji rozporządzenia w 1993 r.) dziewięć pozycji:

- 1) odpłatności za prowadzoną działalność w zakresie produkcji i usług,
- 2) wpłaty jednostek uczestniczących we wspólnych (scentralizowanych) akcjach gospodarczych,
- 3) wpłaty części zysku gospodarstw pomocniczych tworzonych przy szkołach, zespołach ekonomiczno-administracyjnych szkół, jednostkach więziennictwa, zakładach dla nieletnich, internatach, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, zakładach służby zdrowia, w parkach narodowych, jeżeli celem działalności tych środków specjalnych jest finansowanie poprawy warunków lub wyżywienia w tych jednostkach,
- 4) dobrowolne wpłaty i dary,
- 5) dodatkowe wpływy należności budżetowych i zwroty nadmiernie pobranych dotacji, uzyskane w wyniku bezpośredniego działania izb i urzędów skarbowych oraz środki pochodzące z pobieranej od wierzycieli opłaty w wysokości 5% od kwot ściągniętych w trybie egzekucyjnym, a także wpłacone w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych,
- 6) opłaty za czynności egzekucyjne urzędów skarbowych i opłaty manipulacyjne,
- 7) część opłat za czynności egzekucyjne komorników sądowych i nadwyżek ryczałtów kancelaryjnych, w wysokości odpowiadającej należnym komornikom wynagrodzeniem prowizyjnym wraz z pochodnymi,

- 8) nie wykorzystane wydatki budżetowe określone przez Radę Ministrów,
- 9) inne dochody, ustawowo określone.

Decyzje o podjęciu (lub zaniechaniu) finansowania działalności w formie środków specjalnych podejmują kierownicy jednostek budżetowych (jedynie w przypadku konieczności stosowania dopłat z budżetu do tej działalności - wymagana jest zgoda dysponenta części budżetowej).

Generalną zasadą funkcjonowania form gospodarki pozabudżetowej jest - zgodnie z normą art. 16 ust. 1 Prawa budżetowego - finansowanie kosztów działalności z uzyskiwanych z niej dochodów, a nie osiąganie zysków.

W przypadku środków specjalnych (formy organizacyjnie nie wyodrębnionej) rozliczeniu z budżetem podlega nadwyżka środków obrotowych (różnica między planowanym stanem środków obrotowych na początek roku i planowanymi przychodami, a planowanymi rozchodami i normatywnym stanem środków obrotowych na koniec roku; wymieniony normatywny stan środków obrotowych nie może przekraczać jednomiesięcznych planowanych kosztów działalności).

Ustawa Prawo budżetowe w art. 70 ust. 1 upoważniła Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Finansów do ustalenia m.in. szczegółowych zasad gospodarki finansowej podległych tym ministrom państwowych jednostek budżetowych i jednostek gospodarki pozabudżetowej. W resortach: spraw wewnętrznych i obrony narodowej, na podstawie zarządzeń¹² wydanych w porozumieniu z Ministrem Finansów, funkcjonują środki specjalne, dla których ustalone zostały szczególne zasady gospodarki finansowej. Środkami specjalnymi objęto między innymi działalność w zakresie:

- administracji budynków mieszkalnych w MSW,
- zakwaterowania w hotelach, internatach i bursach,
- działalności kulturalno-oświatowej i sportowej,
- sezonowych ośrodków wypoczynkowych,

¹² Zarządzenia zostały omówione w rozdziale II informacji pkt 3.3 - Środki specjalne str. 38-39

- kolonii i obozów,
- wydawnictw własnych,
- ubocznej działalności gospodarczej,
- usług szkoleniowych na rzecz innych armii,
- usług lotniczych, morskich i innych specjalistycznych świadczeń wojskowych,
- wpłat z podziału zysku gospodarstw i zakładów na środki specjalne będące wynikiem obowiązkowego trybu rozliczania jednostek gospodarki pozabudżetowej.

2.1.3.2. Środki specjalne tworzone na podstawie postanowień ustaw budżetowych (w zakresie objętym kontrolą)

W art. 47 ustawy budżetowej na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r.¹³ postanowiono, że dochody uzyskane ze sprzedaży lub likwidacji sprzętu stanowiącego wyposażenie jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i jednostek służby więziennej, przeznacza się w 95% na pokrycie kosztów sprzedaży lub likwidacji oraz na zakup nowego sprzętu, materiałów i sprzętu na odtworzenie rezerw, a w 5% przekazuje się do budżetu państwa.

Podobnie ustawa budżetowa na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r.¹⁴ w art. 42 upoważnia do przekazania dochodów uzyskanych ze sprzedaży lub likwidacji sprzętu stanowiącego wyposażenie jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz jednostek służby więziennej, a także materiałów i sprzętu, stanowiących rezerwy państwowe specjalistyczne w 95% na pokrycie kosztów sprzedaży lub likwidacji oraz na zakup nowego sprzętu, materiałów i sprzętu na odtworzenie rezerw i na poprawę warunków magazynowania rezerw, a w 5% na dochody budżetu państwa.

¹³ Dz.U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141.

¹⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 19, poz. 87.

2.1.3.3. Środki specjalne tworzone na podstawie postanowień innych ustaw (w zakresie objętym kontrolą), w tym na podstawie:

- ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych¹⁵, w której, w art. 9a ust. 1 określono, że środki finansowe w wysokości 20% dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania organów i urzędów podległych Ministrowi Finansów oraz na premie dla pracowników tych organów i urzędów, a w szczególności dla pracowników, którzy przyczynili się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów. Poza tym w art. 9a ust. 2 zobowiązano Ministra Finansów do określenia, jakie rodzaje wpływów budżetowych uznaje się za dodatkowe w rozumieniu ust. 1, a także sposobu ich rozdysponowania oraz zasady przyznawania premii¹⁶.
- ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne¹⁷.

W art. 70 ust. 4 postanowiono, że środki finansowe uzyskane z opłat, o których mowa w ust. 1-3, a także 30% kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi Głównego Urzędu Cei, a w szczególności dla tych, którzy przyczynili się bezpośrednio do wykrycia przestępstw lub wykroczeń celnych i dewizowych. Środkami finansowymi, o których mowa w art. 70 ust. 1-3 Prawa celnego, są opłaty za wydawanie pozwolenia, opłaty depozytowe za przechowywanie towarów celnych w depozycie urzędu celnego,

¹⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511, z 1995 r. Nr 142, poz. 702, z 1996 r. Nr 106, poz. 489.

¹⁶ Ustawa o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych została uchylona ustawą z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 489) z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1997 r. W nowej ustawie postanowienia, o których mowa wyżej powtórzono w art. 7: "środki finansowe w wysokości 20% dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych resortu finansów, z wyłączeniem przedsiębiorstw oraz na premie dla pracowników podległych Ministrowi Finansów, a w szczególności dla pracowników, którzy przyczynili się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów. Minister Finansów określa, w drodze zarządzenia, rodzaje wpływów budżetowych, które uznaje się za dodatkowe w rozumieniu ust. 1, a także sposób ich rozdysponowania oraz zasady przyznawania premii".

¹⁷ Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312, z 1995 r. Nr 85, poz. 427 i Nr 87, poz. 434; z 1996 r. Nr 106, poz. 496.

opłaty manipulacyjne za wykonywanie czynności kontroli celnej, opłaty manipulacyjne dodatkowe za niewykonanie w terminie obowiązków celnych. Ponadto art. 70 ust. 6 stanowi, że Prezes Głównego Urzędu Cei określi sposób rozdysponowania środków, o których mowa w ust. 4 oraz zasady przyznawania premii.

- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸. Z art. 40a wynika, że "Opłaty pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 13 ust. 2 oraz opłaty i kary określone w art. 40 ust. 4, stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg, przeznaczonych na utrzymanie dróg. Wymienione wyżej dochody środka specjalnego stanowią opłaty pobierane za przeprawy promowe na drogach publicznych, przejazdy po drogach publicznych pojazdów samochodowych o gabarytach i ciężarze przekraczających dopuszczalne normy, za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach, za zajęcie pasa drogowego i za umieszczenie w nim urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem dróg oraz kary pieniężne za niedotrzymanie warunków określonych w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego,
- ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego¹⁹, w której w art. 18 określono, że wpływy uzyskane z opłat, o których mowa w art. 15 i 16, przekazywane są na wyodrębniony rachunek Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych z przeznaczeniem na budowę autostrad i dróg ekspresowych. Opłaty o których mowa w art. 15 i 16 pobierane są z tytułu udzielania koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, zezwoleń zagranicznych na przewozy jednorazowe lub okresowe przewozy wielokrotne, opłat drogowych uiszczanych przez zagraniczne podmioty gospodarcze, wykonujące międzynarodowy transport drogowy na terytorium RP pojazdami zarejestrowanymi za granicą,

¹⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 60, z 1988 r. Nr 19, poz. 132, z 1989 r. Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1991 r. Nr 75, poz. 332, z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i z 1994 r. Nr 127, poz. 627.

¹⁹ Dz.U. Nr 75, poz. 332 i z 1992 r. Nr 75, poz. 369.

- ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁰. W ustawie tej w art. 60 postanowiono, że "ściągnięte kwoty z tytułu kar pieniężnych są przychodami środków specjalnych będących w dyspozycji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, z przeznaczeniem na ochronę środowiska morskiego i żywych zasobów morza".

Przychody środków specjalnych stanowią kary pieniężne wymierzone armatorowi statku, który podczas przebywania w polskich obszarach morskich narusza postanowienia tej ustawy oraz kary pieniężne wynikające z postanowień ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zniszczeniu morza przez statki²¹ i ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim²²,

- ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²³. W art. 13a ust. 1 postanowiono, że środki finansowe w wysokości 20% wpływów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw przeciwko mieniu, gospodarczych i skarbowych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania Policji i nagrody dla policjantów, którzy przyczynili się bezpośrednio do ujawnienia tych przestępstw,
- ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁴, w której zgodnie z art. 39 "środki finansowe przekazane Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej na podstawie przepisu art. 35 ust. 2 i art. 38 ust. 1 przeznaczone są wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej, w tym na cele wynikające z przepisu art. 28 ust. 6, art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 1".

Środki finansowe, stanowiące dochody środka specjalnego pochodzą z prowadzonego przez Państwową Straż Pożarną odpłatnego szkolenia pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, tj. zakładowej straży pożarnej, zakładowej służby ratowniczej, gminnej zawodowej straży pożarnej, terenowej służby ratowniczej oraz członków ochotniczej straży pożarnej, a także

²⁰ Dz.U. Nr 32, poz. 131, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, z 1995 r. Nr 7, poz. 31 i Nr 47, poz. 243 i z 1996 r. Nr 34, poz. 145.

²¹ Dz.U. Nr 47, poz. 243.

²² Dz.U. Nr 34, poz. 145.

²³ Dz.U. Nr 30, poz. 179, z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 107, poz. 461, z 1992 r. Nr 54, poz. 254, z 1994 r. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 34, poz. 163 i Nr 104, poz. 515 oraz z 1996 r. Nr 59, poz. 269 i Nr 106, poz. 496.

wpływów (10%) uzyskanych przez instytucje ubezpieczeniowe z tytułu obowiązkowych składek ubezpieczeniowych pobieranych za ubezpieczenie od ognia.

Z ustawy wynika, że środki te mogą być przeznaczone na cele ochrony przeciwpożarowej, w tym okresowe bezpłatne badania lekarskie członków Ochotniczej Straży Pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych i finansowanie niektórych kosztów funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej (zakładowej straży pożarnej, zakładowej służby ratowniczej, gminnej zawodowej straży pożarnej, terenowej służby ratowniczej, ochotniczej straży pożarnej i innych jednostek ratowniczych).

2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych państwowej gospodarki pozabudżetowej

Państwowa gospodarka pozabudżetowa jest częścią sektora publicznego realizującego zadania objęte budżetem państwa²⁴.

Do państwowych jednostek sektora publicznego zaliczamy:

- jednostki budżetowe,
- gospodarkę pozabudżetową,
- fundusze celowe.

Państwowa jednostka budżetowa charakteryzuje się tym, że swoje wydatki pokrywa ze środków otrzymanych z budżetu państwa, a pobrane dochody przekazuje na rachunek dochodów budżetowych. Państwowa jednostka budżetowa nie może przekroczyć przyznanego jej limitu wydatków nawet wtedy, gdy zrealizuje dochody wyższe od planowanych.

²⁴ Dz.U. Nr 81, poz. 351, z 1994 r. Nr 27, poz. 96 i Nr 89, poz. 414 i z 1996 r. Nr 106, poz. 496.

²⁵ Sektor publiczny - część gospodarki narodowej, na którą składają się państwowe i gminne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz państwowe fundusze celowe. Taka definicja sektora publicznego stosowana jest w Ministerstwie Finansów przy zestawianiu bilansu finansów

Istotą gospodarki pozabudżetowej jest pokrywanie wydatków z własnych dochodów i rozliczanie się z budżetem przez wpłatę określonej części uzyskanej nadwyżki środków obrotowych lub zysku. Ustalone dla gospodarki pozabudżetowej limity wydatków mogą być przekroczone, jeżeli nie spowoduje to zmniejszenia planowanej wpłaty do budżetu. W określonych przypadkach gospodarka pozabudżetowa może być dotowana z budżetu państwa. Stosowane są następujące formy gospodarki pozabudżetowej:

- zakład budżetowy, który jest państwową jednostką organizacyjną,
- gospodarstwo pomocnicze, które jest wyodrębnioną organizacyjnie częścią państwowej jednostki budżetowej,
- środek specjalny, który jest wyodrębnionym rodzajem działalności państwowej jednostki budżetowej i funkcjonuje w postaci osobnego rachunku środków pieniężnych.

Głównym źródłem dochodów osiągniętych w gospodarce pozabudżetowej jest sprzedaż produktów i usług. W poszczególnych formach gospodarki pozabudżetowej są jednak takie, którym odrębnymi przepisami określono inne źródła dochodów.

Trzecim rodzajem państwowych jednostek sektora publicznego są państwowe fundusze celowe, które zostały utworzone na podstawie ustaw w celu finansowania określonych zadań państwowych za pomocą wyodrębnionych z budżetu państwa dochodów.

Ogólne kwoty dochodów i wydatków poszczególnych form gospodarki pozabudżetowej w badanym okresie, z uwzględnieniem dotacji budżetowych oraz wpłaty nadwyżek do budżetu, przedstawiono w poniższej tabeli:

(mln zł)

Wyszczególnienie	1995 r.		1996 r.		3:2	5:4
	ustawa budżetowa	wykonanie	ustawa budżetowa	wykonanie I półrocze	%	%
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem gospodarka pozabudżetowa						
1. Dochody	3.248,4	4.261,2	3.994,3	3.371,3	131,2	84,4
w tym: dotacja z budżetu	336,0	335,3	398,9	178,1	99,8	44,6
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	2.964,9	3.770,8	3.795,8	2.289,4	127,2	60,3
3. Wpłaty do budżetu	63,3	80,7	45,9	16,6	127,5	36,2
I. Zakłady budżetowe						
1. Dochody	909,6	1.117,4	1.074,3	1.252,1	122,8	116,6
w tym: dotacja z budżetu	258,2	259,0	311,0	133,2	100,3	42,8
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	701,1	878,6	887,1	431,5	125,3	48,6
3. Wpłaty do budżetu	7,1	19,4	15,8	1,6	273,2	10,1
II. Gospodarstwa pomocnicze						
1. Dochody	868,8	1.166,4	1.187,7	821,1	134,3	69,1
w tym: dotacja z budżetu	77,7	75,8	87,9	44,9	97,6	51,1
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	843,9	1.060,1	1.168,4	728,0	125,6	62,5
3. Wpłaty do budżetu	8,8	4,7	3,1	-	53,4	-
III. Środki specjalne						
1. Dochody	1.470,0	1.977,4	1.732,3	1.298,1	134,5	74,9
w tym: dotacja z budżetu	0,1	0,5	-	-	500,0	-
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	1.419,9	1.832,1	1.740,3	1.129,9	129,0	64,9
3. Wpłaty do budżetu	47,4	56,6	27,1	15,0	119,4	55,4

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 1995 r., Rada Ministrów, 1996; wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 1995 r. państwowa gospodarka pozabudżetowa osiągnęła dochody w kwocie 4.261,2 mln zł. Na 1996 r. dochody gospodarki pozabudżetowej zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 3.994,3 mln zł, co stanowi 93,7% wykonania w 1995 r. Zaawansowanie realizacji dochodów w stosunku do ustawy budżetowej po sześciu miesiącach 1996 r. wyniosło 84,4%.

