

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KRAJOWA RADA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W WARSZAWIE

Nr kontroli P/04/003

Nr ewid 75/2005/P/04/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**Funkcjonowanie gospodarstw
pomocniczych jednostek sektora
finansów publicznych**

W a r s z a w a m a j 2 0 0 5 r .

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

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

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej:
Czesława Rudzka – Lorentz

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Warszawie:
Jerzy Urbaniak

dnia _____

dnia _____

Zatwierdzam:
Krzysztof Szwedowski

Zatwierdzam:
Bogdan Cybulski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Przewodniczący
Krajowej Rady Regionalnych Izb
Obrachunkowych

dnia _____

dnia _____

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	Wprowadzenie	5
2.	Podsumowanie wyników kontroli.....	7
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności - gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych	7
2.2.	Synteza wyników kontroli w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych	8
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski dotyczące działalności gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych	13
2.4.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności –gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych	17
2.5.	Synteza wyników kontroli w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych	17
2.6.	Uwagi końcowe i wnioski dotyczące działalności gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych	20
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	22
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	22
3.2.	Istotne ustalenia kontroli	25
3.2.1.	Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych	25
3.2.1.1.	Prawidłowość powołania oraz zakres zadań realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze	25
3.2.1.2.	Ewidencja finansowo – księgowa oraz sprawozdawczość budżetowa gospodarstw pomocniczych.....	30
3.2.1.3.	Przychody gospodarstw pomocniczych oraz rozliczenia z macierzystą jednostką budżetową z tytułu świadczonych usług	35
3.2.1.4.	Wydatki gospodarstw pomocniczych	41
3.2.1.5.	Wykorzystanie dotacji budżetowych.....	46
3.2.1.6.	Zatrudnienie oraz koszty wynagrodzeń	48
3.2.1.7.	Wynik finansowy gospodarstwa	51
3.2.1.8.	Rozliczenia z budżetem państwa z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku oraz zobowiązań publiczno – prawnych (tj. zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych i osób fizycznych, podatek od towarów i usług oraz składek do ZUS i PFRON)	55
3.2.1.9.	Dochody z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa	57

3.2.1.10.	Nadzór i kontrola nad działalnością gospodarstw pomocniczych oraz działania podejmowane w celu minimalizacji kosztów ich funkcjonowania.	60
3.2.2.	Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez RIO w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych	63
3.2.2.1.	Prawidłowość powołania oraz zakres zadań realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze	63
3.2.2.2.	Ewidencja finansowo – księgowa oraz sprawozdawczość budżetowa gospodarstw pomocniczych.....	67
3.2.2.3.	Przychody gospodarstw pomocniczych oraz rozliczenia z macierzystą jednostką budżetową z tytułu świadczonych usług.....	68
3.2.2.4.	Wydatki gospodarstw pomocniczych.....	72
3.2.2.5.	Inwestycje realizowane na rzecz gospodarstw pomocniczych	77
3.2.2.6.	Wykorzystanie dotacji budżetowych.....	78
3.2.2.7.	Zatrudnienie oraz koszty wynagrodzeń	79
3.2.2.8.	Wynik finansowy gospodarstwa	81
3.2.2.9.	Rozliczenia z budżetem macierzystej jednostki budżetowej z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku oraz z budżetem państwa z tytułu zobowiązań publiczno – prawnych (tj. zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych i osób fizycznych, podatek od towarów i usług oraz składek do ZUS i PFRON)	83
3.2.2.10.	Dochody z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego	85
3.2.2.11.	Nadzór i kontrola nad działalnością gospodarstw pomocniczych oraz działania podejmowane w celu minimalizacji kosztów ich funkcjonowania	86
3.2.2.12.	Pozostałe ustalenia kontroli	88
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	89
4.1.	Przygotowanie kontroli	89
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	90
4.2.1.	Kontrole NIK w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych	90
4.2.2.	Kontrole RIO w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych	94
5.	Wykaz załączników do informacji.....	96

1. Wprowadzenie

Numer i temat kontroli: P/04/003 „Funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych”.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w ramach współpracy prowadzonej na podstawie Porozumienia zawartego w dniu 18 lutego 2002 r. w Warszawie pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli, reprezentowaną przez Prezesa NIK, a Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, reprezentowaną przez Przewodniczącą Rady.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w zakresie:

- celowości i efektywności działalności, prawidłowości realizowania przychodów i wydatków, w tym zwłaszcza w zakresie zgodności z planem finansowym i obowiązującymi przepisami oraz prawidłowości rozliczeń z tytułu świadczonych usług na rzecz jednostki macierzystej,
- rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym oceny przyjętego systemu rachunkowości oraz poprawności sporządzanych dowodów księgowych i dokonywanych zapisów w księgach rachunkowych,
- prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa oraz z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, w tym z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku oraz zobowiązań podatkowych i składek do ZUS i PFRON, a także z tytułu realizowanych dochodów z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa i mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Kontrolą objęto działalność gospodarstw pomocniczych za okres 2003 r. i I półrocza 2004 r. W celu dokonania oceny funkcjonowania gospodarstw w dłuższym okresie, w trakcie kontroli zebrane zostały również dane o ich sytuacji finansowej za lata 2001 i 2002.

Badania kontrolne przeprowadzono w okresie od 6 lipca 2004 r. do 27 stycznia 2005 r. W kontroli uczestniczyło 6 Departamentów i 14 Delegatur Najwyższej Izby Kontroli (które przeprowadziły kontrolę w 41 gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, co stanowiło 7,3 % łącznej liczby takich gospodarstw funkcjonujących w 2003 r.) oraz 16 Regionalnych Izb Obrachunkowych (które skontrolowały 50 gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych administracji samorządowej, tj. ponad 6 % liczby gospodarstw funkcjonujących w 2002 r.). Łącznie kontrolą objęto 91 gospodarstw pomocniczych – szczegółowy wykaz skontrolowanych gospodarstw pomocniczych oraz skróty ich nazw używane w niniejszej informacji zawiera załącznik nr 2 do informacji.

Przeprowadzenie kontroli w ww. jednostkach poprzedzone zostało kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną w 6 gospodarstwach pomocniczych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 r. Wyniki tych kontroli przedstawione zostały w pkt VII „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 roku”.

Z uwagi na specyfikę gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych oraz odmienne uwarunkowania kontroli prowadzonych przez Regionalne Izby Obrachunkowe, ustalenia kontroli w tych gospodarstwach oraz ocena i synteza ustaleń zaprezentowane zostały w niniejszej informacji odrębnie¹.

¹ rozdziały niniejszej informacji przedstawiające ustalenia kontroli NIK w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych opracowane zostały przez Departament Administracji Publicznej NIK, a rozdziały zawierające ustalenia kontroli w gospodarstwach jednostek samorządowych opracował Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności - gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie 3 gospodarstw pomocniczych. Pozytywnie z uchybieniami oceniono funkcjonowanie 3 innych gospodarstw, przy czym stwierdzone uchybienia nie wpłynęły w sposób istotny na efekty ich działalności. Ze względu na skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do 7 gospodarstw sformułowana została ocena negatywna. W odniesieniu do 28 gospodarstw pomocniczych wyniki kontroli dają podstawy do oceny pozytywnej ich funkcjonowania, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie organizacji, gospodarki finansowej i sprawozdawczości, mających wpływ na efekty ich działalności, a także na przejrzystość rozliczeń. Kontrola wykazała również przypadki wskazujące na niecelowość realizacji przez jednostki budżetowe zadań w formie gospodarstwa pomocniczego.

Stwierdzone istotne nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niewyodrębnieniu pod względem organizacyjnym działalności gospodarstwa z działalności jednostki budżetowej, co uniemożliwiało prawidłowe ustalenie kosztów jego działalności, które powinny być pokrywane z uzyskiwanych przychodów własnych. Dotyczyło to w szczególności nieuwzględnienia w kosztach działalności gospodarstwa, kosztów pracy świadczonej na jego rzecz przez pracowników macierzystej jednostki budżetowej, których wynagrodzenia finansowane były przez tę jednostkę. Jednocześnie, w przypadku niewyodrębnienia funkcji kierowniczych w gospodarstwie i pełnienia ich przez kierownictwo macierzystej jednostki budżetowej, ograniczało to możliwość sprawowania rzetelnej kontroli nad działalnością gospodarstwa;
- świadczeniu usług na rzecz jednostki macierzystej poniżej kosztów własnych, co było niezgodne z art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych oraz negatywnie wpływało na wynik finansowy i wysokość wpłat do budżetu państwa;
- nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań budżetowych, nieprawidłowym sporządzaniu i ewidencjonowaniu dowodów księgowych oraz stosowaniu systemów rachunkowości niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości.

W ocenie NIK, wyodrębnienie organizacyjne działalności gospodarstwa z jednostki budżetowej umożliwiające rzetelne ustalenie kosztów tej działalności,

dokonywanie z macierzystą jednostką budżetową rzetelnych rozliczeń, a także rzetelne przedstawianie w sprawozdaniach sytuacji finansowej gospodarstwa, w sposób zasadniczy wpływają na przejrzystość i jawność gospodarki finansowej gospodarstw pomocniczych i ich powiązań z działalnością jednostki macierzystej. Stwierdzone w wielu gospodarstwach nieprawidłowości w tym zakresie nie dawały rzetelnego obrazu sytuacji finansowej gospodarstw pomocniczych, co uniemożliwiało prawidłową ocenę rentowności prowadzonej przez nie działalności. Z drugiej strony, świadczenie usług na rzecz jednostki macierzystej poniżej kosztów własnych, jakkolwiek skutkowało zmniejszeniem wydatków budżetowych tej jednostki, to jednak nie oznaczało oszczędności środków publicznych, a jedynie stanowiło zmianę sposobu i źródeł finansowania jej wydatków, a w efekcie uniemożliwiało ustalenie faktycznych kosztów działalności tej jednostki.

Zdaniem NIK, stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości, w szczególności opisane wyżej dotyczące ustalania kosztów działalności i sposobu rozliczeń usług, a także prowadzenia ewidencji finansowo – księgowej i sporządzania sprawozdań budżetowych, wskazują na nieskuteczność przyjętych w gospodarstwach pomocniczych systemów wewnętrznej kontroli finansowej, jak również nadzoru sprawowanego nad ich działalnością przez macierzyste jednostki budżetowe.

2.2. Synteza wyników kontroli w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych

2.2.1. Stwierdzone w wyniku kontroli istotne nieprawidłowości w zakresie organizacji gospodarstw pomocniczych polegały na braku wyodrębnienia organizacyjnego działalności gospodarstwa z jednostki macierzystej, do czego zobowiązuje art. 20 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz na naruszeniu określonej w art. 20 ust.2 tej ustawy zasady samofinansowania, poprzez pokrywanie części kosztów działalności gospodarstwa ze środków budżetowych jego jednostki macierzystej (w 9 spośród 41 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych).

W nielicznych przypadkach stwierdzano również brak regulaminu organizacyjnego lub posiadanie wewnętrznych uregulowań organizacyjnych niedostosowanych do aktualnej struktury gospodarstwa (4 gospodarstwa), nieujęcie w księgach rachunkowych gospodarstwa przydzielonych składników majątkowych (3 gospodarstwa), czy też realizację zadań spoza zakresu działalności ustalonego w statutach lub decyzjach powołujących gospodarstwo (3 gospodarstwa) /opis str. 25 – 27/.

2.2.2. Zakres działalności gospodarstw był różnorodny i obejmował zarówno działalność podstawową, jak i uboczną jednostek budżetowych. Wyniki kontroli dały podstawy do pozytywnej oceny działalności większości skontrolowanych gospodarstw pomocniczych, niemniej jednak w niektórych z nich (w 10 gospodarstwach) stwierdzono przesłanki wskazujące na niecelowość realizacji zadań w formie gospodarstwa lub potrzebę rozważenia zasadności jego funkcjonowania, takie jak /opis str. 27 - 30/:

- finansowanie działalności gospodarstwa pomocniczego z przychodów, których podstawowym lub jedynym źródłem uzyskania są usługi świadczone na rzecz macierzystej jednostki budżetowej po kosztach własnych lub środki z dotacji budżetowej. W sytuacji takiej realizacja zadań w formie gospodarstwa pomocniczego staje się niecelowa, gdyż brak innych źródeł przychodów niż usługi świadczone na rzecz jednostki macierzystej nie pozwala na zmniejszenie kosztów zadań obciążających budżet państwa;
- niespełnienie warunku samofinansowania poprzez ponoszenie strat na prowadzonej działalności.

Na konieczność rozważenia celowości realizowania zadań przez gospodarstwo wskazują również stwierdzone (w 4 gospodarstwach) przypadki świadczenia usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej po cenach wyższych od cen analogicznych usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne. Ponadto, stwierdzono przypadek, że mimo osiągania dodatniego wyniku finansowego przez gospodarstwo pomocnicze, niektóre rodzaje jego działalności przynosiły straty i nie były związane z podstawowymi zadaniami jednostki macierzystej. W ocenie NIK, wskazuje to również na potrzebę dokonania analizy celowości prowadzenia takiej działalności.

2.2.3. Kontrola wykazała, że roczne sprawozdania budżetowe Rb-31 z wykonania planu finansowego gospodarstwa pomocniczego sporządzone w 16 spośród 41 objętych kontrolą gospodarstw zawierały nierzetelne dane. W 7 z nich sprawozdania takie ocenione zostały przez NIK negatywnie. Stwierdzono również wykazywanie nierzetelnych danych o stanie należności wymagalnych w rocznych sprawozdaniach Rb-N sporządzonych przez 12 gospodarstw, a także o stanie zobowiązań wymagalnych w rocznych sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych przez 5 gospodarstw.

W 13 gospodarstwach stwierdzone zostały nieprawidłowości dotyczące zapisów księgowych mających wpływ na sprawozdawczość budżetową, w tym w 4 z nich poprawność tych zapisów oceniona została negatywnie.

Jedynie w 16 spośród 41 gospodarstw pozytywnie bez zastrzeżeń NIK oceniła poprawność formalną sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych. Spośród pozostałych 25 gospodarstw, w których stwierdzane były nieprawidłowości w tym zakresie, w przypadku 12 NIK wydała opinię negatywną o poprawności formalnej dowodów księgowych.

Nieprawidłowości dotyczące systemów rachunkowości (tj. sposobu i zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych) stwierdzone zostały aż w 24 spośród 41 skontrolowanych gospodarstw, w tym w 4 z nich stosowane systemy rachunkowości ocenione zostały negatywnie. W przypadku 2 gospodarstw NIK skierowała zawiadomienia do prokuratury w związku z podejrzeniem przestępstwa określonego w art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, polegającego na prowadzeniu ksiąg niezgodnie z przepisami tej ustawy i podawaniu w nich nierzetelnych danych /opis str. 30 - 35/.

2.2.4. Przychody zrealizowane w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej przez objęte kontrolą gospodarstwa pomocnicze w 2003 r. wyniosły łącznie 394.050,3 tys. zł. Wielkość przychodów poszczególnych gospodarstw była zróżnicowana. Największe przychody, w wysokości 147.705 tys. zł, osiągnęło Centrum Obsługi KPRM. Wysokość przychodów w 6 gospodarstwach kształtowała się w przedziale od 11,1 mln zł do 25,0 mln zł, a w pozostałych 34 nie przekraczała 11 mln zł /opis str. 35 - 37/.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie realizacji przychodów dotyczyły głównie rozliczeń z macierzystą jednostką budżetową. Ustalenia kontroli w 17 spośród 41 gospodarstw wskazały na naruszenie zasady określonej w art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że gospodarstwo pomocnicze dokonuje sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej według kosztów własnych. W 15 gospodarstwach usługi świadczone poniżej kosztów własnych lub bezpłatnie, a w 2 gospodarstwach wystąpiły przypadki pobierania opłat za usługi powyżej ich kosztów /opis str. 37 - 39/.

Pozostałe nieprawidłowości w zakresie realizacji przychodów polegały m.in. na odraczaniu lub umarzaniu należności przez nieposiadających do tego uprawnień kierowników gospodarstw² (w 3 gospodarstwach), nienaliczaniu lub nieewidencjonowaniu odsetek z tytułu nieterminowych spłat należności (w 12 gospodarstwach) oraz niedostatecznych działaniach na rzecz windykacji należności lub też braku takich działań (w 7 gospodarstwach) /opis str. 39 – 41/.

2.2.5. Zrealizowane w 2003 r. w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej wydatki ogółem 41 gospodarstw wyniosły 356.725,1 tys. zł i były wyższe od wydatków w 2002 r. o 8,3 %, a zarazem niższe od zrealizowanych w 2001 r. o 5,3 %.

Struktura wydatków była uzależniona od charakteru wykonywanych zadań. Niektóre gospodarstwa realizowały przypisane im zadania głównie poprzez zakup usług od podmiotów zewnętrznych, na co wskazuje znaczny udział tych wydatków w kosztach działalności gospodarstwa, przy jednoczesnym niskim udziale wydatków na wynagrodzenia.

² Stanowiło to naruszenie § 5 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 54 ze zm.), na podstawie których osobą upoważnioną do odraczania terminu płatności lub umarzania należności jest kierownik jednostki budżetowej.

Nieprawidłowości w realizacji wydatków polegały m.in. na: przekroczeniu limitu wydatków określonych w planach finansowych, co stanowiło naruszenie art. 28 ust.1 ustawy o finansach publicznych³ (w 9 gospodarstwach), nieprzestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, w tym polegające na nierzetelnym prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w 7 gospodarstwach) oraz na zapłacie odsetek za zwłokę w wyniku nieterminowego regulowania zobowiązań (w 5 gospodarstwach) /opis str. 41 - 45/.

2.2.6. W okresie 2001 – I półrocze 2004 r. dotacje przedmiotowe z budżetu otrzymywało 10 spośród 41 skontrolowanych gospodarstw. Ponadto, 3 gospodarstwa otrzymały dotację na pierwsze wyposażenie. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania oraz wykorzystania dotacji. Uwagi NIK dotyczyły natomiast sposobu sporządzania rozliczeń otrzymanych dotacji (w 4 gospodarstwach) i sposobu ewidencjonowania przychodów z tytułu dotacji i kosztów z niej sfinansowanych (w 1 gospodarstwie) /opis str. 46 - 47/.

2.2.7. Przeciętne zatrudnienie w objętych kontrolą gospodarstwach pomocniczych w 2003 r. wyniosło ogółem 4.338 osób (w przeliczeniu na pełne etaty) i było wyższe w porównaniu do 2002 r. o 1,7 % oraz niższe o 3,4 % w porównaniu do 2001 r. W 2003 r. w dominującej grupie 22 gospodarstw kształtowało się ono na poziomie od 54 do 258 osób. W 1 gospodarstwie⁴ nie zatrudniano pracowników na podstawie umów o pracę (pracę świadczone na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło). W Centrum Obsługi KPRM zatrudnienie było znacznie wyższe niż w pozostałych gospodarstwach i wyniosło 936 osób.

W 2003 r. liczba pracowników Centrum Obsługi KPRM stanowiła 174 % liczby zatrudnionych w macierzystej jednostce budżetowej, w 4 gospodarstwach relacja ta przekraczała 50 %, a w kolejnych 13 wynosiła od 22 % do 43 %. W ocenie NIK, wskazuje to na pełnienie przez gospodarstwa pomocnicze istotnej roli w realizacji zadań jednostek budżetowych, a jednocześnie na występowanie tendencji do przesuwania zatrudnienia z jednostek budżetowych do gospodarstw pomocniczych. Wynikać to może z obowiązujących limitów dotyczących wydatków na wynagrodzenia i wielkości zatrudnienia w jednostkach budżetowych.

W gospodarstwach pomocniczych zatrudniano także pracowników na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło, przy czym w wielu z nich w kolejnych latach 2001 – I półrocze 2004 r. skala stosowania tej formy zatrudnienia była coraz większa. W 2003 r. łączne koszty ww. umów wyniosły 9.914,4 tys. zł i były o 52,1 % wyższe niż w 2002 r. i o 85,5 % wyższe niż w 2001 r. Zawieranie ww. umów cywilnoprawnych w wielu

³ Art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi m.in., że wydatki jednostki sektora finansów publicznych mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym tej jednostki.

⁴ Gospodarstwie Pomocniczym przy Schronisku dla Nieletnich i Zakładzie Poprawczym w Warszawie

przypadkach było uzasadnione, jednak w przypadku niektórych gospodarstw, znaczna skala umów zawieranych przeważnie z pracownikami macierzystej jednostki budżetowej wskazywała, że działalność gospodarstw stwarzała możliwości dodatkowego zarobkowania pracownikom macierzystej jednostki budżetowej /opis str. 48 - 51/.

2.2.8. W latach 2001 - 2003 aż 21 spośród objętych kontrolą gospodarstw odnotowało ujemny wynik finansowy netto przynajmniej w jednym roku, a tylko nieliczne osiągnęły wysoki poziom rentowności, przy czym nawet w tych gospodarstwach ulegał on w kolejnych latach znacznym wahaniom. Aż w 13 gospodarstwach występował w tym okresie trwały ujemny stan środków obrotowych netto⁵. W ocenie NIK, w przypadku 6 gospodarstw, ujemny stan środków obrotowych i występowanie ujemnego wyniku finansowego wskazywały na trwałe niespełnienie warunku samofinansowania określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Do końca I półrocza 2004 r. nie osiągnęły zdolności samofinansowania 2 gospodarstwa utworzone w 2002 r. i 2003 r. W 2 innych gospodarstwach stwierdzono, że mimo osiągania zysków w latach 2001 – 2003, ich sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu i w 2004 r. wskazywała na utratę zdolności do samofinansowania /opis str. 51 - 54/.

Część zysku gospodarstw niepodlegającą odprowadzeniu do budżetu państwa przeznaczano na zwiększenie środków obrotowych (dotyczyło to głównie gospodarstw, które realizowały zyski w niewielkich wysokościach) oraz na dofinansowanie inwestycji. W jednym przypadku (CO KPRM) stwierdzono nieefektywne gospodarowanie środkami z zysku przeznaczonymi na inwestycje, bowiem zamiast być wykorzystywane na te zadania, w znacznej części pozostawały na rachunku bankowym gospodarstwa. Środki te według stanu na 1 stycznia 2004 r. wynosiły łącznie 16.692,5 tys. zł, z tego 7.796,5 tys. zł za 2003 r., a 8.896,0 tys. zł stanowiły środki niewykorzystane z zysku lat ubiegłych. Zdaniem NIK, wskazuje to na potrzebę dokonywania przez KPRM, jako macierzystą jednostkę budżetową, corocznych szczegółowych analiz możliwości wykorzystania tych środków. Należy uwzględnić przy tym zasadę oszczędnego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa, np. poprzez zastępowanie wydatkowania takich środków na działalność inwestycyjną niewykorzystywanymi środkami z zysku Centrum Obsługi. Ponadto, środki z zysku gospodarstwa przeznaczone na inwestycje powinny zostać przekazane na rachunek pomocniczy prowadzony przez macierzystą jednostkę budżetową. Ich przechowywanie na rachunku bieżącym gospodarstwa było niezgodne z obowiązującymi przepisami /opis str. 54 - 55/.

⁵ Stan środków obrotowych netto oznacza: sumę posiadanych środków pieniężnych, należności i pozostałych środków obrotowych pomniejszoną o wartość zobowiązań

2.2.9. Wpłaty z zysku gospodarstw do budżetu państwa i z tytułu podatku dochodowego realizowane były na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami – stwierdzono nieliczne przypadki m.in. nieterminowego dokonywania wpłat z zysku (w 2 gospodarstwach), składek do ZUS (w 3 gospodarstwach) i zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych (w 3 gospodarstwach) /opis str. 55 - 57/.

2.2.10. Część skontrolowanych gospodarstw pomocniczych nie wywiązywała się z obowiązku odprowadzania do budżetu państwa dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa określonego w art. 62 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (8 gospodarstw), bądź też nierzetelnie ustalała wysokość odprowadzanych dochodów (3 gospodarstwa). W niektórych przypadkach brak było ewidencji pozwalającej na ustalenie wysokości takich dochodów, a uzyskiwane przychody w całości zaliczane były do przychodów własnych gospodarstw i służyły dofinansowaniu kosztów ich działalności lub też kosztów usług świadczonych na rzecz macierzystych jednostek budżetowych. Stwierdzono także 5 przypadków osiągnięcia strat na administrowaniu przez gospodarstwo nieruchomościami Skarbu Państwa lub niepobierania od najemców opłat z tytułu czynszu lub kosztów eksploatacyjnych. W ocenie NIK, wskazuje to na nieefektywne i niegospodarne administrowanie przez gospodarstwa tym majątkiem /opis str. 57 - 60/.

2.2.11. W 14 gospodarstwach stwierdzono brak właściwych procedur wewnętrznej kontroli finansowej, o której mowa w art. 35a ustawy o finansach publicznych. W 2 gospodarstwach procedury takie zostały wprowadzone dopiero w 2004 r. /opis str. 60 – 62/.

2.2.12. Efekty finansowe kontroli wyniosły ogółem 38.676.937,46 zł, z tego: wydatki z naruszeniem prawa 3.796.980,54 zł; uszczuplenia w dochodach 6.870.498,54 zł oraz inne nieprawidłowości finansowe 28.009.458,38 zł. Kwoty wobec których NIK podjęła działania w celu ich odzyskania wyniosły 1.372.631,45 zł, a kwoty odzyskane 87.794,36 zł⁶ /opis str. 91/.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski dotyczące działalności gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych

2.3.1. Funkcjonowanie gospodarstwa pomocniczego powinno stymulować oszczędności w kosztach realizacji zadań jednostki macierzystej obciążających budżet państwa, poprzez wydajniejsze i efektywniejsze wykorzystanie przydzielonych mu środków i składników

⁶ Ustalane zgodnie z zarządzeniem Nr 4/96 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie sprawozdawczości wewnętrznej w Najwyższej Izbie Kontroli.

majątkowych, a także poprzez uzyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania tych zadań. Jednocześnie działalność gospodarstwa musi być prowadzona przy spełnieniu określonych przepisami prawa warunków jego funkcjonowania. W innym przypadku, należałoby rozważyć czy celowym jest funkcjonowanie gospodarstwa pomocniczego, czy też korzystniejszym nie byłoby realizowanie zadań przypisanych gospodarstwu przez jednostki spoza sektora finansów publicznych lub przez macierzystą jednostkę budżetową, w tym w szczególności gdy:

- przychody z usług świadczonych na rzecz jednostki macierzystej nie pokrywają ich kosztów, a zwłaszcza, gdy koszty te są wyższe niż ceny analogicznych usług świadczonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych;
- środki budżetowe stanowią dominujące źródło przychodów gospodarstwa, a gospodarstwo nie osiąga przychodów z innych źródeł pozwalających na zmniejszenie kosztów realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- działalność gospodarstwa prowadzona jest ze stratą;
- brak jest wyodrębnienia organizacyjnego działalności z macierzystej jednostki budżetowej i finansowania wszystkich kosztów gospodarstwa z jego przychodów własnych.

Do poprawy efektywności funkcjonowania gospodarstw, a także uzyskiwania wiarygodnych informacji w tym zakresie, niezbędne jest także sprawowanie rzetelnego nadzoru przez macierzyste jednostki budżetowe nad działalnością ich gospodarstw pomocniczych oraz stworzenie w tych gospodarstwach skutecznego systemu wewnętrznej kontroli finansowej.

W związku z powyższym NIK wnioskuje:

do dysponentów części budżetowych, w ramach których funkcjonują gospodarstwa pomocnicze o:

- 1) przeprowadzenie szczegółowej analizy aktualnie realizowanych przez te gospodarstwa zadań i dokonanie oceny zasadności dalszego ich funkcjonowania, zarówno w zakresie powiązania przedmiotu ich działalności z działalnością jednostki macierzystej, jak i korzyści ekonomicznych wynikających z ich funkcjonowania oraz spełnienia warunku samofinansowania ich działalności,
- 2) podjęcie w trybie nadzoru nad podległymi jednostkami działań na rzecz likwidacji gospodarstw, których dalsze funkcjonowanie uznane zostanie za niecelowe,
- 3) zobowiązanie podległych kierowników jednostek budżetowych do wzmocnienia nadzoru nad działalnością gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy tych jednostkach oraz monitorowanie sposobu sprawowania tego nadzoru,
- 4) przed wydaniem zgody na powołanie gospodarstwa pomocniczego przez kierownika podległej jednostki budżetowej, przeprowadzenie wnikliwej analizy zasadności

utworzenia takiego gospodarstwa, z uwzględnieniem w szczególności przesłanek ekonomicznej opłacalności.

do kierowników jednostek budżetowych, przy których funkcjonują gospodarstwa pomocnicze o:

- 1) przeprowadzenie analizy zasadności funkcjonowania ich gospodarstw pomocniczych, a w przypadku stwierdzenia niecelowości dalszego realizowania zadań w tej formie, podjęcie decyzji o likwidacji gospodarstwa pomocniczego po uprzednim uzyskaniu zgody właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody,
- 2) zapewnienie pełnego wyodrębnienia organizacyjnego działalności gospodarstwa z jednostki budżetowej oraz finansowania kosztów jego działalności wyłącznie z jego przychodów własnych,
- 3) wzmocnienie nadzoru nad działalnością gospodarstw pomocniczych, w szczególności w zakresie:
 - dokonywania rozliczeń z tytułu usług świadczonych na rzecz macierzystych jednostek budżetowych według kosztów własnych,
 - rzetelnego ewidencjonowania wszystkich przychodów i kosztów gospodarstwa oraz sporządzania sprawozdań budżetowych zgodnie z ewidencją księgową,
 - stosowania systemów rachunkowych spełniających wymogi ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości,
 - naliczania odsetek z tytułu nieterminowych spłat należności gospodarstwa,
 - ujmowania w ewidencji księgowej gospodarstwa przydzielonych mu składników majątkowych,
 - realizacji wydatków gospodarstwa w ramach kwot ustalonych w planach finansowych, a także zgodnie z procedurami zamówień publicznych,
 - terminowego regulowania zobowiązań gospodarstwa,
 - zapewnienia odprowadzania do budżetu państwa dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa administrowanych przez gospodarstwo.

O podjęcie działania w powyższym zakresie NIK wnioskuje również do kierowników gospodarstw pomocniczych.

- 4) zapewnienie przekazywania środków z zysku gospodarstwa, przeznaczonych decyzją kierownika jednostki budżetowej na inwestycje, na rachunek tej jednostki i uwzględnianie tych środków przy planowaniu wydatków inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa.

do Ministra Finansów o określenie w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 32 ustawy o finansach publicznych:

- 1) szczegółowego sposobu ustalania kosztów własnych usług świadczonych na rzecz macierzystej jednostki budżetowej oraz rozliczeń z tego tytułu, w tym np. rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązku kalkulowania kosztów jednostkowych ww. usług, co umożliwiłoby kierownikom jednostek budżetowych sprawdzić, czy rozliczenia

z gospodarstwem pomocniczym dokonywane są według kosztów własnych (tj. zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych), a także na porównanie ww. kosztów z cenami usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne. Zdaniem NIK, wprowadzenie takich rozwiązań pozwalałoby kierownikom jednostek budżetowych na uzyskiwanie istotnych informacji dla dokonywania rzetelnej oceny działalności gospodarstwa i celowości jego funkcjonowania, a tym samym wpłynęłoby zasadniczo na poprawę efektywności sprawowanego przez kierowników macierzystych jednostek budżetowych nadzoru nad gospodarstwem pomocniczym.

2) szczegółowego sposobu ustalania i dokonywania rozliczeń z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, administrowanych przez gospodarstwa, w tym określenia terminów rozliczeń i rachunku, na które dochody te powinny być przekazywane oraz obowiązku prowadzenia ewidencji tych dochodów przez gospodarstwa pomocnicze. Zdaniem NIK, uwzględnienie w szczegółowych zasadach gospodarki finansowej gospodarstw pomocniczych, sposobu ustalania i dokonywania rozliczeń ww. dochodów umożliwi kierownikom jednostek budżetowych rzetelne określenie ich wysokości i uwzględnienie przy konstruowaniu planów finansowych jednostek budżetowych. Na potrzebę przyjęcia takich rozwiązań wskazują stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz rozbieżne interpretacje dotyczące obowiązku odprowadzania do budżetu państwa ww. dochodów.

2.3.2. Zdaniem NIK, działalność gospodarstwa pomocniczego powinna nie tylko wynikać z działalności jednostki budżetowej, ale być z nią ściśle powiązana. Stąd też istotnym jest, aby przedmiot działalności jednostki budżetowej był określony w sposób precyzyjny i stanowił ramy dla ustalenia przedmiotu działalności gospodarstwa pomocniczego. W związku z tym NIK wskazuje na potrzebę precyzyjnego określania przez organy tworzące jednostki budżetowe przedmiotu działalności tych jednostek, w tym działalności ubocznej wynikającej z zakresu zadań podstawowych.

2.4. Ogólna ocena kontrolowanej działalności –gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych dokonane zostały, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dn. 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁷, na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrole wykazały nieprawidłowości zarówno w zakresie tworzenia gospodarstw, jak i ich dalszego funkcjonowania, a do najistotniejszych z nich należały: brak zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego na utworzenie gospodarstwa, brak wyodrębnienia organizacyjnego z jednostki macierzystej, niespełnianie wymogu samofinansowania. Inne ze stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyły realizacji zamówień publicznych oraz takich obszarów gospodarki finansowej jak systemy rachunkowości, sprawozdawczość, realizacja przychodów i wydatków, ustalenie wyniku finansowego i zostały szerzej opisane w dalszej części niniejszej informacji.

Ustalenia kontroli wskazują, że działalność wielu gospodarstw jest wadliwa zarówno z uwagi na niespełnianie ustawowego wymogu samofinansowania określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (32% gospodarstw), jak i ze względu na brak zaplecza sprzętowego i kadrowego do samodzielnego realizowania zadań lub realizowanie takich samych usług przez gospodarstwo i jednostkę macierzystą, (8 % gospodarstw).

2.5. Synteza wyników kontroli w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

2.5.1. Kontrolami przeprowadzonymi przez 16 Regionalnych Izb Obrachunkowych objęto 50 gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych. Większość utworzonych gospodarstw prowadzi działalność związaną z realizacją zadań jednostek macierzystych. 18% z nich utworzonych zostało z naruszeniem przepisów art. 20 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych, tj. bez zgody zarządu j.s.t., bądź bez formalnego przydzielenia gospodarstwu składników majątkowych. Ponadto 6% gospodarstw wykonuje zadania wykraczające poza zakres działalności określony w decyzjach powołujących gospodarstwa /opis str. 63 - 65/.

⁷ Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

2.5.2. Systemy rachunkowości w badanych jednostkach wykazywały szereg nieprawidłowości, zarówno na etapie ich organizacji, jak również w trakcie realizacji i dokumentowania procesów gospodarczych.

Dokumentacja opisująca sposób organizacji i funkcjonowania gospodarki finansowej nie spełniała podstawowych wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie dostosowania zakładowych planów kont oraz dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości do obowiązujących przepisów. Nieprawidłowości i brak precyzyjnych, jednoznacznych zapisów w przyjętych regulacjach skutkowało między innymi błędami w prowadzeniu ewidencji operacji gospodarczych. Sposób opracowania dowodów źródłowych posiadał wady dotyczące braku sprawdzenia merytorycznego i formalno-rachunkowego, niedokonywania zatwierdzeń przez kierownika jednostki, błędnego przyporządkowania do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej.

Nieprawidłowości w systemie rachunkowości miały swój wyraz również w sporządzanych sprawozdaniach budżetowych Rb-Z, Rb-N oraz Rb-31, bowiem w wielu przypadkach występowały różnice pomiędzy danymi w nich wykazywanymi a księgami rachunkowymi /opis str. 67 - 68/.