Dotacje budżetowe dla gospodarki pozabudżetowej w 1995 r. wyniosły 335,3 mln zł. Na 1996 r. zaplanowano dotacje w kwocie 398,9 mln zł, co oznacza wzrost do wykonania w 1995 r. o 19,0%. Dla zakładów budżetowych przewidziano dotacje w kwocie 311,0 mln zł²⁶, a dla gospodarstw pomocniczych w kwocie 87,9 mln zł.

Wydatki zrealizowane w 1995 r. wyniosły 3.770,8 mln zł. Na 1996 r. zaplanowano wydatki w kwocie 3.795,8 mln zł, tj. o 0,6% wyższe od wykonania w 1995 r. Zaawansowanie wydatków w stosunku do ustawy budżetowej po sześciu miesiącach 1996 r. wyniosło 60,3%.

Z roku na rok wpłaty do budżetu państwowej gospodarki pozabudżetowej są coraz niższe. Na 1996 r. zaplanowano wpłatę do budżetu w kwocie 45,9 mln zł, co stanowi 56,9% wykonania w 1995 r. W I półroczu 1996 r. wpłaty do budżetu wyniosły 16,6 mln zł, tj. 36,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

2.2.1. Zakłady budżetowe

Zgodnie z ustawą budżetową w 1996 r. zakłady budżetowe mają osiągnąć dochody w kwocie 1.074,3 mln zł, co stanowi 96,1% wykonania w 1995 r. Wydatki zakładów budżetowych w 1996 r. wyniosą 887,3 mln zł i będą wyższe o 1,0% od wykonania w 1995 r.

Dotacje budżetowe dla zakładów budżetowych w 1996 r. wyniosą 311 mln zł i wzrosną w stosunku do 1995 r. o 20,0%. Z dotacji tych skorzystają:

- Agencja Rynku Rolnego w kwocie 288 mln zł (84,3% dochodów) na skup interwencyjny produktów rolnych oraz gospodarkę rezerwami państwowymi,
- Centralny Ośrodek Sportu w kwocie 10,5 mln zł (33,0% dochodów) oraz wojewódzkie ośrodki sportu i rekreacji w kwocie 3,0 mln zł na częściowe dofinansowanie kosztów utrzymania obiektów i urządzeń sportowych (w przypadku COS - także komórek odnowy biologicznej, pomiaru czasu i pomocy audiowizualnej),
- Polska Agencja Prasowa w kwocie 6,2 mln zł (23,7% dochodów),
- placówki wypoczynku dla dzieci i młodzieży w kwocie 3,3 mln zł, z tego: część 33 Ministerstwo Edukacji Narodowej - 3.000 tys.zł, część 36 Ministerstwo Sprawiedliwości - 275 tys.zł.

Największe dochody ustalono dla:

- | | |
|--|-----------------|
| - zakładów obsługi rolnictwa, | - 269,5 mln zł, |
| - zakładów funkcjonujących w resorcie obrony narodowej | - 130,4 mln zł, |
| - Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej | - 56,1 mln zł. |

Wpłaty zakładów budżetowych do budżetu mają wynieść 15,8 mln zł, w tym Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna - 15,6 mln zł.

2.2.2. Gospodarstwa pomocnicze

Zgodnie z ustawą budżetową w 1996 r. gospodarstwa pomocnicze mają osiągnąć dochody w kwocie 1.187,7 mln zł, tj. o 1,8% wyższe niż w 1995 r. Wydatki gospodarstw pomocniczych w 1996 r. wyniosą 1.168,4 mln zł i będą wyższe o 19,6% od wykonania w 1995 r.

²⁶ Zakłady budżetowe korzystają też z dotacji dla rolnictwa. Np. Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza otrzymała w 1995 r. na ten cel 7,2 mln zł.

Dotacje budżetowe dla gospodarstw pomocniczych w 1996 r. mają wynieść 87,9 mln zł i wzrosną w stosunku do 1995 r. o 10,2%. Z dotacji budżetowej skorzystają przede wszystkim:

- gospodarstwo zajmujące się obrotem rezerwami państwowymi (cz. 13 - Ministerstwo Przemysłu i Handlu) - 75,0 mln zł,
- warsztaty szkolne, korzystające z dotacji do ogrzewania zajmowanych pomieszczeń (cz. 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej) - 6,3 mln zł,
- gospodarstwa działające przy parkach narodowych (cz. 28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) - 2,4 mln zł.

Największe dochody osiągną gospodarstwa pomocnicze podległe następującym resortom:

- | | |
|---------------------------------------|-----------------|
| - obrony narodowej | - 204 mln zł, |
| - edukacji narodowej | - 119,5 mln zł, |
| - przemysłu i handlu | - 124,7 mln zł, |
| - rolnictwa i gospodarki żywnościowej | - 81,8 mln zł, |
| - sprawiedliwości | - 69,7 mln zł, |
| - spraw wewnętrznych | - 41,8 mln zł. |

Gospodarstwa pomocnicze działające przy jednostkach podległych wojewodom osiągną przychody w kwocie 273,6 mln zł.

Wpłaty nadwyżek gospodarstw pomocniczych w 1996 r. mają wynieść 3,1 mln zł, w tym:

- gospodarstwo pomocnicze przy Urzędzie Rady Ministrów - 1.050 tys.zł,
- Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego, gospodarstwa pomocnicze jednostek drogownictwa i gospodarstwa przy Urzędach Wojewódzkich - 953 tys.zł.

2.2.3. Środki specjalne

Zgodnie z ustawą budżetową w 1996 r. środki specjalne mają osiągnąć dochody w kwocie 1.732,3 mln zł, tj. 87,6% wykonania w 1994 r. Źródłem dochodów będą wyłącznie dochody własne. Wydatki środków specjalnych wyniosą 1.740,3 mln zł i będą niższe o 5,0% od wykonania w 1995 r.

Wpłaty nadwyżek środków specjalnych do budżetu w 1996 r. mają wynieść 27,1 mln zł w tym w: Ministerstwie Finansów - 20,2 mln zł, Ministerstwie Obrony Narodowej - 2,7 mln zł, budżetach wojewodów - 3,5 mln zł. Wpłaty nadwyżek w 1996 r. będą o 52,2% niższe niż w 1995 r.

Największe dochody w 1996 r. dotyczą środków specjalnych następujących jednostek:

- Ministerstwa Finansów - 467,1 tys.zł, pochodzące m.in. z dodatkowych wpływów należności budżetowych i zwrotów nadmiernie pobranych dotacji, uzyskanych w wyniku bezpośredniego działania izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, z pobranych od wierzycieli opłat w wysokości 5% od kwot ściągniętych, a także wpłaconych w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych,
- Ministerstwa Edukacji Narodowej - 206,9 mln zł, pochodzące z opłat za korzystanie z placówek opiekuńczo-wychowawczych, wynajmu sal i pomieszczeń szkolnych osobom prawnym i fizycznym oraz z innych uzyskiwanych dochodów, z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży składników majątkowych,
- działu ochrona zdrowia - 422,3 mln zł, pochodzące głównie z odpłatnie wykonywanych usług medycznych na rzecz cudzoziemców i osób nie uprawnionych do bezpłatnego leczenia, z opłat za badania laboratoryjne dla osób nie posiadających skierowań, za badania osób ubiegających się o prawo jazdy i badania okresowe kierowców, z wynajmu pomieszczeń, ze sprzedaży złomu, surowców wtórnych i opakowań oraz z darowizn,

- Ministerstwa Obrony Narodowej - 164,3 mln zł, pochodzące z działalności, której celem jest wykonywanie usług związanych z potrzebami jednostek podstawowych oraz osiągnięcie dodatkowych środków na potrzeby resortu,
- Głównego Urzędu Celnego - 135,2 mln zł, pochodzące z 30% kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych oraz z opłat depozytowych i manipulacyjnych,
- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - 67,0 mln zł, pochodzące z działalności związanej z prowadzeniem administracji budynków mieszkalnych, sezonowych ośrodków wypoczynkowych, własnej działalności wydawniczej, zakwaterowaniem w hotelach i internatach,
- Ministerstwa Sprawiedliwości - 41,0 mln zł, pochodzące z zysków gospodarstw pomocniczych, 5% potrąceń z zarobków skazanych, wpływów z opłat za czynności komornicze.

2.3. Ważniejsze ustalenia kontroli

Dochody i wydatki objętej kontrolą gospodarki pozabudżetowej, z uwzględnieniem dotacji budżetowych oraz wpłaty nadwyżek do budżetu, przedstawiono w poniższej tabeli:

(tys.zł)

Wyszczególnienie	1995 r.		1996 r.		3:2	5:4
	plan	wykonanie	plan	wykonanie I półrocze	%	%
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem gospodarka pozabudżetowa objęta kontrolą						
1. Dochody	902.129	1.038.161	1.075.530	719.332	115,1	66,9
w tym: dotacja z budżetu	73.319	73.746	89.068	45.695	100,6	51,3
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	921.072	984.664	1.099.366	638.312	106,9	58,1
3. Wpłaty do budżetu	3.051	2.496	1.504	579	81,8	38,5

Dochody w 1995 r. wyniosły 1.038,2 mln zł (w tym dotacja 73,7 mln zł), a ich udział w dochodach całej państwowej gospodarki pozabudżetowej wyniósł 24,4%. Wydatki w 1995 r. wyniosły 984,7 mln zł, a ich udział odpowiednio 26,1%.

2.3.1. Zakłady budżetowe

Kontrolą objęto 22 jednostki, z tego pięć wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych, po jednym zakładzie usług wodnych i konserwacji urządzeń melioracyjnych, Centralną Stację Hodowli Zwierząt wraz z jednym oddziałem, Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą wraz z dwoma oddziałami, Centralny Ośrodek Sportu i pięć wojewódzkich ośrodków sportu oraz cztery ośrodki wczasowe MSW.

Dochody i wydatki kontrolowanych zakładów budżetowych w badanym okresie przedstawiono w poniższej tabeli:

(w tys.zł)

Wyszczególnienie	1995		1996		%		
	plan	wykonanie	plan	wykonanie I półrocze	3:2	4:3	5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Dochody	164.108	170.893	203.282	97.456	104,1	119,0	47,9
1.1. w tym dotacja z budżetu	72.662	72.899	88.376	45.375	100,3	121,2	51,3
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	164.182	169.436	201.015	98.504	103,2	118,6	49,0
3. Wpłaty do budżetu	1.700	1.216	20	11	71,5	-	55,0

Sześć kontrolowanych jednostek (Zakład Usług Wodnych w Słupsku, Zakład Konserwacji Urządzeń Melioracyjnych w Białymstoku i 4 ośrodki wczasowe MSW) prowadziło działalność na zasadach określonych w art. 16 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe, a więc pokrywało koszty działalności z dochodów własnych.

Większość kontrolowanych zakładów budżetowych, (16 jednostek) korzystała z dotacji budżetowych.

Udział dotacji budżetowej w dochodach zakładów budżetowych był zróżnicowany.

W wojewódzkich biurach geodezji i terenów rolnych w 1995 r. udział dotacji w dochodach kształtował się od 45,5% w Wojewódzkim Biurze Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku do 67,6% w Wojewódzkim Biurze Geodezji i Terenów Rolnych w Kielcach, a w I półroczu 1996 r. odpowiednio od 48,3% w Wojewódzkim Biurze Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku do 80,5% w Wojewódzkim Biurze Geodezji i Terenów Rolnych w Kielcach;

W wojewódzkich ośrodkach sportu w 1995 r. udział dotacji w dochodach kształtował się od 11,7% w Wojewódzkim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Szczecinie do 57,5% w Wojewódzkim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Chorzowie, a w I półroczu 1996 r. odpowiednio od 8,1% w Ośrodku Sportu i Rekreacji "Krakowianka" w Krakowie do 61,7% w Wojewódzkim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Chorzowie.

Świadczy to o tym, że zakłady budżetowe, prowadzące w zasadzie taką samą działalność, w różnym stopniu pokrywały koszty tej działalności dochodami własnymi.

W jednym przypadku stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu dotacji budżetowej, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 września 1992 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych²⁷.

Zgodnie z § 1, pkt 3b ww. rozporządzenia stawka dotacji dla ośrodków sportu i rekreacji będących zakładami budżetowymi nie może przekroczyć 50% kosztów utrzymania obiektów i urządzeń sportowych. Wysokość tych kosztów w Wojewódzkim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Chorzowie w 1995 r. wyniosła 535 tys.zł, a otrzymana dotacja 286 tys.zł. Tak więc udział dotacji w kosztach wyniósł 53,4%.

²⁷ Dz.U. Nr 75, poz. 373, 1993 r. Nr 121, poz. 538.

Nie wszystkie kontrolowane zakłady budżetowe w pełni realizowały zadania do których zostały powołane. Dotyczy to dwóch przypadków:

Nie była realizowana w pełnym zakresie działalność statutowa Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Legnicy. W 1995 r. nie opracowano dokumentacji geodezyjnej dot. gruntów zmeliorowanych celem określenia opłat melioracyjnych. Nie podjęto też w tym okresie prac związanych z opracowaniem dokumentacji geodezyjnej, niezbędnej do założenia ksiąg wieczystych po scaleniu i wymianie gruntów, a także z opracowaniem części rolnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojewódzki Ośrodek Sportu i Rekreacji w Chorzowie w 1995 r., oraz w I połowie 1996 r. w minimalnym tylko stopniu realizował zadania do których został powołany. W 1995 r. zorganizowano zaledwie jedną imprezę sportową, natomiast w I połowie 1996 r. zorganizowano pobyt i rozgrywki sportowe dla niemieckiego klubu sportowego. Nie wykonywano natomiast żadnych zadań z dziedziny popularyzacji i świadczenia usług w zakresie rekreacji ruchowej, organizowania zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych oraz turystycznych. Nie prowadzono także szkoleń i kursów w zakresie sportu i rekreacji.

Jeden zakład budżetowy prowadził działalność bez decyzji wymaganej postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych.

Ośrodek Sportu i Rekreacji "Krakowianka" w Krakowie prowadził od 1991 r. działalność bez decyzji Wojewody Krakowskiego, wymaganej § 2 ww. rozporządzenia, która winna określać m.in. nazwę i siedzibę, podstawę prawną działania, przedmiot działania, źródła przychodów oraz przeznaczenie rozchodów.

Unormowania prawne MSW dotyczące zakładów budżetowych, jak również wytyczne Komendy Głównej Policji z tym związane, były mało precyzyjne i wydawane z opóźnieniem.

Ośrodki czasowe MSW zostały przekształcone w zakłady budżetowe decyzją Nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 maja 1992 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1992 r. Decyzja ta wydana została na podstawie zarządzenia Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. (nie publikowane) w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych,

w świetle którego zakład budżetowy tworzy się na podstawie decyzji Ministra, nadzór nad jego gospodarką sprawują kierownicy pionów a szczegółowe zasady funkcjonowania określa Dyrektor Departamentu Finansów MSW. Ten ostatni w § 7 instrukcji nr 6/92 z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej wskazał, że wniosek kierownika pionu w sprawie utworzenia zakładu budżetowego powinien zawierać nazwę i siedzibę zakładu budżetowego, a także stan wyposażenia w środki obrotowe i inne składniki majątkowe.