2.5.3. W zakresie realizacji przychodów stwierdzono, że w 58% skontrolowanych gospodarstw nie zostały ustalone zasady rozliczeń gospodarstw z macierzystymi jednostkami budżetowymi z tytułu świadczonych usług. Ponadto 34% gospodarstw nie dokonywało sprzedaży usług na rzecz jednostek po kosztach własnych, czym naruszono przepisy art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłowości w sposobie rozliczania się z jednostkami macierzystymi były spowodowane głównie brakiem prowadzenia przez gospodarstwa właściwej ewidencji kosztów dla poszczególnych rodzajów działalności /opis str. 71 - 72/.

2.5.4. W realizacji planów finansowych, szczególnie po stronie wydatków, wystąpił brak nadzoru skutkujący wydatkowaniem środków powyżej planu. Przekroczenia planu wydatków na dzień 31.12.2003r. wystąpiły w 17 gospodarstwach i łącznie wyniosły 2.131,1 tys. zł, natomiast na dzień 30.06.2004r. wystąpiły w 4 gospodarstwach i wyniosły łącznie 34,9 tys. zł.

Wśród nieprawidłowości w zakresie dokonywania wydatków znaczną grupę stanowiły te związane z udzielaniem zamówień publicznych. Zostały one stwierdzone w 44% skontrolowanych gospodarstw, w tym w 22% gospodarstw polegały na udzielaniu zamówień publicznych z pominięciem procedur określonych w przepisach o zamówieniach publicznych /opis str. 74 - 75/.

2.5.5. W 29 gospodarstwach pomocniczych, przynajmniej w jednym z 3 badanych lat, wystąpił ujemny wynik finansowy netto. W przypadku 52% gospodarstw, które poniosły

straty, kierownictwo macierzystych jednostek budżetowych nie podejmowało żadnych działań mających na celu usunięcie przyczyn powstawania strat. Skutkiem tego było niespełnianie w niektórych przypadkach ustawowego wymogu samofinansowania działalności gospodarstw /opis str. 82/.

2.5.6. W zakresie rozliczeń gospodarstw pomocniczych z macierzystą jednostką budżetową z tytułu wpłaty połowy osiągniętego zysku oraz rozliczeń z budżetem państwa z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych i osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz składek ZUS i PFRON, stwierdzono nieliczne nieprawidłowości, polegające głównie na przekazywaniu należności z powyższych tytułów nieterminowo bądź w nieprawidłowej wysokości lub niesporządzaniu bądź nieterminowym składaniu deklaracji /opis str. 83 - 85/.

2.5.7. Realizacja przychodów z tytułu najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa wykazała nieprawidłowości, polegające głównie na nieodprowadzaniu pobranych środków na rzecz właściwego budżetu i traktowaniu ich jako przychodów własnych (dotyczy 40% gospodarstw). Ponadto przy pobieraniu opłat nie dokonywano właściwej egzekucji, bowiem nie naliczano odsetek z tytułu nieterminowych wpłat. Należy zwrócić uwagę na fakt, że nadzór nad realizacją dochodów z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych, zarówno ze strony kierownictwa gospodarstw jak i kierownictwa jednostek macierzystych, był niewystarczający /opis str. 85 - 86/.

2.5.8. W żadnym z kontrolowanych gospodarstw pomocniczych nie wyodrębniono komórki lub samodzielnego stanowiska pracy ds. kontroli wewnętrznej. Kontrole wewnętrzne przeprowadzane były przez pracowników gospodarstw (przede wszystkim kierowników i głównych księgowych) oraz pracowników jednostek macierzystych. Pracownicy jednostek macierzystych przeprowadzali kontrole w 17 gospodarstwach pomocniczych. Prawie połowa objętych kontrolą gospodarstw nie miała opracowanych procedur wewnętrznej kontroli finansowej, wymaganych art. 35a ust. 3 ustawy z dn. 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁸.

W celu zwiększenia efektywności działań, w 60% gospodarstw podejmowane były próby racjonalizacji kosztów poprzez reorganizację etatów, zwiększenie wydajności pracy, zmianę sposobu rozliczeń z pracownikami z tytułu godzin nadliczbowych, oszczędności w gospodarowaniu materiałami oraz poszukiwanie najtańszych źródeł zaopatrzenia /opis str. 87/.

⁸ Dz. U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

2.6. Uwagi końcowe i wnioski dotyczące działalności gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują w wielu przypadkach na potrzebę zwiększenia nadzoru ze strony jednostek budżetowych nad dalszym funkcjonowaniem samorządowych gospodarstw pomocniczych. Głównym problemem jest niespełnianie wymogu samofinansowania działalności gospodarstw, z uwagi na występowanie przypadków deficytu i pokrywanie go z dotacji budżetowych otrzymywanych od jednostek macierzystych.

Przyczyną znacznej części stwierdzonych nieprawidłowości był brak należytego nadzoru ze strony macierzystej jednostki budżetowej nad bieżącym funkcjonowaniem gospodarstw pomocniczych, szczególnie w zakresie rozliczania udzielanych dotacji, wpłaty połowy osiągniętego zysku oraz pobierania i przekazywania wpływów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych.

Szczególnym nadzorem należy objąć realizację planu finansowego, zwłaszcza po stronie wydatków. Bieżąca analiza wydatkowanych środków oraz terminowa aktualizacja planu finansowego zapobiegnie powstawaniu przekroczeń w realizacji wydatków.

Stwierdzone nieprawidłowości w działalności gospodarstw pomocniczych w dużej mierze spowodowane są również uchybieniami w systemie rachunkowości. Braki precyzyjnego określenia procesów gospodarczych zachodzących w jednostkach jak również niestosowanie w praktyce wszystkich unormowań organizacyjnych, powodują zakłócenia w przepływie informacji wewnątrz jednostek oraz objawiają się w nierzetelnym opracowywaniu finansowej dokumentacji źródłowej. Brak jest właściwej kontroli dokumentów finansowych, w zakresie sprawdzania ich poprawności formalnej, jak również zgodności ze stanem faktycznym.

Jako kolejną przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości wymienić należy braki w uregulowaniach prawnych. Szereg wątpliwości interpretacyjnych budzi brak jednoznacznego określenia zasad prowadzenia i finansowania inwestycji na rzecz samorządowych gospodarstw pomocniczych. Przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie inwestycji odnoszą się wprost do gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych.

Z uwagi na brak przepisów bezpośrednio dotyczących samorządowych gospodarstw pomocniczych, zdaniem regionalnych izb obrachunkowych, do gospodarstw tych w sposób analogiczny winny być stosowane przepisy odnoszące się do państwowych gospodarstw pomocniczych.

Regionalne izby obrachunkowe nie dysponują informacją dotyczącą liczby funkcjonujących gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych. Obecny system sprawozdawczości budżetowej nie wyodrębnia gospodarstwa pomocniczego, a zdarza się, że jednostka budżetowa posiada kilka gospodarstw, których działalność finansowa rejestrowana jest w tym samym dziale i rozdziale klasyfikacji budżetowej.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

1. Najważniejsze przepisy regulujące działalność gospodarstw pomocniczych

W okresie objętym kontrolą podstawowe uregulowania dotyczące funkcjonowania gospodarstw pomocniczych określone zostały w art. 20 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁹ zwanej dalej „uof” oraz dziale IV rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej (...) ¹⁰.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 uof, gospodarstwem pomocniczym jest wyodrębniona z jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i finansowym część jej działalności podstawowej lub działalność uboczna. Stosownie do art. 20 ust. 3 do utworzenia, przekształcenia lub likwidacji gospodarstwa pomocniczego uprawniony jest kierownik jednostki budżetowej, po uprzednim uzyskaniu zgody:

- właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody – w przypadku gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych,
- zarządu jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych.

Podstawowym założeniem prowadzenia działalności w formie gospodarstwa pomocniczego jest zasada samofinansowania określona w art. 20 ust. 2 uof, zgodnie z którym gospodarstwo pomocnicze pokrywa koszty swej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych, z zastrzeżeniem możliwości uzyskania dotacji przedmiotowej. Stosownie do przepisów § 46 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, niespełnienie ww. warunku samofinansowania stanowiło przesłankę do likwidacji gospodarstwa pomocniczego przez kierownika jednostki budżetowej, po uprzednim uzyskaniu zgody organu, o którym mowa w art. 20 ust. 3 uof.

Gospodarstwo pomocnicze może otrzymywać z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe kalkulowane według stawek jednostkowych. Ponadto, nowoutworzonemu gospodarstwu może być udzielona dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 20 ust. 7 i 8 uof).

Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, wydatki stanowiące koszty działalności, rachunek wyników, stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem (art. 20 ust. 6). Plan finansowy gospodarstwa pomocniczego na dany rok opracowuje kierownik gospodarstwa i przekazuje do zatwierdzenia kierownikowi jednostki budżetowej (§ 40 ust. 3 i 4 rozporządzenia). W ciągu roku budżetowego w planie finansowym gospodarstwa pomocniczego mogą być dokonywane

⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁰ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. (Dz. U. Nr 122, poz. 1333), obowiązywało do 31 grudnia 2004 r. Od 1 stycznia 2005 r. szczegółowe zasady funkcjonowania gospodarstw pomocniczych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190). Przywołane w niniejszym punkcie informacji podstawowe zasady funkcjonowania gospodarstw wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. nie uległy zmianie i zostały utrzymane w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Finansów z 26 stycznia 2005 r.

zmiany w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i wydatków, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu, ani zwiększenia dotacji z budżetu (art. 20 ust. 12). Zgodnie z art. 20 ust. 9 uof sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej gospodarstwo pomocnicze zobowiązane jest dokonywać według kosztów własnych. Gospodarstwo zobowiązane jest wpłacać do budżetu połowę osiągniętego zysku. Wpłata dokonywana jest po obowiązkowym obciążeniu wyniku finansowego z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz innych obciążeń określonych ustawami. Decyzję o przeznaczeniu pozostałej w gospodarstwie pomocniczym części zysku podejmuje kierownik macierzystej jednostki budżetowej (art. 20 ust. 10 uof oraz §§ 43 i 44 rozporządzenia). Niezależnie od rozliczeń dokonywanych z budżetem z tytułu wpłat połowy zysku, gospodarstwa pomocnicze, których zakres działania obejmuje gospodarowanie powierzonym majątkiem Skarbu Państwa, zobowiązane są do rozliczania z budżetem państwa dochodów uzyskiwanych z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa (obowiązek ten wynika z art. 62 pkt 8 uof). Ustawa o finansach publicznych nie reguluje wprost kwestii dotyczących dochodów z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych jednostki samorządu terytorialnego administrowanych przez gospodarstwo pomocnicze (w ustawie brak jest bowiem w odniesieniu do j.s.t. przepisu odpowiadającego art. 62 pkt 8). Jednak przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 r.¹¹ i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹², jak i przepisy regulujące status określonych szczebli jednostek samorządu terytorialnego stanowią m.in., że dochodem gminy, powiatu, województwa są nie tylko wpłaty od gospodarstw pomocniczych, ale także m.in. dochody z majątku, czyli składników majątkowych. Tak więc w ramach dochodów jednostek samorządu terytorialnego rozróżniane są dochody z majątku od wpłat z zysku. Stąd też należy przyjąć, że także gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych powinny odprowadzać do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochody z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych j.s.t.

Gospodarstwa pomocnicze zobowiązane są do ustalania i dokonywania rozliczeń z tytułu podatku dochodowego osób prawnych¹³, podatku od towarów i usług¹⁴, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych¹⁵ oraz do przekazywania do ZUS składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy¹⁶, a także dokonywać wpłat na PFRON¹⁷.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 uof, gospodarstwa pomocnicze zobowiązane są dokonywać zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych¹⁸.

Gospodarstwa pomocnicze zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości, w tym ewidencji finansowo – księgowej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia

¹¹ Dz. U. Nr 150, poz. 983 ze zm.,

¹² Dz. U. Nr 203, poz. 1966,

¹³ na zasadach przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm. (za wyjątkiem gospodarstw określonych w art. 6 ust. 2 tej ustawy)

¹⁴ do 30 kwietnia 2004 r. na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), a od dnia 1 maja 2004 r. zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535),

¹⁵ na zasadach ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

¹⁶ na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

¹⁷ stosownie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

¹⁸ do dnia 1 marca 2004 r. zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych określała ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.). Od 2 marca 2004 r. zasady i tryb udzielania zamówień publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.,

29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹ i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości²⁰.

2. Uwarunkowania ekonomiczno- organizacyjne

W latach 2001 – 2004 nastąpiło zmniejszenie liczby funkcjonujących gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. Według stanu na 31 grudnia 2004 r. funkcjonowało 524 takich gospodarstw pomocniczych, tj. o 36 mniej niż według stanu na koniec 2003 r., o 75 mniej niż na koniec 2002 r. i o 112 mniej niż na koniec 2001 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. działalność w formie gospodarstw pomocniczych prowadzona była w ramach 46 części budżetowych (w tym w 16 częściach – budżety wojewodów), a w 2003 r. i 2002 r. w ramach 47 części budżetowych i w 2001 r. w ramach 46 części. Mimo zmniejszającej się liczby funkcjonujących w latach 2001 - 2004 r. gospodarstw pomocniczych, zwiększył się finansowy wymiar ich działalności. Zrealizowane przez nie przychody i wydatki w 2004 r. wyniosły łącznie odpowiednio: 1.709,3 mln zł i 1.624,8 mln zł, co oznacza wzrost zrealizowanych przychodów w porównaniu do 2003 r. o 7,1 %, a wydatków o 6,1%. Wzrost zanotowano także w porównaniu do 2002 r. i 2001 r. (przychodów odpowiednio o 20,0 % i 14,5 %, a wydatków o 18,0 % i 13,4 %). Powyższe świadczy o ugruntowywaniu się pozycji gospodarstw pomocniczych w systemie finansów publicznych przy jednoczesnej koncentracji organizacyjnej takiej działalności. Zrealizowane w 2004 r. łączne przychody i wydatki gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych stanowiły odpowiednio 1,1 % dochodów i 0,8 % wydatków budżetu państwa (w podobnej wysokości relacje te kształtowały się w latach 2001 - 2003). Skala finansowania zadań publicznych w formie gospodarstw pomocniczych nie pozostaje zatem bez znaczenia w systemie funkcjonowania finansów publicznych.

W latach 2001 – 2004 stałemu zmniejszeniu ulegał stan zatrudnienia w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. W 2004 r. w gospodarstwach zatrudnionych było 14.907 osób, tj. o 3.449 osób (o 18,8 %) mniej niż w 2001 r. (18.356 osób).

Kontrolą NIK objętych zostało 41 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, co stanowiło około 7,3 % liczby gospodarstw prowadzących działalność według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. W 2003 r. łączne przychody skontrolowanych gospodarstw pomocniczych w kwocie 438,2 mln zł stanowiły 27,4 % przychodów ogółem wszystkich gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. Spośród gospodarstw objętych kontrolą NIK, 5 gospodarstw funkcjonujących przy jednostkach doradztwa rolniczego uległo likwidacji z dniem 1 stycznia 2005 r., w związku ze zmianami organizacyjnymi określonymi w ustawie z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego²¹. W skontrolowanych gospodarstwach pomocniczych w 2003 r. zatrudnionych było łącznie 4.338 osób, co stanowiło 28,1 % stanu zatrudnienia wszystkich gospodarstw.

Dane o łącznych przychodach i wydatkach oraz zatrudnieniu i kosztach wynagrodzeń gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w latach 2001 - 2004 zawiera załącznik nr 4 do informacji.

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

²⁰ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych Dz. U. Nr 153, poz. 1752

²¹ Dz. U. Nr 251, poz. 2507 – na podstawie ustawy z dnia 22 października 2004 r. jednostki doradztwa rolniczego funkcjonujące w formie jednostek budżetowych zostały przekształcone w państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, a w związku z tym likwidacji uległy gospodarstwa pomocnicze, które zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mogą funkcjonować przy jednostkach budżetowych.

Gospodarstwa pomocnicze funkcjonują również przy jednostkach budżetowych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, przy czym największy udział w przychodach i wydatkach ogółem posiadają gospodarstwa utworzone przy samorządowych jednostkach organizacyjnych powiatów i miast na prawach powiatu- za 2004 r. wyniosły one odpowiednio ok. 65,7 % i 65,3 %.

Samorządowe gospodarstwa pomocnicze prowadzą działalność o znacznie niższej skali niż gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych. Zrealizowane w 2004 r. przychody i wydatki ogółem samorządowych gospodarstw pomocniczych wyniosły odpowiednio: 517,7 mln zł i 510,5 mln zł, co stanowiło 30,3% przychodów i 31,4 % wydatków ogółem gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. W latach 2001 – 2003 następował wzrost przychodów i wydatków samorządowych gospodarstw pomocniczych. Natomiast zrealizowane w 2004 r. przez te gospodarstwa przychody i wydatki były niższe w porównaniu do roku poprzedniego odpowiednio o: 1,8 % i 2,3 %.

Dane o łącznych przychodach i wydatkach samorządowych jednostek organizacyjnych w latach 2001 - 2004 zawiera załącznik nr 4 do informacji.

Współpracując z NIK w ramach niniejszej kontroli Regionalne Izby Obrachunkowe objęły kontrolą 50 gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek organizacyjnych, które w 2003r. zrealizowały przychody w łącznej kwocie 74.289,1 tys. zł, co stanowiło 14,1 % przychodów wszystkich gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych. Według danych zebranych przez Regionalne Izby Obrachunkowe, w ramach czynności poprzedzających kontrolę, ustalono, że na koniec 2002 roku działalność prowadziło około 800 samorządowych gospodarstw pomocniczych. Do kontroli wytypowano więc ponad 6 % gospodarstw.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych

3.2.1.1. Prawdliwość powołania oraz zakres zadań realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze

1. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących formalnej poprawności powołania gospodarstw pomocniczych w zakresie spełnienia wymogu art. 20 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym państwowe gospodarstwo pomocnicze może zostać powołane przez kierownika jednostki budżetowej po uprzednim uzyskaniu zgody właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody. W znacznej części objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych stwierdzono natomiast istotne nieprawidłowości w zakresie ich organizacji, polegające na braku wyodrębnienia pod względem organizacyjnym działalności gospodarstwa z jednostki macierzystej, do czego zobowiązuje art. 20 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Warunek takiego wyodrębnienia

ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego ustalenia kosztów działalności gospodarstwa, które stosownie do przepisów art. 20 ust. 2 ustawy winny być pokrywane z jego przychodów własnych. Na niespełnienie ww. wymogu samofinansowania wskazywały stwierdzone w trakcie kontroli przypadki finansowania ze środków budżetowych jednostki macierzystej kosztów działalności gospodarstwa pomocniczego, w tym np. wynagrodzeń osób wykonujących pracę na rzecz tego gospodarstwa. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 9 spośród 41 skontrolowanych gospodarstw²². Przykładowo:

W GP KamPN w Izabelinie poszczególnymi rodzajami działalności Gospodarstwa kierowały osoby zatrudnione w Parku Narodowym (jednostce macierzystej), zaś osoby zatrudnione w Gospodarstwie wykonywały zadania związane głównie z obsługą administracyjno-gospodarczą. Gospodarstwo nie ponosiło kosztów prowadzonej przez pracowników Parku obsługi m.in. w zakresie spraw prawnych, finansowo-księgowych i zamówień publicznych. Zarówno na rzecz jednostki macierzystej, jak i Gospodarstwa swoje obowiązki wykonywali zatrudnieni w Parku Narodowym Kierownik Gospodarstwa i Główny Księgowy. Również innym pracownikom Parku, w tym kierownikom komórek organizacyjnych powierzono w zakresach ich czynności wykonywanie prac na rzecz Gospodarstwa Pomocniczego.

GP Kancelarii Prezydenta RP nie ponosiło m.in. kosztów w tytułu obsługi finansowo – księgowej i przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych, ponieważ zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Kancelarii zadania te realizowane były przez komórki organizacyjne macierzystej jednostki budżetowej.

Niejednokrotnie stwierdzano także łączenie funkcji kierownika i głównego księgowego gospodarstwa z funkcjami kierowniczymi pełnionymi w macierzystej jednostce budżetowej. W ocenie NIK, oprócz nieuzasadnionego finansowania kosztów wynagrodzeń za pracę na rzecz gospodarstw ze środków jednostki budżetowej, ograniczało to możliwość sprawowania rzetelnego nadzoru nad działalnością gospodarstwa przez jego macierzystą jednostkę budżetową, co w konsekwencji mogło wpływać na powstawanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu gospodarstw pomocniczych. Przykładem tego są m.in. ustalenia kontroli w ZO KCD w Brwinowie, gdzie personalne połączenie funkcji Głównego Księgowego Zakładu i Zastępcy Gł. Księgowego jednostki macierzystej wpływało niekorzystnie na możliwość sprawowania rzetelnego nadzoru nad Zakładem w zakresie prawidłowości funkcjonowania systemu finansowo – księgowego. Skutkiem m.in. braku takiego nadzoru były stwierdzone w tej jednostce istotne nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ewidencji finansowo – księgowej (opisano w pkt 3.2.1.2. niniejszej informacji).

W zakresie organizacji gospodarstw pomocniczych stwierdzano także inne nieprawidłowości polegające m.in. na:

- braku regulaminu organizacyjnego, bądź też posiadaniu wewnętrznych uregulowań organizacyjnych nieodzwierciedlających aktualnej struktury gospodarstwa

²² tj. w GP ZP w Warszawie, GP ZP w Studzieńcu, GP Kancelarii Prezydenta RP, GP KamPN w Izabelinie, GP KarPN w Jeleniej Górze, GP ŚPN w Bodzentynie, ZO KCD w Brwinowie, ZO MUW w Krakowie, OI DUW we Wrocławiu – zestawienie użytych w niniejszej informacji skrótów nazw jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji

(w 4 gospodarstwach: CO KPRM, ZO KPUW w Bydgoszczy, GP ŚPN w Bodzentynie i ZOA WUW w Poznaniu),

- nieuwjęciu w księgach rachunkowych gospodarstwa przydzielonych składników majątkowych (w 3 gospodarstwach: GP Kancelarii Prezydenta RP, OI DUW we Wrocławiu oraz ZDPG w Gorzowie Wlkp.), a także braku dokumentacji i rozeznania odnośnie aktualnego stanu prawnego niektórych nieruchomości przydzielonych gospodarstwu przez jednostkę budżetową (CO KPRM),
- realizacji zadań wykraczających poza zakres określony w decyzjach je powołujących, statutach lub regulaminach wewnętrznych (w 3 gospodarstwach: GP ZP w Studzieńcu, ZO WMUW w Olsztynie oraz ZO OUW w Opolu),
- nieopracowaniu pisemnych procedur wewnętrznej kontroli finansowej wymaganych przepisem art. 35 a ustawy o finansach publicznych – co zostało szczegółowo opisane w pkt 3.2.1.10.

2. Obowiązujące przepisy nie precyzują jakie zadania mogą być realizowane w formie gospodarstwa pomocniczego wskazując jedynie, że może to być część działalności podstawowej lub działalność uboczna jednostki budżetowej (art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). O ile niektóre zadania z zakresu podstawowej działalności jednostki budżetowej mogą zostać ustalone na podstawie przepisów regulujących działalność tej jednostki lub też działalność organów dla których stanowi ona aparat pomocniczy, to obowiązujące przepisy nie precyzują jakie zadania mogą zostać uznane za działalność uboczną jednostki. W praktyce pojęcie to rozumiane jest bardzo szeroko, od zadań w zakresie obsługi administracyjno – gospodarczej urzędu po zadania w zakresie administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa pozostającymi w trwałym zarządzie jednostki budżetowej, czy też prowadzenia na bazie tych nieruchomości ośrodków wypoczynkowych.

Objęte kontrolą gospodarstwa pomocnicze realizowały różnego rodzaju zadania wyodrębnione z zakresu działalności macierzystych jednostek budżetowych. Działalność gospodarstw pomocniczych funkcjonujących przy urzędach centralnych, ministerstwach i urzędach wojewódzkich obejmowała głównie zadania z zakresu działalności ubocznej macierzystej jednostki budżetowej. Polegały one przede wszystkim na obsłudze administracyjno-gospodarczej tych jednostek, w tym w zakresie utrzymania porządku, usług sekretarsko-biurowych, usług transportowych, administrowania nieruchomościami jednostki budżetowej i prowadzenia remontów, czy też prowadzeniu obsługi informatycznej lub organizacji szkoleń. Oprócz ww. zadań gospodarstwa realizowały także inne specyficzne zadania, które mogą być zaliczone jedynie do działalności ubocznej macierzystej jednostki budżetowej, takie jak prowadzenie na bazie przydzielonych składników majątkowych ośrodków wypoczynkowych (przez CO KPRM) oraz działalności hotelarskiej

i gastronomicznej (m.in. przez ZO KCD w Brwinowie, GP RCD w Radomiu oraz GP WODR w Boguchwale), czy też produkcja pieczywa (przez 125 GPW w Warszawie).

W formie gospodarstw pomocniczych prowadzona była również część określonej ustawowo podstawowej działalności jednostki budżetowej, czego przykładem są m.in. gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące przy Parkach Narodowych (Kampinoskim, Karkonoskim i Świętokrzyskim), którym przypisano do realizacji m.in. zadania dotyczące ochrony przyrody i krajobrazu; Zarządy Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wielkopolskim, we Wrocławiu (z siedzibą w Jeleniej Górze) i w Szczecinie oraz Zakład Obsługi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, prowadzące działalność w zakresie utrzymywania drogowych przejść granicznych, tj. zadania przypisanego wojewodom na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r.²³ o ochronie granicy państwowej; gospodarstwa pomocnicze przy Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu oraz Schronisku dla Nieletnich i Zakładzie Poprawczym w Warszawie utworzone w celu prowadzenia dla wychowanków praktycznej nauki zawodu w formie warsztatów szkolnych.

3. Prowadzenie działalności w formie gospodarstw pomocniczych uzasadniane było przez kierowników gospodarstw i macierzystych jednostek budżetowych m.in. możliwością uzyskania dodatkowych środków na realizację zadań, na które nie zostały zabezpieczone dostateczne środki w planie finansowym jednostki budżetowej, specyfiką działalności, w związku z którą wykonanie zadań nie mogło być powierzone do realizacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych, w tym z uwagi na konieczność zachowania tajemnicy państwowej lub bezpieczeństwa, pełną dyspozycyjnością w zakresie realizowanych usług, czy też wyższymi cenami usług świadczonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych.

W niektórych przypadkach ceny usług świadczonych przez gospodarstwo na rzecz macierzystej jednostki budżetowej były niższe lub porównywalne z cenami analogicznych usług świadczonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. I tak np. w ZOA UW w Łodzi koszty jednostkowe usług sprzątania świadczonych na rzecz Urzędu Wojewódzkiego w I półroczu 2004 r. wyniosły 2,10 zł/m² i mieściły się w granicach cen jednostkowych netto tego rodzaju usług świadczonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych (od 1,45 zł/m² do 5,06 zł/m²). Stwierdzano także przypadki (w 4 gospodarstwach), kiedy koszt usług realizowanych przez gospodarstwo przewyższał ceny analogicznych usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne, m.in.:

W ZO MF część zadań gospodarstwa zlecono do wykonania jednostkom spoza sektora finansów publicznych, w tym głównie sprzątanie gmachu Ministerstwa Finansów, z wyjątkiem gabinetów ministrów, które zostały wyłączone ze względów bezpieczeństwa. Zlecenie sprzątania pozostałej

²³ Dz. U. Nr 78, poz. 461 ze zm.

powierzchni firmie zewnętrznej było ekonomicznie uzasadnione, gdyż jednostkowy koszt sprzątnięcia przez firmę zewnętrzną wynosił 1,20 zł/m², a przez pracowników Zakładu Obsługi 7,29 zł/m².

Należy jednak zaznaczyć, że porównanie cen usług świadczonych przez gospodarstwo z cenami analogicznych usług świadczonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych nie może być jedynym miernikiem efektywności realizacji zadań przez gospodarstwo pomocnicze i prawidłowości jego funkcjonowania. Wyniki kontroli dały podstawy do pozytywnej oceny działalności większości skontrolowanych gospodarstw pomocniczych (opisano w pkt 4.2. informacji). Niemniej jednak, w niektórych gospodarstwach (m.in. w 10 niżej wymienionych) stwierdzono przesłanki wskazujące na niecelowość realizacji zadań w formie gospodarstwa lub potrzebę rozważenia zasadności jego funkcjonowania, takie jak:

- 1) finansowanie działalności gospodarstwa z przychodów, których podstawowym lub jedynym źródłem uzyskania są usługi świadczone na rzecz macierzystej jednostki budżetowej lub środki z dotacji budżetowej. W sytuacji takiej realizacja zadań w formie gospodarstwa pomocniczego staje się niecelowa, gdyż brak innych źródeł przychodów niż usługi świadczone na rzecz jednostki macierzystej nie pozwala na zmniejszenie kosztów zadań obciążających budżet państwa. Przykładem tego są ustalenia kontroli w GP ZP w Warszawie, OI DUW we Wrocławiu, ZDPG DUW we Wrocławiu, w tym:

Funkcjonowanie GP ZP w Warszawie (w ramach którego prowadzono warsztaty szkolne dla wychowanków Zakładu) nie było ekonomicznie uzasadnione. Stwierdzono bowiem, że w latach 2001 – 2002 gospodarstwo przynosiło straty. W 2003 r. Gospodarstwo osiągnęło zysk, co było wynikiem udzielenia dotacji budżetowej w wysokości 18 tys. zł, stanowiącej aż 69 % przychodów ogółem gospodarstwa. Ponadto wyodrębnienie zadań gospodarstwa z działalności jednostki budżetowej sprowadzało się jedynie do odrębnej ewidencji finansowej oraz odrębnego rachunku bankowego. W trakcie kontroli NIK Dyrektor Schroniska podjął działania na rzecz likwidacji Gospodarstwa.

NIK oceniła jako nieuzasadnione prowadzenie GP przy Ośrodku Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w sytuacji gdy podstawą funkcjonowania obu jednostek (tj. Gospodarstwa oraz Ośrodka jako jednostki budżetowej) były zadania realizowane na rzecz Urzędu Wojewódzkiego. Wyodrębnienie Gospodarstwa z działalności ww. jednostki budżetowej skutkowało koniecznością ponoszenia kosztów zatrudnienia oprócz pracowników merytorycznych również kosztów obsługi finansowo – księgowej, co w sytuacji ograniczonych możliwości uzyskiwania przychodów utrudniało zachowanie zasady samofinansowania gospodarstwa. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Dyrektor Ośrodka Informatyki poinformował m.in. o podjęciu decyzji o likwidacji gospodarstwa. Ośrodek, jako jednostka budżetowa prowadząca działalność w ramach rachunku dochodów własnych, przejmie usługi świadczone przez gospodarstwo na rzecz UW oraz rozszerzy zadania o świadczenie usług wykraczających poza zakres działalności podstawowej.

- 2) niespełnienie warunku samofinansowania poprzez ponoszenie strat na prowadzonej działalności, na co (oprócz ww. 3 gospodarstw) wskazały ustalenia również w 7 innych gospodarstwach, z tego:
 - w 3 gospodarstwach osiągających w latach 2001 – 2003 stały ujemny stan środków obrotowych, przy jednoczesnym występowaniu straty (w ZO MUW w Krakowie, GP WODR w Boguchwale, ZDPG w Szczecinie),

- w 2 gospodarstwach (GP CMJWOZ w Krakowie, Wyd. Ed. PARPA) utworzonych w 2002 i 2003 r., które do końca I półrocza 2004 r. nie osiągnęły zdolności samofinansowania,
- w 2 gospodarstwach (125 GPW w Warszawie i ZO MF), których sytuacja, mimo osiągania zysków w latach 2001 – 2003, uległa znacznemu pogorszeniu w 2004 r. i wskazywała na utratę zdolności samofinansowania. W konsekwencji tego podjęto działania w celu ich likwidacji.

W CO KPRM kontrola wykazała, że mimo osiągania dodatniego wyniku finansowego przez gospodarstwo, niecelowym było realizowanie części zadań, które przynosiły straty i nie były związane z podstawową działalnością macierzystej jednostki budżetowej:

W latach 2001 – 2003 CO KPRM osiągało zysk brutto, który np. w 2003 r. wyniósł 34.846 tys. zł. Był on wynikiem działalności Zakładu Wydawnictw i Poligrafii (który w 2003 r. wynosił 50.214 tys. zł, a więc znacząco powyżej osiąganego zysku ogółem). Wynik finansowy na pozostałych działalnościach był ujemny i w kolejnych latach wynosił -18.563 tys. zł w 2001 r.; -15.029 tys. zł w 2002 r. i -15.368 tys. zł w 2003 r. Największe straty poniesione zostały na:

- działalności ośrodków wypoczynkowych (np. -8.645 tys. zł w 2003 r.) głównie ze względu na niskie wykorzystanie miejsc,
- usług świadczonych przez Zespół Hotelowo-Recepcyjny „Parkowa” (-1.976 tys. zł za 2003 r.) – jak wynika z ustaleń audytora Kancelarii – przede wszystkim w związku ze stosowaniem cen usług ustalanych z pominięciem rachunku ekonomicznego i niskiego wykorzystania miejsc hotelowych,
- świadczenia usług transportowych (-3.203 tys. zł za 2003 r.), co spowodowane było m.in. świadczeniem usług na rzecz Kancelarii poniżej kosztów własnych,
- administrowania nieruchomościami (- 2.113 tys. zł za 2003 r.).

NIK oceniła jako niecelowe i niegospodarne prowadzenie przynoszących straty rodzajów działalności, które nie są związane z przypisanymi Kancelarii zadaniami podstawowymi. Przykładem tego może być wymieniona wyżej działalność ośrodków wypoczynkowych, która w ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia, bowiem obecnie pracodawca nie ma obowiązku świadczenia usług socjalnych na rzecz zatrudnionych pracowników. Podobnie administrowanie jednym z budynków mieszkalnych w Warszawie przynosiło stratę, która w 2003 r. wyniosła 168,6 tys. zł, w sytuacji gdy w budynku tym zamieszkiwały osoby prywatne nie związane z CO KPRM ani z Kancelarią, a 2 z 14 lokali zostały wykupione na własność. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku usług świadczonych przez Zespół Hotelowo – Recepcyjny „Parkowa”, gdzie jak wykazały wyniki audytu przeprowadzonego przez audytora wewnętrznego Kancelarii, wpływy z tytułu usług świadczonych na rzecz Kancelarii stanowiły w 2003 r. jedynie 3 % przychodów tego Zespołu.

3.2.1.2. Ewidencja finansowo – księgowa oraz sprawozdawczość budżetowa gospodarstw pomocniczych

Kontrolą objęto rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych Rb 31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych, w tym zgodność wykazywanych w nich danych z ewidencją księgową, prawidłowość stosowanych systemów rachunkowości pod kątem spełnienia wymogów ustawy o rachunkowości oraz poprawność formalną sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych, a także dokonywanych na ich podstawie zapisów księgowych mających wpływ na sprawozdawczość.

1. W 25 z 41 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych lub wyniki

kontroli dały podstawę do ich pozytywnej opinii, pomimo stwierdzonych uchybień. W pozostałych 16 gospodarstwach stwierdzane nieprawidłowości nie pozwalają ocenić pozytywnie bez zastrzeżeń sporządzonych sprawozdań, w tym w 7 przypadkach²⁴ skutkują wydaniem opinii negatywnej. Nieprawidłowości te polegały najczęściej na wykazywaniu przychodów i wydatków lub też zobowiązań i należności w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej niezgodnie z klasyfikacją określoną w załącznikach nr 3 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów²⁵. Stwierdzano także wykazywanie w sprawozdaniach danych finansowych w nieprawidłowych wysokościach. Przyczyną ww. nieprawidłowości było m.in. niewłaściwe kwalifikowanie i ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, a w niektórych przypadkach, sporządzenie sprawozdania niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Na podstawie art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W jednym przypadku do kontroli NIK nie zostały przedstawione księgi rachunkowe:

W trakcie kontroli NIK w Zakładzie Obsługi KCD w Brwinowie nie została przedłożona dokumentacja księgowa, która mogłaby zostać uznana za kompletne księgi rachunkowe w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości²⁶. Jako przyczynę nieprzedstawienia ksiąg rachunkowych Główny Księgowy Zakładu Obsługi wskazała na zagubienie ww. ksiąg zabranych z siedziby Zakładu w celu prowadzenia prac w domu. W ocenie NIK, naruszało to postanowienia art. 11 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe prowadzi się w siedzibie jednostki oraz naruszało art. 71 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowiący m.in., że księgi rachunkowe należy przechowywać w należyty sposób i chronić przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Ponadto, w toku kontroli stwierdzono, że w Zakładzie nie została opracowana dokumentacja zasad (polityki) rachunkowości wymagana przepisami art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w tym zakładowy plan kont. Z uwagi na nieprzedstawienie do kontroli kompletnych ksiąg rachunkowych i brak dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, w trakcie kontroli nie było możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie urządzenia księgowe stanowiły księgi rachunkowe Zakładu. Biorąc pod uwagę brak ewidencji księgowej stanowiącej podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz stwierdzone w trakcie kontroli niezgodności danych sprawozdawczych z dokumentami źródłowymi, NIK negatywnie oceniła rzetelność sporządzonych przez Zakład Obsługi sprawozdań Rb 31 za 2003 r. i I półrocze 2004 r.

W wyniku kontroli stwierdzono również wykazywanie nierzetelnych danych o stanie należności wymagalnych w sprawozdaniach Rb-N (w 12 gospodarstwach)²⁷, a także o stanie zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniach Rb-Z (w 5 gospodarstwach)²⁸. Przykładowo:

W sporządzonym przez CO KPRM sprawozdaniu Rb-N za 2003 r. kwotę należności wymagalnych zawyżono o 425,16 zł. Podobnie w sprawozdaniu Rb-N za I półrocze 2004 r. nieprawidłowo wykazano kwotę 228,4 tys. zł jako należność wymagalną od KPRM, która zgodnie z obowiązującymi zasadami

²⁴ tj.: GP KarPN w Jeleniej Górze, GP RCD w Radomiu, ZO KCD w Brwinowie, GP WPODR w Szepletowie, ZO OUW w Opolu, ZOA LUW w Gorzowie Wlkp., GP ZP w Warszawie

²⁵ Dz. U. Nr 68, poz. 643 ze zm. – obowiązujące do 31 grudnia 2004 r.

²⁶ zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe stanowią zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz)

²⁷ CO KPRM, GP KamPN w Izabelinie, GP KarPN w Jeleniej Górze, GP RCD w Radomiu, GP ZP w Studzieńcu, GP MZ, GP WPODR w Szepletowie, ZO MUW w Krakowie, ZO LUW w Lublinie, WOI TBD w Lublinie, ZOA ŁUW w Łodzi, ZDPG DUW we Wrocławiu,

²⁸ CO KPRM, GP RCD w Radomiu, GP ZP w Studzieńcu, GP WPODR w Szepletowie, OI DUW we Wrocławiu.

rozliczeń taką należnością nie była. W sprawozdaniu Rb-Z za 2003 r. i za I półrocze 2004 r. zawyżono zobowiązania wymagalne odpowiednio o 9,3 tys. zł i o 10,5 tys. zł.

W wyniku kontroli w ZOA ŁUW w Łodzi stwierdzono, że w sprawozdaniach Rb-N za 2003 r. i za okres I półrocza 2004 r. nie zostały wykazane kwoty należności wymagalnych od podmiotów spoza sektora finansów publicznych w wysokości odpowiednio: 43,0 tys. zł i 59,3 tys. zł.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w ZO KCD w Brwinowie i GP WPODR w Szepietowie wskazały na popełnienie przestępstwa określonego w art. 77 pkt 1²⁹ ustawy o rachunkowości, tj. prowadzenie ksiąg niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i podawanie w nich nierzetelnych danych. W związku z czym NIK skierowała zawiadomienia do prokuratury.

2. Przedstawienie w sprawozdaniu budżetowym rzetelnych danych o zrealizowanych przychodach i wydatkach oraz stanie zobowiązań i należności w dużym stopniu zależy od prawidłowego ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych. W przypadku, gdy księgi prowadzone są w sposób niezapewniający zgodności ich treści z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej może dojść do sytuacji, że dane wykazane w sprawozdaniu pomimo, że są zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych, nie będą przedstawiały rzetelnej sytuacji ekonomicznej jednostki. W 28 gospodarstwach pomocniczych ustalenia kontroli dają podstawę do oceny pozytywnej bez zastrzeżeń w zakresie poprawności zapisów księgowych mających wpływ na sprawozdawczość. Spośród 13 pozostałych gospodarstw pomocniczych, w których stwierdzone zostały nieprawidłowości w zapisach księgowych mających wpływ na sprawozdawczość, w 4 gospodarstwach³⁰ poprawność ww. zapisów została oceniona negatywnie. Stwierdzane nieprawidłowości polegały m.in. na:

- ujmowaniu operacji gospodarczych w księgach rachunkowych niezgodnie z treścią ekonomiczną, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości,

W GP KarPN w Jeleniej Górze ujmowane w ewidencji księgowej koszty amortyzacji danego okresu sprawozdawczego zawierały koszt umorzenia środków trwałych w okresach wcześniejszych. W wyniku powyższego koszty ogółem Gospodarstwa wykazane w sprawozdaniu Rb-31 za 2003 r. były zawyżone o 62,1 % w porównaniu do faktycznych wielkości, a za I półrocze 2004 r. o 313,4 %. Powyższe skutkowało również zawyżeniem przychodów Gospodarstwa z tytułu pokrycia amortyzacji, które naliczane były w tej samej wysokości, co koszty amortyzacji.

- ujmowaniu w księgach rachunkowych zobowiązań w momencie zapłaty zamiast według faktycznej daty operacji gospodarczej, co powodowało, że dana operacja zaliczana była do innego okresu sprawozdawczego niż okres którego dotyczyła. Było to niezgodne z zasadą określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości (stanowiącym m.in., że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte przypadające na jej

²⁹ przepis art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

³⁰ GP KarPN w Jeleniej Górze, GP RCD w Radomiu, ZO KCD w Brwinowie, ZO MF

rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty) oraz art. 20 ust. 1 (zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym),

W ZO MF do ksiąg rachunkowych wprowadzano faktury zakupu według daty ich płatności, a nie daty zakupu. Taki system ewidencji sprawiał, że w okresach sprawozdawczych (półrocznych i rocznych) nie wykazywano wszystkich, wynikających z faktur zobowiązań i nie zapewniał wykazywania w księgach rachunkowych wszystkich kosztów, związanych z przychodami danego roku obrotowego. Stwierdzono m.in., że nie zostały ujęte w sprawozdaniach Rb-31 kwoty zobowiązań 356,7 tys. zł za 2002 r. i 229,1 tys. zł za 2003 r.

- ujmowaniu przychodów i kosztów gospodarstwa w ewidencji księgowej gospodarstwa pomocniczego w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości:

W GP RCD w Radomiu, z otrzymanej w 2003 r. dotacji w kwocie 195,7 tys. zł, jako przychód na koncie 760 zaewidencjonowano tylko 30,6 tys. zł. Pozostałe środki dotacji w łącznej kwocie 165,1 tys. zł, zostały zaewidencjonowane jedynie na kontach zespołu 2 bez ujęcia ich na kontach zespołu 7 jako przychody Gospodarstwa, a sfinansowane z tych środków wydatki nie zostały zaliczone do kosztów Gospodarstwa ewidencjonowanych na kontach zespołu 4. Stanowiło to naruszenie zasad ewidencji przychodów i kosztów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, (zgodnie z którym do ewidencji dotacji otrzymanych z budżetu służy konto 740 - nie prowadzone w Gospodarstwie) oraz § 12 ust. 3 tego rozporządzenia (stanowiącego m.in., że ponoszone koszty należy ujmować na kontach zespołu 4 „Koszty według rodzajów i ich rozliczenie” lub też zarówno na kontach zespołu 4 jak i w zespole 5 z dalszym ich rozliczeniem na kontach zespołu 6 i 7). Powyższe skutkowało przedstawieniem w rocznym sprawozdaniu Rb – 31 za 2003 r. zaniżonych o kwotę 165,1 tys. zł przychodów i kosztów Gospodarstwa.

- ujmowaniu w księgach rachunkowych wydatków niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, co pomimo prawidłowego ujęcia w sprawozdaniach kwot ogólnych, skutkowało ujmowaniem nieprawidłowych kwot w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

3. Mimo, że prawidłowość formalna sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych nie ma bezpośredniego wpływu na rzetelność danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych, to jednak jest bardzo istotna z punktu widzenia sprawowania kontroli i weryfikowania zgodności danych w ewidencji księgowej z dokumentacją źródłową. Jedynie w 16 gospodarstwach pomocniczych kontrola NIK nie wniosła zastrzeżeń do formalnej poprawności sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych lub też dała podstawy do wydania oceny pozytywnej w tym zakresie. Spośród pozostałych 25 gospodarstw pomocniczych, w których stwierdzane były nieprawidłowości dotyczące sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych, w 12 gospodarstwach³¹ wydana została opinia negatywna w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych.

³¹ tj. w: CO KPRM, GP KamPN w Izabelinie, GP KCD w Brwinowie, ZO MF, GP WPODR w Szepietowie, ZO LUW w Lublinie, WOI TBD w Lublinie, GP WODR w Bratoszewicach, ZOA WUW w Poznaniu, ZO MUW w Warszawie, WOI MUW w Warszawie, ZOA LUW w Gorzowie Wlkp.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały przede wszystkim na niezamieszczaniu na dowodach księgowych lub wskazywaniu nieprawidłowych danych wymaganych art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości (np. kont księgowych na których zaewidencjonowano dowód księgowy (dekretacja), miesiąca księgowania, stwierdzenia sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym i formalno -rachunkowym). Ponadto, stwierdzano m.in. brak w zapisach księgowych daty dokonania operacji gospodarczej (wymaganej art. 23 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy), czy też nanoszenie korekt w dowodach księgowych i zapisach księgowych poprzez zamazywanie przy użyciu korektora lub przerabianie pojedynczych cyfr (co było niezgodne z art. 22 ust.1 i art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy).

W 6 gospodarstwach³² kontrola wykazała przypadki wystawiania faktur z tytułu sprzedaży usług z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług³³. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na nieprzestrzeganiu 7-dniowego terminu wystawiania faktur określonego w § 38 ust.1 rozporządzenia, niezamieszczaniu w fakturach elementów wymaganych § 35 ust. 1 rozporządzenia, tj. jednostek miar, ilości i cen jednostkowych poszczególnych usług.

4. Sposób i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych w jednostce, w tym m.in. sposób ujmowania w nich operacji gospodarczych, metody przetwarzania danych, a także zasady ochrony dokumentacji księgowej składają się na system rachunkowości jednostki. Właściwa organizacja tego systemu, zdaniem NIK, jest niezbędna dla prowadzenia ksiąg rachunkowych w taki sposób aby mogły one stanowić rzetelne i sprawdzalne źródło informacji o sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowym jednostki. Nieprawidłowości dotyczące systemów rachunkowości stwierdzone zostały aż w 24 spośród 41 kontrolowanych gospodarstw pomocniczych, w tym w 4 gospodarstwach³⁴ stosowane systemy rachunkowości zostały ocenione negatywnie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nieopracowaniu w formie pisemnej zasad rachunkowości, co było niezgodne z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości lub nieuwzględnieniu w tych zasadach wszystkich elementów wymaganych art. 10 ust. 1 ww. ustawy, np.:

- niezamieszczenie szczegółowego opisu zasad funkcjonowania kont analitycznych oraz powiązania ich z kontami syntetycznymi (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy),

³² GP RCD w Radomiu, OI ŚUW w Katowicach, ZO LUW w Lublinie, WOITBD w Lublinie, ZOA ŁUW w Łodzi, ZO WMUW w Olsztynie

³³ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 27 poz. 268 ze zm.) utraciło moc z dniem 1 maja 2004 r. Obecnie kwestie związane z wystawianiem faktur uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, zasad wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 97 poz. 971).

³⁴ tj. w: CO KPRM, GP KarPN w Jeleniej Górze, ZO KCD w Brwinowie, ZOA LUW w Gorzowie Wlkp.

- niewskazanie powiązań i funkcji stosowanych programów informatycznych w organizacji całości ksiąg rachunkowych, a także opisu wykorzystywanego systemu informatycznego, w tym wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i lit. c ustawy),
- nieokreślenie zasad ochrony i zabezpieczenia danych księgowych (art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Część gospodarstw nie prowadziła ewidencji analitycznej do konta 400 (Koszty według rodzajów) oraz kont zespołu 7 (Przychody i koszty ich uzyskania) w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z uregulowaniami załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Stwierdzano również nieprawidłowości, polegające m.in. na braku w komputerowych zapisach księgowych danych pozwalających na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (wymaganych art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości), czy też braku daty operacji gospodarczej lub daty zapisu (wymaganych art. 23 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy). W niektórych gospodarstwach księgi rachunkowe nie były oznaczane nazwą jednostki lub nazwą programu przetwarzania (wymagane art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy), czy też wydruki komputerowe ksiąg nie zawierały podsumowania na kolejnych stronach i oznaczenia końca strony (co było niezgodne z art. 13 ust. 5 ustawy).

3.2.1.3. Przychody gospodarstw pomocniczych oraz rozliczenia z macierzystą jednostką budżetową z tytułu świadczonych usług

1. Przychody 41 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w 2003 r. wyniosły ogółem 438.209,8 tys. zł, w tym przychody ujęte w paragrafach klasyfikacji budżetowej (tj. bez innych zwiększeń) wyniosły 394.050,3 tys. zł³⁵. Wykonanie za I półrocze 2004 r. wyniosło odpowiednio: 208.488,9 tys. zł (co stanowiło 52,2 % planu na 2004 r. i 47,6 % wykonania w 2003 r.) i 198.002,7 tys. zł (tj. około 50 % planu na 2004 r. i wykonania w 2003 r.).

Wielkość przychodów gospodarstw objętych kontrolą była zróżnicowana. Największe z nich - CO KPRM w 2003 r. osiągnęło przychody w wysokości 147.705 tys. zł (bez innych zwiększeń). Wysokość przychodów w 6 kolejnych gospodarstwach kształtowała się w przedziale od 11,1 mln do 25,0 mln (ZDPG w Gorzowie Wlkp. – 11,1 mln zł, ZOA WUW

³⁵ w niniejszej informacji przedstawione zostały kwoty przychodów ujętych w paragrafach klasyfikacji, tj. bez wykazywanej w sprawozdaniach Rb 31 pozycji „innych zwiększeń”, w związku z tym, że obrazują one przychody osiągnięte z podstawowej działalności gospodarstw pomocniczych. Na ich podstawie przedstawione zostały również tendencje w realizacji przychodów w latach 2001 – 2003. Do pozycji „inne zwiększenia” w sprawozdaniu Rb 31 zaliczane są m.in. zyski nadzwyczajne, zmiany stanów produktów, środki obrotowe otrzymane nieodpłatnie, a także przychody z tytułu pokrycia amortyzacji, tj. takie które nie wynikają z bieżącej podstawowej działalności gospodarstw pomocniczych.

w Poznaniu - 12,3 mln zł, WZRB w Gnieźnie – 20,9 mln zł, GP Kancelarii Prezydenta RP – 23,2 mln zł, ZRB KSP w Warszawie – 24,2 mln zł oraz GP MF – 25,0 mln zł). W 11 gospodarstwach osiągnięte przychody mieściły się w przedziale od 5 mln zł do 11 mln zł. Najliczniejszą grupę stanowiły 23 gospodarstwa, których przychody nie przekroczyły 5 mln zł, w tym 4 gospodarstwa osiągnęły przychody poniżej 1 mln zł (OI DUW we Wrocławiu – 895,5 tys. zł, GP CMJwOZ w Krakowie – 757,7 tys. zł, Wyd. Ed. PARPA w Warszawie – 214,1 tys. zł, GP ZP w Warszawie – 26,1 tys. zł).

Osiągnięte w 2003 r. łączne przychody skontrolowanych gospodarstw pomocniczych (bez innych zwiększeń) były wyższe od zrealizowanych w 2002 r. o 7,8 %, a zarazem niższe od osiągniętych w 2001 r. o 5,0 %. Jedynie w 10 spośród skontrolowanych gospodarstw pomocniczych w kolejnych latach okresu 2001 – 2003 następowała stała tendencja wzrostowa przychodów. W 8 gospodarstwach w ww. okresie nastąpił w kolejnych latach spadek zrealizowanych przychodów. W pozostałych gospodarstwach pomocniczych poziom osiąganych przychodów kształtował się na zróżnicowanym poziomie.

2. Sprzedaż na rzecz macierzystej jednostki budżetowej była podstawowym (przekraczającym 50 %) źródłem finansowania działalności 21 spośród 41 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych. Udział tej sprzedaży w przychodach ww. gospodarstw ogółem (bez innych zwiększeń) w 2003 r. wynosił:

- od 92,7 % do 97,5 % w 4 gospodarstwach,
- od 72,7 % do 87,2 % w 7 gospodarstwach,
- od 53,8 % do 69,8 % w 10 gospodarstwach.

Zakres działalności gospodarstw w ujęciu wzajemnych relacji działań (i uzyskiwanych w związku z tym przychodów) na rzecz macierzystej jednostki budżetowej oraz podmiotów zewnętrznych, ma w ocenie NIK istotne znaczenie w analizie przesłanek ekonomicznych uzasadniających celowość funkcjonowania gospodarstw pomocniczych. Prawne warunki ich funkcjonowania polegające przede wszystkim na konieczności organizacyjnego wyodrębnienia oraz obowiązku sprzedaży usług macierzystej jednostce po kosztach własnych (ani taniej, ani drożej), przy jednoczesnym zapewnieniu warunku samofinansowania, stawiają gospodarstwa w sytuacji, w której zwiększanie udziału przychodów osiąganych ze sprzedaży na rzecz jednostki macierzystej w przychodach ogółem osłabia ekonomiczną zasadność funkcjonowania gospodarstwa. W krańcowych przypadkach, gdy udział takich przychodów jest dominujący lub gdy stanowią one jedyne źródło przychodów, realizacja zadań w formie gospodarstw pomocniczych jest z ekonomicznego punktu widzenia niecelowa. Brak możliwości działania z zyskiem ogranicza bowiem w znacznym stopniu możliwości obniżania kosztów realizacji tych zadań. Ujawnione w wyniku kontroli przypadki potwierdzają słuszność przedstawionej wyżej argumentacji. Przykładowo:

Ustalenia kontroli w ZDPG DUW we Wrocławiu wskazały, że funkcjonowanie tej jednostki jako gospodarstwa pomocniczego jest nieuzasadnione z uwagi na sposób finansowania jego działalności. Poza usługami świadczonymi na rzecz Urzędu Wojewódzkiego ZDPG praktycznie nie wykonywał innych usług dla podmiotów zewnętrznych. Sprzedaż realizowana na rzecz tych podmiotów polegała na refakturowaniu kosztów ponoszonych na utrzymanie składników majątkowych będących przedmiotem zawartych z nimi umów najmu i dzierżawy. Zakres działalności Gospodarstwa, ustalony przez Wojewodę Dolnośląskiego wynikał z realizacji obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej³⁶ i § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia zakresu obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych³⁷, w tym dotyczących administrowania obiektami przejść granicznych. Zgodnie z § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia, utrzymywanie drogowych przejść granicznych finansowane jest z budżetu państwa. Uzyskane od Urzędu Wojewódzkiego przychody z tytułu realizacji ww. zadań w 2003 r. i I półroczu 2004 r. stanowiły odpowiednio 92,7 % i 92,6 % przychodów ogółem Gospodarstwa. Jednocześnie Gospodarstwo nie spełniało warunku samofinansowania, bowiem jedynie w 2001 r. gospodarstwo osiągnęło dodatni wynik finansowy netto w wysokości 35,05 zł, a w latach następnych stratę w wysokości – 86.481,85 zł i – 0,72 zł oraz ujemny stan środków obrotowych netto odpowiednio w wysokości: - 37.584,09 zł, -124.065,94 zł i -124.066,66 zł.

3. W 20 gospodarstwach udział sprzedaży na rzecz macierzystej jednostki budżetowej w 2003 r. nie przekraczał 43,1 % sprzedaży ogółem, w tym 1 gospodarstwo³⁸ nie realizowało takiej sprzedaży, a w 10 gospodarstwach jej udział nie przekroczył 10 %. Wysokość sprzedaży na rzecz macierzystej jednostki budżetowej uzależniona była m.in. od charakteru realizowanych przez gospodarstwo zadań, jak np.:

- gospodarstwa pomocnicze przy ośrodkach doradztwa rolniczego świadczyły usługi noclegowe i gastronomiczne, opracowywanie biznes planów dla rolników i przedsiębiorców - niezbędnych do uzyskania kredytów preferencyjnych, a także organizacji szkoleń i usług laboratoryjnych. Z tytułu sprzedaży na rzecz macierzystej jednostki budżetowej w 2003 r. 4 z ww. gospodarstw osiągnęły od 2,1 % do 11,9 % przychodów, a w jednym przypadku udział tej sprzedaży był bliski zeru,
- przedmiotem działalności Wydawnictwa Edukacyjnego Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Warszawie było opracowywanie, produkcja i sprzedaż wydawnictw związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień oraz prowadzenie edukacji w tym zakresie. Sprzedaż na rzecz jednostki budżetowej wyniosła jedynie 0,2 % przychodów ogółem,

Na wysokość sprzedaży na rzecz macierzystej jednostki budżetowej wpływ miał również przyjęty sposób rozliczeń świadczonych na jej rzecz usług. W wyniku kontroli, w 17 spośród 41 gospodarstw pomocniczych stwierdzono naruszenie zasady określonej w art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że gospodarstwo pomocnicze dokonuje sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej według kosztów własnych. W dwóch gospodarstwach wystąpiły przypadki pobierania opłat za świadczone usługi powyżej kosztów własnych (GP Kancelarii Prezydenta RP, które wliczało w cenę jednostkową usług medycznych na rzecz Kancelarii zysk w wysokości 10 zł oraz GP ZP w Warszawie sprzedającego usługi krawieckie na rzecz macierzystej jednostki budżetowej po

³⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 461 ze zm.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określania organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz.U. Nr 49, poz. 215)

³⁸ dotyczy GP KarPN w Jeleniej Górze, które nie zostało wyodrębnione organizacyjnie z jednostki budżetowej

cenach zawierających zysk w wysokości 10 %). W pozostałych 15 gospodarstwach³⁹ sprzedaż usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej dokonywana była poniżej kosztów własnych gospodarstwa lub świadczona bezpłatnie, zaś różnica dofinansowywana była z przychodów uzyskiwanych od kontrahentów zewnętrznych, a także z dochodów osiąganych z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Świadczenie usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej poniżej kosztów skutkuje zaniżeniem wyniku finansowego gospodarstwa. Z drugiej strony, jakkolwiek wpływa to na zmniejszenie wydatków budżetowych jednostki macierzystej, to jednak nie oznacza oszczędności środków publicznych, a jedynie stanowi zmianę sposobu i źródeł finansowania jej wydatków, co w efekcie uniemożliwia ustalenie faktycznych kosztów działalności tej jednostki.

Przyczyną nieprawidłowości w zakresie rozliczeń z jednostką macierzystą był m.in. brak lub niewłaściwa kalkulacja kosztów świadczonych usług, a także brak ewidencji księgowej w układzie kalkulacyjnym kosztów, która mogłaby stanowić podstawę do ich ustalenia. W niektórych gospodarstwach wynagrodzenia z tytułu świadczenia tych usług ustalane były w zawieranych porozumieniach lub umowach w formie ryczałtowej, jako górny limit wydatków z tego tytułu ponoszonych w danym roku przez jednostkę budżetową. Innym sposobem rozliczeń było obciążanie jednostki budżetowej różnicą pomiędzy poniesionymi kosztami, a przychodami uzyskanymi z tytułu usług na rzecz podmiotów zewnętrznych. Przykładowo:

OI ŚUW w Katowicach nie prowadził ewidencji księgowej według kalkulacyjnego układu kosztów, a podstawę realizacji zadań na rzecz jednostki macierzystej (tj. Urzędu Wojewódzkiego) stanowiły podpisywane corocznie umowy określające limit wydatków UW na usługi Ośrodka. Na podstawie wyliczeń sporządzonych w trakcie kontroli NIK przez Głównego Księgowego Ośrodka stwierdzono, że na ww. działalności gospodarstwo poniosło straty (w 2003 r. – 271,5 tys. zł, a w I półroczu 2004 r. – 157,5 tys. zł), które pokrywane były z zysku osiąganego z tytułu usług świadczonych na rzecz podmiotów zewnętrznych.

ZO OUW w Opolu rozliczał się z jednostką macierzystą poprzez wystawianie comiesięcznych faktur na 1/12 rocznej kwoty, określonej w zawieranych z Urzędem Wojewódzkich porozumieniach oraz dodatkowo poprzez refakturowanie kosztów eksploatacyjnych (media, energia, itp.) w części przypadającej na Urząd. Kwoty określone w ww. porozumieniach nie były ustalone na podstawie kalkulacji przewidywanych kosztów poszczególnych zadań, a jedynie określały górny limit wydatków Urzędu na świadczone przez gospodarstwo usługi. Powyższy sposób rozliczeń nie dawał możliwości w pełni rzetelnego i bieżącego ich weryfikowania pod kątem spełnienia wymogu określonego w art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

GP KamPN w Izabelinie finansowało koszty utrzymania budynku – siedziby Parku, które w 2003 r. wyniosły łącznie 242.221,09 zł. Poniesione przez Gospodarstwo na ten cel wydatki zostały zrefundowane przez Park w końcu 2003 r. na kwotę 54.303,27 zł, tj. w 22,4%. W I półroczu 2004 r. Park nie refundował Gospodarstwu żadnych kosztów z tego tytułu. Jak ustalono w wyniku kontroli, rozliczanie ww. kosztów nie było oparte na kalkulacji kosztów, a jedynie wynikało z oszczędności uzyskanych przez Park w ramach posiadanych środków budżetowych 2003 r. Stwierdzono również, że inne usługi świadczone przez Gospodarstwo na rzecz Parku (w tym usługi transportowe)

³⁹ CO KPRM, GP KamPN w Izabelinie, GP ZP w Studzieńcu, GP MF, GP MI, ZO KPUW w Bydgoszczy, WOI TBD w Bydgoszczy, ZO OUW w Opolu, OI ŚUW w Katowicach, GP ŚPN w Bodzentynie, ZO MUW w Krakowie, ZO LUW w Lublinie, ZOA WUW w Poznaniu, ZDPG DUW we Wrocławiu, OI DUW we Wrocławiu.

wykonywane były nieodpłatnie. W Gospodarstwie nie była prowadzona ewidencja i kalkulacja kosztów, która umożliwiłaby określenie wartości tych usług.

Ustalenia kontroli w niektórych gospodarstwach pomocniczych wskazują, że w zakresie rozliczeń z tytułu świadczonych usług gospodarstwa w dużym stopniu są uzależnione od macierzystych jednostek budżetowych, czego przykładem są ustalenia w:

ZO LUW w Lublinie z tytułu sprzedaży niektórych usług na rzecz Urzędu Wojewódzkiego dokonywał rozliczeń na podstawie faktur nieuwzględniających wszystkich kosztów ich świadczenia. Mimo że w latach 2002 – 2003 Zakład opracowywał kalkulacje cen uwzględniające wszystkie koszty świadczonych usług, jednak nie zawsze uzyskiwał ich akceptację przez UW.

W okresie 2001 - I półroczu 2004 r. w ZO MUW w Warszawie występował ujemny stan środków obrotowych netto (od -1.438 tys. zł na koniec 2001 r. do -1.081 tys. zł wg stanu na 30 czerwca 2004 r.) Przyczyną tego było przede wszystkim nieuznanie i niezapłacenie przez Urząd Wojewódzki faktur na łączną kwotę 1.053,8 tys. zł z tytułu usług świadczonych w listopadzie i grudniu 2001 r.

4. Stan należności objętych kontrolą 41 gospodarstw pomocniczych na koniec 2003 r. wyniósł łącznie 16.066,3 tys. zł⁴⁰ i był niższy od stanu należności na koniec 2002 r. i 2001 r. odpowiednio: o 30,6 % i 57,8 %. Na koniec I półrocza 2004 r. stan należności wyniósł 20.149,5 tys. zł i był wyższy w porównaniu do stanu z końca 2003 r. o 25,4 %.

Należności wymagalne skontrolowanych gospodarstw na koniec 2003 r. wyniosły łącznie 6.017,6 tys. zł, co stanowiło 65,3 % należności wymagalnych występujących na koniec 2002 r. i 36,2 % stanu z końca 2001 r. Na dzień 30 czerwca 2004 r. stan należności wymagalnych wynosił 7.046,2 tys. zł i był wyższy o 17,1 % niż na koniec 2003 r. W strukturze należności wymagalnych największy udział miały należności od podmiotów zewnętrznych.

Relacja należności wymagalnych do przychodów ogółem w kolejnych latach okresu 2001 – 2003 uległa znacznemu zmniejszeniu i wynosiła za poszczególne lata: 4,0 %, 2,3 % i 1,4 %. W większości skontrolowanych gospodarstw (25) relacja ta nie przekraczała 1,0 %.

Powyższe wskazuje na zwiększenie skuteczności egzekwowania należności przez większość skontrolowanych gospodarstw pomocniczych, niemniej w niektórych z nich stwierdzone zostały nieprawidłowości w tym zakresie polegające m.in. na:

- odraczaniu lub umarzaniu należności niezgodnie z przepisami § 5 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych⁴¹, na podstawie których osobą upoważnioną do odraczania terminu płatności lub umarzania należności jest kierownik jednostki budżetowej. Naruszenie ww. przepisów stwierdzono w: GP KarPN w Jeleniej Górze (którego kierownik w okresie objętym kontrolą odroczył termin płatności 17 należności

⁴⁰ według stanu należności wykazanych w części E sprawozdań Rb-31 uwzględnianych przy ustalaniu stanu środków obrotowych netto gospodarstw pomocniczych

⁴¹ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 54 ze zm.)

z tytułu sprzedaży drewna na łączną kwotę 182,7 tys. zł) GP WPODR w Szepietowie (kierownik gospodarstwa rozłożył na raty lub odroczył termin płatności należności na łączną kwotę 19,1 tys. zł) oraz ZOA WUW w Poznaniu (dyrektor Zakładu odroczył terminy spłaty należności 4 podmiotom i umorzył należności od muzeum okręgowego).

- nienaliczaniu lub nieewidencjonowaniu odsetek z tytułu nieterminowych spłat należności, co stwierdzono w 12 skontrolowanych gospodarstwach⁴², np.:

W ZO MF nie egzekwowano od najemców należności z tytułu odsetek za zwłokę, czym naruszono zasady gospodarnego działania. W okresie objętym kontrolą odsetki od wpłat wniesionych po terminie przez niektórych najemców wyniosły łącznie 5,1 tys. zł, z tego: w 2003 r. – 4,7 tys. zł, a do 30 czerwca 2004 r. – 0,4 tys. zł. Odsetki te nie były ujmowane w księgach rachunkowych, a ewidencjonowane pozabilansowo (w formie rejestru), w związku z tym nie były wykazywane na koniec każdego kwartału, co było niezgodne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

- niedostatecznych działaniach na rzecz windykacji należności lub też braku takich działań, co stwierdzono w 7 spośród 41 skontrolowanych gospodarstw⁴³, m.in.:

Do dnia zakończenia kontroli w ZOA WUW w Poznaniu nie zostały wyegzekwowane należności wymagalne od 9 dłużników na łączną kwotę 441,2 tys. zł, których termin zapłaty przypadał w okresie od stycznia 2001 r. do czerwca 2004 r. Jak ustalono, wezwania do zapłaty należności wymagalnych Zakład kierował z opóźnieniem listem zwykłym (tzn. nie uzyskując potwierdzenia przekazania dłużnikowi wezwania do zapłaty), jak również nie egzekwował naliczonych odsetek.

W GP WPODR w Szepietowie w 2003 r. i I półroczu 2004 r. nie podejmowano działań windykacyjnych celem uzyskania spłaty należności. Spośród objętych kontrolą 25 spraw wezwania do zapłaty skierowano jedynie do 12 dłużników. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazały, że dopuszczono do przedawnienia, co najmniej części z nich, w tym głównie z tytułu sprzedaży towarów i usług, w kwocie co najmniej 11 tys. zł.

Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in. popełnienie czynu polegającego na zaniechaniu ustalenia należności jednostki sektora finansów publicznych, a także pobraniu, ustaleniu lub dochodzeniu jej w wysokości niższej niż wynikającej z prawidłowego obliczenia oraz niezgodnym z przepisami umorzenia lub dopuszczeniu do przedawnienia.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w GP WODR w Bratoszewicach stwierdzono, podejmowanie jednoosobowo przez Kierownika Gospodarstwa i Koordynatorów (kierujących oddziałami Gospodarstwa) decyzji o obniżeniu opłat za opracowywane dla rolników biznes plany. Przy braku przejrzystej procedury w tym zakresie oraz pisemnej akceptacji ww. decyzji przez Dyrektora WODR (tj. jednostki macierzystej), w ocenie NIK stwarzało to okoliczności dla działań o charakterze korupcjogennym.

W 2003 r. z tytułu 896 umów na opracowanie biznes planów, Gospodarstwo uzyskało przychód w wysokości 1.178 tys. zł. Analiza 186 umów, w których obniżono opłaty o 164 tys. zł wykazała, że tylko w 3 przypadkach na podaniach wnioskodawców o obniżenie ww. opłat była pisemna akceptacja Dyrektora WODR. W 3 przypadkach stwierdzono zawarcie umowy na opracowanie biznes planu

⁴² CO KPRM, GP KarPN w Jeleniej Górze, ZO MF, GP IPN, GP UOKiK, GP WPODR w Szepietowie, ZOA WUW w Poznaniu, ZDPG w Szczecinie, ZOA LUW w Gorzowie Wlkp., ZDPG w Gorzowie Wlkp., GP Kancelarii Prezydenta RP, ZO KPUW w Bydgoszczy,

⁴³ ZRB KSP w Warszawie, GP CMJwOZ w Krakowie, GP WPODR w Szepietowie, OI ŚUW w Katowicach, ZO MUW w Krakowie, WOI TBD w Lublinie, ZOA WUW w Poznaniu

w terminie wcześniejszym od daty złożenia wniosku w sprawie obniżenia opłaty. Jednocześnie § 5 pkt 4 Statutu GP stanowił, że Kierownik GP miał obowiązek uzgadniania z Dyrektorem WODR wszystkich decyzji finansowych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Dyrektor Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego poinformował m.in. o skierowaniu, w związku z ww. oceną NIK wystąpienia okoliczności sprzyjających działaniom o charakterze korupcyjnym, zawiadomienia do prokuratury w ww. sprawie.

3.2.1.4. Wydatki gospodarstw pomocniczych

1. Łączne wydatki stanowiące koszty działalności objętych kontrolą 41 gospodarstw pomocniczych w 2003 r. wyniosły 399.138,9 tys. zł, w tym wydatki ujęte w paragrafach klasyfikacji budżetowej (tj. bez innych zmniejszeń) 356.725,1 tys. zł.⁴⁴ W I półroczu 2004 r. zrealizowane wydatki wyniosły ogółem 179.344,3 tys. zł (co stanowiło 44,9 % wykonania za 2003 r. i 46,8% planu po zmianach na 2004 r.), w tym wydatki bez innych zmniejszeń 171.734,0 tys. zł (tj. 48,1 % wykonania w 2003 r. i 45,6 % planu).

Zrealizowane w 2003 r. wydatki ogółem (bez innych zmniejszeń) były wyższe od wydatków w 2002 r. o 8,3 %, a zarazem niższe od zrealizowanych w 2001 r. o 5,3 %. Realizowane w latach 2001 – 2003 wydatki cechowała porównywalna z przychodami (przedstawionymi w pkt 3.2.1.3. niniejszej informacji) tendencja wzrostu w 2003 r. w porównaniu do 2002 r. i spadku w odniesieniu do 2001 r. Niemniej jednak w niektórych gospodarstwach realizowane przychody i wydatki charakteryzowały się odmiennymi tendencjami, a w związku z tym także różnym poziomem osiąganych wyników finansowych (co omówione zostało w pkt 3.2.1.8. niniejszej informacji).