W decyzji Nr 44 Minister Spraw Wewnętrznych nie wskazywał adresów ośrodków wypoczynkowych (z wyjątkiem nazwy miejscowości), nie precyzował źródeł przychodów, a ośrodki wypoczynkowe przekształcone w zakłady budżetowe otrzymały jako pierwsze wyposażenie: "składniki majątku będące w użytkowaniu ośrodka, środki obrotowe, saldo należności i zobowiązań, na dzień 31 grudnia 1991 r."

Zgodnie z § 5, 9 i 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy, obejmujący przychody i rozchody oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem. Plan finansowy zakładu budżetowego zatwierdza kierownik zakładu. W planie finansowym zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji z budżetu. Oddziały zakładu budżetowego mogą prowadzić gospodarkę finansową na podstawie własnych planów finansowych, które zatwierdza kierownik zakładu budżetowego.

W sześciu zakładach (na 22 skontrolowane) przepisy te nie były przestrzegane.

W Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Wesolej k. Warszawy zarówno w 1995 r. jak i w 1996 r. nie przestrzegano terminów sporządzania i zatwierdzania planów finansowych określonych w § 23 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu

państwa²⁸ oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zakładów budżetowych. Plan finansowy Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej Oddziału w Poznaniu na 1996 r. nie został zatwierdzony przez kierownika zakładu budżetowego, a więc Dyrektora Okręgowej Stacji w Wesolej k. Warszawy.

Dokonywane w 1995 r. i I połowie 1996 r. zmiany w planie finansowym Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej Oddziału w Gliwicach nie były również zatwierdzane przez kierownika zakładu budżetowego.

Dyrektor Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt w Warszawie w 1995 r. i I półroczu 1996 r. nie dopełnił obowiązku zatwierdzania planów finansowych oddziałów Centralnej Stacji.

Plany finansowe sporządzane przez Okręgową Stację Hodowli Zwierząt w Lublinie nie były uaktualniane i zatwierdzane przez dyrektora Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt, a stan środków obrotowych zaplanowany w 1996 r. przekraczał wielkość dopuszczalną, określoną w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zakładów budżetowych.

W 1995 r. 6 zakładów (na 22 skontrolowane) nie zrealizowało planu dochodów.

Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Lesznie planowane na 1995 r. dochody zrealizowało w 85,3%, co spowodowane zostało głównie brakiem odpowiedniej ilości zleceń na świadczone przez WBGiTR usługi.

Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Kielcach planowane na 1995 r. dochody zrealizowało w 97,9%, co również spowodowane zostało brakiem odpowiedniej ilości zleceń.

Na koniec I półrocza 1996 r. w 10 zakładach budżetowych (45% ogółu kontrolowanych) zaawansowanie rocznego planu dochodów było niższe od wskaźnika upływu czasu. Związane to było przede wszystkim z sezonowym charakterem świadczonych usług.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki braku należytej dbałości o dochody.

Łódzki Ośrodek Sportu wydierżawiał dla Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego w Łodzi powierzchnię 512 m² i dla Muzeum Miasta Łodzi - 529,1 m² bez zmiany wysokości czynszu ustalonego w 1992 r. Zmiany tego czynszu dokonano dopiero w 1996 r. dostosowując jego wysokość do faktycznie ponoszonych kosztów. Na 95 analizowanych odbiorców usług Ośrodka tylko 15 regulowało należności

²⁸ Dz.U. Nr 76, poz. 333; 1992 r. Nr 6, poz. 22 i Nr 80, poz. 411.

w terminie. Ośrodek nie egzekwował umownych odsetek za zwłokę. Dopiero w trakcie kontroli wystosowano noty odsetkowe na łączną kwotę 14.160 zł.

Ośrodek Sportu i Rekreacji "Krakowianka" nie podejmował odpowiednio skutecznych działań windykacyjnych w celu odzyskania należności powstałych w latach 1992-1994 w łącznej kwocie 96.830 zł, dopuszczając do przedawnienia kwoty 18.080 zł należnej od KS "Cracowia", a w sprawie orzeczenia z 15 listopada 1994 r. kwoty 1.951 zł od Fundacji im. dr H.Jordana w Krakowie dopiero 16 lutego 1996 r. zwrócono się do sądu o wydanie klauzuli wykonalności.

W Wojewódzkim Zakładzie Usług Wodnych w Słupsku ustalono, że należności z tytułu opłat za wodę, wynoszące na początku 1995 r. 144.317 zł (od 2.921 dłużników) wzrosły na koniec I półrocza 1996 r. do kwoty 206.688 zł, tj. o 43%. W 1995 r. wystawiono 2983 tytuły wykonawcze na kwotę 44.690 zł obejmując nimi jedynie 23% kwoty zadłużenia. W I półroczu 1996 r. sporządzono 83 tytuły na kwotę 10.258 zł, tj. niespełna 5% kwoty zadłużenia. Nie przestrzegano przy tym terminów wystawiania tytułów wykonawczych, a upomnienia wysyłano z opóźnieniem.

Ośrodek Wczasów MSW "OLIMP" w Szklarskiej Porębie świadczył na rzecz Komendy Wojewódzkiej Policji w Jeleniej Górze usługi polegające na administrowaniu dwoma budynkami mieszkalnymi. W kalkulacjach kosztów, które były podstawą refundacji ponoszonych wydatków, nie uwzględniano proporcjonalnej części kosztów ogólnych ponoszonych przez Ośrodek w związku z całokształtem jego działalności. Usługi mieszkaniowe były w świetle powyższego świadczone poniżej kosztu własnego, co było niezgodne z decyzją Nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z 27 maja 1992 r., stanowiącą w § 3 ust. 2, że inne poza wczasowo-turystycznymi usługi wykonywane na rzecz resortu muszą uwzględniać zasady pełnej odpłatności.

W dwóch przypadkach stwierdzono, że źródłem przychodów zakładu budżetowego były należności budżetowe.

W okresie od 1 stycznia 1995 r. do 30 czerwca 1996 r. Centralna Stacja Hodowli Zwierząt i jej oddziały (poza Okręgową Stacją Hodowli Zwierząt w Krakowie i Okręgową Stacją Hodowli Zwierząt w Łodzi) nie odprowadziły do budżetu państwa dochodów z tytułu sprzedaży środków trwałych za łączną kwotę 274.861 zł, co stanowiło naruszenie przepisów art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy - Prawo budżetowe.

Wojewódzki Ośrodek Sportu i Rekreacji w Szczecinie zaliczał do przychodów własnych wpływy za wydierżawiany obcym podmiotom majątek Skarbu Państwa. Wpływy z pobieranych czynszów wynosiły np. w lipcu 1995 r. - 14.147 zł, a w I półroczu 1996 r. - 98.516 zł.

W jednym przypadku stwierdzono zaniżenie dochodu do opodatkowania, a tym samym należnego podatku dochodowego od osób prawnych.

Wojewódzki Zakład Usług Wodnych w Słupsku zaniżył dochód do opodatkowania za 1995 r. o kwotę 58.059 zł, a należny podatek dochodowy od osób prawnych o kwotę 6.398 zł.

Również w jednym zakładzie budżetowym wystąpiły nieprawidłowości związane z rozliczaniem nadwyżki środków obrotowych.

W Ośrodku Wczasów MSW "KAPER" w Juracie planowany na koniec 1995 r. stan środków obrotowych wynosił 65 tys.zł, a wykonany według sprawozdania Rb-30 - 221,4 tys.zł. Ośrodek nie wpłacił na rachunek nadwyżek Komendy Głównej Policji różnicy między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych na koniec 1995 r., co było niezgodne z zasadami określonymi w § 12 ust. 4 pkt 3 Instrukcji nr 6/92 Dyrektora Departamentu Finansów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej. Ponadto wykazany w sprawozdaniu Rb-30 stan środków obrotowych na koniec 1995 r. został zaniżony o 93 tys.zł, czego przyczyną było zaliczenie do kwoty zobowiązań rezerwy na wydatki przyszłych okresów, która w myśl przepisów ustawy o rachunkowości nie stanowiła jeszcze zobowiązania.

W 11 zakładach budżetowych - co stanowi 50% kontrolowanych zakładów budżetowych - dokonywano zakupów towarów i usług z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych.

Naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych dotyczyły przede wszystkim: wyboru niewłaściwego trybu udzielania zamówienia, wykorzystywania jako tryb podstawowy zamówień z wolnej ręki, nie sporządzania protokołów z postępowania o zamówienia publiczne.

Centralna Stacja Hodowli Zwierząt przy realizacji w I półroczu 1996 r. zamówienia na zakup mebli i położenie wykładziny o wartości umownej 150.000 zł nie sporządziła protokołu z postępowania o zamówienie publiczne, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, zawiadamiając o wyborze

oferty pozostałych oferentów zaniżyła cenę (art. 50 ust. 1), rozszerzyła w umowie zakres zamówienia o dostawę stołów świetlicowych i wykładziny o wartość przekraczającą 15% wartości uprzedniego zamówienia i przekraczającą równowartość 1000 ECU (art. 71 ust. 1, pkt 1 i 7).

W Wojewódzkim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Szczecinie w szczególności stwierdzono m.in.:

- *prorowadzenie w listopadzie 1995 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 1000 ECU na wykonanie instalacji alarmowej pożaru w Hali WDS w Szczecinie z naruszeniem postanowień art. 16 i 66 ust. 1 i 3 ustawy o zamówieniach publicznych,*
- *zastosowanie w styczniu 1996 r. przy zamówieniu o wartości powyżej 1000 ECU na wykonanie prac malarskich w hotelu na Torze Kolarskim trybu postępowania "zapytanie o cenę", który to tryb (art. 68) nie ma zastosowania do udzielania zamówień na roboty budowlane,*
- *brak udokumentowania, czy i jaki tryb zamówienia publicznego zastosowano przy zakupie towarów i usług o wartości jednostkowej poniżej 1000 ECU a wartości łącznej 56.380 zł.*

W Centralnym Ośrodku Sportu w Warszawie stwierdzono podejmowanie czynności nie przewidzianych w obowiązującej procedurze zamówień publicznych, polegających na sporządzaniu "uproszczonych protokołów komisji w sprawie wyboru dostawcy...". W konsekwencji tego stanu, z pominięciem wymaganych ustawą procedur przetargowych, dokonano w 1995 r. szeregu zakupów, w tym: urządzeń odnowy biologicznej za kwotę 73.444 zł, walizek reanimacyjnych za kwotę 10.858 zł, urządzeń do krwioterapii za kwotę 52.572 zł, jak również zawarto umowę w sprawie wykonania ekspertyzy technicznej konstrukcji zadaszenia obiektu pn. "Torwar I".

Niektóre zakłady budżetowe w ogóle nie stosowały ustawy o zamówieniach publicznych, co związane było przede wszystkim z niezajomością zmiany przepisów tej ustawy wprowadzonych ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych²⁹, która weszła w życie z dniem 9 września 1995 r. W wyniku tej zmiany w art. 2 pkt 7 rozszerzone zostało pojęcie "środków publicznych", przez zaliczenie do nich wszystkich środków pozabudżetowych. Przed wejściem w życie tej zmiany nie było obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach

²⁹ Dz.U. Nr 99, poz. 488.

publicznych, przez zakład budżetowy który finansował wydatki na dostawy i usługi wyłącznie z dochodów z własnej działalności.

Nie stosowano trybu postępowania wynikającego z ustawy o zamówieniach publicznych w 3 na 4 kontrolowane ośrodki czasowe MSW.

W Ośrodku Wczasowo-Rekreacyjnym Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW "MAGNUS" w Bystrej Śląskiej w IV kwartale 1995 r. bez stosowania trybu wynikającego z ustawy o zamówieniach publicznych wydatkowano na towary i usługi kwotę 380.700 zł. W I kwartale 1996 r. wydano w analogiczny sposób kwotę 229.100 zł, natomiast w kwietniu i maju 1996 r. - 144.600 zł.

W Ośrodku Wczasów MSW "KAPER" w Juracie bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych zakupiono w I półroczu 1996 r. 268,3 tony koksu za kwotę 105.010 zł, urządzenia do sprzątnia za kwotę 17.736 zł, materiały do pokrycia dachów za kwotę 15.190 zł, szafy i regały magazynowe za kwotę 9.037 zł.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe, inwestycje zakładów budżetowych winny być finansowane ze środków budżetu państwa. Inwestycje te mogą być finansowane ze środków pozabudżetowych tylko w zakresie określonym w przepisach dotyczących tych środków.

Działanie niezgodne z powyższymi zasadami stwierdzono w dwóch zakładach budżetowych niezależnie od ekonomicznych uzasadnień (wpływu na obniżenie kosztów oraz poprawę świadczonych usług).

Ośrodek Wczasów MSW "DAFNE" w Zakopanem zaangażował się w finansowanie ze środków własnych zakupów inwestycyjnych bez odpowiedniego zabezpieczenia środków budżetowych lub dotacji z Centralnego Rachunku Nadwyżek. Ośrodek na zakupy te zaciągnął wprawdzie pożyczkę w kwocie 80.000 zł z Centralnego Rachunku Nadwyżek, lecz jej spłaty dokonywać ma ze środków własnych.

Ośrodek Sportu i Rekreacji "Krakowianka" w Krakowie planował i realizował zakupy inwestycyjne z własnych przychodów. Na zakupy inwestycyjne w 1995 r. wydatkowano z własnych przychodów kwotę 17.522 zł, a w I półroczu 1996 r. - 4.380 zł.

W pięciu kontrolowanych zakładach budżetowych stwierdzono przypadki nieterminowego opłacania składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Konsekwencje

finansowe z tego tytułu w postaci odsetek za zwłokę wystąpiły w 2 zakładach budżetowych.

Wojewódzki Zakład Konserwacji Urządzeń Melioracyjnych w Białymstoku w 1995 r. składki na FUS i FP w terminie odprowadził tylko za dwa miesiące, a łączna kwota zapłaconych odsetek karnych wyniosła 9.000 zł. Zaliczki na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych terminowo płacono tylko w miesiącach: marzec, maj i czerwiec, a kwota odsetek wyniosła 500 zł. W I półroczu 1996 r. składki na FUS i zaliczki na podatek dochodowy również uiszczano z opóźnieniem, a łączna kwota zapłaconych odsetek w okresie od stycznia do kwietnia wyniosła ponad 2.000 zł.

Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Legnicy w 1995 r. zapłaciło z opóźnieniem składki na ubezpieczenia społeczne w kwocie 107.294 zł, tj. 24,5% ogólnej ich sumy i w konsekwencji zapłaciło 292 zł karnych odsetek.

Nie wszystkie zakłady budżetowe wypełniły obowiązek dostosowania zakładowego planu kont do wymogów określonych w § 10 zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków³⁰. Dyspozycji tej nie wykonały: Wojewódzki Ośrodek Sportu i Rekreacji w Szczecinie, Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku oraz Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Ostrołęce.

2.3.2. Gospodarstwa pomocnicze

Kontrolą objęto 43 gospodarstwa pomocnicze, z tego: 5 utworzonych przy parkach narodowych, 16 przy szkołach rolniczych, 10 działających w Ministerstwie Sprawiedliwości, 5 w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a także Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego, 5 gospodarstw w jednostkach podległych wojewodom oraz gospodarstwo utworzone przy Urzędzie Morskim w Gdyni.

³⁰ Dz.Urz. Min.Fin. Nr 14, poz. 60.

Dochody i wydatki kontrolowanych gospodarstw pomocniczych w latach 1995 - 1996 przedstawiono w poniższej tabeli:

tys. zł.