W strukturze zrealizowanych wydatków skontrolowanych gospodarstw największy udział miały:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (§§ 4010-4050, 4070 oraz 4110 i 4120), których łączna wartość w skontrolowanych gospodarstwach w 2003 r. i I półroczu 2004 r. wyniosła odpowiednio: 143.959,0 tys. zł i 67.981,5 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem (bez innych zmniejszeń) stanowił około 40 %. W poszczególnych gospodarstwach udział tych wydatków w 2003 r. kształtował się od 6,3 % do 78,3 % (w tym w 16 gospodarstwach od 40,9 % do 59,7 %, a w 8 od 61,2 % do 78,3 %). W 13 gospodarstwach wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi nie przekraczały 25 % ich wydatków ogółem, w tym w 1 gospodarstwie nie ponoszono takich wydatków

⁴⁴ w wydzielonym wierszu „Inne zmniejszenia” sprawozdania Rb 31 wykazywane są inne obciążenia, które nie są wykazywane w paragrafach, zmniejszenia środków obrotowych, w szczególności starty nadzwyczajne, zmiany stanu produktów, odpisanie przedawnionych należności, utworzone rezerwy na należności wątpliwe oraz koszty pokrycia amortyzacji, tj. takie które nie wynikają z bieżącej podstawowej działalności gospodarstw.

(gospodarstwo nie zatrudniało pracowników na podstawie umowy o pracę), a w 2 wydatki te były niższe niż 10 %,

- zakup usług pozostałych (§ 4300) zrealizowane w łącznej wysokości 81.341,6 tys. zł w 2003 r. (co stanowiło 22,8 % wydatków ogółem) i 34.943,3 tys. zł w I półroczu 2004 r. (tj. 20,3 % wydatków ogółem). Udział tych wydatków w wydatkach ogółem poszczególnych gospodarstw pomocniczych w 2003 r. wynosił od 2,2 % do 76,9 %, w tym w 3 kształtował się powyżej 60 %, a w 7 wynosił od 41,1 % do 58,9 %.

Część gospodarstw realizowała przypisane im zadania głównie poprzez zakup usług od podmiotów zewnętrznych, na co wskazuje znaczny udział tych wydatków w kosztach działalności gospodarstwa, przy jednoczesnym niskim udziale wydatków na wynagrodzenia. Na strukturę wydatków gospodarstw pomocniczych, wpływ miało również świadczenie pracy na jego rzecz przez pracowników jednostki macierzystej, których wynagrodzenia finansowane było w całości ze środków budżetowych (opisano szczegółowo w pkt 3.2.1.1.). W innych przypadkach funkcjonowanie gospodarstwa stwarzało możliwość dodatkowego zarabkowania pracownikom macierzystej jednostki budżetowej w formie umów zlecenia i umów o dzieło (co opisane zostało w pkt 3.2.1.6.).

Wśród pozostałych wydatków gospodarstw dominowały koszty:

- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) w łącznej kwocie 59.643,3 tys. zł za 2003 r. (16,7 % wydatków ogółem) i 27.498,9 tys. zł za I półrocze 2004 r. (16,0 % wydatków ogółem),
- zakupu usług remontowych (§ 4270) w wysokości 24.098,3 tys. zł w 2003 r. i 14.112,7 tys. zł w I półrocze 2004 r. Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł odpowiednio 6,8 % i 8,2 %,
- zakupu energii (§ 4260) w łącznych kwotach za 2003 r. i I półrocze 2004 r. odpowiednio: 20.198,6 tys. zł (tj. 5,7 %) i 11.784,4 tys. zł (tj. 6,9 %).

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków gospodarstw pomocniczych polegały głównie na:

- przekroczeniu limitu wydatków określonych w planach finansowych zatwierdzanych przez kierowników macierzystych jednostek budżetowych, a w niektórych wypadkach określonych także w niezatwierdzonych projektach planów – ustalono w 9 gospodarstwach pomocniczych⁴⁵. I tak np.

W ZDPG w Szczecinie nie sporządzano planu finansowego, co stanowiło naruszenie § 40 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej⁴⁶,

⁴⁵ CO KPRM, GP KamPN w Izabelinie, GP KarPN w Jeleniej Górze, GP RCD w Radomiu, ZO KCD w Brwinowie, GP WPODR w Szepietowie, OI ŚUW w Katowicach, ZO MUW w Krakowie, ZDPG w Szczecinie

⁴⁶ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr122, poz. 1333) –

zgodnie z którym kierownik gospodarstwa pomocniczego zobowiązany był opracować plan finansowy i przekazać do zatwierdzenia kierownikowi tej jednostki. W 2003 r. jako plan finansowy przyjmowany był projekt planu opracowany w 2002 r. do którego we wrześniu 2003 r. gospodarstwo opracowało i przekazało do jednostki macierzystej korektę określającą wydatki na łączną kwotę 1.617,0 tys. zł. Natomiast zrealizowane w 2003 r. wydatki były o 29,9 tys. zł wyższe niż kwota określona w ww. korekcie.

W ZO KCD w Brwinowie w 2003 r. i 2004 r. nie opracowano planów finansowych wymaganych przepisami § 40 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej. Jako plan finansowy obejmujący przychody i wydatki stanowiące koszty działalności gospodarstwa, w Zakładzie przyjmowano wielkości wynikające z projektów planów, przy czym faktycznie zrealizowano wyższe wydatki. Według danych zwartych w sporządzonych przez Zakład sprawozdaniach Rb – 31 w 2003 r. koszty działalności Zakładu wyniosły 1.515,7 tys. zł i były o 815,8 tys. zł (tj. o 116,5 %) wyższe niż wykazany w tym sprawozdaniu plan wydatków. W I półroczu 2004 r. koszty działalności Zakładu wyniosły 1.356,0 tys. zł, tj. o 626,0 tys. zł więcej niż planowano.

Realizowanie wydatków w kwotach wyższych niż określone w planach finansowych bez uprzedniego wprowadzenia stosownych zmian do tego planu, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki jednostki sektora finansów publicznych mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym tej jednostki. Przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, stosownie do art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- naruszeniu procedur określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁴⁷, w tym przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówienia w sposób nierzetelny - stwierdzono w 7 gospodarstwach⁴⁸, w tym np.:

W GP UOKiK stwierdzono nierzetelne przeprowadzanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na remont pomieszczeń biurowych o łącznej wartości 326,4 tys. zł (netto). W zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeniu o przetargu błędnie wskazano wymagany termin zakończenia prac remontowych, tj. 31 maja 2004 r. podczas gdy zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszeniem zamieszczonym w internecie i siedzibie zamawiającego termin ten określono na 30 czerwca 2005 r. W ocenie NIK, Biuletyn Zamówień Publicznych stanowi powszechne źródło informacji o postępowaniach o zamówienie publiczne, a zamieszczenie w nim niewłaściwego terminu realizacji zamówienia mogło spowodować zmniejszone zainteresowanie uczestnictwem w przetargu.

W ZO KPUW w Bydgoszczy nie udokumentowano terminów wywieszenia i zdjęcia w swojej siedzibie ogłoszeń o 4 przetargach oraz daty zamieszczenia w internecie ogłoszeń o 5 przetargach, co naruszało zasady ogłaszania przetargów określone w art. 29 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych.

obowiązywał do dnia 31 grudnia 2004 r. Od 1 stycznia 2005 r. opracowywanie planów finansowych gospodarstw pomocniczych regulują przepisy § 46 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190).

⁴⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

⁴⁸ GP UOKiK, Wyd. Ed. PARPA, GP WPODR w Szepietowie, ZO KPUW w Bydgoszczy, GP ŚPN w Bodzentynie, ZO LUW w Lublinie, ZOA WUW w Poznaniu,

W jednym przypadku stwierdzono niezgodne z przepisami wydatkowanie środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników gospodarstwa:

Kontrola w GP ZP w Studzieńcu wykazała, że w 2003 r., ze środków zaplanowanych na wynagrodzenia pracowników Gospodarstwa, wypłacono nagrody (łącznie 4.500 zł) osobom niezatrudnionym w Gospodarstwie, a będącymi pracownikami jednostki macierzystej. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁹, za wynagrodzenia uznaje się wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy osób zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej (w tym w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych) oraz m.in. nagrody roczne i uznaniowe.

Stwierdzane były również nieprawidłowości dotyczące nieterminowego regulowania zobowiązań, w tym zobowiązań o charakterze publiczno - prawnym (opis poniżej oraz pkt 3.2.1.8. niniejszej informacji), a także nieprawidłowości dotyczące wydatków ponoszonych w związku z zawieraniem umowami zlecenia i umowami o dzieło (opis w pkt 3.2.1.6. niniejszej informacji).

2. Stan zobowiązań objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych na koniec 2003 r. wynosił ogółem 65.522,0 tys. zł⁵⁰ i był wyższy w porównaniu do 2002 r. o 10,2 %, a o 8,9 % niższy w porównaniu z 2001 r. Na dzień 30 czerwca 2004 r. łączna kwota zobowiązań wyniosła 49.160,8 tys. zł, tj. o 25,0 % mniej w porównaniu do stanu z końca poprzedniego roku.

W latach 2001 – 2003 znacznemu zmniejszeniu uległ stan zobowiązań wymagalnych. Na koniec 2003 r. wynosił on ogółem 1.449,8 tys. zł i był o 49,3 % niższy w porównaniu do stanu z końca 2002 r. (wynoszącego ogółem 2.858,5 tys. zł) i o 89,1 % niższy w porównaniu do 2001 r. (13.343,1 tys. zł). Wynikało to głównie z redukcji zadłużenia przez:

- WZRB w Gnieźnie z 8.967 tys. zł według stanu na koniec 2001 r. do 61 tys. zł na koniec 2003r. oraz całkowitej ich spłaty na koniec I półrocza 2004 r.,
- ZO MUW w Warszawie z kwoty 2.365 tys. zł na koniec 2001 r. do 711 tys. zł na koniec 2003 r.,
- CO KPRM z 1.371 tys. zł na koniec 2001 r. do 283 tys. zł na koniec 2003 r.

Na koniec I półrocza 2004 r. stan zobowiązań wymagalnych ogółem w kontrolowanych gospodarstwach wynosił 4.261,3 tys. zł, co oznaczało wzrost w porównaniu do stanu z końca roku poprzedniego o 193,9 %. Spowodowane to było głównie wzrostem stanu zobowiązań wymagalnych w ZDPG w Gorzowie Wlkp. (z 50 tys. zł na koniec 2003 r. do 1.845,5 tys. zł w związku z nieprzekazaniem w terminie środków należnych gospodarstwu przez jednostkę macierzystą) oraz wzrostem zadłużenia w 4 gospodarstwach⁵¹,

⁴⁹ Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

⁵⁰ według stanu zobowiązań wykazanych w części E sprawozdań Rb-31 uwzględnianych przy ustalaniu stanu środków obrotowych netto gospodarstw pomocniczych

⁵¹ GP CMJwOZ w Krakowie, 125 GPW w Warszawie, ZDPG w Szczecinie, ZO MF

które nie posiadały zdolności samofinansowania lub też pogorszeniu uległa ich efektywność gospodarowania. Przykładowo:

125 GPW w Warszawie stan zobowiązań wymagalnych na koniec 2003 r. wynosił 124,3 tys. zł i uległ zwiększeniu do kwoty 199,1 tys. zł, tj. o 60,2 %. W latach 2001 - 2003 r. wynik finansowy netto Piekarni ulegał pogorszeniu z 422,0 tys. zł do 149,0 tys. zł, a na koniec I półrocza 2004 r. odnotowano stratę –99,9 tys. zł. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Kierownik Piekarni poinformował m.in., że nie jest możliwe terminowe regulowanie zobowiązań z uwagi na brak bieżącej płynności, a przywrócenie samofinansowania będzie możliwe jedynie w wyniku dotacji udzielonej gospodarstwu pomocniczemu na spłatę zaległości. Kierownik macierzystej jednostki budżetowej podjął działania na rzecz likwidacji ww. gospodarstwa.

W ZO MF powstanie znacznych zobowiązań wymagalnych na koniec I półrocza 2004 r. (879,5 tys. zł) było wynikiem zmniejszającej się efektywności gospodarowania w kolejnych latach. W okresie 2001 – 2003 Zakład osiągał zysk brutto odpowiednio w wysokości 904,5 tys. zł, 65,8 tys. zł i 3,7 tys. zł, a za I półrocze 2004 r. poniósł stratę w wysokości –992,0 tys. zł. Na skutek znacznego obniżenia się przychodów ze świadczenia usług na rzecz jednostek zewnętrznych, Dyrektor Generalny Ministerstwa powołał zespół ds. przekształceń organizacyjnych Zakładu, w celu przygotowania projektu zmian i ich wdrożenia. Działania te zakończone zostały wydaniem przez Ministra Finansów decyzji w sprawie likwidacji gospodarstwa pomocniczego z dniem 31 grudnia 2004 r.

Zapłatę w 2003 r. i I półroczu 2004 r. odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań stwierdzono w 5 gospodarstwach, w tym w 3 z nich kwota zapłaconych odsetek w poszczególnych latach ww. okresu była nieznaczna (nie przekraczała 1,5 tys. zł). W dwóch przypadkach:

CO KPRM w 2003 r. i I półroczu 2004 r. zapłaciło odsetki w łącznej kwocie 236.856,02 zł, naliczone w związku z dodatkowym wymiarem podatku od nieruchomości za lata 1999-2003 przez Urząd Gminy na skutek błędnego wykazywania w deklaracjach podatkowych podstawy opodatkowania za grunty i budynki związane z działalnością gospodarczą Ośrodków Wypoczynkowych w Łańsku i Rybakach. W związku z czym podjęte zostały działania przez Dyrektora CO KPRM, polegające m.in. na zwolnieniu z pracy osoby odpowiedzialnej za powstanie ww. nieprawidłowości i skierowaniu sprawy do prokuratury. Z tytułu nieterminowego regulowania innych zobowiązań (przede wszystkim przez ośrodki wypoczynkowe) zapłacone zostały odsetki w łącznej kwocie 7.148,0 zł.

W 2002 r. i 2003 r. ZRB KSP w Warszawie zapłaciło odsetki w łącznej kwocie 26,3 tys. zł z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec ZUS.

Kontrola wykazała również przypadek niewywiązywania się ze zobowiązań ustawowych przez GP KarPN w Jeleniej Górze. Stwierdzono bowiem, że gospodarstwo nie odprowadziło na rzecz GOPR kwoty 77,2 tys. zł z tytułu 15 % opłat uzyskanych w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2004 r. za wstęp do Karkonoskiego Parku Narodowego, co stanowiło naruszenie art. 12 ust. 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵². Zgodnie z ww. przepisem, 15 % wpływów z opłat za wstęp do parku narodowego przeznacza się na dofinansowanie działalności ratowniczej specjalistycznych organizacji ratowniczych działających na terenie danego parku narodowego.

⁵² Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880

3.2.1.5. Wykorzystanie dotacji budżetowych

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania oraz wykorzystania dotacji. Zastrzeżenia NIK dotyczyły natomiast sposobu sporządzania rozliczeń otrzymanych dotacji (w 4 gospodarstwach) oraz sposobu ewidencjonowania przychodów z tytułu dotacji i kosztów z niej sfinansowanych (1 gospodarstwo).

W latach 2001 – 2004 (I półrocze) 10 gospodarstw pomocniczych (na 41 objętych kontrolą) otrzymało z budżetu państwa dotacje przedmiotowe na łączną kwotę 2.854,5 tys. zł, z tego: w 2001 r. – 642,0 tys. zł, w 2002 r. – 938,6 tys. zł, w 2003 r. – 1.100,9 tys. zł i w I półroczu 2004 r. – 173 tys. zł (z planowanej kwoty 662,0 tys. zł). Ponadto 3 gospodarstwa pomocnicze (LD GDDKiA, GP CMJ w OZ w Krakowie i Wyd. Ed. PARPA) otrzymały dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe w łącznej wysokości 442 tys. zł⁵³.

Udział dotacji przedmiotowych w zrealizowanych przychodach ogółem (bez innych zwiększeń) był zróżnicowany i w latach 2001 – 2003 kształtował się od 0,4% do 28,5% w 9 gospodarstwach, a w jednym wynosił aż od 47,6 % do 69,0 %. Spośród skontrolowanych gospodarstw otrzymujących dotacje przedmiotowe największy udział dotacji w przychodach 2003 r. występował:

- w Gospodarstwie Pomocniczym przy Schronisku dla Nieletnich i Zakładzie Poprawczym w Warszawie, którego działalność (prowadzenie warsztatów szkolnych) finansowana była głównie ze środków dotacji przedmiotowej wynoszącej w 2003 r. 18 tys. zł, co stanowiło 69,0% przychodów ogółem gospodarstwa,
- w 3 gospodarstwach pomocniczych (GP ŚPN w Bodzentynie, ZO KCD w Brwinowie i GP RCD w Radomiu), w których w 2003 r. udział dotacji w przychodach ogółem stanowił od 10,2% do 14,3%.

W pozostałych 6 gospodarstwach udział dotacji w przychodach ogółem w 2003 r. kształtował się na poziomie nie wyższym niż 6,2%.

Otrzymane przez gospodarstwa pomocnicze środki dotacji przedmiotowych wykorzystywane były zgodnie z ich przeznaczeniem na:

- realizację przez gospodarstwa pomocnicze przy ośrodkach doradztwa rolniczego zadań, na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa⁵⁴, w tym na przeprowadzanie różnego rodzaju szkoleń z zakresu upowszechniania doradztwa rolniczego, jak np.:

⁵³ w 2001 r. LD GDDKiA otrzymało dotację w wysokości 52 tys. zł; w 2002 r. GP CMJ w OZ w Krakowie otrzymało dotację w wysokości 300,0 tys. zł i w 2003 r. Wyd. Ed. PARPA otrzymało dotację w wysokości 90,0 tys. zł.

⁵⁴ Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm. (GP RCD w Radomiu, ZO KCD w Brwinowie, GP WPODR w Szepietowie, ZOA WODR w Bratoszowicach i GP WODR w Boguchwale).

GP RCD w Radomiu otrzymało w 2003 r. dotację przedmiotową w kwocie 195,7 tys. zł na przeprowadzenie cyklu szkoleń celem których było praktyczne przygotowanie rolników do planowania rozwoju gospodarstw oraz do korzystania z pomocy w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Specjalnego Programu Operacyjnego oraz płatności bezpośrednich.

- sfinansowanie prac z zakresu ochrony przyrody przez gospodarstwa pomocnicze funkcjonujące przy parkach narodowych,
- doposażenie stanowisk szkoleniowo – produkcyjnych dla wychowanków oraz na opłacenie zobowiązań z tytułu zużycia energii elektrycznej i centralnego ogrzewania warsztatów szkolnych (w dwóch gospodarstwach funkcjonujących przy zakładach poprawczych - GP ZP w Studzieńcu i GP ZP w Warszawie).

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niesporządzeniu kwartalnych rozliczeń dotacji (GP ZP w Studzieńcu), co było niezgodne z § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych (...)⁵⁵,
- niesporządzeniu rocznego rozliczenia z wykorzystania dotacji za 2003 r. (w GP ZP w Warszawie), co było niezgodne z § 41 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej⁵⁶,
- przedstawianiu (w 4 gospodarstwach⁵⁷) w sporządzanych rozliczeniach dotacji wyliczenia kwot należnych dotacji bez uwzględnienia stawek jednostkowych oraz stopnia realizacji zadań, co było niezgodne z powołanym wyżej przepisem § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów. Przykładowo:

W półrocznych i rocznych rozliczeniach dotacji sporządzanych przez GP ZP w Studzieńcu oraz w kwartalnych rozliczeniach sporządzanych przez GP ZP w Warszawie wykazywano kwoty dotacji otrzymanych przez gospodarstwo od jednostki budżetowej, faktyczne wykorzystanie dotacji w danym okresie oraz kwotę dotacji należnej jeszcze gospodarstwu, stanowiącą różnicę pomiędzy kwotą planowaną na dany rok i kwotą faktycznie wykorzystaną. W ocenie NIK, takie wyliczenie kwot należnych dotacji, bez uwzględnienia liczby wychowanek i stawek jednostkowych uniemożliwiało kierownikowi jednostki budżetowej sprawdzenie, czy gospodarstwo otrzymywało dotację w wysokości zgodnej z przepisami rozporządzenia w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych.

- zaewidencjonowaniu w 2003 r. przez GP RCD w Radomiu przychodów z tytułu dotacji w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i w wyniku tego zaniżeniu o 165,1 tys. zł kwot przychodów i wydatków gospodarstwa wykazanych w sprawozdaniu Rb – 31 za 2003 r. (co zostało opisane szczegółowo w pkt. 3.2.1.2. niniejszej informacji).

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych oraz określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania i rozliczania tych dotacji (Dz. U. Nr 122, poz. 1334 ze zm.). Zgodnie z § 2 ust. 3 tego rozporządzenia gospodarstwa pomocnicze otrzymujące dotacje przedmiotowe przedstawiają jednostkom dotującym kwartalne rozliczenia z otrzymanych dotacji, wykazując wyliczenie kwot należnych, stosownie do zrealizowanych zadań, wielkość dotacji oraz ewentualne nadpłaty i braki.

⁵⁶ Zgodnie z § 41 ust. 2 tego rozporządzenia kierownik gospodarstwa pomocniczego państwowej jednostki budżetowej przekazuje kierownikowi jednostki budżetowej, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie z wykorzystania dotacji, w szczególności określonej przez tego kierownika.

⁵⁷ GP KamPN w Izabelinie, GP KarPN w Jeleniej Górze, GP ZP w Warszawie, GP ZP w Studzieńcu

3.2.1.6. Zatrudnienie oraz koszty wynagrodzeń

1. Przeciętne zatrudnienie w objętych kontrolą gospodarstwach pomocniczych w 2003 r. wyniosło ogółem 4.338 osób (w przeliczeniu na pełne etaty) i było wyższe w porównaniu do 2002 r. o 1,7 % oraz niższe o 3,4 % w porównaniu do 2001 r. W I półroczu 2004 r. zatrudnienie to wyniosło 4.315 osób, tj. o 0,5 % mniej niż w 2003 r. Zatrudnienie w poszczególnych gospodarstwach pomocniczych było zróżnicowane. W 2003 r. w dominującej grupie 22 gospodarstw kształtowało się ono na poziomie od 54 do 258 osób. W jednym przypadku (GP ZP w Warszawie) nie zatrudniano pracowników na podstawie umowy o pracę (pracę świadczone na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło), w jednym przypadku (CO KPRM) stan zatrudnienia był znacznie wyższy niż w pozostałych gospodarstwach i w 2003 r. wynosił przeciętnie 936 osób. W latach 2001 – 2003 wzrost przeciętnego zatrudnienia wystąpił w 17 gospodarstwach, w tym w 6 był znaczny i wynosił od 62,5 % do 433,3 % - co spowodowane było m.in. zmianami organizacyjnymi oraz zwiększonym zakresem realizowanych zadań. Przykładowo:

W WOI MUW w Warszawie przeciętne zatrudnienie wzrosło w porównaniu do 2001 r. o 433,3 %. Wynikało to z przejęcia pracowników po zlikwidowanych Ośrodkach – Bazach Danych, funkcjonujących wcześniej jako odrębne jednostki na terenie Województwa Mazowieckiego w Płocku, Siedlcach, Radomiu i Ciechanowie.

W latach 2001 – 2003 w GP MI nastąpił wzrost zatrudnienia o 90,7 % (tj. o 39 osób w przeliczeniu na pełne etaty). Wynikało to ze zmian organizacyjnych w Ministerstwie, które przejęło część zadań Ministerstwa Rozwoju i Budownictwa oraz Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, co w konsekwencji spowodowało rozszerzenie zadań Gospodarstwa.

W 2003 r. liczba zatrudnionych w CO KPRM stanowiła 174 % liczby pracowników zatrudnionych w Kancelarii. W 4 gospodarstwach (GP Kancelarii Prezydenta RP, GP CMJ w OZ w Krakowie, GP KarPN w Jeleniej Górze, ZDPG w Gorzowie Wlkp.) relacja ta stanowiła od 53 % do 82 %, a w kolejnych 13 od około 22 % do 43 %. W ocenie NIK, wskazuje to na pełnienie przez gospodarstwa pomocnicze istotnej roli w realizacji zadań jednostek budżetowych, a jednocześnie na występowanie tendencji do przesuwania zatrudnienia z jednostek budżetowych do gospodarstw pomocniczych. Wynikać to może z obowiązujących limitów dotyczących wydatków na wynagrodzenia i wielkości zatrudnienia w jednostkach budżetowych.

Łączne koszty wynagrodzeń w objętych kontrolą gospodarstwach wyniosły w 2003 r. 119.440,7 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2002 r. o 4,6 % oraz wyższe o 2,1 % niż w 2001 r. W I półroczu 2004 r. koszty te wyniosły łącznie 63.559,0 tys. zł, co stanowiło 53,2 % kosztów z 2003 r.

2. W znacznej części objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych (w 32) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2003 r. nie przekroczyło 2,5 tys. zł. W 8 gospodarstwach wyniosło ponad 2,5 tys. zł, w tym największe w GP Kancelarii Prezydenta RP - 3.649 zł, CO

KPRM – 3.158 zł, GP UOKiK – 3.156 zł i LD GDDKiA – 3.011 zł. W dłuższym okresie czasu, tj. od 2001 do 2003 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło w 25 skontrolowanych gospodarstwach, z tego: w 11 z nich wzrost ten wynosił do 9,5 %, w 9 wynosił od 11,6 % do 19,1 %, a w 5 gospodarstwach od 21,8 % do 38,1 %. W porównaniu do 2002 r., wzrost wynagrodzeń w roku 2003 odnotowano w 27 gospodarstwach, w tym w 19 gospodarstwach wzrost ten był wyższy niż zakładany w ustawie budżetowej na 2003 rok wskaźnik 104,0 %. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że na poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, oprócz podwyżek wynagrodzeń pracowników, wpływ także mają zmiany organizacyjne związane z zatrudnieniem nowych pracowników, redukcje zatrudnienia powodujące konieczność wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub koszty odpraw przy zwolnieniach grupowych, nagrody jubileuszowe lub też odprawy emerytalno – rentowe. W jednym przypadku natomiast, tj. w GP ZP w Studzieńcu stwierdzono, że wzrost kosztów wynagrodzeń (w 2003 r. o 61,3 % w porównaniu do 2002 r.) wynikał m.in. z podwyżek udzielonych pracownikom niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. z przekroczeniem ww. wskaźnika.

W jednym gospodarstwie (125 GPW w Warszawie), związku z trudną sytuacją finansową, pracownikom nie wypłacono dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2003 r. Wypłata tego wynagrodzenia została zawieszona na okres 3 lat, na podstawie porozumienia zawartego ze związkami zawodowymi przez kierownika gospodarstwa. Było to niezgodne z ustawą z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁵⁸, której przepisy nie przewidują możliwości zawieszenia wypłaty ww. wynagrodzeń. Podobnie zawieszone zostało naliczanie odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, co było niezgodne z przepisami ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁵⁹.

3. Ustalenia kontroli wskazują, że w celu realizacji zadań we wszystkich objętych kontrolą gospodarstwach pomocniczych w okresie 2001 – I półroczu 2004 r. zatrudniano pracowników na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło. W 2003 r. łączne koszty ww. umów wyniosły 9.914,4 tys. zł i były o 52,1 % wyższe niż w 2002 r. i o 85,5 % wyższe niż w 2001 r. Jednocześnie w okresie tym wzrosła relacja ww. kosztów do kosztów wynagrodzeń wynosząca w kolejnych latach odpowiednio: 4,6 %, 5,7 % i 8,3 %. W I półroczu 2004 r. koszty umów zlecenia i umów o dzieło wyniosły 6.071,9 tys. zł, co stanowiło 10,6 % kosztów wynagrodzeń w tym okresie. Skala stosowania tej formy zatrudnienia w działalności wielu gospodarstw w kolejnych latach była coraz większa.

⁵⁸ Dz. U. Nr 160, poz. 1060 ze zm.

⁵⁹ Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.

W 24 gospodarstwach koszty ww. umów w 2003 r. były wyższe niż w 2002 r., a w 13 z nich także w porównaniu do 2001 r.

Zawieranie umów o dzieło i umów zlecenia jest tańszą formą zatrudnienia pracowników, stąd też w wielu przypadkach, przy spełnieniu warunków wynikających z ograniczeń art. 22 § 1² Kodeksu pracy⁶⁰, może sprzyjać obniżeniu kosztów realizacji zadań przez gospodarstwa pomocnicze. Ww. forma zatrudnienia pozwalała gospodarstwom ponadto na realizację zadań w okresach ich spiętrzenia lub też, gdy wymagały one specjalnych kwalifikacji, bez konieczności nawiązywania trwałego stosunku pracy. W niektórych przypadkach uzasadnione było również specyfiką realizowanych zadań. Przykładowo:

W ZRB KSP w Warszawie koszty umów zlecenia i umów o dzieło, zawieranych głównie z osobami niebędącymi pracownikami gospodarstwa i Komendy Stołecznej, stanowiły w 2003 r. i I półroczu 2004 r. odpowiednio 62,0 % i 76,4 % w porównaniu do kosztów wynagrodzeń. Konieczność zawierania ww. umów wynikała z szerszego zakresu prac sezonowych oraz wykonaniem robót specjalistycznych. W celu zachowania terminów zleconych prac Gospodarstwo zmuszone było zatrudniać na umowę zlecenie pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje oraz uprawnienia do wykonania robót zgodnie z przepisami prawa budowlanego.

Jednak w przypadku niektórych gospodarstw pomocniczych, znaczna skala zawieranych umów zlecenia i umów o dzieło, w tym głównie z pracownikami macierzystej jednostki budżetowej wskazywała, że działalność gospodarstwa stwarzała możliwość dodatkowego zarabkowania pracownikom macierzystej jednostki budżetowej. Przykładowo, w 3 następujących gospodarstwach udział kosztów ww. umów w kosztach ogółem gospodarstwa przekraczał 30 %:

W GP WPODR w Szepietowie koszty umów zlecenia i umów o dzieło zawartych w 2003 r. i I półroczu 2004r. wyniosły odpowiednio: 802,3 tys. zł i 527,5 tys. zł, co stanowiło 45,5 % i 53,6 % kosztów ogółem gospodarstwa, a w porównaniu do kosztów wynagrodzeń pracowników etatowych - 273,7 % i 401,8 %. Największy udział w ww. okresie w kosztach ww. umów stanowiły umowy zawarte z pracownikami WPODR (tj. jednostki macierzystej) o łącznej wartości 1.229,7 tys. zł, których przedmiotem było m.in. opracowywanie dla odbiorców zewnętrznych planów przedsięwzięć rolniczych. W wyniku kontroli stwierdzono, że do realizacji ww. umów o dzieło ww. pracownicy wykorzystywali program „Kredyt” zakupiony przez Gospodarstwo oraz sprzęt komputerowy należący do WPODR, za wykorzystanie którego do prywatnych celów zarobkowych Gospodarstwo płaciło WPODR (24 tys. zł w okresie objętym kontrolą).

W GP WODR w Bratoszewicach w 2003 r. i I półroczu 2004 r. zawarte zostały umowy zlecenia i umowy o dzieło odpowiednio w łącznej wysokości 771 tys. zł i 444 tys. zł, co stanowiło 38,8 % i 39,8 % kosztów ogółem Gospodarstwa, a w porównaniu do kosztów wynagrodzeń odpowiednio: 294,3 % i 358,1 %. Największy udział (odpowiednio 86,5 % i 76,8 %) w kosztach ww. umów stanowiły umowy zawarte z pracownikami WODR, których przedmiotem było m.in. opracowywanie biznes planów przedsięwzięć związanych z rolnictwem oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń dla rolników. Dyrektor WODR, zarządzeniem z dnia 24 września 2004 r. wyłączył możliwość zawierania dalszych umów z niektórymi pracownikami uzasadniając to m.in. kolidowaniem z pracą na rzecz WODR.

W Laboratorium Drogowym GDDKiA koszty umów zlecenia i umów o dzieło zawartych z pracownikami jednostki macierzystej wyniosły 1.080,0 tys. zł w 2003 r. oraz 762,0 tys. zł w I półroczu 2004 r. Ich

⁶⁰ art. 22 § 1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) stanowi, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

udział w kosztach ogółem gospodarstwa wynosił w ww. okresie 50,2 % i 66,0 %, a w porównaniu do kosztów wynagrodzeń stanowiły 213,4 % i 382,9 %. Ww. umowy zawierane były głównie w związku z realizacją przypisanego Laboratorium, zarządzeniem Dyrektora Generalnego DDKiA, zadania organizacji obsługi punktów informacji drogowej i punktów zimowego utrzymania dróg. Z tytułu realizacji ww. zadania Laboratorium obciążało GDDKiA, uwzględniając przy tym oprócz kosztów wynagrodzeń z tytułu ww. umów, także narzut z tytułu kosztów pośrednich.

Nieprawidłowości dotyczące udzielania i realizacji umów zlecenia stwierdzono również w 6 innych skontrolowanych gospodarstwach pomocniczych⁶¹. Polegały one m.in. na niecelowym zawieraniu umów zlecenia lub też zawieraniu umów z pracownikami gospodarstwa na zadania wchodzące w zakres obowiązków tych pracowników, nieokreśleniu wysokości wynagrodzenia w umowach lub ustalaniu jej w sposób nierzetelny, nierzetelnym dokumentowaniu wykonania i rozliczenia prac zleconych. Przykładowo:

Przeprowadzona w CO KPRM kontrola umów zlecenia i umów o dzieło zawartych z 3 pracownikami KPRM i 10 pracownikami CO KPRM (którym wypłacono w 2003 r. i I półroczu 2004 r. łącznie 213,4 tys. zł, co stanowiło 16 % ogółu wynagrodzeń z tego tytułu) wykazała, że nie były sporządzane kalkulacje kwot umownych, które byłyby uzasadnieniem do zastosowania konkretnej stawki wynagrodzenia, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. Stwierdzono również, niecelowe zawarcie umowy o dzieło na realizację opracowania merytorycznego i technicznego (w tym adiustację maszynopisów, korektę techniczną i merytoryczną) Monitora Polskiego B z kierowcą zatrudnionym w CO KPRM, nieposiadającym kwalifikacji do realizacji prac będących przedmiotem umowy. Prace te wykonywał wspólnie z żoną zatrudnioną w Dziale Monitora Polskiego B Zakładu Wydawnictw i Poligrafii CO KPRM na stanowisku starszego inspektora, której – jak ustalono – podstawowym zadaniem służbowym było redagowanie i korekta wydawnictwa promulgacyjnego Monitor Polski B.

3.2.1.7. Wynik finansowy gospodarstwa

1. O ile celem powołania gospodarstwa pomocniczego nie jest osiągnięcie zysku na prowadzonej działalności to jednak osiągany przez nie wynik finansowy może być wykorzystywany jako jeden z mierników efektywności tej działalności. Osiąganie przez gospodarstwo pomocnicze strat (tj. sytuacja gdy przychody nie pokrywają kosztów działalności) wskazuje na niespełnienie wymogu samofinansowania określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie dla oceny sytuacji finansowej gospodarstwa pomocniczego istotny jest również stan środków obrotowych netto. Ujemny oznacza bowiem, że posiadane przez gospodarstwo środki pieniężne, należności oraz pozostałe środki obrotowe nie pokrywają jego zobowiązań, które w razie likwidacji gospodarstwa zgodnie z przepisami przejmuje jednostka budżetowa. Wskazywać również może, iż gospodarstwo nie będzie w stanie terminowo regulować zaciągniętych zobowiązań. Nadmienić należy, że w niektórych przypadkach gdy osiągane przez gospodarstwo straty i ujemny stan środków obrotowych netto mają jedynie charakter przejściowy, nie musi to oznaczać jego negatywnej oceny. Natomiast utrzymywanie się takiego stanu w dłuższym okresie wskazuje na potrzebę podjęcia odpowiednich działań w celu poprawy jego sytuacji finansowej, w tym np. rezygnacji

⁶¹ CO KPRM, GP RCD w Radomiu, ZO MF, GP MZ, ZO OUW w Opolu, OI ŚUW w Katowicach.

z prowadzenia działalności deficytowej lub też może stanowić przesłankę do likwidacji gospodarstwa stosownie do § 46 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej⁶². Ocena sytuacji finansowej gospodarstwa jest zatem kwestią złożoną, tym bardziej że wpływ na efektywność prowadzonej działalności, mają niezależne od gospodarstw pomocniczych czynniki zewnętrzne takie jak np. przyjęty sposób rozliczeń z macierzystą jednostką budżetową, czy też profil działalności wpływający na możliwość sprzedaży usług na rzecz podmiotów zewnętrznych.