Wyszczególnienie	1995 r.		1996 r.		%		
	plan	wykonanie	plan	wykonanie I półrocze	3:2	4:3	5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Dochody	53.061	64.150	62.303	35.394	120,9	97,1	56,8
w tym: dotacja z budżetu	657	847	692	320	128,9	81,6	46,2
2. Wydatki (bez wpłat do budżetu)	47.725	54.959	58.455	30.590	115,2	106,3	52,4
3. Wpłaty do budżetu	1.171	1.011	1.071	568	86,3	106,0	53,0

Udział dotacji budżetowych w dochodach ogółem gospodarstw pomocniczych objętych kontrolą w 1995 r. wynosił 1,3%, natomiast w I półroczu 1996 r. - 0,9%. Z dotacji budżetowych nie korzystały: Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego oraz gospodarstwa utworzone przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i przy Urzędzie Morskim w Gdyni. Największy udział dotacji budżetowych - w relacji do osiągniętych dochodów ogółem - występował w gospodarstwach pomocniczych utworzonych przy szkołach rolniczych i wynosił średnio od 6,2% w 1995 r. do 8,2% w I półroczu 1996 r. Zróżnicowanie wysokości otrzymanych dotacji budżetowych w stosunku do osiągniętych dochodów w gospodarstwach pomocniczych utworzonych przy szkołach rolniczych było znaczne, i kształtowało się w 1995 r. od 0,2% w Zespole Szkół Rolniczych w Środzie Wielkopolskiej do 38,8% w Mechanicznych Warsztatach Szkolnych Zespołu Szkół Rolniczych we Wrocławiu, a w I półroczu 1996 r. odpowiednio 0,3% i 30,8%.

Także rozpiętość w wysokości dotacji budżetowych otrzymanych przez gospodarstwa pomocnicze przy parkach narodowych była znaczna. Udział dotacji budżetowych w dochodach Polskiego Parku Narodowego w Urszulinie wyniósł

w 1995 r. 36,1%, a Kampinoski Parku Narodowego w Izabelinie 4,9%, natomiast w I półroczu 1996 r. odpowiednio 41,6% i 3,9%.

Nie wszystkie gospodarstwa pomocnicze prowadziły działalność na podstawie decyzji kierownika jednostki budżetowej, zgodnie z postanowieniami § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych.³¹ Stwierdzono brak podstawy prawnej działania w 5 skontrolowanych gospodarstwach pomocniczych.

Gospodarstwo Pomocnicze przy Zespole Szkół Rolniczych w Giebułkowie - woj. krakowskie, nie posiadało decyzji o jego powołaniu i określeniu przedmiotu jego działalności. Także gospodarstwo pomocnicze przy Zespole Szkół Rolniczych we Wrocławiu funkcjonowało bez decyzji o jego utworzeniu.

Decyzje o utworzeniu niektórych gospodarstw pomocniczych określały - niezgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia - przedmiot działalności wyodrębnionej z zakresu działalności jednostki budżetowej oraz stan składników majątkowych przydzielonych gospodarstwu przez jednostkę budżetową. Dotyczyło to 7 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych, w tym utworzonego przy Zespole Szkół Rolniczych w Widzewie, w Lidzbarku Warmińskim, w Środzie Wielkopolskiej. Podobne nieprawidłowości stwierdzono w gospodarstwach utworzonych przy Wielkopolskim Parku Narodowym w Jeziorach i Kampinoskim Parku Narodowym w Izabelinie. W Kampinoskim Parku Narodowym w Izabelinie gospodarstwo nie zostało wydzielone organizacyjnie z jednostki budżetowej, co było sprzeczne z art. 16 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe.

Podstawowym warunkiem prowadzenia działalności w formie gospodarki pozabudżetowej, jest zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe - finansowanie ponoszonych kosztów z uzyskiwanych dochodów. W 4 przypadkach stwierdzono działania niezgodne z Prawem budżetowym.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Rolniczych w Żywcu Moszczenicy w 1995 r. nie sfinansowano w pełni kosztów działalności z dochodów uzyskanych ze sprzedaży produkcji i usług.

³¹ Dz.U. Nr 42, poz. 185.

Gospodarstwo sfinansowało część kosztów swojej działalności wynoszących 12,5 tys. zł (co stanowiło 16,4% rozchodów za 1995 r.) środkami przelanymi z r-ku bankowego środków specjalnych Zespołu Szkół Rolniczych.

Pomimo nie spełnienia warunków samofinansowania nie podjęto decyzji o likwidacji gospodarstwa z powodu wysokich kosztów likwidacji.

Działalność Gospodarstwa Pomocniczego przy Zespole Szkół Ogrodniczych w Prószkowie k.Opola nie spełniała warunków samofinansowania. Suma zrealizowanych przychodów ze sprzedaży produkcji i usług, pozostałych przychodów i zysków nadzwyczajnych zarówno w 1995 r. jak i w I półroczu 1996 r. była niższa od realizowanych rozchodów. Straty wykazane w ewidencji księgowej gospodarstwa pomocniczego w Prószkowie k. Opola za 1995 r. i I półrocze 1996 r. były niższe od faktycznych z uwagi na nierzetelne ewidencjonowanie kosztów - zaniżonych o koszty zużycia mialu węglowego do ogrzewania szklarni i energii elektrycznej. Działalność tego gospodarstwa była deficytowa nawet przy uwzględnieniu otrzymanych dotacji, które w 1995 r. stanowiły 18,7% uzyskanych dochodów ogółem, a w I półroczu 1996 r. - 16,5%.

Zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³² oraz zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont.³³ jednostki budżetowe i ich gospodarstwa pomocnicze obowiązane są do posiadania m.in. dokumentacji opisującej przyjęte zasady księgowania, a w szczególności zakładowy plan kont.

Przepisów tych nie stosowano w 8 gospodarstwach pomocniczych (na 43 skontrolowane).

W Warsztatach Szkolnych przy Zespole Szkół Rolniczych we Wrocławiu brak zakładowego planu kont przyczynił się do błędnego ujęcia w księgach rachunkowych kwot otrzymanych dotacji.

W Kasynie przy Komendzie Wojewódzkiej Policji w Ostrołęce brak było jednolitych zasad rozliczania ponoszonych kosztów eksploatacji i utrzymania obiektów użytkowanych wspólnie przez Komendę Wojewódzkiej Policji i Gospodarstwo Pomocnicze. Ponadto w gospodarstwie nie sporządzono zakładowego planu kont, nie dopełniono obowiązku zinwentaryzowania materiałów i korekty kont

³² Dz.U. Nr 121 poz. 591.

³³ Dz.Urz. MF nr 14 z 1995 r. poz. 60.

na koniec 1995. Obowiązek taki wynika z § 8 ust. 2 zarządzenia MF z dnia 1 sierpnia 1995 r.

W Zakładach Obsługowo-Produkcyjnych Komendy Stołecznej Policji nie opracowano zakładowego planu kont, do czego zobowiązywały przepisy szczególne resortu spraw wewnętrznych, tj. zarządzenie nr 120/91 MSW z dnia 23 grudnia 1991 r., oraz nr 1/92 Dyrektora Departamentu Finansów MSW z dnia 6 maja 1992 r., w sprawie planu kont jednostek gospodarki pozabudżetowej resortu spraw wewnętrznych.

Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego jest roczny plan finansowy zatwierdzony przez kierownika jednostki budżetowej, obejmujący przychody i rozchody, rachunek wyników, stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem. W 4 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych, nie sporządzono takich planów, a w 5 gospodarstwach nie były one zatwierdzane.

W 1995 i 1996 r. nie sporządzono planów finansowych w gospodarstwach utworzonych przy Zespołach Szkół Rolniczych w Namysłowie, w Białymstoku, oraz przy Zespołach Szkół Ogrodniczych w Radomiu - Wośnikach i Aleksandrowie Kujawskim. Plany finansowe sporządzone w Gospodarstwie Pomocniczym przy Wielkopolskim Parku Narodowym w Jeziorach oraz w Zakładzie Produkcyjnym przy Zakładzie Karnym w Iławie nie zawierały informacji o stanie środków obrotowych, wyniku finansowym i rozliczeniach z budżetem.

W 3 gospodarstwach podległych resortowi spraw wewnętrznych tj. w Kasynie Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie, w Jednostce Wojskowej Nr 2667 w Trzciancu oraz w Zakładzie Produkcyjno-Obsługowym Komendy Stołecznej Policji projekty planów finansowych na lata 1995 i 1996 nie były zatwierdzone przez kierowników jednostek budżetowych. Obowiązek zatwierdzenia planów sporządzonych przez ww. jednostki wynika także z przepisów szczególnych tj. z § 22 ust. 3 Instrukcji Nr 6/92 Dyrektora Departamentu Finansów MSW z dnia 7 października 1992 r. Podobne nieprawidłowości miały miejsce w Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Rolniczych w Giebułtowie oraz w Środzie Wielkopolskiej gdzie ponadto nie zapewniono zgodności planowanych przychodów i wydatków z kwotami przekazanymi przez dysponenta części budżetowych, czym naruszono § 23 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r., w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa³⁴.

³⁴ Dz.U. Nr 76 poz. 333; 1992, Nr 6, poz. 22 i Nr 80 poz. 411.

Plan dochodów na 1995 r. nie został zrealizowany w 12 gospodarstwach pomocniczych, (co stanowiło 27,9% skontrolowanych), z tego w 9 gospodarstwach utworzonych przy szkołach rolniczych. Wykonanie dochodów poniżej kwot zaplanowanych na 1995 r. kształtowało się od 68,7% w gospodarstwie pomocniczym przy Zespole Szkół Ogrodniczych w Prószkowie k. Opola do 99,2% w Mechanicznych Warsztatach Szkolnych przy Zespole Szkół Rolniczych we Wrocławiu.

W Gospodarstwie przy Zespole Szkół Ogrodniczych w Prószkowie k. Opola - przychody ze sprzedaży warzyw i owoców były w odniesieniu do upraw z 1 m² powierzchni szklarni dwukrotnie niższe niż średnia uzyskana w województwie opolskim. Sprzedaż owoców z 1 ha sadu była natomiast ponad 10-krotnie niższa w porównaniu ze średnią w województwie opolskim. Przychody gospodarstwa w 1995 r. zostały pomniejszone także wskutek zawarcia niekorzystnych umów dotyczących wydzierżawienia gruntów rolnych i zaniżenia o 5,85 ha areалу wydzierżawionych gruntów. Także koszt ogrzewania szklarni i tuneli (46,2 tys. zł) był wyższy od przychodów z tej działalności (41,1 tys. zł).

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Rolniczych w Widzewie niepełne wykonanie planowanych na 1995 r. dochodów (93,2%) wynikało ze zmniejszenia o 10 ha zbiorów gorczycy w stosunku do dokonanych zasiewów, w wyniku słabej wegetacji tej części zasiewu. Podkreślenia wymaga fakt, iż w gospodarstwie tym udział dotacji w osiągniętych dochodach przekraczał znacznie średni poziom obliczony dla wszystkich kontrolowanych gospodarstw i wynosił 11,3%.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Ogrodniczych w Aleksandrowie Kujawskim, wykonanie w 1995 r. planowanych dochodów w 95%, przy wysokim udziale dotacji w dochodach (23,2%), spowodowane było m.in. koniecznością likwidacji niektórych upraw produkcji roślinnej np. rzepaku, gerbery na kwotę 8.346 zł na skutek niskiej opłacalności tej produkcji. Nie prowadzono ewidencji ilościowej produkcji za 1995 r., co uniemożliwiało określenie wielkości produkcji jak i poziomu ubytków.

W 17 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych stwierdzono zaawansowanie rocznego planu dochodów w I półroczu 1996 r. poniżej wskaźnika upływu czasu.

Najniższe wykonanie dochodów na koniec I półrocza 1996 r. - w relacji do planu rocznego - miało miejsce w gospodarstwach utworzonych przy szkołach rolniczych i ogrodniczych i spowodowane zostało sezonowym charakterem produkcji i usług świadczonych przez te gospodarstwa.

Kontrola działalności niektórych gospodarstw pomocniczych wskazywała na brak należytej dbałości o wysokość osiąganych dochodów.

Pomocnicze Gospodarstwo Rolne w Giebułtowie w okresie od 26 listopada 1995 r. do 30 czerwca 1996 r. nie pobierało opłat czynszowych z tytułu wynajmowania lokali w budynku mieszkalnym, stanowiącym własność Skarbu Państwa. Uszczuplenie dochodów budżetu państwa z tego tytułu wynosiło 522,3 zł; zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe - dochody z najmu składników majątkowych Skarbu Państwa są dochodami budżetu państwa.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Rolniczych w Białymstoku nie obciążano dzierżawcy gruntu o powierzchni 1200 m² oraz najemcy magazynu o powierzchni 40 m² odsetkami należnymi z tytułu nieterminowego regulowania opłat. Dzierżawca gruntu uregulował należną opłatę z ponad półrocznym opóźnieniem, a najemca magazynu czynsz ze zwłoką sięgającą blisko 2 m-cy, bez uiszczenia należnych z tego tytułu karnych odsetek. Nie zawarto umów z osobami wynajmującymi od roku 1991 - 8 garaży.

W Zakładzie Produkcyjnym przy Zakładzie Karnym w Czarnem nie podejmowano skutecznych przedsięwzięć zapewniających terminową realizację należności m.in. nie naliczano odsetek za zwłokę oraz nie wykazywano konsekwencji w realizacji planowanych działań egzekucyjnych. W celu wyegzekwowania należności gospodarstwo w I półroczu 1996 r. wystosowało 168 wezwań do zapłaty skierowanych do Sądów i Prokuratur, z tego 104 wezwania bezskuteczne.

W 5 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych stwierdzono nieodprowadzanie do budżetu państwa uzyskanych dochodów ze sprzedaży najmu lub dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.

Gospodarstwo Pomocnicze w Giebułtowie sprzedając w 1995 r. maszyny rolnicze za 1.600 zł nie odprowadziło tej kwoty na rachunek budżetu państwa, zaliczając ją do przychodów własnych.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Wielkopolskim Parku Narodowych w Jeziorach w 1995 r. na konto przychodów własnych,

zaliczano dochody ze sprzedaży i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa na łączną kwotę 32.443,4 zł. Dotyczyło to sprzedaży samochodów na kwotę 16.700,0 zł i dzierżawy 2 ciągników na kwotę 15.743,0 zł.

W Zakładzie Produkcyjnym przy Z-dzie Karnym w Rawiczu nie odprowadzono do budżetu państwa dochodów w kwocie 20.078,4 zł uzyskanych z tytułu wydzierżawienia niewykorzystanych w działalności gospodarczej powierzchni obiektów produkcyjno-magazynowych stanowiących własność Skarbu Państwa.

W 21 gospodarstwach pomocniczych (co stanowiło 48,8% skontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Dotyczyły one przede wszystkim wyboru niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia oraz nie prowadzenia dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne.

Gospodarstwo Pomocnicze w Żywcu-Moszczenicy realizując zakupy towarów i usług nie prowadziło dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienia publiczne. Opisy postępowania wykonywane na rachunkach zakupów nie zawierały istotnych dokumentów takich jak: proponowane ceny poszczególnych ofert, porównanie oferty, adresów podmiotów, do których skierowano zapytanie o cenę itp. Brak dokumentowania podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne stanowi naruszenie przepisu wynikającego z art. 26 ust. 1 cytowanej ustawy.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Ogrodniczych w Radomiu-Wośnikach dokonywano zakupów węgla i nawozów w trybie zamówienia z wolnej ręki, nie prowadząc żadnej dokumentacji związanej z postępowaniem o udzielenie tego zamówienia.

W Administracji Budynków Mieszkalnych przy Zakładzie Karnym w Kamińsku dokonując zakupów towarów i usług nie przestrzegano niektórych postanowień ustawy, a w szczególności:

- dokumentacja podstawowych czynności związana z 9 zakupami nie zawierała wszystkich informacji wymaganych art. 36 ust. 1 ustawy,*
- w przypadku 14 zakupów dokonywanych w trybie zapytania o cenę, zapytanie skierowano do mniej niż 4 dostawców, co stanowiło naruszenie art. 67 ustawy,*
- nie sporządzano kosztorysu inwestorskiego przy zorganizowaniu 2 przetargów ograniczonych. Obowiązek posiadania kosztorysu wynika z art. 35 ust. 2 ustawy. Dokumentacja obu przetargów nie*

zawierała uzasadnienia zastosowania trybu udzielenia zamówienia innego niż przetarg nieograniczony.

Zakład Remontowo-Budowlany przy Rejonowym Areszcie Śledczym w Poznaniu zawarł z podwykonawcami 8 umów na wykonanie prac montażowych (instalacyjnych), oraz remontowo-budowlanych z naruszeniem przepisów art. 26 ust. 1 ustawy. ZRB nie wywiązał się z obowiązku prowadzenia dokumentacji podstawowych czynności związanych z tym postępowaniem.

Uchybienia w zakresie niewłaściwego wyboru trybu udzielania zamówienia miały miejsce w Zakładzie Produkcyjnym przy Zakładzie Karnym w Brzegu. Zamówienia na tkaniny o wartości 722.313 zł złożono u dwóch dostawców w trybie bezprzetargowym.

W niektórych gospodarstwach pomocniczych np. przy Zespole Szkół Rolniczych w Namysłowie, a także w Księżu Wielkim, nie stosowano przepisów ustawy o zamówieniach publicznych z powodu nieznamości tych przepisów, a zwłaszcza wprowadzonego od 9 września 1995 r. obowiązku jej stosowania przez wszystkie gospodarstwa pomocnicze niezależnie od źródła pochodzenia środków przeznaczonych na finansowanie dokonywanych zakupów.

W 3 kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie celowości i legalności wydatkowania środków, w tym pochodzących z otrzymanej dotacji budżetowej.

Gospodarstwo Pomocnicze w Namysłowie wykorzystało kwotę 13.015,15 zł, stanowiącą 58,6% wysokości otrzymanej dotacji, niezgodnie z przeznaczeniem, m.in. na zakup nawozów.

Otrzymana w 1995 r. od Zespołu Szkół Rolniczych w Chrościnie Opolskim dotacja w wysokości 22,2 tys. zł winna być zgodnie z przeznaczeniem przeznaczona w całości na pokrycie kosztów ogrzewania pomieszczeń do celów dydaktycznych. Gospodarstwo na te cele wykorzystało jedynie kwotę 9.144,85 zł, a pozostałą część pokryto inne wydatki, niezgodnie z przeznaczeniem określonym w § 54 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lipca 1995 . w sprawie wysokości stawek dotacji³⁵.

W Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Przysieku zastrzeżenia budziła legalność i celowość zrealizowanych w IV kwartale 1995 r. zakupów tj. samochodu osobowego marki "Opel-Astra" za 37,2 tys. zł, kasy fiskalnej za 3,8 tys. zł, oraz 124 m² wykładziny podłogowej za 5,1

³⁵ Dz.U. Nr 93 poz. 464

tys. zł, które sfinansowane zostały ze środków obrotowych (18,6 tys. zł) oraz z wypracowanego zysku (22,3 tys. zł) przed jego rocznym i ostatecznym rozliczeniem.

Gospodarstwo Pomocnicze przy Zakładzie Karnym w Tarnowie sfinansowało w 1995 r. ze środków własnych zakupy inwestycyjne na kwotę 21,6 tys.zł.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych oraz rozliczenie składek i świadczeń z ubezpieczeń społecznych³⁶, wpłata składki na ubezpieczenia społeczne winna nastąpić w dniu pobrania z banku środków na wynagrodzenia, jednak nie później jak do dnia 15-tego miesiąca następnego za miesiąc poprzedni.

W 8 gospodarstwach pomocniczych przepisy te nie były przestrzegane.

Gospodarstwo Pomocnicze w Księżu Wielkim nie uregulowało za 1995 r. należnych składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 10.192,4 zł, co stanowi 52,6% kwoty deklarowanej. Począwszy od sierpnia 1995 r. gospodarstwo zaniechało wpłat składek na ubezpieczenie społeczne. W okresie od stycznia do lipca 1995 r. przekroczenie wymaganych terminów opłacenia składek wyniosło od 13 dni za styczeń do 36 dni za czerwiec 1995 r.

W okresie od stycznia do marca 1996 r. składki ZUS były regulowane przez gospodarstwo w kwotach niższych od deklarowanych, z powodu trudnej sytuacji finansowej, spowodowanej powodzią we wrześniu 1995 r.

Z należnego budżetowi państwa podatku dochodowego od osób fizycznych za 1995 r. w kwocie 12.605 zł gospodarstwo uregulowało 6.878 zł tj. 54,6%.

W Gospodarstwie Pomocniczym w Lidzbarku Warmińskim nie opłacono składek na ubezpieczenie społeczne w wymaganym terminie za żaden miesiąc analizowanego okresu. W 1995 r. opóźnienia te wynosiły od 3 dni za m-c lipiec do 26 dni za m-c marzec. Kwota zapłaconych odsetek z tego tytułu za 1995 r. i I półrocze 1996 r. wyniosła 583,4 zł. Zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych tylko za 3 m-ce 1995 r. były wpłacone w wymaganych terminach. W pozostałych miesiącach 1995 r. opóźnienia wynosiły od 3 do 21 dni. Kwota zapłaconych odsetek z tego tytułu w 1995 r. wyniosła 110,8 zł. W I półroczu 1996 r. opóźnienia wpłaconych zaliczek wyniosły od 5 do 21 dni, a odsetki z tego tytułu 117,8 zł.

³⁶ Dz.U. 1993 r. Nr 68 poz. 330 ze zm.

W Zakładzie Produkcyjnym przy Zakładzie Karnym w Kamińsku k/Górowa Iławeckiego także nie wywiązano się z obowiązku przekazywania w terminie na rachunek Urzędu Skarbowego kwot pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. W sześciu miesiącach 1995 r. opóźnienie w stosunku do ustawowego terminu wyniosło od 4 do 28 dni. W I półroczu 1996 r. opóźnienie stwierdzone zostało w jednym przypadku. Zakład nie wywiązał się także z terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Np. środki na wynagrodzenia dla pracowników pobrano 28 lutego 1995 r. zaś składki opłacono 24 marca 1995 r. Opóźnienia w opłacaniu składek wystąpiły także w I półroczu 1996 r. np. w miesiącu lutym o 30 dni.

W 8 przypadkach stwierdzono uchybienia w zakresie rzetelności sporządzania sprawozdań Rb 31 o środkach gospodarstw pomocniczych.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Rolniczych w Środzie Wielkopolskiej nie wykazano w sprawozdaniu Rb 31 straty netto na działalności gospodarczej za I półrocze 1996 r., pomimo, że za ten okres faktyczna strata wyniosła 242,6 tys. zł.

W Gospodarstwie Pomocniczym przy Zespole Szkół Ogrodniczych w Prószkowie (k.Opola) w 1995 r. i w I półroczu 1996 r. nie obciążano działalności gospodarstwa kwotą faktycznie poniesionych kosztów za zużyty miał węglowy i energię elektryczną w łącznej wysokości 80,6 tys. zł. Koszty te zostały pokryte przez Zespół Szkół Ogrodniczych w Prószkowie bez wystawienia we właściwym terminie noty obciążającej Gospodarstwo.

W Gospodarstwie Pomocniczym w Aleksandrowie Kujawskim zaniżono koszty działalności gospodarstwa w 1995 r. o kwotę 9 tys. zł, a w I półroczu 1996 r. wykazano stratę finansową w wysokości 5,7 tys. zł, tj. niższej od faktycznej, zawyżając dochody o kwotę 4,7 tys. zł.

W myśl przepisów art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budżetowe gospodarstwo pomocnicze jest formą gospodarki pozabudżetowej wyodrębnioną organizacyjnie z podstawowej działalności państwowej jednostki budżetowej, w celu realizacji części jej zadań, w sposób umożliwiający finansowanie tej działalności z dochodów własnych.

Stwierdzono, iż w trzech kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych realizowano zadania, które wykraczały poza zadania zapisane w statucie.

Zakres działalności Zespołu Usług Projektowych w Opolu obejmował zadania nie występujące w statucie Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Opolu. W Zakładzie

Produkcyjnym przy Zakładzie Karnym w Brzegu od października 1995 r. do maja 1996 r. zaopatrywano w opał jednostki więziennictwa, chociaż tego rodzaju działalność nie była ujęta w przedmiocie działania gospodarstwa określonym w decyzji Centralnego Zarządu Zakładów Karnych w sprawie jego utworzenia.

2.3.3. Środki specjalne

Zasada funkcjonowania środków specjalnych różni się od omówionych dotychczas form gospodarki pozabudżetowej. Zakład budżetowy jak i gospodarstwo pomocnicze jest wyraźnie wyodrębnioną jednostką działającą w sposób zbliżony do jednostki produkcyjnej czy usługowej, natomiast środki specjalne są wyodrębnione tylko finansowo, a nie organizacyjnie.

Kontrolą objęto środki specjalne funkcjonujące w 46 jednostkach budżetowych podległych: Ministrowi Finansów (19 jednostek),³⁷ Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (2 jednostki), Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej (3 jednostki), Ministrowi Spraw Wewnętrznych (13 jednostek), Prezesowi Głównego Urzędu Cei (9 jednostek).

³⁷ W Ministerstwie Finansów kontrolą objęto środek specjalny tzw. fundusz premiowy utworzony zarządzeniem nr 12 Ministra Finansów (niepublikowanym) z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania

Dochody i wydatki kontrolowanych środków specjalnych przedstawiono w poniższej tabeli:

tys. zł

Wyszczególnienie	1995 r.		1996 r.		%		
	plan	wykonanie	plan	wykonanie I półrocza	3:2	4:3	5:4
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Dochody	684.960	803.118	809.945	586.482	117,3	100,9	72,4
w tym: dotacje z budżetu	-	-	-	-	-	-	-
2. Wydatki (bez wpłaty do budżetu)	709.165	760.269	839.896	509.218	107,2	110,5	60,6
3. Wpłata do budżetu	180	269	413	-	149,4	153,5	-

Tworzenie i funkcjonowanie środków specjalnych wynika z wielu źródeł prawa.

Minister Finansów zarządzeniem nr 12 z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania (nie publikowane) wydanym nie na podstawie przepisów prawa budżetowego lecz w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 9a ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych³⁸ utworzył w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej oraz Ministerstwie Finansów środek specjalny na usprawnienie funkcjonowania organów i urzędów podległych Ministrowi Finansów oraz na premie dla pracowników izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej i Ministerstwa Finansów, tzw. fundusz premiowy.

Minister Spraw Wewnętrznych zarządzeniem nr 54 z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane) wydanym na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe, a następnie zmienionym zarządzeniem nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r. - upoważnił jednostki

³⁸ tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 106 poz. 511, zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 142 poz. 702.

resortu do tworzenia na różnych szczeblach resortu od 1 typu środka specjalnego (centralny rachunek nadwyżek - szczebel centralny) do 8 typów środków specjalnych - jednostki budżetowe. W jednostkach budżetowych określano poszczególne typy środków specjalnych w zależności od prowadzonej działalności m.in. "administracja budynków mieszkalnych", "zakwaterowanie w hotelach, internatach i bursach", "sezonowe ośrodki wypoczynkowe", "kolonie i obozy młodzieżowe" i pozyskiwanych dochodów.

Prezes Głównego Urzędu Cel decyzją nr 71 z dnia 10 września 1991 r. w sprawie finansowania działalności administracji celnej w formie środków specjalnych oraz zarządzeniem nr 2 z dnia 28 maja 1992 r. określającym sposób rozdysponowania środków finansowych oraz zasady przyznawania pracownikom organów celnych zrealizował postanowienia wynikające z przepisów art. 70 ust. 6 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne.

Tworzenie środków specjalnych oraz cel ich przeznaczenia zostały określone w art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne, z którego wynika, że "środki finansowe uzyskane z opłat (depozytowych, manipulacyjnych, manipulacyjnych dodatkowych), a także 30% kwot uzyskanych ze sprzedaży przedmiotów z przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy celnych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi Głównego Urzędu Cel ...". Ponadto Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w § 23 rozporządzenia z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat postanowił że "środki finansowe określone w art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne pozostają w dyspozycji Prezesa Głównego Urzędu Cel z przeznaczeniem na doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy celnych, wyposażenia organów celnych w sprzęt lub na inne cele związane z funkcjonowaniem tych organów".

Rada Ministrów w § 4 rozporządzenia z dnia 9 marca 1990 r. w sprawie opłat drogowych³⁹ postanowiła, że wpływy w walucie polskiej stanowiące równowartość 2% walut obcych pobranych przez urzędy celne z tytułu opłat drogowych, podlegają przekazaniu na rachunek bankowy GUC.

Wydane przez Ministra Finansów zarządzenie nr 12 w sprawie środków specjalnych izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej i Ministerstwa Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych, które

³⁹ Dz.U. z 1990 r. Nr 18 poz. 104.

jednoznacznie stanowi, że środki specjalne tworzone są decyzją kierownika jednostki budżetowej.

Minister Finansów, będący "naczelnym organem" a zarazem kierownikiem jednostki budżetowej Ministerstwa Finansów mógł utworzyć środek specjalny tylko w podległym mu Ministerstwie a nie we wszystkich jednostkach. Z art. 9a ustawy o urzędzie Ministra Finansów nie wynikało upoważnienie dla Ministra Finansów do tworzenia środków specjalnych w urzędach i izbach skarbowych, a jedynie upoważnienie do określenia jakie rodzaje wpływów budżetowych uznaje się za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 7 izbach skarbowych (na 9 skontrolowanych) nie podjęto decyzji o utworzeniu środka specjalnego. Natomiast w Izbie Skarbowej w Krośnie środek specjalny funkcjonował na podstawie decyzji Dyrektora Izby z dnia 15 kwietnia 1989 r. w sprawie odpisów na fundusz premiiowy pracowników izb i urzędów skarbowych a w Izbie Skarbowej we Wrocławku na podstawie zarządzenia Dyrektora Izby nr 12 z dnia 22 czerwca 1992 r. w sprawie zasad funkcjonowania środka specjalnego oraz trybu i terminów składania i rozpatrywania wniosków dot. premii kwartalnej.

Prezes Głównego Urzędu Cei utworzył dla całej administracji celnej środek specjalny decyzją nr 71 z dnia 10 września 1991 r. w sprawie finansowania działalności administracji celnej w formie środka specjalnego.

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne określa tylko wybrane rodzaje środków budżetowych pozostających w dyspozycji Prezesa Głównego Urzędu Cei, a jednocześnie zobowiązuje do określenia sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii. Poza tym rozporządzenie z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych (wskazane w wydanej decyzji nr 71), nie dawało podstaw do tworzenia środków specjalnych przez dysponentów części.

Kontrola wykazała, że wydana przez Prezesa Głównego Urzędu Cei decyzja nr 71 z dnia 10 września 1991 r. (uchylona decyzją nr 8 Prezesa GUC z dnia 21 lutego 1996 r.) nie spełniała części kryteriów wymienionych w § 3 rozporządzenia z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, mianowicie nie podano w niej siedziby jednostki budżetowej tworzącej środek specjalny, przedmiotu działalności finansowanej w formie środka

specjalnego (nazwa podana ogólnikowo "część działalności podstawowej"), nie określono rodzaju przychodów (powołano się na § 23 rozporządzenia Ministra Współpracy z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. i § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1990 r.). Po uchyleniu przez Prezesa GUC w lutym 1996 r. decyzji nr 71 Prezesa GUC w sprawie finansowania działalności administracji celnej ze środków specjalnych, działalność ta była nadal prowadzona, aż do końca października 1996 r., kiedy to Prezes GUC wydał w tej sprawie nową decyzję nr 102 z dnia 25.10.1996 r. z mocą obowiązującą wstecz, tj. od 21.02.1996 r.