W 2003 r. objęte kontrolą gospodarstwa łącznie osiągnęły dodatni wynik finansowy netto⁶³ w wysokości 18.519,1 tys. zł, tj. o 18,4 % wyższy niż w 2002 r. (osiągnięty w kwocie 15.635,2 tys. zł) i o 13,1 % niż w 2001 r. (16.368,6 tys. zł). Jednocześnie w okresie 2001 r. - 2003 r. zwiększeniu uległ również stan środków obrotowych netto, który na koniec 2003 r. wynosił ogółem 85.825,3 tys. zł i był wyższy o 37,6 % w porównaniu do stanu z końca 2002 r. (62.390,7 tys. zł) i o 21,1 % do 2001 r. (70.844,3 tys. zł).

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że znaczna część spośród skontrolowanych gospodarstw pomocniczych nie jest w stanie lub z trudnością finansuje koszty działalności z przychodów własnych, na co wskazują osiągane przez nie wyniki finansowe. W przypadku 6 z nich⁶⁴ stały ujemny stan środków obrotowych w latach 2001 – 2003, przy jednoczesnym występowaniu straty, wskazywał na utrwalone niespełnienie warunku samofinansowania. Do końca I półrocza 2004 r. nie osiągnęły zdolności samofinansowania 2 gospodarstwa⁶⁵ utworzone w 2002 r. i 2003 r. W innych 2 gospodarstwach⁶⁶ stwierdzono, że mimo osiągania zysków w latach 2001 – 2003, ich sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu i w 2004 r. wskazywała na utratę zdolności do samofinansowania. Aż 21 gospodarstw odnotowało ujemny wynik finansowy netto przynajmniej w jednym roku. Tylko nieliczne osiągnęły wysoki poziom rentowności, przy czym nawet w tych gospodarstwach ulegał on znacznym wahaniom. Jedynie w CO KPRM, którego podstawowym źródłem przychodów było wydawanie i rozpowszechnianie dzienników urzędowych Rzeczypospolitej Polskiej, osiągany był w latach 2001 – 2003 stały wysoki poziom rentowności. W poszczególnych latach CO KPRM osiągało zysk netto w wysokości 14.476,0 tys. zł za 2001 r. (co w porównaniu do

⁶² § 46 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej (obowiązującego do 31 grudnia 2004 r.) stanowił m.in., że jeżeli gospodarstwo pomocnicze nie spełnia warunków samofinansowania określonych w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki budżetowej likwiduje je, po uprzednim uzyskaniu zgody organu, o którym mowa w art. 20 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy⁶², nie później niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. Obecnie takie same jak poprzednio przesłanki do likwidacji gospodarstwa zawiera § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190)

⁶³ tj. wynik finansowy po opodatkowaniu i uwzględnieniu innych obciążeń finansowych

⁶⁴ ZO MUW w Krakowie, GP WODR w Boguchwale, OI DUW we Wrocławiu, ZDPG we Wrocławiu, ZDPG w Szczecinie, GP ZP w Warszawie

⁶⁵ Wyd. Ed. PARPA i GP CMJwOZ w Krakowie, przy czym w odpowiedzi na wstąpienie pokontrolne Kierownik GP CMJwOZ poinformował m.in., że w wyniku podjętych działań w 2004 r., w tym restrykcyjnej gospodarki finansowej i egzekucji prawie wszystkich należności, Gospodarstwo uzyskało zysk za 2004 r. w wysokości 16,8 tys. zł

⁶⁶ 125 GPW w Warszawie, ZO MF

zrealizowanych w danym roku przychodów stanowiło 8,7 %) i w kolejnych odpowiednio: 14.168,0 tys. zł (9,2 %) i 15.593 tys. zł (9,8 %). Osiągnięty przez Centrum w 2003 r. zysk netto stanowił ponad 84 % wyniku finansowego netto wszystkich skontrolowanych gospodarstw pomocniczych.

Spośród pozostałych 40 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych, według stanu na koniec 2003 r. 8 gospodarstw pomocniczych osiągnęło stratę, w 4 gospodarstwach osiągnięty został zerowy wynik finansowy netto, a w pozostałych 28 gospodarstwach wysokość zysku netto wynosiła od kilkudziesięciu złotych do 1.067,2 tys. zł (w GP MI), w tym 9 gospodarstw osiągnęło zysk powyżej 100 tys. zł. Różna była jednakże relacja osiągniętego zysku do zrealizowanych przychodów ogółem. W 12 z nich relacja nie przekroczyła 0,5 %, a tylko w 5 gospodarstwach osiągnięty zysk stanowił ponad 5 % (przy czym w jednym gospodarstwie – GP ZP w Warszawie - osiągnięty zysk w wysokości 5 tys. zł, tj. 19,9 % był wynikiem udzielonej dotacji).

Spośród 39⁶⁷ objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych, stały ujemny stan środków obrotowych w poszczególnych latach 2001 – 2003 występował aż w 13 gospodarstwach pomocniczych, przy czym niektóre z nich prowadziły w tym okresie działalność z dodatnim wynikiem finansowym lub też w sposób znaczący poprawiły rentowność tej działalności. I tak np.:

W latach 2001 – 2003 ZO OUW w Opolu posiadał ujemny stan środków obrotowych netto w wysokości – 385,1 tys. zł, –451,9 tys. zł i –424,1 tys. zł, a za 2001 r. i 2002 r. osiągnął straty w wysokości –275,2 tys. zł i –79,0 tys. zł. W wyniku działań organizacyjnych, polegających głównie na wyłączeniu ze struktury Zakładu części działalności przynoszącej straty, osiągnięto za 2003 r. zysk netto 116,2 tys. zł.

WOI TBD w Lublinie w okresie 2001 – 2003 posiadał ujemny stan środków obrotowych netto, który uległ w tym okresie znacznej redukcji z kwoty –105,4 tys. zł w 2001 r. do –2,4 tys. zł na koniec 2003 r. Było to wynikiem prowadzenia działalności, przynoszącej w ww. okresie zysk netto w wysokości 35,8 tys. zł za 2001 r., 108,2 tys. zł za 2002 r. i 97,8 tys. zł za 2003 r.

2. Ponoszenie strat przez gospodarstwa pomocnicze na prowadzonej działalności spowodowane było m.in. świadczeniem usług na rzecz macierzystych jednostek budżetowych poniżej kosztów własnych, tj. niezgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. Z drugiej zaś strony stwierdzono przykłady prowadzenia przez gospodarstwa działalności ze stratą mimo, że część kosztów tej działalności finansowana była przez jednostkę macierzystą, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zobowiązującym do finansowania kosztów działalności gospodarstwa z uzyskiwanych przychodów własnych. Powyższy niejednoznaczny sposób rozliczeń zniekształcał osiągniany przez gospodarstwa wynik finansowy, co uniemożliwiało rzetelną ocenę rentowności prowadzonej działalności. Przykładowo:

⁶⁷ bez uwzględnienia utworzonego w 2002 r. GP CMJWOZ w Krakowie i utworzonego w 2003 r. Wyd. Ed. PARPA.

ZO MUW w Krakowie w latach 2001 – 2003 posiadał stały ujemny stan środków obrotowych netto, który wzrósł z kwoty -225,2 tys. zł (na koniec 2001 r.) do -282,6 tys. zł (na koniec 2003 r.). Jednocześnie w ww. okresie pogorszeniu uległ wynik finansowy, który w 2003 r. wyniósł -67,0 tys. zł. Wpływ na to miało m.in. rozliczanie usług na rzecz Urzędu Wojewódzkiego poniżej kosztów własnych gospodarstwa w wyniku czego na ww. działalności Zakładu w 2003 r. osiągnięto stratę w wysokości -180,2 tys. zł. Stratę przynosiła także działalność prowadzonego przez Zakład Ośrodka Recepcyjnego „Zielony Dół” w Krakowie (-166,9 tys. zł w 2003 r.). Przyczyną tego oprócz niskiego wskaźnika wykorzystania ośrodka było jego bezpłatne udostępnianie dla gości UW. Stwierdzono jednocześnie, iż Zakład nie ponosił wszystkich kosztów związanych ze swoim funkcjonowaniem, ponieważ mimo że korzystał z pomieszczeń w obiektach Urzędu Wojewódzkiego, nie był obciążany przez Urząd kosztami za energię elektryczną, wodę i centralne ogrzewanie, a także obsługę prawną prowadzoną przez Wydział Prawny i Nadzoru MUW.

OI DUW we Wrocławiu w latach 2001 – 2003, osiągał coraz gorsze wyniki (w 2003 r. strata 18,9 tys. zł). Jednocześnie Gospodarstwo posiadało ujemny stan środków obrotowych. Powodowało to trudności finansowe Gospodarstwa, które w badanym okresie w celu prowadzenia działalności zmuszone było korzystać z zaliczek udzielanych przez Biuro Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego UW oraz przez Ośrodek Informatyki (jednostkę macierzystą). Stwierdzono jednocześnie, że ww. straty Gospodarstwo osiągało mimo, że nie finansowało wszystkich kosztów swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych. Część kosztów które gospodarstwo winno ponosić jako odrębny podmiot gospodarczy, m.in. związanych z obsługą finansowo-księgową, prowadzeniem spraw kadrowych i administracyjno-gospodarczych oraz wynajmem zajmowanych pomieszczeń była ponoszona przez macierzystą jednostkę budżetową.

Osiągane przez gospodarstwa pomocnicze wyniki finansowe, uzależnione były również od efektywności działań w zakresie pozyskiwania zewnętrznych odbiorców świadczonych usług. W szczególności dotyczyło to gospodarstw realizujących w niewielkim stopniu sprzedaż na rzecz macierzystych jednostek budżetowych. Przykładowo:

Przedmiotem działalności utworzonego w lipcu 2003 r. gospodarstwa pomocniczego Wydawnictwo Edukacyjne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Warszawie, było m.in. opracowywanie, produkcja i sprzedaż wydawnictw związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień oraz prowadzenie działalności edukacyjnej w tym zakresie. Od początku funkcjonowania gospodarstwo nie spełniało wymogu samofinansowania. Ustalenia kontroli wskazały, że Wydawnictwo nie zdołało sprzedać znacznej części publikacji otrzymanych od Agencji (tj. jednostki macierzystej). W bilansie za rok 2003 Gospodarstwo wykazało zapasy na kwotę 301,9 tys. zł, podczas gdy łącznie osiągnięte przychody Wydawnictwa wyniosły 214,1 tys. zł.

3. Zgodnie z przepisami art. 20 ust. 10 ustawy o finansach publicznych oraz §§ 43 i 44 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, gospodarstwo zobowiązane jest wpłacać do budżetu połowę osiągniętego zysku, a decyzję o przeznaczeniu pozostałej w gospodarstwie pomocniczym części zysku podejmuje kierownik macierzystej jednostki budżetowej. W większości skontrolowanych gospodarstw nieodprowadzana do budżetu państwa, część zysku przeznaczana była na zwiększenie ich środków obrotowych (przy czym dotyczyło to głównie tych gospodarstw, które realizowały zyski w niewielkich wysokościach) oraz na dofinansowanie inwestycji. I tak np. nieodprowadzona do budżetu państwa część zysku osiągniętego za 2003 r. w 26 gospodarstwach wyniosła łącznie 9.444,3 tys. zł, z tego jedynie 684,5 tys. zł przeznaczono na zwiększenie środków obrotowych, a aż 8.759,8 tys. zł w 8 gospodarstwach przeznaczono na dofinansowanie inwestycji. Największa kwota z zysku na dofinansowanie inwestycji przeznaczona została

w CO KPRM, w wysokości 7.796,0 tys. zł. W pozostałych 7 gospodarstwach część zysku za 2003 r. przeznaczona na dofinansowanie inwestycji wyniosła od 35 tys. zł do 413 tys. zł.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w CO KPRM wykazały nieefektywne gospodarowanie środkami z zysku przeznaczanymi na dofinansowanie inwestycji, bowiem zamiast być angażowane zgodnie z przeznaczeniem, w znacznej części pozostawały na bieżącym rachunku bankowym gospodarstwa. Środki te według stanu na 1 stycznia 2004 r. wynosiły łącznie 16.692,5 tys. zł, z tego 7.796,5 tys. zł stanowiły środki z zysku za 2003 r., a 8.896,0 tys. zł środki pozostałe z niewykorzystanego zysku lat ubiegłych. Do dnia 30 czerwca 2004 r. na inwestycje wydatkowano kwotę 1.306,2 tys. zł. Pozostała kwota 15.386,3 tys. zł przechowywana była na rachunku bieżącym Centrum Obsługi, co było niezgodne z § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r.⁶⁸, który stanowił, że rachunek bieżący gospodarstwa pomocniczego służy do gromadzenia środków pieniężnych z przychodów własnych oraz dotacji budżetu państwa i pokrywania z tych środków wydatków stanowiących koszty działalności gospodarstwa pomocniczego. Zdaniem NIK, powyższy stan wskazuje również na potrzebę dokonywania przez KPRM, jako macierzystą jednostkę budżetową, corocznych pogłębionych analiz możliwości wykorzystania części zysku netto osiąganego przez Centrum. KPRM powinna przy tym w szczególności uwzględniać zasadę oszczędnego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa, np. poprzez zastępowanie wydatkowania takich środków na działalność inwestycyjną niewykorzystywanymi środkami z zysku Centrum Obsługi.

3.2.1.8. Rozliczenia z budżetem państwa z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku oraz zobowiązań publiczno – prawnych (tj. zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych i osób fizycznych, podatek od towarów i usług oraz składek do ZUS i PFRON)

W 2003 r. łączna kwota wpłat z zysku dokonanych przez objęte kontrolą gospodarstwa pomocnicze wyniosła 8.284,2 tys. zł i była niższa od wpłat dokonanych w 2002 r. o 28,7%, a zarazem wyższa od wpłat w 2001 r. o 8,6%. W I półroczu 2004 r. kwota wpłat z zysku do budżetu wyniosła ogółem 6.603,6 tys. zł i stanowiła 79,7% wykonania

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa (Dz. U. Nr 122, poz. 1335 ze zm.) obowiązywało do 31 grudnia 2004 r. Od 1 stycznia 2005 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 285, poz. 2854). Przepis § 14 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że rachunek bieżący gospodarstwa pomocniczego służy do gromadzenia środków pieniężnych z przychodów własnych oraz dotacji budżetu państwa i pokrywania z tych środków wydatków związanych z działalnością gospodarstwa, a więc nie do gromadzenia na nim środków inwestycyjnych. Stanowisko NIK w ww. sprawie potwierdza również treść § 50 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190), który stanowi, że decyzje o sposobie wykorzystania części zysku gospodarstwa pomocniczego, przekazanego do jednostki budżetowej na dofinansowanie inwestycji tej jednostki budżetowej, w tym w zakresie inwestycji gospodarstwa pomocniczego, podejmuje kierownik jednostki budżetowej.

w 2003 r. W okresie 2001 – I półrocze 2004 r. trzy gospodarstwa pomocnicze (na 41 objętych kontrolą) nie dokonywały wpłat z zysku, 14 gospodarstw dokonywało wpłat corocznie, w pozostałych zaś 24 gospodarstwach wpłaty z zysku realizowane były jedynie w niektórych latach ww. okresu.

W 2003 r. łączne wpłaty podatku dochodowego od osób prawnych objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych wyniosły 9.062,0 tys. zł i były niższe od wpłat zrealizowanych zarówno w 2002 r. jak i w 2001 r. odpowiednio o 28,8% i 28,4%. W I półroczu 2004 r. zrealizowane wpłaty wyniosły ogółem 9.632,4 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych w 2003 r. o 6,3%. Spośród objętych kontrolą 41 gospodarstw, jedynie 13 dokonywało wpłat co roku w okresie 2001 – 2003 i I półrocza 2004 r., a w 15 gospodarstwach wpłaty realizowane były tylko w niektórych latach tego okresu. Wpłat z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych nie dokonywało 13 gospodarstw, w tym 8⁶⁹ przysługiwało zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷⁰. Przyczyną niedokonywania wpłat podatku dochodowego od osób prawnych w pozostałych gospodarstwach był ujemny lub zerowy wynik finansowy oraz niewykazywanie dochodów, które stanowiłyby podstawę opodatkowania.

W zakresie rozliczeń z budżetem państwa z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku stwierdzono nieliczne nieprawidłowości polegające na nieterminowym dokonywaniu wpłaty z zysku za 2003 r. w dwóch gospodarstwach pomocniczych (ZO MUW w Warszawie i GP ZP w Warszawie), co stanowiło naruszenie § 44 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej⁷¹. W ZO OUW w Opolu stwierdzono również nierzetelne ustalenie wyniku finansowego gospodarstwa skutkujące zaniżeniem o kwotę 30,3 tys. zł wpłaty do budżetu z tytułu zysku. W myśl art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi czyn polegający na niedokonaniu pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej.

⁶⁹ GP KamPN w Izabelinie, GP KarPN w Jeleniej Górze, GP ZP w Studzieńcu, WZRB w Gnieźnie, 125 GPW w Warszawie, ZRB KSP w Warszawie, GP ŚPN w Bodzentynie, GP ZP w Warszawie.

⁷⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm. Zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy zwalnia się od podatku gospodarstwa pomocnicze tworzone przy szkołach, przedszkolach, zespołach ekonomiczno-administracyjnych szkół, ochotniczych hufcach pracy, jednostkach: wojskowych, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, zakładach dla nieletnich, internatach, zakładach opiekuńczo – wychowawczych, zakładach opieki zdrowotnej, zakładach pomocy społecznej i parkach narodowych oraz jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, jeżeli środki z tego zwolnienia zostaną przekazane na zwiększenie środków obrotowych gospodarstw pomocniczych lub finansowanie inwestycji jednostki budżetowej w zakresie inwestycji dla gospodarstwa pomocniczego tej jednostki.

⁷¹ § 44 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333) stanowi, że ostatecznej rocznej wpłaty z zysku do budżetu dokonuje się w ciągu 15 dni od przyjęcia rocznego sprawozdania finansowego przez jednostkę budżetową.

W 2 gospodarstwach (GP KarPN w Jeleniej Górze i GP KCD w Brwinowie) stwierdzono niesporządzanie i niezłożenie we właściwym urzędzie skarbowym rocznych zeznań podatkowych o wysokości dochodu (straty) osiągniętego w roku podatkowym z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, do czego zobowiązuje art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Co prawda według sprawozdań budżetowych Rb-31 gospodarstwa te osiągały zerowy wynik finansowy, to jednak nie zwalniało ich to z obowiązku sporządzenia i złożenia w urzędzie skarbowym ww. zeznań.

Podobnie, jedynie w 3 gospodarstwach⁷² stwierdzono nieterminowe odprowadzanie składek do ZUS, co było niezgodne z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷³, zaś w 3 innych⁷⁴ stwierdzono nieterminowe rozliczenia z urzędem skarbowym z tytułu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, co było niezgodne z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷⁵.

W wyniku kontroli NIK nie stwierdzono nieterminowego sporządzania deklaracji VAT i dokonywania z tego tytułu rozliczeń, natomiast stwierdzono ustalenie zobowiązania podatkowego w niewłaściwej wysokości:

GP MZ, bez porozumienia z Urzędem Skarbowym uiściło podatek VAT za lipiec 2004 r. w kwocie pomniejszonej o nadpłatę podatku za czerwiec 2004 r. Konsekwencją tego było zapłacenie przez GP MZ odsetek od zaległości podatkowych w wysokości 237,4 zł.

Ustalono ponadto, że w GP ŚPN w Bodzentynie w okresie od stycznia do kwietnia 2003 r. wpłat na PFRON dokonywano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 48 dni, tj. bez zachowania terminów określonych w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷⁶. Stwierdzono również, że w okresie od maja do września 2003 r. gospodarstwo naliczało i przekazało na rachunek bankowy PFRON nienależne wpłaty na łączną kwotę 2.076,82 zł.

3.2.1.9. Dochody z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 62 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, dochodami budżetu państwa są dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa. W związku z tym gospodarstwa

⁷² GP MZ, ZRB KSP w Warszawie i ZO OUW w Opolu,

⁷³ Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 tej ustawy gospodarstwa pomocnicze, jako płatnicy składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy zobowiązani są do przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kwoty składek pobranych w danym miesiącu, w terminie do 5 dnia następnego miesiąca wraz z imiennymi raportami miesięcznymi oraz deklaracjami rozliczeniowymi.

⁷⁴ GP RCD w Radomiu, ZO MUW w Krakowie i ZOA ŁUW w Łodzi

⁷⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm. Art. 38 ust. 1 tej ustawy stanowi m.in. że kwoty pobranych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych przekazywane są na rachunek urzędu skarbowego w terminie do dnia 20 miesiąca następującego po miesiącu w którym pobrano zaliczki.

⁷⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

pomocnicze, które administrowały składnikami majątkowymi Skarbu Państwa powinny, niezależnie od rozliczeń z tytułu osiągniętego zysku, odprowadzać do budżetu państwa uzyskane z tego tytułu dochody, rozumiane jako przychód z najmu i dzierżawy pomniejszony o koszt jego uzyskania. Znaczna część skontrolowanych gospodarstw pomocniczych nie wywiązywała się z obowiązku odprowadzania takich dochodów do budżetu państwa, bądź też w sposób nierzetelny ustalała wysokość odprowadzanych dochodów. Stwierdzone zostały również przypadki bezpłatnego udostępnienia składników majątkowych Skarbu Państwa podmiotom zewnętrznym lub też wynajmowania ich poniżej kosztów utrzymania, co w ocenie NIK wskazuje na nieefektywne i niegospodarne administrowanie przez gospodarstwa pomocnicze tym majątkiem.

Wyniki kontroli wykazały, że 8 gospodarstw pomocniczych⁷⁷ mimo osiągania przychodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa nie odprowadzało do budżetu państwa żadnych dochodów z tego tytułu, a uzyskiwane przychody zaliczano do przychodów własnych gospodarstw, z przeznaczeniem na dofinansowanie kosztów ich działalności lub też kosztów usług świadczonych na rzecz macierzystych jednostek budżetowych. Ustalona w wyniku kontroli łączna wartość nieodprowadzonych dochodów przez 4 gospodarstwa wyniosła 4.951,2 tys. zł. W pozostałych 4 gospodarstwach⁷⁸ brak ewidencji przychodów i kosztów dotyczących najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa nie pozwalał na ustalenie wysokości tych dochodów. Przykładowo:

CO KPRM z tytułu 201 zawartych umów najmu, dzierżawy lub umów o podobnym charakterze składników majątkowych stanowiących własność Skarbu Państwa osiągnęło w 2003 r. i w I półroczu 2004 r. przychody w łącznej kwocie 5.807,1 tys. zł. Nie prowadziło przy tym ewidencji kosztów pozyskania tych przychodów i nie odprowadzało osiągniętych dochodów do budżetu (poza odprowadzoną, w związku z wnioskami pokontrolnymi NIK z lat 2002 i 2003, kwotą 305,8 tys. zł wyliczoną jako dochód za lata 1999-2001 z tytułu umów najmu składników majątkowych w Ośrodku Usługowo-Wypoczynkowym „Rybaki”).

GP MI uzyskiwało wpływy z tytułu najmu lokali w budynkach, stanowiących składniki majątkowe Skarbu Państwa, które w 2003 r. i I półroczu 2004 r. wyniosły odpowiednio: 5.800 tys. zł i 2.715,7 tys. zł. Kontrola wykazała, że przy uwzględnieniu całkowitych kosztów administrowania ww. budynkami dochody z najmu wyniosły odpowiednio 3.835,8 tys. zł i 974,7 tys. zł. Dochody te nie były odprowadzane do budżetu państwa i stanowiły źródło dofinansowania świadczonych poniżej kosztów własnych usług na rzecz Ministerstwa.

W trakcie prowadzonych kontroli, kierownicy kontrolowanych gospodarstw lub macierzystych jednostek budżetowych tłumaczyli nieprawidłowości w ww. zakresie m.in. błędną interpretacją przepisów lub ich niejednoznacznością. Prezentowane było również

⁷⁷ CO KPRM, GP KamPN w Izabelinie, ZO KCD w Brwinowie, GP MI, GP WPODR w Szepietowie, GP WODR w Bratoszewicach, GP WODR w Boguchwale, ZDPG w Szczecinie.

⁷⁸ W tym w jednym przypadku (ZDPG w Szczecinie) w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowano m.in., że w ramach wykonania wniosków pokontrolnych naliczono dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa za 2003 r. i I półrocze 2004 r. w łącznej kwocie 698,3 tys. zł.

stanowisko⁷⁹, że gospodarstwo rozlicza się z budżetem państwa jedynie z osiąganego zysku i nie ma obowiązku dodatkowo rozliczać się z osiągniętych dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, które są częścią przychodów gospodarstwa. NIK zwraca uwagę na brak podstaw do takiej interpretacji, co potwierdzane było także wielokrotnie w stanowiskach Ministerstwa Finansów.

W 3 gospodarstwach pomocniczych⁸⁰ odprowadzane do budżetu państwa dochody ustalane były w sposób nierzetelny, gdyż za podstawę ich obliczenia nie były przyjmowane faktycznie osiągnięte przychody z najmu i dzierżawy oraz poniesione w związku z tym koszty. Przykładowo:

W 2003 r. ZO MF osiągnął przychody z najmu składników majątkowych Skarbu Państwa w wysokości 5.245,1 tys. zł, a w I półroczu 2004 r. - 1.814,4 tys. zł, których część (5,04%) stanowiła dochody odprowadzone na rachunek budżetu państwa. Pozostałe 94,96% przychodów z najmu przeznaczono na finansowanie kosztów związanych z utrzymaniem całego gmachu Ministerstwa Finansów. Podział przychodów z najmu według wskaźników: 94,96% i 5,04% - stosowano od maja 2000 r. na podstawie ogólnej kalkulacji przychodów i kosztów osiągniętych w 1999 r. Kontrola wykazała, że nie sporządzano szczegółowych kalkulacji kosztów związanych z utrzymaniem ww. składników majątkowych. W ocenie NIK, praktyka rozliczania przychodów z najmu - według stałych wskaźników, bez określenia rzeczywistych kosztów utrzymania wynajmowanych powierzchni, nie dawała podstaw do oceny rzetelności rozliczeń prowadzonych z jednostką macierzystą w tym zakresie.

W 2003 r. ZOA WUW w Poznaniu nieprawidłowo rozliczał dochody z tytułu administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Ustalono bowiem, że zarówno przychody jak i koszty naliczono na podstawie niewłaściwych wskaźników lub przy przyjęciu nierzetelnych danych. Po skorygowaniu kwot przychodów oraz kosztów, dochód z tytułu administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa w 2003 r. wyniósłby 425,0 tys. zł i byłby większy od wykazanego przez Zakład o 357,1 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono również przypadek znacznego opóźnienia w odprowadzeniu ww. dochodów do budżetu państwa. Wprawdzie termin ich odprowadzania przez gospodarstwo do budżetu nie został wprost określony w obowiązujących przepisach, niemniej jednak rozliczeń z tego tytułu powinno ono dokonywać na bieżąco, w miarę ich uzyskiwania. Odprowadzenie dochodów ze znacznym opóźnieniem w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym:

Kwota czynszu od najemców za 2003 r., w wysokości 198,8 tys. zł, została przez GP MZ odprowadzona do budżetu państwa dopiero 13 kwietnia 2004 r., a dochody z tytułu najmu za okres I półrocza 2004 r. w wysokości 27,3 tys. zł, Gospodarstwo przekazało 17 września 2004 r. Późne rozliczenie z budżetem państwa ww. dochodów Dyrektor Gospodarstwa wyjaśniał brakiem wykładni w tej kwestii, o którą gospodarstwo zabiegało od 2003 r.

W wyniku kontroli stwierdzono także przypadki (w 5 gospodarstwach pomocniczych⁸¹) ponoszenia strat na administrowaniu przez gospodarstwo nieruchomościami Skarbu Państwa, lub też niepobieranie od najemców opłat z tytułu czynszu lub kosztów eksploatacyjnych. I tak np.:

⁷⁹ m.in. w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego NIK złożonych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, które oddalone zostały przez komisję odwoławczą.

⁸⁰ ZO MF, GP UOKiK, ZOA WUW w Poznaniu,

⁸¹ ZO OUW w Opolu, ZO MUW w Warszawie, ZO LUW w Lublinie, GP WPODR w Szepietowie, CO KPRM

W latach 2003 - 2004 (I półrocze) ZO OUW w Opolu administrował 6 nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa, w których mieściły się zarówno komórki UW, jak i pomieszczenia wynajmowane przez Zakład. Do budżetu państwa Zakład odprowadzał jedynie dochody z 1 nieruchomości. Z tytułu wynajmowania powierzchni w pozostałych obiektach Zakład wykazywał straty w łącznej wysokości -121,1 tys. zł za 2003 r. i -20,2 tys. zł za I półrocze 2004 r. Wynikało to ze stosowania stawek wynajmu niższych niż koszty utrzymania oraz finansowania przez Zakład kosztów utrzymania części powierzchni użytkowanej przez UW.

W wyniku kontroli w CO KPRM stwierdzono, że administrowanie budynkiem mieszkalnym przy ul. Grzesiuka 4 w Warszawie przynosiło stratę, która w 2003 r. wyniosła 168,6 tys. zł (przy przychodach 112,8 tys. zł i kosztach 281,4 tys. zł). Jednocześnie w budynku tym zamieszkiwały osoby prywatne nie związane z Kancelarią ani z Centrum Obsługi, a 2 z 14 lokali mieszkalnych zostały wykupione na własność.

GP WPODR w Szepietowie wynajęło bez opłat czynszowych 82 m² (zmniejszone następnie do 54 m²) powierzchni w ośrodku szkoleniowym, pobierając od najemcy miesięcznie tylko 246 zł za centralne ogrzewanie. Uszczuplenia przychodów z tego tytułu za okres od stycznia 2003 roku do czerwca 2004 r. wyniosły co najmniej 7,6 tys. zł. Ponadto, od grudnia 1999 roku Gospodarstwo bez umowy i bez żadnych opłat udostępniło spółce akcyjnej pomieszczenie o powierzchni 6 m².

3.2.1.10. Nadzór i kontrola nad działalnością gospodarstw pomocniczych oraz działania podejmowane w celu minimalizacji kosztów ich funkcjonowania.

Podstawowe formy nadzoru i kontroli nad działalnością gospodarstw pomocniczych miały charakter funkcjonalny i polegały głównie na zatwierdzaniu planów finansowych, nadzorowaniu zawieranych umów, akceptowaniu sprawozdań finansowych czy też kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej dowodów księgowych. Zadania w tym zakresie realizowane były zarówno przez pracowników jednostki macierzystej jak i gospodarstw pomocniczych. Ponadto w ramach nadzoru nad działalnością gospodarstw pomocniczych, w 2003 r. i I półroczu 2004 r. pracownicy macierzystych jednostek budżetowych, przeprowadzili w 19 gospodarstwach pomocniczych (na 41 skontrolowanych) łącznie 97 kontroli gospodarki finansowej (w tym 11 audytów finansowych przeprowadzonych przez audytorów wewnętrznych jednostki macierzystej), dotyczących głównie przestrzegania zasad prowadzenia rachunkowości, prawidłowości rozliczeń finansowych umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi, prawidłowości udzielania zamówień publicznych, funkcjonowania kontroli wewnętrznej, a także w zakresie gospodarki środkami transportu oraz prawidłowości ustalania cen usług świadczonych na rzecz macierzystej jednostki budżetowej.

W 3 gospodarstwach pomocniczych (CO KPRM, GP MZ, WOI MUW w Warszawie) utworzono wyodrębnione organizacyjnie komórki (stanowiska) do spraw kontroli wewnętrznej. W 1 gospodarstwie (GP MI), mimo wymogów regulaminowych (obowiązujących od maja 2002 r.) nie zostało obsadzone stanowisko ds. kontroli wewnętrznej. System kontroli wewnętrznej w gospodarstwach budowany był głównie w ramach zakresów obowiązków zatrudnionych w nich pracowników np. kierowników gospodarstw, głównych księgowych (ich zastępców), kierowników poszczególnych komórek

organizacyjnych oraz innych pracowników upoważnionych do wykonywania czynności kontrolnych. Zakres tematyczny przeprowadzanych czynności kontrolnych obejmował najczęściej sprawy pracownicze, gospodarkę magazynową, kontrolę płac, kontrolę formalno - rachunkową dowodów księgowych, stan gotówki w kasie i prawidłowość sporządzania raportów kasowych, ewidencję środków trwałych oraz ocenę zamówień publicznych.

W 14 gospodarstwach pomocniczych⁸² (na 41 objętych kontrolą) stwierdzono brak właściwych procedur w ramach systemu wewnętrznej kontroli finansowej, o której mowa w art. 35a ustawy o finansach publicznych mimo, że zgodnie z ust. 3 tego artykułu ww. procedury (obejmujące zapewnienie odpowiedniego nadzoru oraz przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków) powinny zostać w formie pisemnej określone przez kierownika jednostki. W dwóch gospodarstwach pomocniczych (OI DUW we Wrocławiu i ZO KPUW w Bydgoszczy) właściwe procedury w ramach systemu kontroli finansowej zostały wprowadzone dopiero w 2004 r., odpowiednio w marcu i lipcu.

W wyniku kontroli stwierdzono także niepodejmowanie odpowiednich działań przez kierownika macierzystej jednostki budżetowej w związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli wewnętrznych:

Dyrektor CO KPRM nie skierował zawiadomienia o stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli wewnętrznych czynach stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na udzielaniu zamówień publicznych z naruszeniem trybu i zasad określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest popełnienie czynu polegającego na zaniechaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Inne nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej odnotowano w 2 gospodarstwach pomocniczych, tj.:

W ZO OUW w Opolu stwierdzono, że w materiałach z przeprowadzonych kontroli wewnętrznych brak było porównania stanów faktycznych z pożądanymi, o czym stanowił regulamin kontroli wewnętrznej, a ustalenia zawarte w protokołach kontroli stanowiły zazwyczaj prezentację, składanych przez osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność, oświadczeń o prawidłowych stanach. Ustalono też, że wyniki kontroli nie odzwierciedlały rzeczywistego obrazu kontrolowanego zakresu. M.in. w wyniku kontroli stanu paliwa w magazynie nie stwierdzono nieprawidłowości, podczas gdy do ewidencji magazynu nie wprowadzono znajdującego się tam paliwa o wartości 30,6 tys. zł.

W ZOA w Gorzowie Wlkp. „Instrukcja kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych w ZOA”, nie zawierała postanowień dotyczących zasad planowania kontroli oraz sposobu dokumentowania ustaleń i wyników kontroli. Skutkiem tego było przeprowadzenie tylko jednej udokumentowanej kontroli dotyczącej gospodarki finansowej ZOA.