Stwierdzono ponadto, że dyrektorzy urzędów celnych nie wydali określonej w wymienionym wyżej rozporządzeniu decyzji o podjęciu finansowania działalności w formie środków specjalnych.

W 8 kontrolowanych urzędach celnych brak było decyzji o utworzeniu środka specjalnego.

Brak takich decyzji stanowił główną przyczynę licznych odstępstw od ustalonych w rozporządzeniu zasad gospodarki środkami specjalnymi w tych jednostkach.

Zaniechanie wydania decyzji o utworzeniu środków specjalnych w Urzędzie Celnym w Terespolu uniemożliwiło otwarcie odrębnego rachunku bankowego tych środków oraz sporządzanie rocznych planów finansowych gospodarowania tymi środkami. Z ustaleń kontroli wynika, że uzyskiwane przez Urząd Celny wpływy gromadzone były na rachunku sum depozytowych, pomimo, że nie miały charakteru sum depozytowych w rozumieniu przepisów § 17 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa.⁴⁰

Kontrola wykazała, że pomimo braku decyzji kierownika jednostki budżetowej o podjęciu lub zaniechaniu działalności w formie środka specjalnego urzędy celne otworzyły bankowe rachunki środków specjalnych nie respektując postanowień zawartych w § 5 rozporządzenia z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych.

W Urzędzie Celnym w Przemyślu nie został utworzony środek specjalny decyzją Dyrektora Urzędu natomiast dysponowano środkami określonymi jako specjalne, przekazywanymi Urzędowi

⁴⁰ Dz.U. z 1991 r. Nr 76 poz. 333 z e zm.

przez Główny Urząd Cel na rachunek bankowy środka specjalnego w Banku Depozytowo-Kredytowym w Lublinie, Oddział w Przemysłu.

W Urzędzie Celnym w Gdyni nie został utworzony środek specjalny decyzją Dyrektora Urzędu, przekazywane Urzędowi środki finansowe zw. "specjalnymi" przez Główny Urząd Cel gromadzone były na rachunku pomocniczym - rachunku środków specjalnych - w PKO BP.

Nieprawidłowości w zakresie podejmowania decyzji o podjęciu lub zaniechaniu finansowania działalności w formie środków specjalnych stwierdzono w 5 innych jednostkach, tj. Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej przy utworzeniu środka specjalnego o nazwie "opłaty za weryfikację egzaminatorów na prawo jazdy", w Komendach Wojewódzkich Policji (KWP) w Zielonej Górze i Toruniu oraz Biurze Ochrony Rządu (BOR) przy prowadzeniu działalności środka specjalnego o nazwie "darowizny" i "środki racjonalnego gospodarowania" a także w Dowództwie Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW (NJW MSW) przy prowadzeniu działalności środka specjalnego "rachunek nadwyżek".

Trzy Wojewódzkie Komendy Państwowej Straży Pożarnej: w Częstochowie, Koninie i Chełmie nie dopełniły obowiązku wynikającego z postanowień § 3 ust. 4 rozporządzenia tj. określenia przedmiotu działalności w formie środków specjalnych oraz rodzaju źródeł przychodów, a także rodzaju przeznaczenia rozchodów.

W wyniku działań kontrolnych NIK (w trakcie kontroli) kierownicy jednostek budżetowych (Komendant Wojewódzki Policji w Zielonej Górze, Szef BOR oraz Dowódca NJW MSW) podjęli stosowne decyzje dot. zalegalizowania działalności istniejących w ich jednostkach środków specjalnych, a Komendant Wojewódzki PSP w Częstochowie skorygował decyzje o powołaniu środków specjalnych.

Kontrole wykazały, że podjęcie decyzji o działalności w formie środków specjalnych w dwóch komendach wojewódzkich Policji nastąpiło przy braku spełnienia wymogów określanych w instrukcji nr 6/92 z dnia 7 października 1992 r. Dyrektora Departamentu Finansów MSW w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej wydanej na podstawie § 4 zarządzenia nr 54 MSW.

W KWP w Szczecinie decyzje wydano bez wniosków kierownika komórki zaopatrującej, zaopiniowanych przez kierownika komórki finansowej, szczegółowego uzasadnienia powołania określonego środka specjalnego, ustalenia potrzeb w zakresie środków obrotowych.

W KWP w Piotrkowie Trybunalskim - na 5 typów środków specjalnych funkcjonujących w Komendzie - tylko utworzenie jednego "sezonowo-weekendowy ośrodek wypoczynkowy" poprzedzone zostało złożeniem wniosku przez właściwego kierownika komórki zaopatrującej.

Podkreślenia wymaga fakt, że nie zawsze, pomimo respektowania przepisów w zakresie tworzenia środków specjalnych, przestrzegane były wymagania wynikające z innych uregulowań prawnych.

W Biurze Ochrony Rządu decyzją nr 7 Szefa BOR z dnia 4 stycznia 1993 r. utworzono środek specjalny "Transport Konwój" W § 2 tej decyzji określono, że przedmiotem działalności jest świadczenie usług w zakresie transportu i konwoju mienia na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych i osób fizycznych. Zgodnie z przepisami art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁴¹ usługi w zakresie ochrony osób i mienia wymagają uzyskania koncesji.

BOR nie posiadało koncesji na prowadzenie tej działalności ani szczegółowej instrukcji dotyczącej konwojowania.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, podstawą gospodarowania środkami specjalnymi jest roczny plan finansowy. Stwierdzono, że z wyjątkiem kontrolowanych 8 urzędów celnych, wszystkie jednostki (46 objęto kontrolą) opracowywały roczne plany finansowe środków specjalnych.

W jednostkach administracji celnej stan środków finansowych określał Prezes Głównego Urzędu Cel w rocznych planach finansowych przychodów i rozchodów środka specjalnego.

Planowane centralnie przychody środka specjalnego nie były uzgadniane z urzędami celnymi.

Jednostki terenowe (urzędy celne) nie otrzymywały do wykonania wycinków planu, realizowały ten plan poprzez pobieranie opłat, które zostały ustalone przepisami ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r.

⁴¹ Dz.U. z 1988 r. Nr 41 poz. 324 ze zm.

Prawo celne i zarządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 29 grudnia 1992 r. w sprawie prowizji za wydawanie zezwoleń na przewóz i pobieranie opłaty drogowej⁴².

Jak wykazały ustalenia kontroli, przy opracowaniu rocznych planów finansowych nie zawsze przestrzegano postanowień zawartych w § 6 wymienionego rozporządzenia. Stwierdzono to w 5 jednostkach kontrolowanych.

W Ministerstwie Finansów zbiorcze plany finansowe środków specjalnych różniły się od sumy jednostkowych planów na 1995 r. i 1996 r. przesyłanych przez izby skarbowe. Planowane na rok 1995 przychody i rozchody były niższe od planów jednostkowych izb skarbowych odpowiednio o 58.704 tys. zł i 56.704 tys. zł a na rok 1996 odpowiednio o 48.493 tys. zł i 40.383 tys. zł.

W planach finansowych na rok 1995 i 1996 Komendy Wojewódzkiej PSP w Siedlcach i Katowicach oraz Wojewódzkiej Komendy Policji w Szczecinie i Urzędzie Morskim w Gdyni nie zostały określone normatywne stany środków obrotowych na koniec okresów i kwoty wpłat do budżetu z tytułu nadwyżek tych środków.

Poza tym, w 3 jednostkach kontrolowanych stwierdzono, że plany przychodów ustalone były na poziomie niższym od wykonania w roku poprzednim.

W planach finansowych środków specjalnych WK PSP w Częstochowie kwoty przychodów ustalono poniżej wykonania roku poprzedniego, tj. na 1995 r. w wysokości 16,1% wykonania 1994 r., a na 1996 r. w wysokości 44,9% wykonania 1995 r.

W WK PSP w Koninie w planach finansowych środków specjalnych nie dokonywano planowania przychodów środka pn. "darowizny" zarówno w 1995 r. jak i 1996 r., a w planach finansowych pn. "środki racjonalnego gospodarowania" zaplanowano na 1995 r. kwotę 0,7 tys. zł, przy wykonaniu 1994 r. - 16,7 tys. zł, tj. zaplanowano kwotę ok. 23-krotnie niższą.

Główny Urząd Ciel na etapie opracowywania budżetu państwa na lata 1995 - 1996 planował wielkości przychodów środków specjalnych w kwotach niższych od rzeczywistego wykonania przychodów roku poprzedniego tj. na 1995 r. w kwocie o 1,7% niższej niż wykonanie 1994 r., na 1996 r. w kwocie o 3,2% niższej niż

⁴² MP Nr 40, poz. 299.

wykonanie 1995 r. O uchybieniach w planowaniu przychodów i rozchodów świadczy również fakt nie uwzględnienia w planie 1996 r. zwrotu kwot opłat manipulacyjnych pobranych przez służby celne w latach 1990-1995. Obowiązek ten wynika z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. i 26 września 1995 r., uznającymi za niezgodne z Konstytucją przepisy § 20 i § 20a rozporządzenia Ministra WGzZ z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat⁴³

Z ustaleń kontroli wynika, że tylko w Ministerstwie Finansów i podległych mu jednostkach nie dokonywano zmian w planach finansowych w ciągu 1995 r. i I półrocza 1996 r. w stosunku do pierwotnie przyjętych i zatwierdzonych ustawami budżetowymi na 1995 i 1996 r.

Pomimo nie dokonywania zmian planów finansowych w latach 1995-1996 (I półrocze) Ministerstwo Finansów w sprawozdaniach Rb 30 o środkach pozabudżetowych po stronie planu wykazywało wielkości kwotowe wyższe niż przyjęto w planie na 1995 r., tj. po stronie przychodów kwotę wyższą o 109.096 tys. zł a po stronie rozchodów kwotę wyższą o 98.645 tys. zł oraz wielkości niższe niż w planie roku 1996 o kwoty 90.203 tys. zł po stronie przychodów i 118.565 tys. zł po stronie rozchodów.

W 5 kontrolowanych jednostkach nie został zrealizowany plan przychodów środka specjalnego na 1995 r.:

W Głównym Urzędzie Ciel w planie po zmianach przyjęte wielkości przychodów w kwocie 144.231 tys. zł zrealizowano w 96,8%. Na obniżenie przychodów miały wpływ orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. i 26 września 1995 r. uznające za niezgodne z Konstytucją przepisy § 20 i § 20a rozporządzenia Ministra WGzZ z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat, a dotyczy to zmniejszenia zakresu pobieranych przez urzędy celne opłat manipulacyjnych (stanowiących ok. 81% ogółu przychodów);

W Wojewódzkim Zakładzie Weterynarii w Łodzi zrealizowano przychody w kwocie 124 tys. zł tj. 61% planu (200 tys. zł) co spowodowane zostało zmniejszeniem zleceń na świadczone usługi;

W Wojewódzkiej Inspektoracie Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin w Lublinie planowane przychody zrealizowano w 88,2%, co spowodowane było niską realizacją usług fitosanitarnych.

⁴³ Dz.U. z 1990 r. Nr 61 poz. 357 ze zm.

W I półroczu 1996 r. w trzech kontrolowanych jednostkach budżetowych zaawansowanie rocznego planu przychodów środków specjalnych było niższe od wskaźnika upływu czasu (50%).

W Wojewódzkim Zakładzie Weterynarii w Łodzi wskaźnik ten wynosił 47,8%, w Wojewódzkim Inspektoracie Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin w Lublinie - 32,3%, w Wojewódzkiej Komendzie Państwowej Straży Pożarnej w Siedlcach 34,9%.

Nie wszystkie kontrolowane jednostki budżetowe w pełni wykorzystywały możliwości osiągnięcia wyższych niż planowano przychodów, między innymi poprzez brak sporządzenia kalkulacji cen świadczonych usług, czy wydłużającą się procedurę pozyskiwania przychodów.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Szczecinie w ramach środka specjalnego "uboczna działalność gospodarcza" świadczone usługi m.in. z zakresu holowania, konwojowania wartości pieniężnych, dowozu osób do izby wytrzeźwień, naprawy pojazdów samochodowych, ekspertyz kryminalistycznych. Z ustaleń kontroli wynika, że świadczenie tych usług odbywało się bez rzeczowych kalkulacji dających podstawę oceny możliwych do uzyskania dochodów na tle kosztów ich pozyskania, a także bez ustalania i ewidencji kosztów przypadających na wykonywane usługi. Np. za wykonane usługi dowozu osób nietrzeźwych. Miejska Izba Wyrzeźwień (MIW) przekazała na rachunek KWP w 1995 r. kwotę 48.924 zł a w I półroczu 1996 r. - 5.000 zł. Natomiast w rozliczeniu zobowiązań z tytułu dowozu nietrzeźwych przez policję za rok 1995 sporządzonym przez MIW wykazano, że łączna kwota wystawionych rachunków wynosiła 284.560 zł. W KWP ewidencjonowano i wykazywano koszty działalności w tym zakresie w wysokości kwot (przychodów) przelewanych przez MIW.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim w ramach środka specjalnego świadczone usługi z zakresu ekspertyz kryminalistycznych. W dokumentacji Komendy brak było kalkulacji stawek za usługi materiałowe związane z wykonywanymi ekspertyzami o znacznie zróżnicowanym stopniu trudności np. usługi mechanoskopijne, daktyloskopijne, grafologiczne, badań dokumentów, badań wypadków drogowych.

W Urzędzie Celnym w Białymstoku wydłużono w 9 przypadkach na 15 kontrolowanych procedurę likwidacji samochodów przekraczając, tym samym termin wynikający z instrukcji likwidacyjnej od 1 do 4 miesięcy. Zgodnie z instrukcją likwidacyjną zbywanie samochodów powinno nastąpić w terminie 2 m-cy po uprawomocnieniu się orzeczenia o przepadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa.

W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej - w ramach środka specjalnego "kary i decyzje administracyjne" stwierdzono przewlekły tryb rozpatrywania odwołań od decyzji dyrektorów urzędów morskich - podmiotów, którym wymierzono kary i grzywny. Z 66 tego rodzaju spraw na kwotę 318,8 tys. zł, które wpłynęły w 1995 r. rozpatrzono 43 na kwotę 22,1 tys. zł. Wg stanu na 16 lipca 1996 r. do rozpatrzenia pozostało 23 sprawy na kwotę 296,8 tys. zł. Należy zaznaczyć, że okres jaki upłynął od ich złożenia, we wszystkich przypadkach przekraczał 6 m-cy, w tym w odniesieniu do 4 spraw ponad 12 m-cy. Na sprawy będące przedmiotem odwołań, zarezerwowano - wg stanu na koniec 1995 r. - 337,9 tys. zł, tj. 46,6% ogółu środków będących w dyspozycji MTiGM; wg stanu na 5 września 1996 r. kwota ta uległa zwiększeniu do 369,6 tys. zł, co stanowiło 54,6% ogółu zgromadzonych środków na rachunku środków specjalnych.

Ustalenia kontroli wskazały także na fakt zaliczania na poczet przychodów środka specjalnego dochodów należnych Skarbowi Państwa.