Kontrole gospodarstw pomocniczych realizowane były także przez zewnętrzne organy kontroli – np. urzędy skarbowe lub urzędy kontroli skarbowej, przy czym tylko

⁸² GP KampNw Izabelinie i GP KarPN w Jeleniej Górze (w których procedury kontroli finansowej obowiązujące w tych gospodarstwach zostały ustalone przez dyrektorów jednostek macierzystych), CO KPRM, GP RCD w Radomiu, GP ZP w Studzieńcu, ZO KCD w Brwinowie, WZRB w Gnieźnie, ZO LUW w Lublinie, ZO OUW w Opolu, ZO WMUW w Olsztynie, ZO MUW w Warszawie, WOI MUW w Warszawie, GP ZP w Warszawie, GP WPODR w Szepletowie

w 9 gospodarstwach (spośród 41 objętych kontrolą NIK) urzędy skarbowe w latach 1999 - 2004 (półrocze) przeprowadziły łącznie 12 kontroli w zakresie wywiązywania się gospodarstw ze zobowiązań podatkowych. W 5 spośród wyżej wymienionych 9 gospodarstw urzędy skarbowe stwierdziły nieprawidłowości.

W dużej części skontrolowanych gospodarstw pomocniczych, NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez kierowników tych gospodarstw i kierowników macierzystych jednostek budżetowych w celu zwiększenia efektywności ich funkcjonowania. W szczególności działania te polegały na bieżącej analizie osiąganych przychodów i ponoszonych kosztów, co skutkowało m.in. obniżeniem kosztów użytkowania samochodów służbowych, łączności telefonicznej oraz energii elektrycznej i ciepłej (GP KamPN w Izabelinie, ZO OUW w Opolu), zmniejszeniem kosztów zatrudnienia (np. GP CMJwOZ w Krakowie, WOI TBD w Bydgoszczy, ZO MUW w Krakowie) czy też zaprzestaniem prowadzenia działalności nierentownej (np. GP ŚPN w Bodzentynie, ZO WMUW w Olsztynie). Przykładowo:

GP ŚPN w Bodzentynie zrezygnowało z prowadzenia nierentownej produkcji elementów używanych do remontów i budowy urządzeń turystycznych i zleciło prowadzenie tych prac jednostkom spoza sektora finansów publicznych po konkurencyjnych cenach.

W ZOA LUW w Gorzowie Wlkp. m.in. zmniejszono liczbę samochodów obsługujących Lubuski Urząd Wojewódzki z 31 do 20, w 3 samochodach zamontowano instalacje gazowe, zbędne garaże oraz pomieszczenia biurowe oddano do odpłatnego korzystania podmiotom zewnętrznym, a większość remontów wykonano własnymi siłami.

W ZDPG DUW we Wrocławiu zatrudnieni na przejściach granicznych pracownicy przejmowali obowiązki od pracowników odchodzących na renty bądź emerytury, natomiast pracowników zatrudnionych na stanowiskach konserwatorów zobligowano do uzyskania uprawnień elektrycznych, dzięki czemu ograniczono potrzebę zatrudniania dodatkowo elektryków.

Niezależnie od opisanych powyżej pozytywnych aspektów w zakresie podejmowanych działań zmierzających do zmniejszenia kosztów funkcjonowania gospodarstw, zdaniem NIK, niezbędnym jest ich kontynuowanie. Szczególnie dotyczy to gospodarstw o niestabilnej sytuacji finansowej. Opisane powyżej systemy kontroli zarządczej oraz stwierdzone nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu tylko w części pozwalają na dokonanie pełnej oceny w tym zakresie. Najważniejszą funkcją tych systemów jest bowiem uzyskanie przez kierownictwo racjonalnej pewności, że cele i założenia są osiągnięte. Pozwala to równocześnie na podejmowanie kompleksowych i skutecznych działań dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Zdaniem NIK, przedstawione w niniejszej informacji nieprawidłowości w zakresie działalności gospodarstw pomocniczych, w tym w szczególności dotyczące ustalania kosztów działalności i sposobu rozliczeń usług, a także prowadzenia ewidencji finansowo – księgowej i sporządzania sprawozdań budżetowych, wskazują na niedoskonałość przyjętych w gospodarstwach pomocniczych systemach

wewnętrznej kontroli finansowej, jak również nadzoru hierarchicznego sprawowanego nad ich działalnością przez macierzyste jednostki budżetowe.

3.2.2. Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez RIO w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

3.2.2.1. Prawidłowość powołania oraz zakres zadań realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze

Działalność objętych kontrolą samorządowych gospodarstw pomocniczych dotyczyła różnych dziedzin. Najczęściej realizowanymi zadaniami w tej formie organizacyjnej były zadania w zakresie: praktycznej nauki zawodu - warsztaty szkolne (11 gospodarstw), usług komunalnych oraz eksploatacji wodociągów i kanalizacji (9 gospodarstw), dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (8 gospodarstw), obsługi urzędów, w tym zarządzania nieruchomościami (7 gospodarstw), melioracji i urządzeń wodnych (4 gospodarstwa), sportu i rekreacji (3 gospodarstwa), doskonalenia zawodowego (2 gospodarstwa). Pojedyncze gospodarstwa wykonywały zadania z zakresu dowozu dzieci do szkół, gospodarki mieszkaniowej, wydawania lokalnej gazety, obsługi domu pomocy społecznej oraz organizowania imprez kulturalnych.

Wyniki kontroli w zakresie prawidłowości powołania gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych wykazały, że 9 gospodarstw, spośród 50 objętych kontrolą, utworzonych zostało z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie polegały przede wszystkim na:

- braku zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego na utworzenie gospodarstwa, czym naruszono przepisy art. 20 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (nieprawidłowość wystąpiła np. w GP przy CKP w Chojnicach⁸³, GP przy MZMiUW w Krakowie),
- braku formalnego przydzielenia nowo utworzonym gospodarstwom składników majątkowych, tj. niezgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (nieprawidłowość wystąpiła np. w GP przy WZMiUW w Białymstoku, w TCEZW w Tucholi),

⁸³ Rozwinięcie użytych w niniejszej informacji skrótów nazw skontrolowanych gospodarstw pomocniczych zawiera załącznik Nr 2 do informacji.

- nieokreśleniu przedmiotu działalności gospodarstwa, tj. niezgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (nieprawidłowość wystąpiła np. w GP przy CEZiU w Rawie Mazowieckiej, w GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim).

Ponadto 2 gospodarstwa pomocnicze (GP przy UM w Czarnej Wodzie i WMD CKP w Hajnówce) nie zostały wyodrębnione pod względem organizacyjnym z jednostki macierzystej, co jest niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wyniki kontroli wykazały jeden przypadek braku powiązania działalności gospodarstwa pomocniczego z działalnością macierzystej jednostki budżetowej. Powyższe miało miejsce w GP przy UM w Czarnej Wodzie, którego przedmiotem działalności było administrowanie składnikami majątkowymi powierzonymi gospodarstwu, prowadzenie ośrodka szkoleniowego, a także prowadzenie bazy noclegowej ośrodka szkoleniowego. W wyniku przeprowadzonej kontroli gospodarstwo pomocnicze zostało zlikwidowane.

Działalność pozostałych 49 gospodarstw jest powiązana z działalnością macierzystych jednostek budżetowych. Powiązanie to polega na wykonywaniu zadań jednostek macierzystych wynikających z przepisów prawa bądź statutu i występuje w przypadku 98% gospodarstw objętych kontrolą. Przykładem takiego powiązania jest:

- realizowanie zadań miasta w zakresie administrowania targowiskami, pobierania opłaty targowej i dochodów z majątku, naprawy dróg miejskich (KGP w Białej Podlaskiej),
- prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjno- kartograficznego, co stanowi zadanie starosty wynikające z ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (PODGiK w Grodzisku Maz.),
- zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, należące do zadań własnych gminy (ZWiK w Jędrzejowie).

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono również 3 przypadki realizowania przez kontrolowane gospodarstwa zadań wykraczających poza zakres określony w decyzjach powołujących te gospodarstwa, tj.:

- GP przy MZMiUW w Krakowie- prowadzenie obsługi inwestycyjnej odnośnie reelektryfikacji wsi, wiejskiego budownictwa kubaturowego oraz stałych składowisk odpadów,
- GP przy CKP w Bytomiu - prowadzenie kursów w zakresie teoretycznej nauki zawodu dla pracowników młodocianych,
- GP przy ŚZMiUW w Katowicach - wykonywanie uproszczonych dokumentacji technicznych w zakresie odbudowy i konserwacji cieków wodnych oraz dokonywanie uzgodnień melioracji szczegółowych.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że w 28% przypadków realizowane przez gospodarstwa pomocnicze na rzecz macierzystych jednostek budżetowych zadania mogłyby być wykonywane przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Do zadań, które można zlecić podmiotom zewnętrznym, należą np.: działalność sportowo- rekreacyjna, praktyczna nauka zawodu, administrowanie targowiskami gminnymi, konserwacja dróg, eksploatacja wodociągów i kanalizacji, utrzymanie bezpieczeństwa i czystości obiektów, organizacja i obsługa imprez kulturalnych. Jednakże tylko 14% skontrolowanych jednostek rozważało, a niekiedy zlecało wykonywanie tych zadań poza sektor finansów publicznych. W pozostałych przypadkach możliwość taka nie była rozważana, co wyjaśniano specyfiką wykonywanej działalności oraz ryzykiem wzrostu kosztów.

Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie wymogu samofinansowania określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie spełniało 16 gospodarstw (tj. 32 %). Przychody własne tych gospodarstw nie pokrywały kosztów działalności, które w wielu przypadkach były finansowane przez macierzyste jednostki budżetowe.

W ZSR CKP w Białymstoku stwierdzono fakt zaciągania kredytów bankowych na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez kierownika macierzystej jednostki budżetowej. Kredyty zaciągane były na finansowanie działalności bieżącej gospodarstwa. Z przepisów art. 48-52 ustawy o finansach publicznych, określających zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa podmioty sektora finansów publicznych wynika, że kredyty i pożyczki mogą zaciągać jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś działające w ich ramach podległe jednostki organizacyjne.

Bez podjęcia działań w celu zwiększenia przychodów własnych do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów działalności, funkcjonowanie takich gospodarstw staje się nieuzasadnione. Niespełnianie warunku samofinansowania, zgodnie z § 46 rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 29 grudnia 2000r.⁸⁴ (obowiązującym do dnia 31.12.2004r.) oraz § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 26 stycznia 2005r.⁸⁵ (obowiązującym od dnia 1 stycznia 2005r.) daje podstawę do likwidacji gospodarstwa.

W przypadku 8 % gospodarstw pomocniczych stwierdzono:

- brak powiązania z zadaniami jednostki macierzystej (np. GP przy UM w Czarnej Wodzie),

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 29 grudnia 2000r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333).

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 26 stycznia 2005r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190).

- realizowanie tych samych usług zarówno przez gospodarstwo, jak i jednostkę macierzystą, tj. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, wydawanie wypisów z tej ewidencji, prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (ROPODGK w Mikołowie),
- brak zaplecza sprzętowego i kadrowego do samodzielnego realizowania zadań, zlecanie wszystkich prac związanych z realizacją zadań podmiotom zewnętrznym na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło, wykonywanie prac z zakresu działalności gospodarstwa przez pracowników macierzystej jednostki budżetowej (np. ROPODGK w Mikołowie, GP przy ŚZMiUW, GP przy MGOK w Woźnikach).

Inne nieprawidłowości w zakresie tworzenia i organizacji gospodarstw pomocniczych polegały na:

- braku regulaminu organizacyjnego gospodarstwa (np. ZOUM w Sopocie, ZwiK w Jędrzejowie),
- niedostosowaniu statutu gospodarstwa do zakresu realizowanych zadań (np. GP „Mazur” w Szczytnie, GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim),
- braku procedur wewnętrznej kontroli finansowej, do ustalenia których zobowiązują przepisy art. 35a ustawy o finansach publicznych, braku aktualnej i kompletnej dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz wydawaniu tych regulacji dla gospodarstw przez kierowników jednostek macierzystych, co było niezgodne z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości⁸⁶ (np. ZOUMWD we Wrocławiu, PZUSP w Kielcach, WMD CKP w Hajnówce),
- przejęciu należności i zobowiązań po wcześniej istniejącym gospodarstwie pomocniczym, w tym należności i zobowiązań nieprawidłowo ustalonych, co było niezgodne z art. 20 ust. 5 ustawy o finansach publicznych (np. GP przy WZMiUW w Białymstoku),
- niepowierzeniu głównemu księgowemu obowiązków wynikających z art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (np. PZUSP w Kielcach),
- podjęciu przez kierownika macierzystej jednostki budżetowej dodatkowego zatrudnienia w gospodarstwie pomocniczym, co ze względu na wzajemną podległość służbową miało wpływ na właściwe wykonywanie nadzoru,

Sytuacja taka miała miejsce w GP WODliP w Opolu, gdzie dyrektor jednostki macierzystej został zatrudniony przez kierownika gospodarstwa na podstawie umowy o pracę z dn. 2 lutego 1998r. oraz aneksu z dn. 31 grudnia 2001r. w wymiarze ¼ etatu na stanowisku specjalisty ds. marketingu. Powyższą umowę o pracę rozwiązano z dniem 1 marca 2003r.

- pełnieniu funkcji dyrektora gospodarstwa przez dyrektora jednostki macierzystej oraz funkcji głównego księgowego przez głównego księgowego tej jednostki, co oprócz

⁸⁶ Dz. U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

pokrywania kosztów ich wynagrodzenia przez jednostkę macierzystą skutkuje brakiem możliwości właściwej kontroli nad działalnością gospodarstwa przez macierzystą jednostkę budżetową (np. WPNZ przy CKP w Głuchołazach, GP przy MGOK w Woźnikach).

Część opisanych wyżej nieprawidłowości nasuwa wątpliwości co do celu utworzenia tych gospodarstw, ze względu na brak pełnego wyodrębnienia organizacyjno- finansowego lub wykonywania tych samych czynności co jednostka macierzysta.

3.2.2.2. Ewidencja finansowo – księgowa oraz sprawozdawczość budżetowa gospodarstw pomocniczych

Kontrola w zakresie ewidencji finansowo-księgowej oraz sprawozdawczości budżetowej dotyczyła poprawności wykazywania danych w sprawozdaniach Rb-31, funkcjonowania systemu rachunkowości oraz poprawności dowodów i zapisów księgowych.

Regionalne izby obrachunkowe oceniły systemy rachunkowości oraz poprawność sporządzania sprawozdań Rb-31 w 34 gospodarstwach pomocniczych, natomiast oceny poprawności formalnej dowodów księgowych oraz zapisów mających wpływ na sprawozdawczość dokonały w 42 gospodarstwach.

Poprawność sporządzania sprawozdań Rb-31 za 2003r. i I półrocze 2004r. oceniono pozytywnie w 9 gospodarstwach, pozytywnie z zastrzeżeniami w 20, natomiast negatywnie w 5 gospodarstwach pomocniczych⁸⁷. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w powyższym zakresie polegały na ujmowaniu w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową, tj. niezgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 13 marca 2001r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸⁸, zastosowaniu nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej, tj. niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów⁸⁹, nieterminowym sporządzaniu i przekazywaniu sprawozdań, tj. niezgodnie z załącznikiem Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 13 marca 2001r.

Po przeprowadzeniu badań, z wykorzystaniem opracowanego przez NIK narzędzia informatycznego *Pomocnik kontrolera*, poprawność zapisów mających wpływ na sprawozdawczość, pozytywnie oceniono w 27 gospodarstwach, pozytywnie z zastrzeżeniami w 11, negatywnie w 4 gospodarstwach⁹⁰. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości polegały na: ujęciu danych w nieprawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. niezgodnie

⁸⁷ ZAN w Lublinie, ZW i UTG w Sitnie, GP „Mazur” w Szczytnie, GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim oraz PBGiK w Świdnicy

⁸⁸ Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.

⁸⁹ Dz. U. Nr 68, poz. 634 z późn. zm.

⁹⁰ ZO ŚCDN w Kielcach, GP „Mazur” w Szczytnie, PBGiK w Świdnicy oraz GP przy UG w Łubiance

z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r., wprowadzaniu dowodów księgowych do ksiąg rachunkowych w innych okresach sprawozdawczych niż te, których dotyczyły, czym naruszono przepis art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zaliczeniu do kosztów danego roku, kosztów dotyczących roku poprzedniego, tj. niezgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy.

Poprawność formalną dowodów księgowych oceniono pozytywnie w 17 gospodarstwach, pozytywnie z zastrzeżeniami w 15, negatywnie w 10 gospodarstwach⁹¹. Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami w tym zakresie były: brak sprawdzenia dowodów księgowych pod względem formalno- rachunkowym, brak sprawdzenia pod względem merytorycznym, niewskazanie miesiąca księgowania, brak dekretacji, czym naruszono art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto stwierdzono nieprawidłowe poprawianie błędnych zapisów w dowodach źródłowych, co było niezgodne z art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości.

Systemy rachunkowości zostały ocenione pozytywnie w 7 gospodarstwach, pozytywnie z zastrzeżeniami w 24, negatywnie w 3 gospodarstwach pomocniczych⁹². Do najczęściej powtarzających się nieprawidłowości w tym zakresie należą: niedostosowanie zakładowych planów kont do obowiązujących przepisów, brak aktualnej i kompletnej dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym brak określenia roku obrotowego i brak określenia metod wyceny aktywów i pasywów, brak określenia i przestrzegania zasad ochrony i zabezpieczenia danych księgowych, co było niezgodne z art. 10 ustawy o rachunkowości. Stwierdzono również nieprzestrzeganie przepisu art. 18 ustawy o rachunkowości poprzez niesporządzanie obrotów i sald kont syntetycznych. Ponadto, stwierdzono przypadki niepowierzenia na piśmie głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3.2.2.3. Przychody gospodarstw pomocniczych oraz rozliczenia z macierzystą jednostką budżetową z tytułu świadczonych usług

1. Przychody 50 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych w 2003r. wyniosły ogółem 74.289,1 tys. zł. Na koniec I półrocza 2004r. przychody wyniosły odpowiednio 36.025,9 tys. zł, co stanowiło ok. 47 % planu po zmianach i 49 % wykonania w 2003r.

Głównymi źródłami przychodów gospodarstw pomocniczych były:

⁹¹ MZN przy UMWM, RCKU w Pyrzycach, GP przy MZMiUW w Krakowie, ZO ŚCDN w Kielcach, PODGiK w Myślenicach, GP przy ZSG w Krakowie, KOliW w Kórniku, PBGiK w Świdnicy, ZOUMWD we Wrocławiu, Gp przy UG w Lubiance

⁹² ZW i UTG w Sitnie, GP „Mazur” w Szczytnie, GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim

- wpływy z tytułu sprzedaży usług na rzecz macierzystych jednostek budżetowych (w 2003r. wyniosły 32.296,0 tys. zł (43,5 %), w I półroczu 2004r.- 15.389,7 tys. zł (42,7%),
- wpływy z tytułu sprzedaży usług na rzecz podmiotów zewnętrznych (w 2003r.- 35.485,0 tys. zł (47,8%), w I półroczu 2004r.- 18.210,0 tys. zł(50,5%),
- dotacje otrzymywane od macierzystych jednostek budżetowych (w 2003r. ogółem wyniosły 4.189,7 tys. zł (5,6%), w I półroczu 2004r.- 1.798,1 tys. zł (5,0%).

W 2003r. największe przychody (5.641,0 tys. zł) osiągnęło GP przy ŻZMiUW w Elblągu. W kolejnych 6 gospodarstwach przychody w 2003r. kształtowały się w granicach od 3 mln zł do 5,3 mln zł (GP przy ŚZMiUW w Katowicach - 3 mln zł, WKGP w Zielonce- 3,1 mln zł, ZUK w Radomiu- 3,2 mln zł, ZOUMWD we Wrocławiu - 4,5 mln zł, ZWiK w Jędrzejowie- 4,9 mln zł, ZOUM w Łodzi 5,3 mln zł). Najliczniejszą grupę stanowiły gospodarstwa, w których wysokość przychodów nie przekroczyła 1 mln zł (58 % skontrolowanych gospodarstw), w tym 4 gospodarstwa osiągnęły przychody poniżej 100 tys. zł (GIMBUS 1 w Koźuchowie- 47,4 tys. zł, ZSP w Gorzowie Wlkp.- 89,3 tys. zł, GP przy MGOK w Woźnikach- 62,1 tys. zł, GP przy UM w Czarnej Wodzie- 35,2 tys. zł).

Przychody osiągnięte przez gospodarstwa w 2003r. były wyższe od zrealizowanych w 2002r. o 21,1 % oraz wyższe od osiągniętych w 2001r. o 57,2 %, co wskazuje na występowanie stałej tendencji wzrostowej przychodów. Przy czym w poszczególnych gospodarstwach w kolejnych latach okresu 2001-2003 stały wzrost przychodów występował w 12 spośród 50 skontrolowanych gospodarstw pomocniczych. Natomiast w 8 gospodarstwach pomocniczych w latach 2001- 2003 występował systematyczny spadek realizowanych przychodów. W pozostałych gospodarstwach kierunki zmian osiągniętych przychodów nie wykazywały stałej tendencji.

Sprzedaż usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej w 2003r. wyniosła ogółem 32.296,0 tys. zł i w 15 gospodarstwach stanowiła źródło ponad 50% przychodów. Udział tej sprzedaży w przychodach gospodarstw w 2003r. wynosił:

- 100 % w 2 gospodarstwach (ZOT MODGiK w Opolu oraz ZOUM w Łodzi),
- od 92,8 % do 99,9 % w 6 gospodarstwach,
- od 70,5 % do 81,5 % w 5 gospodarstwach,
- od 57,4 % do 59 % w 2 gospodarstwach.

W pozostałych 35 gospodarstwach udział sprzedaży na rzecz macierzystej jednostki budżetowej nie przekraczał 38,6 % przychodów, w tym 10 gospodarstw nie uzyskało przychodów z tego tytułu (m. in. WKGP w Zielonce, RCKU w Pyrzycach, GGRK w Białobrzegach).

2. W 2003r. przychody z tytułu otrzymanych dotacji w objętych kontrolą gospodarstwach wyniosły ogółem 4.189,7 tys. zł. W I półroczu 2004r. przychody z tego tytułu wyniosły 1.798,1 tys. zł, co stanowiło 5,0 % przychodów.

Największe wpływy z tytułu dotacji w porównaniu do przychodów ogółem uzyskało gospodarstwo pomocnicze ZOUM w Sopocie (w 2003r.- 755,6 tys. zł, co stanowiło 94,7 % przychodów, w I półroczu 2004r. 290,3 tys. zł, co stanowiło 93,5 % przychodów). Tak duży udział dotacji w przychodach świadczy o finansowaniu działalności gospodarstwa prawie wyłącznie ze środków budżetu j.s.t.

W 10 gospodarstwach przychody z otrzymanych dotacji w latach 2003- 2004 kształtowały się na poziomie od 0,1 % (ZUK w Radomiu) do 46,6 % (WKGP w Zielonce) przychodów ogółem. Pozostałe 39 gospodarstw pomocniczych w kontrolowanym okresie nie uzyskiwało dotacji od jednostek macierzystych.

3. Stan należności skontrolowanych gospodarstw na koniec 2003r. wynosił łącznie 4.939,4 tys. zł i był wyższy od stanu należności na koniec 2002r. i 2001r. odpowiednio: o 1,1 % i 57,3 %. Na koniec I półrocza 2004r. stan należności wyniósł 6.384,7 tys. zł.

Należności wymagalne na koniec 2003r. wyniosły 2.675,9 tys. zł i były o 8,9 % wyższe od należności występujących na koniec 2002r. oraz o 41,1 % wyższe od stanu należności na koniec 2001r. Na koniec I półrocza 2004r. stan należności wymagalnych wynosił 3.214,3 tys. zł i był wyższy od stanu na dzień 31.12.2003r. o 20,1 %. Duży wzrost stanu należności wymagalnych wynika z nieprowadzenia bądź nieskutecznego prowadzenia czynności windykacyjnych.

Największy udział w strukturze należności wymagalnych miały należności od podmiotów zewnętrznych. Na koniec 2003r. stanowiły one 2.661,4 tys. zł, tj. 99,5% należności wymagalnych ogółem, natomiast na koniec 2002r. i 2001r. odpowiednio: 99,9% oraz 89,3% należności.

Relacja należności wymagalnych do przychodów ogółem w kolejnych latach okresu 2001-2003 kształtowała się na podobnym poziomie i wynosiła za poszczególne lata: 4,1%, 4,1% i 3,7%.

Należności wymagalne od macierzystych jednostek budżetowych na koniec 2003r. wyniosły ogółem 14,5 tys. zł i wystąpiły w 2 gospodarstwach:

- ZUK w Radomiu- 0,3 tys. zł,
- KGP w Białej Podlaskiej- 14,2 tys. zł.

Na dzień 30.06.2004r. należności wymagalne od macierzystych jednostek budżetowych wyniosły ogółem 76,7 tys. zł i wystąpiły w 3 gospodarstwach:

- ZUK w Radomiu- 12,4 tys. zł,
- KGP w Białej Podlaskiej- 35,5 tys. zł,
- GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim - 28,8 tys. zł.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że przypadki odraczania należności wystąpiły w 7 gospodarstwach pomocniczych. Główną przyczyną odraczania należności były względy społeczne i gospodarcze, trudna sytuacja finansowa dłużników.

Umarzanie należności miało miejsce w 12 spośród 50 gospodarstw. Łączna kwota umorzonych należności w 2003r. i I półroczu 2004r. wyniosła 82,5 tys. zł. Jako główne przyczyny umarzania należności podawano: trudną sytuację finansową dłużników, brak możliwości ustalenia dłużnika, śmierć dłużnika oraz nieegzekwowanie należności z uwagi na wyższe koszty postępowania egzekucyjnego od kwoty należności.

4. Spośród 50 objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych w 21 określone zostały zasady rozliczeń z macierzystą jednostką budżetową z tytułu świadczonych usług. W pozostałych 29 gospodarstwach brak dokumentu określającego te zasady wynikał bądź z nieświadczania usług na rzecz jednostek macierzystych, bądź spowodowany był stosowaniem zasad nie ujętych w żadnym dokumencie. Nieprawidłowości w zakresie braku zasad rozliczeń z macierzystą jednostką budżetową stwierdzono m. in. w następujących gospodarstwach:

- *WKGP w Zielonce* - W okresie objętym kontrolą nie zostały ustalone zasady rozliczeń pomiędzy gospodarstwem a jednostką macierzystą, mimo świadczenia usług na rzecz tej jednostki. Umowa na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków została zawarta dopiero w trakcie trwania kontroli i obowiązuje od 01.09.2004r. W związku z powyższym za okres od powstania gospodarstwa, tj. od 01.04.2002r. do dnia 31.08.2004r. gospodarstwo nie obciążało Urzędu Miasta (jednostki macierzystej) za świadczone usługi.

- *GP przy CKP w Bytomiu* - Nie ustalono zasad rozliczeń w zakresie usług świadczonych przez gospodarstwo na rzecz macierzystej jednostki budżetowej, ponieważ uznano gospodarstwo za integralną część jednostki. W związku z powyższym gospodarstwo nie obciążało jednostki macierzystej za świadczenie usług w zakresie praktycznego szkolenia młodzieży.

- *GP przy MGOK w Woźnikach* - Nie określono zasad rozliczeń z jednostką macierzystą z tytułu świadczonych usług. Kalkulacje cen zatwierdzane były przez dyrektora gospodarstwa, który był jednocześnie dyrektorem macierzystej jednostki budżetowej. W związku z tym gospodarstwo pomocnicze nie planowało i nie realizowało przychodów z tytułu świadczenia usług na rzecz jednostki macierzystej w zakresie samodzielnego organizowania imprez kulturalnych oraz obsługi imprez kulturalnych organizowanych przez MGOK w zakresie zakwaterowania i wyżywienia.

Ponadto wyniki kontroli wykazały, że w 17 gospodarstwach pomocniczych sprzedaż usług na rzecz macierzystych jednostek budżetowych nie była dokonywana po kosztach własnych, tj. niezgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, np.:

- *GP przy MZMiUW w Krakowie* - Koszt własny wykonania usług na rzecz MZMiUW skalkulowany został przez gospodarstwo jako koszt osobowy, obejmujący: wynagrodzenie poszczególnych pracowników zatrudnionych w gospodarstwie związanych z wykonaniem tych usług oraz 15 % kosztów ogólnych, liczony z kwoty rocznego kosztu osobowego wraz z pochodnymi od wynagrodzeń. Koszty ogólne są więc szacunkiem a nie faktycznie ponoszonymi kosztami. W związku z tym usługi na

rzecz jednostki macierzystej w niektórych przypadkach wykonywane były poniżej kosztów własnych, w innych z zyskiem.

- *GGRK w Białobrzegach* - Do sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej stosowano ceny takie, jak dla wszystkich odbiorców, czyli wynikające z kalkulacji zatwierdzonej uchwałą Rady Gminy, tzn. powyżej kosztów własnych.

- *GP przy ZSG w Krakowie* - Gospodarstwo pomocnicze nie posiada dokumentacji wskazującej, że sprzedaż wyrobów i usług gastronomicznych na rzecz jednostki macierzystej została dokonana po kosztach własnych, nie opracowano kalkulacji kosztów. Gospodarstwo nie prowadzi również ewidencji sprzedaży na rzecz jednostki macierzystej.

Oдноśnie zaliczek udzielanych przez macierzyste jednostki budżetowe na poczet świadczonych usług najpoważniejszą nieprawidłowość stwierdzono w ZOUMWK-P w Toruniu. Nieprawidłowość polegała na potraktowaniu otrzymanej w I półroczu 2004r. zaliczki od jednostki macierzystej w wysokości 120 000 zł jako przychodu. Konsekwencją tego było błędne wyliczenie wyniku finansowego za I kwartał 2004r.

5. Inne nieprawidłowości w zakresie realizacji przychodów dotyczyły przede wszystkim:

- planowania lub ewidencjonowania przychodów bez podziału na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej, czym naruszono § 40 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 29 grudnia 2000r. w sprawie szczegółowych gospodarki finansowej (...) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (np. PODGiK w Myślenicach, ZSP w Gorzowie Wlkp.),
- zaliczania do przychodów gospodarstwa pobranych środków stanowiących dochody budżetu j.s.t. z tytułu opłat adiacenckich, czym naruszono przepisy art. 144 ust. 1 i 148 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami⁹³ w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹⁴ (WKGP w Zielonce),
- braku działań na rzecz windykacji należności, niewysyłanie wezwań do zapłaty, nienaliczanie odsetek z tytułu nieterminowej płatności (np. KP „Delfin” w Rzeszowie, GP przy MZMiUW w Krakowie, GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim).

3.2.2.4. Wydatki gospodarstw pomocniczych

1. Wydatki stanowiące koszty działalności 50 objętych kontrolą gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych w 2003r. wyniosły ogółem 73.173,2 tys. zł. Na koniec I półrocza 2004r. wydatki wyniosły 34.995,0 tys. zł, co stanowiło 45 % planu po zmianach i 48 % wykonania w 2003r.

⁹³ Dz.U. z 2000r. Nr 46, poz. 543 ze zm.

⁹⁴ Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.

W 2003r. największe wydatki (5.533,0 tys. zł) zrealizowało GP przy ŻZMiUW w Elblągu. W kolejnych 4 gospodarstwach wydatki w 2003r. kształtowały się w granicach od 3,2 mln zł do 5,3 mln zł (ZUK w Radomiu- 3,2 mln zł, ZOUMWD we Wrocławiu - 4,5 mln zł, ZWiK w Jędrzejowie- 4,6 mln zł, ZOUM w Łodzi 5,3 mln zł).

Najliczniejszą grupę stanowiły gospodarstwa, w których wysokość wydatków nie przekroczyła 1 mln zł (58 % skontrolowanych gospodarstw), w tym 4 gospodarstwa poniosły wydatki poniżej 100 tys. zł (ZSP w Gorzowie Wlkp.- 90,2 tys. zł, GP przy MGOK w Woźnikach- 61,2 tys. zł, GIMBUS 1 w Koźuchowie- 43,6 tys. zł, GP przy UM w Czarnej Wodzie- 33,6 tys. zł).

Wydatki poniesione przez skontrolowane gospodarstwa w 2003r. były wyższe od zrealizowanych w 2002r. o 20,6 %, w 2001r. o 56,1%. W kolejnych latach okresu 2001-2003 stała tendencja wzrostowa występowała w 19 gospodarstwach pomocniczych. Natomiast w 10 w latach 2001- 2003 nastąpił spadek realizowanych wydatków stanowiących koszty działalności. W pozostałych gospodarstwach realizowane wydatki kształtowały się w sposób zróżnicowany, bez stałej tendencji.

2. W strukturze zrealizowanych wydatków gospodarstw największy udział miały wydatki ewidencjonowane w § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników”. Łączna wartość w 49 gospodarstwach w 2003r. i I półroczu 2004r. wyniosła odpowiednio: 23.417,7 tys. zł i 11.870,2 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem stanowił: 32,9% i 34,9%.

W jednym gospodarstwie pomocniczym (GIMBUS 1 w Koźuchowie) nie wystąpiły wydatki z tytułu wynagrodzeń, ze względu na niezatrudnianie pracowników na podstawie umów o pracę (zawierano umowy zlecenia). Ponadto:

- w 36 gospodarstwach wśród największych wydatków znalazły się wydatki na zakup usług pozostałych (§ 4300), które zrealizowano w wysokości ogółem 12.013,7 tys. zł w 2003r. (co stanowiło 16,9% wydatków ogółem) i 5.513,1 tys. zł w I półroczu 2004r. (tj. 16,2% wydatków ogółem);
- w 40 gospodarstwach wśród największych wydatków znalazły się wydatki na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) w łącznej kwocie 10.020,0 tys. zł w 2003r. (tj. 14,1% wydatków ogółem) oraz 4.742,8 tys. zł (13,9% wydatków ogółem).

3. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, czym naruszono przepis art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W 2003r. przekroczenia te wystąpiły w 17 gospodarstwach, na łączną kwotę 2.131,1 tys. zł. i spowodowane były głównie niedokonywaniem na bieżąco zmian w planach finansowych gospodarstw pomocniczych. Największe przekroczenia planu wydatków wystąpiły:

- w GP przy ŻZMiUW w Elblągu- 817,7 tys. zł,
- w ZZNWZ w Szczecinie - 307,3 tys. zł,
- w KGP w Białej Podlaskiej- 247,2 tys. zł.

W I półroczu 2004r. przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych stwierdzono w 4 gospodarstwach pomocniczych na łączną kwotę 34,9 tys. zł. Największe przekroczenia planu wydatków wystąpiły w GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim. Kwota przekroczenia wyniosła 28,6 tys. zł.

W przypadku 11 gospodarstw, w których łączna kwota przekroczeń wydatków była wyższa od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, skierowane zostały zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

4. W ramach wydatków gospodarstw pomocniczych kontrolą objęto również stosowanie procedur udzielania i realizacji zamówień publicznych. Naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych⁹⁵ stwierdzono w 22 gospodarstwach pomocniczych i dotyczyły one przede wszystkim:

- udzielania zamówień publicznych z pominięciem procedur określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, nieprawidłowość stwierdzona w 11 gospodarstwach, np. GP przy UG w Łubiance- zakup oleju napędowego na łączną kwotę 60.182,62 zł w okresie od 01.01.2003r. do 31.12.2003r., KGP w Białej Podlaskiej- zakup usługi wywozu nieczystości stałych z targowisk miejskich o wartości przekraczającej rocznie równowartość 6 tys. euro;
- braku w ogłoszeniach o przetargach lub zaproszeniach do składania ofert wszystkich informacji wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych; nieprawidłowość stwierdzona w 5 gospodarstwach, np. WKGP w Zielonce, GP „Mazur” w Szczytnie;
- niezawierania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wszystkich informacji wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych; nieprawidłowość stwierdzona w 3 gospodarstwach: ZOUMWK-P w Toruniu, KGP w Białej Podlaskiej, GP „Mazur” w Szczytnie;
- nieegzekwowania od oferentów niezbędnych oświadczeń bądź dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu; nieprawidłowość stwierdzona w 2 gospodarstwach: ZOUM w Łodzi, ZOUMWD we Wrocławiu;

⁹⁵ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm) oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze.

- zawierania umów na okres dłuższy niż 3 lata bez wymaganej zgody Prezesa UZP; nieprawidłowość stwierdzona w 2 gospodarstwach: GGRK w Białobrzegach, ZO ŚCDN w Kielcach.

Ponadto kontrole wykazały inne, pojedyncze przypadki nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, np.:

- zastosowanie trybu negocjacji bez ogłoszenia, mimo braku okoliczności uzasadniających jego zastosowanie (art. 62 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych),
- ustalenie wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy od wartości netto (art. 150 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 pkt 1 oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych), nieustalenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy w postępowaniu o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro (§ 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie zabezpieczenia należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne⁹⁶),
- skierowanie zapytania o cenę do 3 dostawców, zamiast do 4 (art. 67 ustawy z 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych).

Nieprawidłowości stwierdzone w powyższym zakresie były w głównej mierze wynikiem nieznajomości lub błędnej interpretacji obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w udzielaniu zamówień publicznych skierowano 7 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

5. Stan zobowiązań skontrolowanych gospodarstw na koniec 2003r. wynosił łącznie 8.444,6 tys. zł i był wyższy od stanu zobowiązań na koniec 2002r. i 2001r. odpowiednio: o 7,6 % i 41,4 %. Na koniec I półrocza 2004r. stan zobowiązań wyniósł 6.857,6 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne gospodarstw pomocniczych na koniec 2003r. wyniosły 689,5 tys. zł i były o 26,0 % niższe od zobowiązań występujących na koniec 2002r. oraz o 30,1 % niższe od stanu zobowiązań na koniec 2001r. Na koniec I półrocza 2004r. stan zobowiązań wymagalnych wynosił 1.243,1 tys. zł i był wyższy od stanu na dzień 31.12.2003r. o 80,3%. Największy udział w strukturze zobowiązań wymagalnych w 2003r. miały zobowiązania z tytułu:

- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210)- 261,7 tys. zł, tj. 38,0%,
- zakupu usług pozostałych (§ 4300)- 226,8 tys. zł, tj. 32,9%,
- zakupu energii (§ 4260)- 77,7 tys. zł, tj. 11,3%,

⁹⁶ Dz. U. Nr 115, poz. 1002

- podatku od nieruchomości (§ 4480)- 27,1 tys. zł, tj. 3,9%.

Największy udział w strukturze zobowiązań wymagalnych w I półroczu 2004r. miały zobowiązania z tytułu:

- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210)- 389,1 tys. zł, tj. 31,3%,
- zakupu energii (§ 4260)- 238,9 tys. zł, tj. 19,2%,
- zakupu usług pozostałych (§ 4300)- 220,6 tys. zł, tj. 17,7%,
- podatku od nieruchomości (§ 4480)- 207,0 tys. zł, tj. 16,7%.

Relacja zobowiązań wymagalnych do wydatków ogółem w kolejnych latach okresu 2001-2003 uległa zmniejszeniu i wynosiła za poszczególne lata: 2,2%, 1,6% i 1,0%.

Na koniec 2003r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły w 30 kontrolowanych jednostkach, natomiast na dzień 30.06.2004r.- w 29 jednostkach.

Jako główną przyczynę powstania zobowiązań wymagalnych w pozostałych jednostkach kierownictwo gospodarstw wskazywało brak środków na rachunkach bankowych spowodowane najczęściej mniejszymi niż planowane przychodami. Innymi, często podawanymi przyczynami były: przeoczenie, niedochowanie należytej staranności lub brak kontroli terminowości regulowania zobowiązań ze strony głównego księgowego.

Zobowiązań wymagalnych nie uregulowano do dnia kontroli w 11 gospodarstwach pomocniczych, głównie ze względu na brak środków finansowych.

Inne nieprawidłowości w zakresie zobowiązań dotyczyły przede wszystkim błędnego wykazywania zobowiązań w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-31, niesporządzania sprawozdań Rb-Z bądź niewłaściwego klasyfikowania zobowiązań według paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Ponadto kontrole wykazały nieprawidłowości dotyczące ponoszenia odsetek od nieterminowego regulowania zobowiązań. Odsetki te w 2003r. wyniosły łącznie 67,5 tys. zł w 15 gospodarstwach, natomiast w I półroczu 2004r. –16,2 tys. zł. w 12 gospodarstwach.

Największe koszty odsetek w 2003r. (35,5 tys. zł) poniósł ZSP w Gorzowie Wlkp. z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec ZUS. W I półroczu 2004r. największe koszty odsetek (5,6 tys. zł) poniósł ZWiK w Jędrzejowie, z tytułu nieterminowej wpłaty podatku od nieruchomości.

W przypadku ZAN w Lublinie, gdzie w latach 2003-2004 uszczuplono środki publiczne o kwotę 10,5 tys. zł wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w regulowaniu zobowiązań wobec kontrahentów, skierowane zostało zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych.

6. Ponadto, w zakresie realizacji wydatków stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na nieprawidłowym naliczaniu bądź niewypłacaniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nieodprowadzaniu bądź nieterminowym odprowadzaniu odpisów środków ZFŚS na wyodrębniony rachunek bankowy oraz ponoszenie kosztów gospodarstwa przez jednostkę macierzystą bądź kosztów jednostki macierzystej przez gospodarstwo pomocnicze.

3.2.2.5. Inwestycje realizowane na rzecz gospodarstw pomocniczych

1. W okresie objętym kontrolą inwestycje realizowane były na rzecz: 21 gospodarstw pomocniczych w 2001r., 25 gospodarstw w latach 2002- 2003 oraz 23 gospodarstw w I półroczu 2004 r.

Łączna wartość tych inwestycji w poszczególnych latach wyniosła: w 2001r.- 393,7 tys. zł (cała kwota stanowiła koszty zakupów środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych), w 2002r.- 1.101,1 tys. zł (koszty inwestycji budowlanych wyniosły 818,8 tys. zł, koszty zakupów środków trwałych- 282,3 tys. zł), w 2003r.- 3.431,8 tys. z (koszty inwestycji budowlanych wyniosły 2.994,1 tys. zł, koszty zakupów środków trwałych- 437,7 tys. zł), w I półroczu 2004r.- 192,0 tys. zł (koszty inwestycji budowlanych -124,1 tys. zł, koszty zakupów środków trwałych- 67,9 tys. zł).

2. Inwestycje realizowane na rzecz gospodarstw pomocniczych finansowane były głównie ze środków macierzystych jednostek budżetowych. W 2001r. środki te stanowiły 75,2 % ogólnych kosztów inwestycji, w 2002r.- 83,3%, w 2003r.- 95,4%, w I półroczu 2004r.- 72,5%.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że w 8 gospodarstwach pomocniczych inwestycje prowadzone były samodzielnie, a koszty tych inwestycji pokrywane były ze środków własnych.

3. Efektem rzeczowym inwestycji prowadzonych w 2003r. oraz I półroczu 2004r. był przede wszystkim sprzęt biurowy (komputery z oprogramowaniem, drukarki, kserokopiarki), a także zakup sprzętu specjalistycznego, związanego z przedmiotem działalności poszczególnych gospodarstw, np. pomp głębinowych w gospodarstwach zajmujących się eksploatacją wodociągów, frezarki w warsztatach szkolnych, odkurzacza dna basenu na pływalniach.

Inwestycje budowlane w kontrolowanym okresie prowadzone były w dwóch gospodarstwach zajmujących się eksploatacją wodociągów i kanalizacji. W 2003r. 100% kosztów inwestycji budowlanych stanowiły koszty budowy kanalizacji sanitarnej oraz wodociągów, poniesione na rzecz WKGP w Zielonce (818,8 tys. zł). W I półroczu 2004 r.

koszty inwestycji budowlanych dotyczyły: remontu hydroforni w ZW i UTG w Sitnie (9,3 tys. zł) oraz budowy kanalizacji sanitarnej i wodociągów w WKGP w Zielonce (114,8 tys. zł).

3.2.2.6. Wykorzystanie dotacji budżetowych

1. W 2003r. i I połowie 2004r. dotacje budżetowe od jednostek macierzystych otrzymywało 11 gospodarstw pomocniczych. Ogólna kwota dotacji w 2003r. wyniosła 4.189,7 tys. zł (co stanowiło 5,6% ich przychodów ogółem), natomiast w I połowie 2004r. – 1.798,1 tys. zł (co stanowiło 5,0% przychodów).

Największy udział dotacji w przychodach ogółem stwierdzono w gospodarstwie pomocniczym – ZOUM w Sopocie (w 2003r.- 755,6 tys. zł, co stanowiło 94,7 % przychodów, w I półroczu 2004r. - 290,3 tys. zł - 93,5 % przychodów). Jak wynika z powyższych danych, działalność tego gospodarstwa finansowana jest niemalże w całości ze środków macierzystej jednostki budżetowej.

Najmniejszy udział dotacji w przychodach ogółem wystąpił w ZUK w Radomiu i wyniósł 1,3 tys. zł (w 2003r.), co stanowiło 0,1% przychodów tego gospodarstwa. Pozostałe 39 gospodarstw pomocniczych w kontrolowanym okresie nie uzyskiwało dotacji od jednostek macierzystych.

W latach 2001- 2003 stały wzrost kwot uzyskiwanych dotacji budżetowych wystąpił w 4 gospodarstwach pomocniczych, stały spadek stwierdzono w jednym gospodarstwie, również w jednym gospodarstwie wysokość dotacji nie uległa zmianie.

Plan dotacji na 2004r. wzrósł w porównaniu do wykonania z 2003r. w 4 gospodarstwach, pozostał na tym samym poziomie w jednym gospodarstwie oraz zmalał w 6 gospodarstwach.

2. Otrzymane przez gospodarstwa pomocnicze dotacje budżetowe przeznaczone były na działalność statutową gospodarstw, np. dofinansowanie sprzedaży 1 m³ wody i odbioru 1 m³ ścieków, dofinansowanie kosztów utrzymania targowisk miejskich, dopłatę do egzemplarza wydawanej gazety lokalnej, dofinansowanie pływalni na lekcje wychowania fizycznego dla dzieci i młodzieży z placówek oświatowych miasta, dofinansowanie kosztów administrowanej przez gospodarstwo powierzchni nieruchomości.

Nieprawidłowości w zakresie sporządzania i przekazywania jednostce macierzystej sprawozdań i rozliczeń z wykorzystania dotacji, zwrotu niewykorzystanych środków oraz kalkulowania stawek jednostkowych dotacji stwierdzono w następujących gospodarstwach:

- *WKGP w Zielonce* - Gospodarstwo zobowiązane było przedkładać kwartalne rozliczenia wykorzystania dotacji. Stwierdzono przypadki nieterminowego sporządzania i przekazywania rozliczeń dotacji do macierzystej jednostki budżetowej. Ustalono również, że koszty sprzedaży

wody i odbioru ścieków wykazane w niektórych rozliczeniach za 2003r. były niezgodne z ewidencją księgową. Niezgodność powyższą tłumaczono sporządzaniem rozliczeń na podstawie danych wynikających z nie zamkniętych ksiąg rachunkowych. Różnice powstały w wyniku korekt dokonanych w księgach rachunkowych po sporządzeniu rozliczeń. Rozliczenia sporządzane były narastająco, a opisane różnice zostały ostatecznie skorygowane w rozliczeniu rocznym i na koniec 2003r. nie spowodowały skutku finansowego. Ponadto ustalono, że niewykorzystaną dotację za 2003r. zwrócono do budżetu jednostki macierzystej w nieprawidłowej wysokości. Niewykorzystana dotacja wyniosła 341.232 zł i została pomniejszona o wpłaconą część zysku za 2003r. (tj. o 210.056 zł). Do budżetu jednostki macierzystej zwrócono środki w wysokości 131.176 zł. Poza tym wyniki kontroli wykazały, że dotacja przyznawana była w ogólnej kwocie, bez określenia stawek jednostkowych, co było niezgodne z art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁹⁷.

- *ZW i UTG w Sitnie* - Gospodarstwo pomocnicze nie sporządzało i nie przekazywało do macierzystej jednostki budżetowej rozliczenia z wykorzystania dotacji. Nie dokonywano też zwrotu do budżetu niewykorzystanej części dotacji.
- *GP „Mazur” w Szczytnie* - W jednostce nieprawidłowości polegały na braku określenia wysokości stawek jednostkowych dotacji. W gospodarstwie tym praktyka ustalania stawek jednostkowych dotacji przedmiotowych polegała na tym, że przewidywaną kwotę dotacji dzielono np. przez liczbę m² powierzchni administrowanej przez gospodarstwo bądź przez ilość zatrudnionych osób, w wyniku czego ustalano stawkę jednostkową.

3. Wykorzystanie dotacji było przedmiotem kontroli macierzystych jednostek budżetowych w 3 gospodarstwach pomocniczych, w tym:

- *w WKGP w Zielonce*- kontrolę przeprowadziła Komisja Rewizyjna Rady Miasta Zielonka. Kontrola wykazała nieszczelne systemy wodno-kanalizacyjne, powodujące straty 500 tys. zł rocznie oraz nieprzejrzyste zasady przyznawania, sposób rozdysponowania i wysokość kwot dotacji przedmiotowej. Komisja przedstawiła m.in. wniosek, aby skonkretyzować cele dotacji przedmiotowej jako dopłaty do taryf i przedstawić w formie projektu uchwały dla Rady Miasta,
- *w ZOUM w Łodzi*- kontrola przeprowadzona została przez Departament Kontroli Urzędu Marszałkowskiego. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na błędnej klasyfikacji otrzymanych środków dotacji.

3.2.2.7. Zatrudnienie oraz koszty wynagrodzeń

1. Łączna kwota kosztów wynagrodzeń w skontrolowanych gospodarstwach w okresie 2001-2003 i I półroczu 2004r. wyniosła odpowiednio: 17.709,2 tys. zł (930,5 etatu), 20.608,9 tys. zł (1.050,9 etatu), 24.825,7 tys. zł (1.168,7 etatu) i 11.487,4 tys. zł (1.167,8 etatu).

Koszty te w poszczególnych latach 2001-2003 ulegały zmianom. Stały wzrost zanotowano w 23, a stały spadek w 6 gospodarstwach.

Najczęściej stwierdzanymi przyczynami wzrostu kosztów wynagrodzeń były: wzrost zatrudnienia, podwyżki płac, wypłaty nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop oraz zmiany regulaminów wynagrodzeń i premiowania.

⁹⁷ Zgodnie z art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla gospodarstw pomocniczych, kalkulowane według stawek jednostkowych.

Przeciętne zatrudnienie w kontrolowanych gospodarstwach pomocniczych w latach 2001-2003 i I półroczu 2004r. wyniosło odpowiednio: 18,6 etatu, 21 etatów, 23,4 etatu i 23,4 etatu.

Przeciętne zatrudnienie wzrosło w 18 gospodarstwach pomocniczych, zmalało w 14 oraz pozostało na tym samym poziomie w 5 gospodarstwach. W 12 gospodarstwach stan zatrudnienia w kolejnych latach objętych kontrolą nie wykazywał stałej tendencji.

W jednym gospodarstwie nie zatrudniano pracowników na podstawie umów o pracę. Sytuacja taka wystąpiła w gospodarstwie pomocniczym GIMBUS 1 w Koźuchowie, zajmującym się dowozem uczniów do szkoły. Osoby prowadzące obsługę gospodarstwa, w tym kierownik, główny księgowy oraz kierowca zatrudnieni są w jednostce macierzystej. Na podstawie umowy zlecenia w gospodarstwie zatrudnieni są: opiekunka uczniów oraz kierowca autobusu w trakcie wykonywania dodatkowych kursów.

2. W latach 2001-2003 przeciętne miesięczne wynagrodzenie w objętych kontrolą gospodarstwach wzrastało i wynosiło odpowiednio: 1.496,8 zł, 1.835,0 zł i 1.843,4 zł. W I półroczu 2004r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie zmalało do kwoty 1.694,9 zł.

W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w macierzystych jednostkach budżetowych wzrastało i wynosiło odpowiednio: 2.379,4 zł, 2.434,5 zł, 2.513,7 zł i 2.518,4 zł.

Stały wzrost przeciętnego wynagrodzenia odnotowano w 8 gospodarstwach pomocniczych w okresie od 2001r. do końca I połowy 2004r., natomiast stały spadek w 4 gospodarstwach. Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniósł 1.100 zł i wystąpił w ROPODGK w Mikołowie, gdzie w 2001r. wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 800 zł, natomiast w I półroczu 2004r. wzrosło do kwoty 1900 zł.

3. W 2003r. umowy zlecenia oraz umowy o dzieło zawierane były w 42 gospodarstwach, w tym z pracownikami jednostki macierzystej – w 28 oraz z własnymi pracownikami – w 16. Natomiast w I półroczu 2004r. umowy zlecenia oraz umowy o dzieło zawierane były w 36 gospodarstwach, w tym z pracownikami jednostki macierzystej – w 26 oraz z własnymi pracownikami – w 11 gospodarstwach.

Ogólne koszty poniesione przez kontrolowane gospodarstwa w latach 2001-2002 z tytułu zawierania powyższych umów wyniosły odpowiednio: 2.824,3 tys. zł (co w relacji do wynagrodzeń ogółem stanowiło 15,9%) oraz 3.305,2 tys. zł (czyli 16,0% wynagrodzeń ogółem).

W 2003r. wydatki gospodarstw pomocniczych związane z umowami zleceń i o dzieło wyniosły ogółem 3.681,5 tys. zł (tj. 14,8% wynagrodzeń), z czego:

- 499,7 tys. zł stanowiły koszty obsługi umów zawartych z pracownikami gospodarstw (tj. 2,0% wynagrodzeń),
- 603,0 tys. zł stanowiły koszty obsługi umów zawartych z pracownikami macierzystej jednostki budżetowej (tj. 2,4% wynagrodzeń ogółem),
- 2.578,8 tys. zł stanowiły koszty pozostałych umów (tj. 10,4% wynagrodzeń ogółem).

W I półroczu 2004r. koszty gospodarstw pomocniczych związane z zawarciem umów zleceń i o dzieło wyniosły ogółem 972,1 tys. zł (tj. 8,5% wynagrodzeń ogółem).

4. Wyniki kontroli wykazały, że w 2003r. oraz w I półroczu 2004r. w poniższych 3 gospodarstwach pomocniczych koszty zawartych umów zlecenia i o dzieło przekraczały koszty wynagrodzeń z tytułu umów o pracę:

- *GIMBUS 1 w Kozuchowie* – w 2003r. koszty z ww. tytułu wyniosły 13,9 tys. zł, w I półroczu 2004r. – 6,6 tys. zł, natomiast koszty wynagrodzeń z tytułu umów o pracę nie były ponoszone, co opisano powyżej;
- *ZSP w Gorzowie Wlkp.* – w 2003r. koszty z tytułu umów zlecenia i o dzieło wyniosły 32,0 tys. zł i były wyższe od wynagrodzeń o 140,6%, a w I półroczu 2004r. koszty z tytułu umów zlecenia i o dzieło wyniosły 16,3 tys. zł i były wyższe od wynagrodzeń o 154,7%;
- *GP przy SZMiUW w Katowicach* – w 2003r. koszty z tytułu umów zlecenia i o dzieło wyniosły 1.917,5 tys. zł i były wyższe od wynagrodzeń o 254,6%, natomiast w I półroczu 2004r. wyniosły 259,6 tys. zł i były wyższe od kosztów wynagrodzeń o 25,4%.

Jako przyczyny zawierania umów zlecenia i o dzieło z pracownikami macierzystych jednostek budżetowych wskazywano głównie brak niezbędnych kwalifikacji i uprawnień przez pracowników gospodarstwa do wykonania określonych zadań (np. wykonanie kosztorysów na roboty remontowe, wykonanie dokumentacji projektowej, prowadzenie prawnej obsługi gospodarstwa), zastępowanie pracowników gospodarstwa w związku z ich nieobecnością spowodowaną chorobą lub urlopem, konieczność przeprowadzenia szkoleń i kursów dla pracowników gospodarstwa, racjonalizacja wydatków poprzez zlecenie prowadzenia spraw kadrowych lub sprzątnięcia osobom zatrudnionym w jednostkach macierzystych.

Główną przyczyną zawierania umów zlecenia i o dzieło z własnymi pracownikami była konieczność wykonania przez nich dodatkowych zadań wykraczających poza zakres ich obowiązków lub wykonania czynności poza godzinami pracy, np. usunięcie awarii, obsługa imprez organizowanych w dni wolne od pracy lub zastępstwo za nieobecnego pracownika.

3.2.2.8. Wynik finansowy gospodarstwa

1. W okresie 2001-2003 ujemny wynik finansowy netto wystąpił w 10 gospodarstwach pomocniczych, co stanowi 20% gospodarstw objętych kontrolą. 11 gospodarstw w dwóch (spośród trzech kontrolowanych) latach odnotowało stratę. W 8 gospodarstwach stwierdzono

straty mające charakter incydentalny, tzn. występujące tylko w jednym z trzech lat objętych kontrolą.

Ponoszenie straty na prowadzonej działalności świadczy o niespełnianiu określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymogu samofinansowania, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniach pokontrolnych regionalnych izb obrachunkowych przekazanych kierownictwu gospodarstw oraz kierownictwu jednostek macierzystych.

Kierownictwo jednostek macierzystych nie podejmowało żadnych działań w 15 gospodarstwach. Tak duża skala tego zjawiska może wynikać z braku należytego nadzoru ze strony macierzystych jednostek budżetowych. Wystąpienie straty w kolejnych latach i brak poprawy tej sytuacji, powinno być sygnałem dla kierowników jednostek macierzystych do rozważenia likwidacji bądź przekształcenia gospodarstw w inną formę organizacyjno-prawną.

W pozostałych gospodarstwach ponoszących straty podejmowane były przez jednostki macierzyste działania mające na celu usunięcie przyczyn, takie jak: sporządzenie nowych kalkulacji cen, zmniejszenie zatrudnienia, zmiana zasad wynagradzania pracowników, reorganizacja pracy w gospodarstwie, likwidowanie przecieków wody i nielegalnych poborów, pozyskanie nowych zleceń, sprzedaż majątku przynoszącego straty.

2. W badanym okresie 2001-2003 dodatni wynik finansowy netto wystąpił w 19 gospodarstwach pomocniczych. W większości przypadków pozostającą w gospodarstwie część zysku przeznaczono na zwiększenie stanu środków obrotowych. Ponadto zysk przeznaczany był na dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych, zwiększenie funduszu nagród, funduszu świadczeń socjalnych lub funduszu jednostki.

3. Do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości w zakresie podziału i wykorzystania części zysku pozostającego w gospodarstwie należą:

- podjęcie decyzji o podziale zysku przez 3 kierowników gospodarstw, bez zgody kierowników jednostek macierzystych, czym naruszono § 43 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 29 grudnia 2000r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej (...),
- przekazywanie połowy osiągniętego zysku do macierzystej jednostki budżetowej nieterminowo bądź w nieprawidłowej wysokości, tj. niezgodnie z § 44 cytowanego rozporządzenia. W związku z powyższą nieprawidłowością skierowano 4 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Pozostałe nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter incydentalny i polegały m. in. na: przekazaniu części zysku na rachunek środka specjalnego macierzystej jednostki budżetowej lub bezpośrednio na rachunek budżetu miasta, zamiast na rachunek jednostki

macierzystej, co było niezgodne z § 44 ust. 1 cytowanego rozporządzenia, nieopodatkowaniu części zysku podatkiem dochodowym od osób prawnych, mimo obowiązku wynikającego z ustawy z dn. 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁹⁸.

3.2.2.9. Rozliczenia z budżetem macierzystej jednostki budżetowej z tytułu wpłat połowy osiąganego zysku oraz z budżetem państwa z tytułu zobowiązań publiczno – prawnych (tj. zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych i osób fizycznych, podatek od towarów i usług oraz składek do ZUS i PFRON)

1. W 2003r. łączna kwota wpłat z zysku dokonanych przez gospodarstwa pomocnicze wyniosła 425,9 tys. zł i była niższa od wpłat dokonanych w 2002r. o 20,7%, a zarazem wyższa od wpłat w 2001r. o 81,1%. W I półroczu 2004r. kwota wpłat z zysku do budżetu wyniosła ogółem 340,3 tys. zł i stanowiła 79,9% wykonania w 2003r. W porównaniu do zrealizowanych przychodów ogółem wpłaty z zysku skontrolowanych gospodarstw pomocniczych w poszczególnych latach 2001-2003 stanowiły odpowiednio: 0,5%, 0,9% i 0,6%.

W okresie 2001-I półrocze 2004r. 15 gospodarstw pomocniczych (na 50 objętych kontrolą) nie dokonywało wpłat z zysku (ze względu na wystąpienie ujemnego bądź zerowego wyniku finansowego netto), 10 gospodarstw dokonywało wpłat corocznie, w pozostałych zaś 25 gospodarstwach wpłaty z zysku realizowane były jedynie w niektórych latach tego okresu.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z obowiązku wpłaty osiągniętego zysku do budżetu jednostki macierzystej polegały na przekazywaniu należnej części zysku do macierzystej jednostki budżetowej nieterminowo bądź w nieprawidłowej wysokości.

2. W 2003r. łączne wpłaty podatku dochodowego od osób prawnych w gospodarstwach pomocniczych wyniosły 207,6 tys. zł i były wyższe od wpłat zrealizowanych zarówno w 2001r. jak i 2002r. odpowiednio o 78,2% i 22,3%. W I półroczu 2004r. zrealizowane wpłaty wyniosły ogółem 117,2 tys. zł. Relacja wpłat podatku dochodowego od osób prawnych do zrealizowanych przychodów ogółem w poszczególnych latach 2001-2003 wynosiła 0,3%.

Spśród objętych kontrolą 50 gospodarstw pomocniczych, jedynie w 7 co roku w okresie 2001-2003 i I półrocza 2004r. dokonywano wpłat podatku dochodowego od osób

⁹⁸ Dz. U. z 2000r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.

prawnych. Natomiast w 11 gospodarstwach wpłaty realizowane były tylko w niektórych latach tego okresu.

Pozostałe 32 gospodarstwa nie dokonywały wpłat z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, w tym 8 gospodarstw korzystało ze zwolnień w podatku na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Przyczyną niedokonywania wpłat podatku dochodowego od osób prawnych w pozostałych 24 gospodarstwach był ujemny bądź zerowy wynik finansowy.

Do stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych należą: zaniechanie sporządzania i przekazywania do właściwego urzędu skarbowego zeznań o wysokości osiągniętego dochodu (straty) bądź ich nieterminowe przekazywanie (np. ZW i UTG w Sitnie, ZOUMWD we Wrocławiu), nieodprowadzenie lub nieterminowe odprowadzenie należnego podatku (np. GP przy UM w Czarnej Wodzie) oraz ustalenie podatku dochodowego w niewłaściwej wysokości (np. KP „Delfin” w Rzeszowie). Działania te stanowiły naruszenie przepisów ustawy z dn. 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych, w szczególności art. 27 tej ustawy.

3. W zakresie pozostałych zobowiązań publicznoprawnych, tj. zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz odprowadzania składek do ZUS stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieterminowym składaniu deklaracji miesięcznych PIT-4 lub nieterminowym odprowadzaniu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych do urzędów skarbowych, czym naruszono art. 38 ust. 1 ustawy z dn. 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹⁹ (np. ZOUMWK-P w Toruniu, WPNZ przy CKP w Głuchołazach),
- obliczeniu kwoty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych niezgodnie z art. 32 cytowanej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych lub odprowadzeniu zaliczek w nieprawidłowej wysokości (np. GP „Mazur” w Szczytnie, ZOUM w Łodzi),
- nieterminowym składaniu deklaracji miesięcznych VAT-7 lub nieterminowej wpłacie podatku od towarów i usług, czym naruszono art. 10 ustawy z dn. 8 stycznia 1993r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym¹⁰⁰ (np. ZW i UTG w Sitnie, KGP w Białej Podlaskiej),
- odprowadzeniu podatku VAT w nieprawidłowej wysokości (ZOUM w Łodzi, GGRK w Białobrzegach),

⁹⁹ Dz. U. z 2000r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm. (ustawa obowiązująca do dnia 30 kwietnia 2004r.)

- składaniu deklaracji rozliczeniowych lub odprowadzeniu składek do ZUS w innych terminach niż wynikający z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dn. 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁰¹ (np. GP przy ŚZMiUW w Katowicach, GP przy UG w Łubiance). W związku z powyższą nieprawidłowością skierowano 5 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Spośród skontrolowanych gospodarstw tylko jedno, tj. KGP w Białej Podlaskiej podlegało, na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁰², obowiązkowi odprowadzania składek PFRON. Wyniki kontroli wykazały, że gospodarstwo to, pomimo ciążącego na nim obowiązku, od chwili powstania nie składało deklaracji oraz nie odprowadzało należnych składek. Łączna wartość nie zapłaconych składek za rok 2003 i I półrocze 2004r. wyniosła 12,2 tys. zł.

3.2.2.10. Dochody z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego

1. Spośród objętych kontrolą 50 gospodarstw pomocniczych, 23 gospodarstwa uzyskiwały przychody z tytułu najmu lub dzierżawy składników majątkowych. Łączna kwota przychodów z tego tytułu wyniosła w 2003r. 6.537,4 tys. zł, natomiast w I półroczu 2004r. 3.577,8 tys. zł.

Uzyskane wpływy z tytułu najmu i dzierżawy odprowadzały do budżetu j.s.t. trzy gospodarstwa, z tego jedno (ZZNWZ w Szczecinie) częściowo, tj. z wyjątkiem dochodów z tytułu najmu lokali mieszkalnych. Pozostałych 20 gospodarstw uzyskujących przychody z tego tytułu, nie dokonywało wpłat do budżetu. Przyczynami nieodprowadzania dochodów były:

- wewnętrzne porozumienia pomiędzy gospodarstwami a jednostkami macierzystymi, bądź uchwały organów j.s.t., wg których uzyskane wpływy z tytułu najmu lub dzierżawy są przychodami własnymi gospodarstw,
- koszty administrowania nieruchomościami przewyższały przychody z tego tytułu,
- brak wiedzy oraz niekompetencja kierownictwa gospodarstw w zakresie obowiązku przekazywania uzyskanych dochodów do budżetu,
- brak ewidencji kosztów związanych z przychodami z tytułu najmu i dzierżawy, co uniemożliwiało ustalenie wysokości dochodów podlegających odprowadzeniu do budżetu.

¹⁰¹ Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

¹⁰² Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

Nieprzekazanie dochodów z tytułu najmu lub dzierżawy składników majątkowych do budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiło naruszenie art. 3 pkt 8, art. 8 pkt 8 i art. 11 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003¹⁰³ oraz art. 4 ust. 1 pkt 4, art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁴.

2. Do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości w zakresie realizacji umów najmu i dzierżawy należą:

- brak kontroli nad terminami płatności, niewystawianie wezwań do zapłaty należności, (np. ROLWOD w Koninie, WS ZSME w Olsztynie),
- nienaliczanie i niepobieranie odsetek od nieterminowych płatności czynszów najmu i dzierżawy (GP przy MZMiUW w Krakowie, KGP w Białej Podlaskiej),
- brak planowania i realizowania kosztów związanych z utrzymaniem wynajmowanych pomieszczeń, brak kalkulacji kosztów świadczenia usług najmu (GP przy MGOK w Woźnikach),
- nieprawidłowa klasyfikacja przychodów uzyskanych z tytułu najmu (np. ZOUMWK-P w Toruniu).

3.2.2.11. Nadzór i kontrola nad działalnością gospodarstw pomocniczych oraz działania podejmowane w celu minimalizacji kosztów ich funkcjonowania

1. W ramach nadzoru nad działalnością gospodarstw pomocniczych, pracownicy macierzystych jednostek budżetowych w 2003r. i I półroczu 2004r. przeprowadzili łącznie 51 kontroli w 17 gospodarstwach pomocniczych. Zakres powyższych kontroli obejmował głównie gospodarkę finansową, tj.: ewidencję księgową i sprawozdawczość, wykonanie planu finansowego przychodów i wydatków gospodarstwa, gospodarkę kasową, wykorzystanie dotacji budżetowych, regulowanie zobowiązań wobec ZUS i urzędów skarbowych. Ponadto kontrolami obejmowano zamówienia publiczne, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, uregulowania organizacyjne i realizację zadań statutowych.

W 7 gospodarstwach pomocniczych, pracownicy macierzystych jednostek budżetowych nie stwierdzili nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonych kontroli. W pozostałych 10 gospodarstwach do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości należały: nieprawidłowa klasyfikacja budżetowa wydatków, nieterminowe sporządzanie sprawozdań, nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami trwałymi, niewprowadzanie zmian do planu finansowego skutkujące przekroczeniami planu wydatków, brak windykacji należności,

¹⁰³ Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn.zm.

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 203, poz. 1966

nieterminowe regulowanie zobowiązań, nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, przypadki naruszeń przepisów kodeksu pracy.

W 9 gospodarstwach, w których wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości, podjęto kroki zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych. W jednym gospodarstwie (GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim) kierownik nie podjął działań w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. W 23 gospodarstwach pomocniczych stwierdzono, że kierownicy nie ustalili właściwych procedur wewnętrznej kontroli finansowej, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 35a ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W pozostałych gospodarstwach powyższe procedury zostały ustalone, ale w 7 z nich były niepełne, np. nie określono w przepisach wewnętrznych osób odpowiedzialnych za kontrolę merytoryczną i zatwierdzanie dowodów źródłowych.

W żadnym z kontrolowanych gospodarstw pomocniczych nie wyodrębniono komórki lub samodzielnego stanowiska pracy ds. kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna sprawowana była przez pracowników gospodarstw (przede wszystkim kierowników i głównych księgowych) w ramach ich obowiązków służbowych. W 7 gospodarstwach przeprowadzone zostały kontrole w zakresie: realizacji planu finansowego, windykacji należności, gospodarki kasowej, zgodności sporządzanych sprawozdań z ewidencją księgową oraz prawidłowości stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

3. W okresie od 1999r. do 30 czerwca 2004r. w 48 gospodarstwach pomocniczych nie były przeprowadzane przez urzędy skarbowe kontrole dotyczące wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych. Kontrole takie odbyły się tylko w dwóch gospodarstwach, tj.:

- w *WKGP w Zielonce*- kontrolę przeprowadził Urząd Skarbowy w Wołominie w dniach od 19 do 27 marca 2003r. w związku ze złożonymi przez gospodarstwo korektami deklaracji VAT-7 za miesiące: VI-VIII i X-XII 2002r., w których zwiększono podatek naliczony;
- w *gospodarstwie ROLWOD w Koninie*- kontrola została przeprowadzona w 2001r. i dotyczyła ustalenia zaległości podatkowej oraz odsetek z tytułu podatku od towarów i usług w poszczególnych miesiącach 2000r.

4. Działania na rzecz zwiększenia efektywności realizacji zadań podejmowane były w 30 gospodarstwach. Polegały one przede wszystkim na:

- zmniejszeniu kosztów wynagrodzeń poprzez redukcję zatrudnienia i obniżenie płac,
- zmniejszeniu kosztów zakupów towarów i usług, poprzez oszczędne zarządzanie powierzonym mieniem oraz wyszukiwaniem na rynku tańszych dostaw,
- zwiększeniu efektywności w ściąganiu należności, podejmowaniu działań w celu pozyskania dodatkowych zleceń lub kontrahentów,
- likwidowaniu strat w dostarczanych wyrobach i usługach.