Ministerstwo Finansów stosowało praktykę zaliczania do podstawy odpisu na środek specjalny należności podatkowych zapłaconych w wyniku wysyłanych upomnień - poprzez przekazywanie do izb skarbowych pism błędnie interpretujących przepisy zarządzenia Nr 12 Ministra Finansów z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania. Z zarządzenia tego wynika, że do podstawy odpisu na środek specjalny można zaliczyć taką należność, którą wpłacił podmiot zobowiązany na rzecz Skarbu Państwa na skutek wskazania:

- różnicy (domiaru) między ustaloną kwotą przez urząd skarbowy a zadeklarowaną w niewłaściwej wysokości przez podatników,

- ujawnienia przez urząd skarbowy kwoty w ogóle nie zadeklarowanej przez podatnika.

Kontrola jednostek skarbowych wykazała różną skalę wielkości stanowiących wpływy - zaliczane za podstawę do przychodów środka specjalnego - po wydaniu decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o zobowiązaniach podatkowych⁴⁴, tj. na poziomie identycznym jak w złożonej wcześniej przez podatnika deklaracji, bądź też w wysokości będącej różnicą między kwotą zadeklarowaną a wpłaconą.

W Urzędzie Skarbowym we Włocławku wpływy z tego tytułu stanowiły w IV kwartale 1995 r. - 43,9%, z kwoty 3.564,7 tys. zł a w I kwartale 1996 r. - 40,8% z kwoty 1.063,9 tys. zł

W Urzędzie Skarbowym Łódź Górna tylko w podatku od towarów i usług w 1995 r. wpływy te stanowiły 67,2% kwoty 6.364 tys. zł, a w I półroczu 1996 r. 25% kwoty 4.045 tys. zł

W Urzędzie Skarbowym w Jędrzejowie w okresie 1995 r. i I półrocza 1996 r. dodatkowe wpływy wynosiły 593,9 tys. zł.

Poza działaniami podejmowanymi przez Ministerstwo Finansów, w zakresie rozszerzenia interpretacji przepisów zarządzenia nr 12 Ministra Finansów, co skutkowało zwiększonymi wpływami na środek specjalny tzw "fundusz premiowy", także Minister Finansów - bez upoważnienia ustawowego - dokonał rozszerzenia źródła przychodów środka specjalnego "o pobranie w ciągu kwartału od wierzycieli obcych opłaty w wysokości 5% od kwot ściągniętych w trybie egzekucyjnym, a także wpłaconych w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych".

Wprowadzenie przez Ministra Finansów powyższych postanowień w § 3 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 12 z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania było sprzeczne z przepisami ustawy o Urzędzie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1982 r.

W ustawie tej podano, że "źródło przychodów środka specjalnego stanowią środki finansowe w wysokości 20% dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych".

Efektem tego działania było pozyskanie na rachunek środka specjalnego w roku 1995 kwoty 15.271,8 tys. zł co stanowiło 4,1% przychodów osiągniętych przez urzędy skarbowe, a w I półroczu 1996 r. kwoty 8.324,2 tys. zł, tj. 2,9% przychodów.

Jak wynika z ustaleń kontroli, wydatkowanie środków specjalnych nie zawsze odbywało się zgodnie z głównym celem ich utworzenia.

Zarządzeniem nr 12 Minister Finansów utworzył środek specjalny z przeznaczeniem na usprawnienie funkcjonowania organów i urzędów podległych Ministrowi Finansów oraz na premie dla pracowników aparatu skarbowego i Ministerstwa Finansów. Kontrola wykazała, że w 1995 r. i I półroczu 1996 r. na premie wraz z pochodnymi przeznaczono odpowiednio 307.292 tys. zł i 231.415 tys. zł tj. 85,2% i 87,1% ogólnej kwoty wydatków.

W art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne określono środki finansowe, które mogą być przeznaczane na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi Głównego Urzędu Celnego. Kontrola wykazała, że w 1995 r. 76,6% (110.142 tys. zł) wydatków środka specjalnego przeznaczono na premie wraz z pochodnymi, a w I półroczu 1996 r. kwotę 71.031 tys. zł, tj. 92,9% ogólnej kwoty I półrocza 1996 r.

W nielicznych przypadkach stwierdzono wydatkowanie środków niezgodnie z obowiązującymi przepisami:

W Ministerstwie Finansów w 1995 r. bezpośrednio z rachunku środka specjalnego, bez przekazania środków na rachunek inwestycyjny resortu finansów, dokonano zakupów inwestycyjnych (zakupiono liczarki do bilonu dla urzędów skarbowych oraz wyposażenie do sal wykładowych w ośrodkach szkoleniowych w Jastrzębiej Górze i Olecku) za kwotę 301 tys. zł - co było niezgodne z art. 29 ust. 2 ustawy Prawo budżetowe⁴⁵

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Zielonej Górze w 1995 r. ze środka specjalnego pn. "środki racjonalnego gospodarowania" wydatkowano ok. 2 tys. zł na obsługę delegacji zagranicznych. Zgodnie z instrukcją nr 6/92 Dyrektora Departamentu Finansów MSW z dnia 7 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej, środki te mogą być wydatkowane na potrzeby własne jednostki, tj. zakupy na rzecz jednostki lub zamierzenia mające na celu poprawę warunków pracy;

⁴⁴ 1 Dz.U. z 1993 r. Nr 108 poz. 486.

⁴⁵ 1 tj.Dz.U. 1993 r. Nr 72 poz. 344.

W Biurze Ochrony Rządu w 1996 r. wypłacono ze środka specjalnego pn. "środki racjonalnego gospodarowania" z § 21 zapomogę w kwocie 3.401 zł, co było niezgodne z ww. instrukcją Dyrektora Departamentu Finansów MSW. Wypłaty zapomóg z funduszu socjalnego uregulowane zostały postanowieniami ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin⁴⁶

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych upoważniło w § 10 ust. 4 ministra do zwolnienia dysponenta środków specjalnych z wpłat do budżetu nadwyżek środków obrotowych, jeżeli dochody tych środków specjalnych pochodzą w całości z następujących źródeł: z wpłat części zysku gospodarstw pomocniczych, nie wykorzystanych wydatków budżetowych określanych przez RM, innych ustawowo określonych.

Z upoważnienia tego skorzystał Minister Transportu i Gospodarki Morskiej udzielając dwóch zwolnień z dokonywania wpłat do budżetu nadwyżek środków obrotowych, tj.:

- Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w dniu 28 stycznia 1993 r.
- bezterminowo - na zwolnienie z wpłat do budżetu nadwyżek środków obrotowych, środka specjalnego utworzonego na finansowanie działalności w zakresie budowy autostrad i dróg.
- Ministerstwu Transportu i Gospodarki Morskiej w dniu 14.02.1995 r. na pozostawienie nadwyżki środków obrotowych zgromadzonych na rachunku środka specjalnego "kary i decyzje administracyjne".

Rozporządzenie w § 10 zobowiązuje także, do dokonania wpłaty do budżetu różnicy między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych w terminie 5 dni po przyjęciu sprawozdania - powyższych postanowień nie realizowano w dwóch przypadkach.

W Urzędzie Morskim w Gdyni na koniec 1995 r. wystąpiła nadwyżka środków obrotowych, którą wraz z odsetkami w kwocie 23,1 tys. zł odprowadzono w trakcie kontroli;

W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej zawyżono stan środków obrotowych w planie finansowym na 1995 r. w stosunku do obowiązującego normatywu w odniesieniu do środka specjalnego pn. "opłaty za weryfikację egzaminatorów na prawa jazdy". Rozliczenie

⁴⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 1 poz. 1

za rok 1995 nie przewidywało należnej budżetowi wpłaty w kwocie 2,1 tys. zł. Kwotę tę MTiGM odprowadziło w trakcie trwania kontroli.

W pięciu przypadkach (na 46 jednostek objętych kontrolą) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów § 14 ust. 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego⁴⁷, w zakresie opłacania składki w dniu pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia.

Urząd Celny w Gdyni z rachunku bankowego pobierał środki na wypłatę premii nie przekazując, w tym samym dniu należnych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy. Nie odprowadzał składek, pomimo posiadania środków na rachunku bankowym;

Izba Skarbowa w Pile opłacała składki na ubezpieczenie społeczne od środków na premie dla pracowników Izby po upływie od 1 do 28 dni, a na premie dla pracowników urzędów skarbowych po upływie od 18 do 34 dni od daty pobrania środków z rachunku bankowego;

Izba Skarbowa w Krośnie opłacała składki w 1995 r. z opóźnieniami od 6 do 21 dni od daty pobrania środków z rachunku bankowego; Urząd Skarbowy Warszawa Mokotów pobierając z rachunku bankowego środki na wypłatę premii kwartalnych nie dokonywał jednoczesnego opłacania należnych składek. Opóźnienia wynosiły od 4 do 30 dni.

Z ustaleń kontroli wynika, że jednostkom tym nie naliczano kar za nieterminowe opłacanie składek w postaci odsetek za zwłokę.

W siedmiu kontrolowanych jednostkach - na 46 objętych kontrolą - nie przestrzegano przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, m.in. w zakresie zawierania umów z dostawcami, wykorzystania trybu udzielania zamówień z wolnej ręki, dokonania właściwego wyboru trybu czy dokumentowania przebiegu postępowania.

Wojewódzka Komenda PSP w Katowicach przy wybraniu najkorzystniejszej oferty ograniczała się do wysłania zamówienia do dostawcy, zamiast wymaganego zawarcia umowy z dostawcą, co wynika z art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych,

⁴⁷ 1 tj. Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.

Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSW - dokonały zakupu kserokopiarki o wartości 42.606 ECU, tj. 134.200 zł od firmy "Arcus" bez: ogłoszenia przetargu nieograniczonego w Biuletynie Zamówień Publicznych, składania oświadczeń przez dostawców, sporządzania z postępowania o zamówienie protokołu, żądania od dostawców wniesienia wadium.

Izba Skarbowa we Włocławku w dwóch przypadkach niewłaściwie wykorzystwała postanowienia ustawy o zamówieniach publicznych, tj. przy zakupie samochodu osobowego marki "Polonez" za kwotę 24.195 zł nie zachowując w pełni wymogów art. 67 ustawy niezgodnie z trybem zapytania o cenę, gdyż przyjęto informację co do ceny od jednej osoby, przy zakupie centrali telefonicznej za kwotę 93.117,9 zł w trybie art. 71, taki wybór trybu był niezgodny z art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ wartość zamówienia przekraczała 20.000 ECU.

W pięciu przypadkach stwierdzono niezgodność ewidencji księgowej obrotów finansowych z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych Rb 30 o środkach pozabudżetowych:

W Główniej Dyrekcji Dróg Publicznych zamknięte księgi finansowe środka specjalnego za 1995 r. nie wykazywały zgodności pomiędzy przychodami i rozchodami na kwotę 145.883,7 zł. Nie było zgodności między ewidencją księgową a danymi bilansującymi przychody i rozchody środka specjalnego, wykazanymi w sprawozdaniu Rb 30. A także wykazana w Rb 30 przez GDDP kwota wykonanych w I półroczu 1996 r. rozchodów środka specjalnego - 75.415,7 tys. zł nie była zgodna z ewidencją księgową konta 402 - kwotą 66.793,0 tys. zł.

W Wojewódzkim Zakładzie Weterynarii w Łodzi w sprawozdaniu Rb 30 za 1995 r. w § 37 usługi niematerialne, wykazano kwotę rozchodów w wysokości 3,6 tys. zł. Z dokumentacji księgowej wynikało, że winno być 8,3 tys. zł, co wiązało się z wydatkowaniem w 1995 r. m.in. kwoty 3,1 tys. zł na pokrycie zobowiązań wobec pracowników z tytułu wynagrodzeń za prace wykonane w 1994 r.

W Urzędzie Celnym w Cieszynie - stwierdzono rozbieżności pomiędzy sprawozdaniem Rb 30 a saldem obrotów za rok 1995, co wynikało z nieuwzględnienia w sprawozdaniu za 1995 r. poniesionych kosztów z tytułu premii uznaniowej za grudzień 1994 r. i składek na ZUS naliczonych od tej premii, a także w sprawozdaniu Rb 30 za I półrocze 1996 r. nie uwzględniono wydatków poniesionych z tytułu premii uznaniowej za grudzień 1995 r. oraz składek na FUS naliczanych od tej premii, błędnego ujęcia analitycznego kwoty podatku od Zakładowego Funduszu Nagród (został ujęty w § 11 zamiast § 17).

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W toku postępowania kontrolnego wystąpił jeden przypadek zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli⁴⁸.

W związku z przeprowadzoną kontrolą kontrolujący zasięgaliby informacji w 31 jednostkach nie objętych kontrolą. Informacji tych zasięgaliby w państwowych jednostkach budżetowych, których kierownicy wydali decyzję o utworzeniu kontrolowanego zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego lub środka specjalnego. W kontrolach nie wystąpiła potrzeba przesłuchania świadków, ani też korzystania z pomocy biegłych i specjalistów.

Wyniki kontroli omówiono na 59 naradach pokontrolnych.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników 116 objętych kontrolą jednostek i do 12 organów, które powołały daną jednostkę gospodarki pozabudżetowej.

W jednym przypadku wystąpiono z wnioskiem o rozważenie celowości dalszego zajmowania stanowiska przez głównego księgowego. Wniosek ten dotyczył głównego księgowego Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt.

Do trzech wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków w nim zawartych⁴⁹.

W wyniku kontroli skierowano jedno zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa⁵⁰ oraz 17 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej. Naruszenia dyscypliny budżetowej dotyczyły:

⁴⁸ Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego - Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Tarnowie. Uchwałą Nr 1/97 z dnia 10 stycznia 1997 r. Komisja Rozstrzygająca w Najwyższej Izbie Kontroli oddaliła zastrzeżenia i Dyktor Gospodarstwa Pomocniczego w dniu 11 lutego 1997 r. podpisał protokół kontroli.

⁴⁹ Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez: Dyrektora Urzędu Celnego w Gdyni, Dyrektora Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt w Warszawie i Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego przy Zakładzie Karnym w Tarnowie. Komisja Odwoławcza w NIK uwzględniła zastrzeżenia Dyrektora Urzędu Celnego w Gdyni, a także uwzględniła w części zastrzeżenia Dyrektora Centralnej Stacji Hodowli Zwierząt w Warszawie. Postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone w sprawie zastrzeżeń Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego przy Zakładzie Karnym w Tarnowie.

- zaniechania ustalenia należności budżetowych albo ustalanie ich lub dochodzenie poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami ich umarzanie, odpisywanie lub dopuszczanie do przedawnienia (art. 57, ust. 1, pkt 1 ustawy - Prawo budżetowe),
- niedokonania pełnych i terminowych wpłat do budżetu (art. 57, ust. 1, pkt 7),
- pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy (art. 57, ust. 1, pkt 9 ustawy - Prawo budżetowe),
- naruszania zasad, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (art. 57, ust. 1, pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe).

Obecnie NIK jeszcze nie dysponuje danymi, w jaki sposób zostały wykorzystane uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych oraz czy wszczęto postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Warszawa, dnia 28 kwietnia 1997 r.

Akceptuję:
Dyrektor Generalny

Józef Mikosa
Warszawa, 1997-04-28

Dyrektor
Departamentu Budżetu Państwa

Wojciech Jasiński

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1997-05-07

⁵⁰ Delegatura NIK w Warszawie wniosła o wszczęcie postępowania przygotowawczego (art. 266 § 1,2,4 kk) przeciwko kierownikowi gospodarstwa pomocniczego przy szkole rolniczej. Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte.

Załącznik Nr 1

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

LP.	NAZWA JEDNOSTKI KONTROLOWANEJ	SIEDZIBA
1.	GOSPOD.POMOC.ZAKŁ.PRODUK.PRZY ZAKŁ.KARN.	KAMIŃSK
2.	GOSPOD.POMOC.ADMIN.BUD.MIESZK.ZAKŁ.KARNY	KAMIŃSK
3.	ZAKŁ.REM.BUD.GOSP.POM.TYP'09'REJ.AR.ŚL.	POZNAŃ
4.	MINISTERSTWO FINANSÓW	WARSZAWA
5.	URZĄD SKARBOWY WARSZAWA MOKOTÓW	WARSZAWA
6.	IZBA SKARBOWA	SIEDLCE
7.	URZĄD CELNY	CIESZYN
8.	GŁÓWNY URZĄD CEŁ	WARSZAWA
9.	BIURO OCHRONY RZĄDU	WARSZAWA
10.	DOWÓDZTWO NADWIŚL.JEDNOSTEK WOJSK. MSW	WARSZAWA
11.	KOMENDA STOŁ.POLICJI ZAKŁ.OBSŁUG.PRODUK.	WARSZAWA
12.	KOMENDA GŁÓWNA PAŃSTW.STRAŻY POŻARNEJ	WARSZAWA
13.	POLESKI PARK NARODOWY	URSZULIN
14.	WIELKOPOLSKI PARK NARODOWY,GMINA MOSINA	JEZIORY
15.	ROZTOCZAŃSKI PARK NARODOWY	ZWIERZYNIEC
16.	KAMPINOSKI PARK NARODOWY	IZABELIN
17.	WIGIERSKI PARK NARODOWY	SUWAŁKI
18.	OKRĘGOWA STACJA CHEMICZNO-ROLNICZA	WESOŁA K/W-WY
19.	CENTRALNA STACJA HODOWLI ZWIERZĄT	WARSZAWA
20.	BIURO OBSŁUGI TRANSPORT.MIĘDZYNARODOWEGO	WARSZAWA
21.	MIN.TRANSPORTU I GOSPODARKI MORSKIEJ	WARSZAWA
22.	GENERALNA DYREKCJA DRÓG PUBLICZNYCH	WARSZAWA
23.	CENTRALNY OŚRODEK SPORTU	WARSZAWA
24.	IZBA SKARBOWA	BIAŁYSTOK

25.	WOJ.ZAKŁAD KONSERWACJI URZĄDZ.MELIORAC.	BIAŁYSTOK-ZAŚ.
26.	URZĄD SKARBOWY	MOŃKI
27.	KOMENDA WOJEWÓDZKA POLICJI	BIAŁYSTOK
28.	GOSPODAR.POMOCNICZE ZESPOŁU SZKÓŁ ROLN.	BIAŁYSTOK
29.	URZĄD CELNY	BIAŁYSTOK
30.	ZESPÓŁ SZKÓŁ OGRODNICZYCH GOSP.POMOCN.	ALEKSANDRÓW K.
31.	REJONOWY ARESZT ŚLEDczy GOSPOD.POMOCNIC.	BYDGOSZCZ
32.	KOMENDA WOJEWÓDZKA POLICJI	TORUŃ
33.	URZĄD SKARBOWY	WŁOCŁAWEK
34.	ZAKŁ.OBSŁUGI OŚRODKA DORADZTWA ROLNICZ.	PRZYSIEK
35.	IZBA SKARBOWA	WŁOCŁAWEK
36.	URZĄD CELNY	GDYNIA
37.	WOJEW.BIURO GEODEZJI I TERENÓW ROLNYCH	GDAŃSK
38.	OŚRODEK WZIASÓW MSW 'KAPER'	JURATA
39.	URZĄD MORSKI	GDYNIA
40.	ZESPÓŁ SZKÓŁ ROLNICZYCH	ŻYWIEC-MOSZCZ.
41.	OKRĘGOWA STACJA CHEMICZNO-ROLNICZA	GLIWICE
42.	ZAKŁAD POPRAWCZY I SCHRONIS.DLA NIELETN.	PSZCZYNA
43.	WOJEWÓDZKI OŚRODEK SPORTU I REKREACJI	CHORZÓW
44.	OŚR.WCZ.REKR.'MAGNUS'NADW.JEDN.WOJSK.MSW	BYSTRA ŚLĄSKA
45.	KOMENDA WOJ.PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ	KATOWICE
46.	WOJ.BIURO GEODEZJI I TERENÓW ROLNYCH	KIELCE
47.	ZESPÓŁ SZKÓŁ ROLN.GOSPODARST.POMOCNICZE	KSIĄŻ WIELKI
48.	URZĄD SKARBOWY	JĘDRZEJÓW
49.	IZBA SKARBOWA	KIELCE
50.	JEDNOSTKA WOJSKOWA NR 3417	KIELCE
51.	CENTR.OŚR.SZKOL.STRAŻY GRAN.GOSP.POMOCN.	KOSZALIN
52.	ZESP.SZKÓŁ ROLN.LĘBORK GOSP.POMOCNICZE	MAŁOSZYCE
53.	WOJEWÓDZKI ZAKŁAD USŁUG WODNYCH	SŁUPSK
54.	ZAKŁ.PROD.PRZY ZAKŁ.KARNYM GOSP.POMOCN.	CZARNE

55.	OŚRODEK SPORTU I REKREACJI'KRAKOWIANKA'	KRAKÓW
56.	GOSPOD.POMOC.ZAKŁ.PRODUK.PRZY ZAKŁ.KARN.	TARNÓW
57.	OŚRODEK WZIASÓW MSW 'DAFNE'	ZAKOPANE
58.	ZAKŁ.USŁ.I EKSP.MEL.INWES.ROLN.GOSP.POM.	KRAKÓW
59.	GOSPOD.POMOCNICZE PRZY ZESP.SZKÓŁ ROLN.	GIEBUŁTÓW
60.	PAŃST.INSPEKC.OCHR.ROŚL.WOJ.INSPEKTORAT	LUBLIN
61.	OKRĘGOWA STACJA HODOWLI ZWIERZĄT	LUBLIN
62.	WOJ.KOMENDA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ	CHEŁM
63.	URZĄD CELNY	TERESPOL
64.	ZESPÓŁ SZKÓŁ ROLNICZYCH GOSPOD.POMOCNIC.	LIDZBARK WARM.
65.	URZĄD SKARBOWY	CIECHANÓW
66.	GOSPOD.POMOC.ZAKŁAD PROD.PRZY ZAKŁ.KARN.	IŁAWA
67.	ZAKŁ.GOSP.USŁUG.PRZY KOMEND.WOJ.POLICJI	OSTROŁĘKA
68.	IZBA SKARBOWA	CIECHANÓW
69.	WOJEW.BIURO GEODEZJI I TERENÓW ROLNYCH	OSTROŁĘKA
70.	ZESPÓŁ SZKÓŁ ROLN.GOSPODARSTWO POMOCN.	NAMYSŁÓW
71.	GOSPODARST.POMOCN.PRZY ZAKŁADZIE KARNYM	BRZEG
72.	KOMENDA WOJ.PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ	CZĘSTOCHOWA
73.	ZESP.USŁUG PROJ.GOSP.POMOC.PRZY WZMIUW	OPOLE
74.	ZASADNICZA SZKOŁA OGRODNICZA GOSP.POMOC.	PRÓSZKÓW
75.	URZĄD SKARBOWY	WĄGROWIEC
76.	ZESP.SZKÓŁ ROLN.GOSPOD.POMOCNICZE KIJEWO	ŚRODA WIELKOP.
77.	OKRĘGOWA STACJA CHEMICZNO-ROLNICZA	POZNAŃ
78.	KOMENDA WOJ.PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ	KONIN
79.	IZBA SKARBOWA	PIŁA
80.	URZĄD CELNY	PRZEMYŚL
81.	OKRĘGOWA STACJA CHEMICZNO-ROLNICZA	RZESZÓW
82.	IZBA SKARBOWA	KROSNO
83.	URZĄD SKARBOWY	LEŻAJSK
84.	GOSP.POMOCN.JEDNOSTKI WOJSKOWEJ NR 2667	TRZCIANIEC

85.	ZESPÓŁ SZKÓŁ ROLNICZYCH	MIŁOCIN
86.	URZĄD CELNY	RZEPIN
87.	WOJEWÓDZKI OŚRODEK SPORTU I REKREACJI	SZCZECIN
88.	KOMENDA WOJEWÓDZKA POLICJI	SZCZECIN
89.	GOSPOD.POMOCN.PRZY ZESP.SZKÓŁ OGRODNICZ.	SZCZECIN
90.	KOMENDA WOJ.PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ	SIEDLCE
91.	TECHNIKUM ROLNICZE GOSPODARSTWO POMOCN.	RADOM
92.	URZĄD CELNY	WARSZAWA
93.	URZĄD SKARBOWY	PŁOCK
94.	STOŁECZNY OŚRODEK SPORTU	WARSZAWA
95.	IZBA SKARBOWA	RADOM
96.	ZAKŁAD OBSŁUGI URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO	WARSZAWA
97.	MECHAN.WARSZTATY SZKOLN.ZESP.SZKÓŁ ROLN.	WROCŁAW
98.	URZĄD CELNY	LEGNICA
99.	WOJ.BIURO GEODEZJI I TERENÓW ROLNYCH	LEGNICA
100.	GOSP.POM.PRZY ZAKŁ.POPR.I SCHR.DLA NIEL.	ŚWIDNICA
101.	OŚRODEK WZASÓW MINIS.SPRAW WEWN.'OLIMP'	SZKLARSKA POR.
102.	WOJEW.BIURO GEODEZJI I TERENÓW ROLNYCH	LESZNO
103.	GOSPOD.POMOCN.ZAKŁ.PROD.PRZY ZAKŁ.KARNYM	RAWICZ
104.	GOSPOD.POMOCN.PRZY ZESP.SZKÓŁ ROLNICZYCH	LESZNO
105.	KOMENDA WOJEWÓDZKA POLICJI	ZIELONA GÓRA
106.	ZESPÓŁ SZKÓŁ ROLNICZYCH	WIDZEW
107.	IZBA SKARBOWA	ŁÓDŹ
108.	URZĄD SKARBOWY ŁÓDŹ-GÓRNA	ŁÓDŹ
109.	WOJEWÓDZKI ZAKŁAD WETERYNARII	ŁÓDŹ
110.	ŁÓDZKI OŚRODEK SPORTU	ŁÓDŹ
111.	WOJEWÓDZKA KOMENDA POLICJI	PIOTRKÓW TRYB.

**Wykaz aktów prawnych
obowiązujących dla kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. Nr 108, poz. 486; Nr 134, poz. 646; z 1995 r. Nr 5, poz. 25, Nr 85, poz. 426; z 1996 r. Nr 75, poz. 357)
2. Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511; z 1995 r. Nr 142, poz. 702)
3. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 106, poz. 489)
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60; z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r. Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198; z 1991 r. Nr 75, poz. 332; z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i z 1994 r. Nr 127, poz. 627)
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z 1990 r. Nr 26, poz. 149, Nr 34, poz. 198, Nr 86, poz. 504; z 1991 r. Nr 31, poz. 128, Nr 73, poz. 321, Nr 41, poz. 179, Nr 106, poz. 457, Nr 107, poz. 460, Nr 105, poz. 452; z 1993 r. Nr 28, poz. 127, Nr 47, poz. 212, Nr 134, poz. 646; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 127, poz. 627; z 1995 r. Nr 60, poz. 310, Nr 85, poz. 426, Nr 141, poz. 700, Nr 90, poz. 446, Nr 147, poz. 713; z 1996 r. Nr 41, poz. 177, Nr 45, poz. 199)
6. Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312; z 1995 r. Nr 85, poz. 427 i Nr 87, poz. 434; z 1996 r. Nr 106, poz. 496))
7. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179; z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 107, poz. 461; z 1992 r. Nr 54, poz. 254; z 1994 r. Nr 53, poz. 214; z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 34, poz. 163 i Nr 104, poz. 515; z 1996 r. Nr 59, poz. 269 i Nr 106, poz. 496)

8. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621, Nr 139, poz. 647)
9. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. Nr 32, poz. 131; z 1994 r. Nr 27, poz. 96; z 1995 r. Nr 7, poz. 31 i Nr 47, poz. 243; z 1996 r. Nr 34, poz. 145)
10. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 75, poz. 332; z 1992 r. Nr 75, poz. 369)
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 89, poz. 414; z 1996 r. Nr 10, poz. 496)
12. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344, Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488)
13. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591)
14. Ustawa budżetowa na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141)
15. Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zniszczeniu morza przez statki (Dz.U. Nr 47, poz. 243)
16. Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz.U. z 1996 r. Nr 1, poz. 1)
17. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. Nr 34, poz. 145)
18. Ustawa budżetowa na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 87)
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych oraz rozliczenia składek i świadczeń z ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330; z 1994 r. Nr 25, poz. 86, Nr 140, poz. 769; z 1995 r. Nr 153, poz. 781; z 1996 r. Nr 111, poz. 532)

20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 1990 r. w sprawie opłat drogowych (Dz.U. Nr 18, poz. 104)
21. Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat (Dz.U. z 1995 r. Nr 30, poz. 155, Nr 90, poz. 451; z 1996 r. Nr 2, poz. 14, Nr 40, poz. 174)
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r., w sprawie zakładów budżetowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 42, poz. 183)
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 42, poz. 185)
24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych (Dz.U. Nr 42, poz. 184; z 1993 r. Nr 38, poz. 166)
25. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 76, poz. 333; z 1992 r. Nr 6, poz. 22 i Nr 80, poz. 411)
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1992 r. w sprawie zakresu i zasad udzielania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie działalności prowadzonej w formie gospodarki pozabudżetowej (Dz.U. Nr 44, poz. 193)
27. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 lipca 1995 r. w sprawie stawek dotacji (Dz.U. Nr 93, poz. 464)
28. Zarządzenie Nr 120/91 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 grudnia 1991 r. (nie publikowane)
29. Zarządzenie Nr 12 Ministra Finansów z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania (nie publikowane)
30. Zarządzenie Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane)
31. Zarządzenie Nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Cei z dnia 28 maja 1992 r. (nie publikowane)

32. Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 29 grudnia 1992 r. w sprawie prowizji za wydawanie zezwoleń na przewóz i pobieranie opłaty drogowej (MP Nr 40, poz. 299)
33. Zarządzenie Nr 44 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 sierpnia 1994 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane)
34. Zarządzenie Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz.Urz.Min.Fin. Nr 14, poz. 60).

6. Akty prawne

j.tDU 1993.072.344 - PASSIM, 8

DU 1969.013.096, 77

DU 1985.014.060, 27

DU 1988.041.324, 66

DU 1990.018.104, 62, 64

DU 1990.030.179, 29

DU 1990.061.357, 68

DU 1991.032.131, 28

DU 1991.042.183, 8, 19, 20, 41, 42

DU 1991.042.184, 12, 17, 19, 23, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 73

DU 1991.042.185, 10, 19, 21, 50

DU 1991.075.332, 28

DU 1991.076.333, 42, 53, 64

DU 1991.081.351, 29

DU 1992.044.193, 9, 11, 16, 18

DU 1992.075.372, 9, 16, 40

DU 1994.076.344, 9, 11, 14, 15, 45, 46, 56, 75

DU 1994.121.591, 15, 45, 52

DU 1995.027.141, 18, 25

DU 1995.047.243, 28

DU 1996.001.001, 73

DU 1996.019.087, 18, 26

DU 1996.034.145, 28

DU 1996.106.489, 14, 17

j.tDU 1993.068.330, 58, 74

j.tDU 1993.108.486, 71

j.tDU 1994.071.312, 14, 17, 27, 62, 63, 66, 72

j.tDU 1994.106.511, 26, 61, 63, 72

MP 1992.040.299, 67

Zarządzenie Nr 12 Ministra Finansów z dnia 23 marca 1992 r. w sprawie środków specjalnych w izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej i Ministerstwie Finansów, źródeł ich przychodów oraz sposobu rozdysponowania (nie publikowane), 13, 15, 61, 62, 70, 71, 72

zarządzenie Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków - Dz. Urz. Min. Fin. 1995.014.060, 48, 52

zarządzeniu Nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych (nie publikowane), 8, 10, 41, 61, 65