3.2.2.12. Pozostałe ustalenia kontroli

Poza ustaleniami opisanymi w punktach 3.2.2.1.-3.2.2.11., wyniki kontroli wykazały inne nieprawidłowości w niżej wymienionych gospodarstwach, tj.:

A) w GP WODliP w Opolu:

- naruszenie przepisów wewnętrznych w zakresie gospodarki finansowej gospodarstwa poprzez finansowanie wydatków jednostki macierzystej z kasy gospodarstwa, jednocześnie pobieranie środków z kasy tej jednostki na potrzeby gospodarstwa,
- naruszenie podstawowych zasad gospodarki kasowej, polegające m.in. na: pełnieniu funkcji kasjera przez osobę nie będącą pracownikiem gospodarstwa (tj. główną księgową jednostki macierzystej), pełnieniu funkcji kasjera w tym samym dniu przez dwóch pracowników, dokonywaniu wypłat gotówki z kasy bez potwierdzenia jej odbioru, nieprzestrzeganiu zasady protokolarnego przekazania kasy w przypadku zmian na stanowisku kasjera,
- nieprzestrzeganie procedur wewnętrznych w zakresie udzielania i rozliczania zaliczek;

B) w KGP w Białej Podlaskiej:

- nieskładanie przez KGP deklaracji na podatek od nieruchomości będących w posiadaniu jednostki i niedokonywanie wpłat tego podatku; podatek od nieruchomości za 2003 r. wyniósł 40,8 tys. zł, natomiast za 2004 r.- 42,2 tys. zł.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

1. Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano m.in. wyniki wcześniejszych kontroli NIK w gospodarstwach pomocniczych i materiały prasowe dotyczące przedmiotu kontroli. Wyboru jednostek do kontroli dokonano według doboru celowego przy założeniu, aby badana próba obejmowała gospodarstwa o różnej skali działalności i zakresie działania, a także gospodarstwa, których wyniki finansowe wskazywały wstępnie na niespełnienie warunku samofinansowania. Przy typowaniu gospodarstw do kontroli wykorzystano dane o przychodach, kosztach i wynikach finansowych gospodarstw pomocniczych przekazane przez dysponentów niektórych części budżetowych o największej skali działalności gospodarstw pomocniczych. Wyboru jednostek do kontroli dokonano w uzgodnieniu z uczestniczącymi w kontroli jednostkami organizacyjnymi NIK.

2. Kontrola poprzedzona została kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną w 6 gospodarstwach pomocniczych¹⁰⁵ w ramach kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2003 r.”, a ich wyniki przedstawione zostały w pkt VII „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 roku”. Stwierdzone w wyniku tych nieprawidłowości i uchybienia polegały m.in. na:

- nierealizowaniu wszystkich zadań przypisanych gospodarstwu,
- niedostowaniu obsady personalnej do struktury organizacyjnej gospodarstwa,
- nieterminowym sporządzaniu sprawozdań budżetowych,
- nieterminowym przekazywaniu do budżetu wpłat z zysku,
- nieopracowaniu procedur wewnętrznych kontroli finansowej zgodnie z wymogami art. 35a ustawy o finansach publicznych,
- nierzetelnym prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i niesporządzaniu pełnej dokumentacji postępowań,
- dopuszczeniu do powstania zobowiązań wymagalnych.

3. W ramach kontroli założono przeprowadzenie m.in. następujących badań:

- prawidłowości utworzenia gospodarstwa pomocniczego oraz zgodności jego działalności z zakresem zadań określonym przez kierownika jednostki budżetowej,
- prawidłowości sporządzania sprawozdań Rb-31 z wykonania planu finansowego gospodarstwa pomocniczego, prawidłowości stosowanych systemów rachunkowości, a także poprawności formalnej sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych oraz zapisów księgowych mających wpływ na sprawozdawczość (co zostało przeprowadzone za pomocą opracowanego przez NIK narzędzia informatycznego „Pomocnik kontrolera v.2” na podstawie wybranej losowo próby dowodów księgowych i odpowiadającym im zapisom księgowym),

¹⁰⁵ tj. Zakładzie Gospodarczym Ministerstwa Kultury, Zakładzie Doświadczalnym Polskiej Akademii Nauk w Kórniku, Zakładzie Obsługi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zakładzie Obsługi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Zakładzie Obsługi Ministerstwa Środowiska, Gospodarstwie Pomocniczym Krajowym Centrum Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych

- prawidłowości realizacji przychodów (w tym rozliczeń z jednostką macierzystą) i wydatków oraz egzekwowania należności i terminowego regulowania zobowiązań – przy założeniu m.in. szczegółowego badania na podstawie próby wybranej w sposób celowy spośród największych kwotowo przychodów i wydatków oraz należności i zobowiązań niewymagalnych oraz wszystkich należności i zobowiązań wymagalnych występujących na koniec 2003 r. i I półrocza 2004 r.,
- rozliczeń z budżetem z tytułu wpłat części zysku gospodarstwa (rocznych za 2002 r. oraz rocznych i kwartalnych za 2003 r. i I półrocze 2004 r.), rocznych rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych za 2002 r. i 2003 r., a także rozliczeń pozostałych zobowiązań publiczno – prawnych, tj. składek do ZUS, PFRON, rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – na podstawie próby rozliczeń za miesiące kwiecień – czerwiec 2003 r. i 2004 r.,
- rozliczeń z budżetem z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa i mienia jednostki samorządu terytorialnego – w tym przy założeniu szczegółowego badania rozliczeń dotyczących próby 10 umów wybranych spośród obowiązujących na dzień 30 czerwca 2004 r.

Kontrole w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych przeprowadzone zostały przez NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrole w samorządowych gospodarstwach pomocniczych Regionalne Izby Obrachunkowe przeprowadziły pod względem zgodności z prawem i dokumentacji ze stanem faktycznym.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Kontrole NIK w gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych

Wyniki kontroli Nr P/04/003 przedstawiono w 57 wystąpieniach pokontrolnych. W 54 z nich przedstawiono łącznie 229 wniosków pokontrolnych zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Ustalenia kontroli zostały dodatkowo omówione na 8 naradach pokontrolnych. W związku z kontrolą zasięgnięto informacji w 47 niekontrolowanych jednostkach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie 3 gospodarstw pomocniczych¹⁰⁶ i 3 innych pozytywnie z uchybieniami¹⁰⁷. W odniesieniu do 28 gospodarstw

¹⁰⁶ GP IPN, WOI TBD w Bydgoszczy, ZO PUW w Rzeszowie,

pomocniczych¹⁰⁸ wyniki kontroli dają podstawy do oceny pozytywnej ich funkcjonowania, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie organizacji, gospodarki finansowej i sprawozdawczości, mających wpływ na efekty ich działalności, a także na przejrzystość rozliczeń. Funkcjonowanie 7 gospodarstw ocenione zostało negatywnie¹⁰⁹.

Efekty finansowe kontroli wyniosły ogółem 38.676.937,46 zł, z tego: wydatki z naruszeniem prawa 3.796.980,54 zł (w tym 3.059.858,58 zł stanowiły wydatki zrealizowane z przekroczeniem planu finansowego); uszczuplenia w dochodach 6.870.498,54 zł (w tym 6.006.695,75 zł dotyczyło nieodprowadzonych do budżetu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa) oraz inne nieprawidłowości finansowe 28.009.458,38 zł (w tym główne pozycje stanowiły stwierdzone w CO KPRM straty za 2003 r. na działalności ocenionej jako niecelowa i niegospodarna – 10.790.351,84 zł oraz nieefektywne wykorzystanie środków z zysku gospodarstwa na inwestycje i niezgodne z prawem przetrzymywanie tych środków na rachunku bankowym gospodarstwa – 15.386.283,16 zł). Kwoty wobec których NIK podjęła działania w celu ich odzyskania wyniosły 1.372.631,45 zł, a kwoty odzyskane 87.794,36 zł.

Ustalenia kontroli w 2 gospodarstwach (ZO KCD w Brwinowie i GP WPODR w Szepietowie) wskazały na popełnienie przestępstwa określonego w art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, polegającego na prowadzeniu ksiąg niezgodnie z przepisami tej ustawy i podawaniu w nich nierzetelnych danych, w związku z czym NIK skierowała zawiadomienia do prokuratury.

NIK skierowała do właściwych organów 4 wnioski o ukaranie i 5 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych, w związku z ustaleniami wskazującymi na naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającymi na:

- zaniechaniu ustalenia należności jednostki sektora finansów publicznych, a także pobraniu, ustaleniu lub dochodzeniu jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niezgodnego z przepisami jej umorzeniu lub dopuszczeniu do przedawnienia, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (w GP WPODR w Szepietowie),
- przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy (w: ZO KCD w Brwinowie, GP RCD w Radomiu, GP WPODR w Szepietowie, OI ŚUW w Katowicach, ZO MUW w Krakowie),
- niedokonaniu pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez gospodarstwo pomocnicze, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy (w GP ZP w Warszawie, w ZO OUW w Opolu),
- wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy (w: GP ZP w Warszawie, GP RCD w Radomiu, GP WPODR w Szepietowie, ZOA ŁUW w Łodzi),

¹⁰⁷ WZRB w Gnieźnie, LD GDDKiA, ZO WMUW w Olsztynie,

¹⁰⁸ CO KPRM, GP RCD w Radomiu, GP Kancelarii Prezydenta RP, ZO MF, GP UOKiK, GP CMJ w OZ w Krakowie, Wyd. Ed. PARPA, ZO MUW w Krakowie, OI DUW we Wrocławiu, 125 GPW w Warszawie, ZRB KSP w Warszawie, GP MI, GP MZ, ZO KPUW w Bydgoszczy, OI ŚUW w Katowicach, GP ŚPN w Bodzentynie, WOI TBD w Lublinie, GP WODR w Bratoszewicach, ZOA ŁUW w Łodzi, ZOA WUW w Poznaniu, GP WODR w Boguchwale, WOI MUW w Warszawie, ZO MUW w Warszawie, ZOA LUW w Gorzowie Wlkp., ZDPG w Gorzowie Wlkp., ZDPG DUW we Wrocławiu, ZO LUW w Lublinie, GP ZP w Studzieńcu,

¹⁰⁹ GP KamPN w Izabelinie, GP KarPN w Jeleniej Górze, ZO KCD w Brwinowie, GP ZP w Warszawie, GP WPODR w Szepietowie, ZO OUW w Opolu, ZDPG w Szczecinie,

- zaniechaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych zawiadomienia rzecznika finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 15 (w CO KPRM).

W opracowaniu są 3 wnioski o ukaranie i 2 zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, w związku z ustaleniami wskazującymi na naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającymi na:

- zaniechaniu ustalenia należności jednostki sektora finansów publicznych, a także pobraniu, ustaleniu lub dochodzeniu jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niezgodnego z przepisami jej umorzeniu lub dopuszczeniu do przedawnienia, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (w ZO KPUW w Bydgoszczy),
- przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy (w: ZDPG w Szczecinie),
- niedokonaniu pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez gospodarstwo pomocnicze, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy (ZO MUW w Warszawie),
- wypłaceniu wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania wynikającego z ustaw szczególnych, a ciężącego na pracodawcy, obowiązku pobrania odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek art. 138 ust. 1 pkt 8 (w ZO OUW w Opolu),
- naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy (w ZO KPUW w Bydgoszczy),
- wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy (w ZOA LUW w Gorzowie Wlkp.),

Protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń. Do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia złożyli Wojewoda Kujawsko – Pomorski, Wojewoda Zachodniopomorski, Dyrektor ZDPG w Szczecinie oraz Dyrektor ZO LUW w Lublinie. Zastrzeżenia Wojewody Kujawsko – Pomorskiego dotyczyły oceny WOI TBD w Bydgoszczy i zawartego w niej poglądu, że gospodarstwo to samoistnie uległo likwidacji z chwilą zaprzestania działalności organu, który je powołał i powinno być powołane na podstawie art. 20 ustawy o finansach publicznych. Uchwałą Komisji Odwoławczej przy Delegaturze NIK w Bydgoszczy zastrzeżenia w całości zostały uwzględnione. Zastrzeżenia Wojewody Zachodniopomorskiego dotyczyły 4 zagadnień przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli zostały uwzględnione w części dotyczące niepodjęcia działań zmierzających do likwidacji Zarządu Drogowych Przejść Granicznych w Szczecinie, mimo wykazywania w latach 2002 – 2003 ujemnego wyniku finansowego. Zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora ZDPG w Szczecinie dotyczące negatywnej oceny działalności Zarządu w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. oraz niewłaściwej klasyfikacji przychodów z najmu i dzierżawy, co spowodowało, że Zarząd z dochodów należnych budżetowi państwa pokrywał koszty swojej działalności, Uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Delegatury NIK w Szczecinie zostały oddalone w całości. Zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora ZO LUW w Lublinie dotyczyły negatywnej oceny w zakresie rozliczeń z tytułu usług wykonywanych na rzecz macierzystej jednostki budżetowej poprzez dokonywanie sprzedaży usług poniżej kosztów własnych, czym naruszono art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, negatywnej oceny poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, a także uwag w zakresie nieprzestrzegania

ustawy o zamówieniach publicznych. Uchwałą Komisji Odwoławczej NIK zastrzeżenia zostały oddalone w całości.

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyły w szczególności:

w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników gospodarstw pomocniczych:

- podjęcia działań w celu wyodrębnienia pod względem organizacyjnym działalności gospodarstw z jednostek budżetowych oraz pokrywania kosztów ich funkcjonowania z uzyskiwanych przychodów własnych, stosownie do art. 20 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
- ustalenia przez kierowników gospodarstw pomocniczych w formie pisemnej zasad (polityki) rachunkowości bądź ich uzupełnienia, stosownie do art. 10 ustawy o rachunkowości, a także ustalenia procedur kontroli finansowej zgodnie z art. 35a ust. 3 ustawy o finansach publicznych;
- rzetelnego ewidencjonowania wszystkich przychodów i kosztów gospodarstw oraz sporządzania rocznych sprawozdań Rb – 31 zgodnie z ewidencją księgową;
- zapewnienia skutecznej kontroli nad sporządzeniem dowodów i zapisów księgowych zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości;
- dokonywania sprzedaży usług wykonywanych przez gospodarstwa na rzecz macierzystych jednostek budżetowych według kosztów własnych, stosownie do art. 20 ust. 9 ustawy o finansach publicznych;
- podjęcia działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania należności gospodarstwa;
- wyeliminowania przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań przez gospodarstwa;
- wzmocnienia nadzoru nad naliczaniem i pobieraniem odsetek od nieterminowych wpłat należności;
- wyeliminowania przypadków wypłacania nagród ze środków finansowych gospodarstwa, osobom w nim niezatrudnionym;
- sporządzania, co kwartał, rozliczeń dotacji uwzględniających jednostkową stawkę dotacji;
- terminowe dokonywanie wpłat do budżetu połowy osiągniętego zysku gospodarstwa pomocniczego;
- ewidencjonowania przychodów i kosztów związanych z najmem i dzierżawą w sposób umożliwiający ustalenie dochodów z tego tytułu oraz odprowadzenie tych dochodów na rachunek budżetu państwa stosownie do art. 62 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek nadrzędnych:

- dokonania, w ramach sprawowanego nadzoru, analizy dotychczasowego funkcjonowania gospodarstwa, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności prowadzonej działalności, uzyskiwanych efektów finansowych i udzielanych zamówień publicznych;
- dokonania zmian organizacyjno – prawnych funkcjonowania gospodarstwa, które zapewniałyby spełnienie, określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, warunku samofinansowania, tj. pokrywania kosztów swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych lub przekształcenie gospodarstwa w inną jednostkę organizacyjną np. jednostkę budżetową;
- zwiększenia nadzoru nad prowadzeniem rozliczeń za usługi sprzedawane przez gospodarstwa na rzecz macierzystych jednostek budżetowych.

Adresaci wystąpień pokontrolnych w odpowiedziach nadsyłanych do NIK informowali o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych i usunięciu stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, m.in. o podjętych działaniach w celu wyodrębnienia pod względem organizacyjnym działalności gospodarstw, wprowadzeniu zarządzeniami zasad (polityki) rachunkowości i procedur kontroli finansowej, zaplanowaniu kontroli wewnętrznych w zakresie terminowego egzekwowania należności, odbytych naradach z pracownikami księgowości w celu omówienia i wyeliminowania w przyszłości przypadków nieprawidłowości formalnych w dowodach księgowych czy też o wprowadzanych zmianach w programach finansowo – księgowych umożliwiających ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z ustawą o rachunkowości. Według stanu

na 16 maja 2005 r. zrealizowano 83 wnioski pokontrolne, w trakcie realizacji było 142, a 4 nie zrealizowano.

4.2.2. Kontrole RIO w gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

Wszystkie kontrole gospodarstw pomocniczych zostały zakończone podpisaniem protokołów, nie stwierdzono przypadków odmowy podpisania protokołu. Podczas przeprowadzania czynności kontrolnych w żadnym z gospodarstw nie korzystano z pomocy biegłych i specjalistów.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w 25 gospodarstwach pomocniczych stwierdzono łącznie 49 naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w tym:

- 1 polegające na zaniechaniu ustalenia należności j.s.t. lub dochodzeniu jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych),
- 11 polegających na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych),
- 2 polegające na przekroczeniu uprawnień do dokonania zmian w planie gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej (art. 138 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych),
- 4 polegające na niedokonaniu pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej (art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych),
- 2 polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet (art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych),
- 5 polegających na wypłaceniu wynagrodzeń bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw szczególnych, a ciężącego na pracodawcy, obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek (art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych),
- 1 polegające na dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie (art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych),
- 7 polegających na naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych),
- 14 polegających na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych),

- 2 polegające na zaniechaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 15 ustawy o finansach publicznych).

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami Regionalne Izby Obrachunkowe skierowały zawiadomienia do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Wyniki kontroli przedstawiono w 69 wystąpieniach pokontrolnych, w których zawarto łącznie 548 wniosków zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Ustalenia kontroli zostały omówione na naradach pokontrolnych.

Zastrzeżenia do 3 wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, złożyli kierownicy 3 gospodarstw pomocniczych, tj.:

- *GP prz ZSG w Krakowie* - wniosek dotyczył przestrzegania przez gospodarstwo pomocnicze obowiązku pokrywania kosztów działalności, a w szczególności kosztów wynagrodzeń, z przychodów własnych, zgodnie z zasadą samofinansowania, określoną w art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Kolegium RIO w Krakowie uwzględniło zastrzeżenie.
- *GP przy ŚZMiUW w Katowicach* - wniosek dotyczył zwrotu premii przyznanej i wypłaconej kierownikowi gospodarstwa bez zgody pracodawcy, tj. kierownika macierzystej jednostki budżetowej. Kolegium RIO w Katowicach oddaliło zastrzeżenie.
- *PODGiK w Kaliszu* - wniosek dotyczył obowiązku przestrzegania art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości przy obciążaniu jednostki macierzystej kosztami świadczonych na jej rzecz usług. Kolegium RIO w Poznaniu oddaliło zastrzeżenie.

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych, oprócz wniosków odnoszących się do wyżej opisanych nieprawidłowości będących naruszeniami dyscypliny finansów publicznych, dotyczyły w szczególności:

- wprowadzenia bądź aktualizacji wewnętrznych regulacji organizacyjnych i księgowych,
- prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości, w tym prawidłowego ustalania kosztów,
- prawidłowości rozliczeń z macierzystą jednostką budżetową z tytułu świadczonych usług, dotacji oraz wpłat zysku.

Adresaci wystąpień pokontrolnych, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, informowali Regionalne Izby Obrachunkowe, o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych i usunięciu stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości. Według stanu na dzień 1 kwietnia 2005r. zrealizowano 448 wniosków, w trakcie realizacji jest 38 wniosków. 5 gospodarstw pomocniczych nie przekazało jeszcze do Regionalnych Izb Obrachunkowych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Regionalne Izby Obrachunkowe, 2 gospodarstwa pomocnicze, tj. GP przy UM w Czarnej Wodzie i GP przy MGOK w Woźnikach, uległy likwidacji z dniem 31.12.2004r.

5. Wykaz załączników do informacji

Załącznik nr 1 – Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

Załącznik nr 2 - Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK i Regionalnych Izb Obrachunkowych, które przeprowadziły w nich kontrole.

Załącznik nr 3 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.

Załącznik nr 4 – Dane o łącznych przychodach i wydatkach zrealizowanych w latach 2001 – 2004 r. przez gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych, a także o stanie zatrudnienia i kosztach wynagrodzeń w gospodarstwach państwowych jednostek budżetowych.

Załącznik nr 5 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik nr 1

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 24, poz. 279 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 68, poz. 634 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych oraz określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania i rozliczania tych dotacji (Dz. U. Nr 122, poz. 1334 ze zm.).

17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa (Dz. U. Nr 122, poz. 1335 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 285, poz. 2854).
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 72, poz. 655).

Załącznik nr 2**WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ ORAZ SKRÓTY ICH NAZW, UŻYWANE W INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI****I. Gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych**

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki objętej kontrolą NIK	Skróty nazw jednostek objętych kontrolą NIK, użyte w Informacji
Departament Administracji Publicznej NIK	- Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, - Gospodarstwo Pomocnicze przy Kampinoskim Parku Narodowym w Izabelinie, - Gospodarstwo Pomocnicze przy Karkonoskim Parku Narodowym w Jeleniej Górze, - Gospodarstwo Pomocnicze Regionalnego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Radomiu, - Gospodarstwo Pomocnicze Warsztaty Szkolne przy Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu, - Zakład Obsługi Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Brwinowie. - Gospodarstwo Pomocnicze przy Schronisku dla Nieletnich i Zakładzie Poprawczym w Warszawie.	- CO KPRM - GP KampN w Izabelinie - GP KarPN w Jeleniej Górze - GP RCD w Radomiu - GP ZP w Studzieńcu - ZO KCD w Brwinowie - GP ZP w Warszawie
Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	- Wojskowy Zakład Remontowo-Budowlany w Gnieźnie, - 125 Garnizonowa Piekarnia Wojskowa w Warszawie-Rembertowie, - Gospodarstwo Pomocnicze – Zakład Remontowo – Budowlany Komendy Stołecznej Policji w Warszawie.	- WZRB w Gnieźnie - 125 GPW w Warszawie - ZRB KSP w Warszawie
Departament Budżetu i Finansów	- Gospodarstwo Pomocnicze Kancelarii Prezydenta RP, - Gospodarstwo Pomocnicze Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, - Zakład Obsługi Ministerstwa Finansów.	- GP Kancelarii Prezydenta RP - GP IPN - ZO MF
Departament Komunikacji i Systemów Transportowych	- „Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie – Laboratorium Drogowe - Gospodarstwo Pomocnicze”, - Gospodarstwo Pomocnicze Ministerstwa Infrastruktury.	- LD GDDKiA - GP MI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	- Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.	- GP UOKiK
Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia w Krakowie, - Gospodarstwo Pomocnicze przy Ministerstwie Zdrowia, - Wydawnictwo Edukacyjne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Warszawie.	- GP CMJ w OZ w Krakowie - GP MZ - Wyd. Ed. PARPA
Delegatura NIK w Białymstoku	- Gospodarstwo Pomocnicze Wojewódzkiego Podlaskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Szepietowie.	- GP WPODR w Szepietowie
Delegatura NIK w Bydgoszczy	- Zakład Obsługi Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, - Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych w Bydgoszczy.	- ZO KPUW w Bydgoszczy - WOI TBD w Bydgoszczy
Delegatura NIK w Katowicach	- Zakład Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, - Ośrodek Informatyki Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.	- ZO OUW w Opolu - OI ŚUW w Katowicach

Delegatura NIK w Kielcach	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Świętokrzyskim Parku Narodowym w Bodzentynie.	- GP ŚPN w Bodzentynie
Delegatura NIK w Krakowie	- Zakład Obsługi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.	- ZO MUW w Krakowie
Delegatura NIK w Lublinie	- Zakład Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, - Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.	- ZO LUW w Lublinie - WOI TBD w Lublinie
Delegatura NIK w Łodzi	- Gospodarstwo Pomocnicze Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Bratoszowicach, - Zakład Obsługi Administracji przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim.	- GP WODR w Bratoszowicach - ZOA ŁUW w Łodzi
Delegatura NIK w Olsztynie	- Zakład Obsługi Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.	- ZO WMUW w Olsztynie
Delegatura NIK w Poznaniu	- Zakład Obsługi Administracji Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.	- ZOA WUW w Poznaniu
Delegatura NIK w Rzeszowie	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Wojewódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Boguchwale, - Zakład Obsługi Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie.	- GP WODR w Boguchwale - ZO PUW w Rzeszowie
Delegatura NIK w Szczecinie	- Zarząd Drogowych Przejść Granicznych w Szczecinie.	- ZDPG w Szczecinie
Delegatura NIK w Warszawie	- Zakład Obsługi Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, - Wojewódzki Ośrodek Informatyki Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.	- ZO MUW w Warszawie - WOI MUW w Warszawie
Delegatura NIK we Wrocławiu	- Dolnośląski Urząd Wojewódzki - Zarząd Drogowych Przejść Granicznych we Wrocławiu z siedzibą w Jeleniej Górze, - Gospodarstwo Pomocnicze Ośrodka Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.	- ZDPG DUW we Wrocławiu - OI DUW we Wrocławiu
Delegatura NIK w Zielonej Górze	- Zakład Obsługi Administracji przy Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp., - Zarząd Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wlkp.	- ZOA LUW w Gorzowie Wlkp. - ZDPG w Gorzowie Wlkp.

II. Gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę	5.1.1. Nazwa jednostki objętej kontrolą RIO	Skróty nazw jednostek objętych kontrolą RIO użyte w informacji
Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku	- Warsztaty Metalowo-Drzewne Centrum Kształcenia Praktycznego w Hajnówce	WMD CKP w Hajnówce
	- Gospodarstwo Pomocnicze Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku	ZSR CKP w Białymstoku

	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych „Eksplatacja Wodociągów” w Białymstoku	GP przy WZMiUW w Białymstoku
Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy	- Gospodarstwo Pomocnicze „Revita” przy Domu Pomocy Społecznej w Bydgoszczy	GP „Revita” w Bydgoszczy
	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Gminy w Łubiance	GP przy UG w Łubiance
	- Zakład Obsługi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	ZOUMWK-P w Toruniu
	- Gospodarstwo Pomocnicze „Tucholskie Centrum Edukacji Zawodowej Warsztaty” w Tucholi	TCEZW w Tucholi
Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku	- Zakład Obsługi Urzędu Miasta Sopotu	ZOUM w Sopocie
	- Gospodarstwo Pomocnicze Ośrodek Szkoleniowy przy Urzędzie Miasta w Czarnej Wodzie	GP przy UM w Czarnej Wodzie
	- Centrum Kształcenia Praktycznego – Warsztaty w Chojnicach	GP przy CKP w Chojnicach
Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowice	- Centrum Kształcenia Praktycznego w Bytomiu Gospodarstwo Pomocnicze - Warsztaty Szkolne	GP przy CKP w Bytomiu
	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Śląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach	GP przy SZMiUW w Katowicach
	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Starostwie Powiatowym w Mikołowie Referat Obsługi Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej	ROPODGK w Mikołowie
	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury w Woźnikach	GP przy MGOK w Woźnikach
Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach	- Zakład Obsługi Świętokrzyskiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Kielcach	ZO ŚCDN w Kielcach
	- Powiatowy Zakład Usług Starostwa Powiatowego w Kielcach	PZUSP w Kielcach
	- Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Jędrzejowie	ZWiK w Jędrzejowie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie	GP przy MZMiUW w Krakowie
	- Gospodarstwo Pomocnicze Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Myślenicach	PODGiK w Myślenicach
	- Gospodarstwo Pomocnicze Warsztat Szkolny Zespołu Szkół Gastronomicznych Nr 2 w Krakowie	GP przy ZSG w Krakowie
Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublin	- Zakład Administrowania Nieruchomościami Gospodarstwo Pomocnicze Lubelskiej Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji	ZAN w Lublinie
	- Komunalne Gospodarstwo Pomocnicze w Białej Podlaskiej	KGP w Białej Podlaskiej
	- Zakład Wodociągów i Utrzymania Terenów Gminy w Sitnie	ZW i UTG w Sitnie
Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Szkole Podstawowej Nr 10 w Sieradzu	GP przy SP Nr 10 w Sieradzu
	- Warsztaty Szkolne przy Zespole Szkół – Centrum Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Rawie Mazowieckiej	GP przy CEZ i U w Rawie Maz.
	- Zakład Obsługi Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi	ZOUM w Łodzi
Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie	- Gospodarstwo Pomocnicze „Mazur” przy Urzędzie Gminy w Szczytnie z/s w Kamionku	GP „Mazur” w Szczytnie
	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Gminy w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Mszanowie	GP przy UG w Nowym Mieście Lubawskim
	- Gospodarstwo Pomocnicze – Warsztaty Szkolne Zespołu Szkół Mechaniczno-Energetycznych w Olsztynie	WS ZSME w Olsztynie
	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu	GP przy ŻZMiUW w Elblągu

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu	- Gospodarstwo Pomocnicze Wojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Informatycznego i Politechnicznego w Opolu	GP WODliP w Opolu
	- Zakład Obsługi Technicznej Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Opolu	ZOT MODGiK w Opolu
	- Gospodarstwo Pomocnicze Warsztaty Praktycznej Nauki Zawodu przy Centrum Kształcenia Praktycznego w Nysie z filią w Głucholazach	WPNZ przy CKP w Głucholazach
Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu	- Kórnicki Ośrodek Informacji i Wydawnictw – Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Miasta w Kórniku	KOIiW w Kórniku
	- Gospodarstwo Pomocnicze „ROLWOD” w Koninie	ROLWOD w Koninie
	- Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Kaliszu	PODGiK w Kaliszu
Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie	- Pracownia Technicznej Obsługi Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowych w Rzeszowie	PTOZUDP w Rzeszowie
	- Kryta Pływalnia „Delfin” w Rzeszowie	KP „Delfin” w Rzeszowie
	- Gminne Gospodarstwo Robót Komunalnych w Białobrzegach	GGRK w Białobrzegach
Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie	- Zakład Zarządzania Nieruchomościami Województwa Zachodniopomorskiego	ZZNWZ w Szczecinie
	- Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Pyrzycach	RCKU w Pyrzycach
Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie	- Wodociągowo-Kanalizacyjne Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Miasta Zielonka	WKGP w Zielonce
	- Mazowiecki Zarząd Nieruchomości przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego	MZN przy UMWM w Warszawie
	- Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej przy Starostwie Powiatowym w Grodzisku Mazowieckim	PODGiK w Grodzisku Maz.

	- Zakład Usług Komunalnych Urzędu Miasta w Radomiu	ZUK w Radomiu
Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu	- Gospodarstwo Pomocnicze Basen Kąpielowy przy Zespole szkół Ogólnokształcących Nr 3 w Legnicy	GP Basen Kąpielowy w Legnicy
	- Powiatowe Biuro Geodezji i Katastru w Świdnicy	PBGiK w Świdnicy
	- Zakład Obsługi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego	ZOUMWD we Wrocławiu
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze	- Gospodarstwo Pomocnicze „GIMBUS 1” w Kozuchowie	GIMBUS 1 w Kozuchowie
	- Zakład Szkoleniowo-Produkcyjny „Centrum” w Gorzowie Wielkopolskim	ZSP w Gorzowie Wlkp.

Załącznik nr 3

LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ (w okresie 2003 r. – I półrocze 2004 r.)

*w tym również kierownicy jednostek nadrzędnych, do których skierowano wystąpienia pokontrolne

I. W gospodarstwach pomocniczych państwowych jednostek budżetowych

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko / stanowisko
1.	- Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Sławomir Cytrycki – Minister – Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Andrzej Szela – Dyrektor Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów od 1.10.2002 r.
2.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Kampinoskim Parku Narodowym w Izabelinie	Jerzy Misiak – Dyrektor Kampinoskiego Parku Narodowego Janusz Jeziorski – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego przy Kampinoskim Parku Narodowym od 1.04.1998 r.
3.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Karkonoskim Parku Narodowym w Jeleniej Górze	Ryszard Mochola – Dyrektor Karkonoskiego Parku Narodowego Przemysław Tołoknow – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego przy Karkonoskim Parku Narodowym od 01.06.2004 r., a w okresie od 15.01.2003 r. do 30.05.2004 r. jako pełniący obowiązki Kierownika
4.	- Gospodarstwo Pomocnicze Regionalnego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Radomiu	Jan Kopycki – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego Regionalnego Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Radomiu od 1.08.1999 r.
5.	- Gospodarstwo Pomocnicze Warsztaty Szkolne przy Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu	Andrzej Zakrzewski – Dyrektor Zakładu Poprawczego w Studzieńcu od 9.01.1984 r.
6.	- Zakład Obsługi Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Brwinowie	Danuta Pięta – Kierownik Zakładu Obsługi Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Brwinowie od 1.12.2002 r.
7.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Schronisku dla Nieletnich i Zakładzie Poprawczym w Warszawie	Romuald Sadowski – Dyrektor Schroniska dla Nieletnich i Zakładu Poprawczego w Warszawie od 1.09. 1992 r.
8.	- Wojskowy Zakład Remontowo-Budowlany w Gnieźnie	Zbigniew Flakowski – Dyrektor Wojskowego Zakładu Remontowo – Budowlanego w Gnieźnie od 28.09.2001 r.
9.	- 125 Garnizonowa Piekarnia Wojskowa w Warszawie-Rembertowie	Jerzy Kubicki – Dowódca 9 Rejonowej Bazy Materiałowej w Warszawie – Rembertowie Ryszard Zakrzewski – Kierownik 125 Garnizonowej Piekarni Wojskowej w Warszawie – Rembertowie od 8.11.2004 r. , poprzednio od 1.01.2001 r. do 30.06.2004 r. – Józef Woźniak
10.	- Gospodarstwo Pomocnicze – Zakład Remontowo – Budowlany Komendy Stołecznej Policji w Warszawie	Renata Rogalska – Dyrektor Zakładu Remontowo – Budowlanego Komendy Stołecznej Policji od 1.09.2004 r., poprzednio: od 22.08.2003 r. do 31.08.2004 r. – Marcin Orzechowski, od 29.03.1999 r. do 22.08.2003 r. – Adam Sawicki.
11.	- Gospodarstwo Pomocnicze Kancelarii Prezydenta RP	Jolanta Szymanek – Deresz Szef Kancelarii Prezydenta RP Grzegorz Kosmowski – Dyrektor Gospodarstwa Pomocniczego Kancelarii Prezydenta RP od 15.08.2001 r.
12.	- Gospodarstwo Pomocnicze Instytutu Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	Zbigniew Wojciechowski – Dyrektor Gospodarstwa Pomocniczego Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu od 3.11.2000 r.
13.	- Zakład Obsługi Ministerstwa Finansów	Sławomir Żałobka – Dyrektor Generalny w Ministerstwie Finansów Tadeusz Urbański – Dyrektor Zakładu Obsługi Ministerstwa Finansów od 1.02.2002 r.
14.	- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie –	Alicja Wróblewska – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego „Laboratorium Drogowe Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych

	Laboratorium Drogowe - Gospodarstwo Pomocnicze”	i Autostrad Oddział w Warszawie od 1.07.2003 r., a w okresie od 1.07.2002 r. do 30.06.2003 r. jako pełniący obowiązki Kierownika
15.	- Gospodarstwo Pomocnicze Ministerstwa Infrastruktury	Krzysztof Opawski – Minister Infrastruktury Zbigniew Jeruszka – Dyrektor Gospodarstwa Pomocniczego Ministerstwa Infrastruktury od 9.03.2002 r.
16.	Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.	Helena Szcześniak – Dyrektor Gospodarstwa Pomocniczego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od 7.01.2002 r.
17.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia w Krakowie	Michał Bedlicki – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego przy Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia od 12.05. 2004 r., poprzednio od 8.04. – 12.05. 2004 r. – p.o. kierownika gospodarstwa Andrzej Warunek; od 1.12.2003 r. – 8.04.2004 r. – Marcin Kautsch; od 5.05. – 30.11. 2003 r. – Andrzej Warunek; od 18.04. – 5.05. 2003 r. – upoważniony do wykonywania czynności należących do kierownika gospodarstwa Grzegorz Piskunowicz; od 27.11.2002 r. – 17.04.2003 r. – Włodzimierz Pisarski
18.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Ministerstwie Zdrowia	Marek Keller – Dyrektor Gospodarstwa Pomocniczego przy Ministerstwie Zdrowia od 10.12.2003 r., poprzednio od 4.11.2002 r. – 9.12.2003 r. – Andrzej Giera
19.	- Wydawnictwo Edukacyjne Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Warszawie	Wojciech Kłosiński – Dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Aneta Zdunek – Kierownik Wydawnictwa Edukacyjnego Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych od 20.08.2003 r.
20.	- Gospodarstwo Pomocnicze Wojewódzkiego Podlaskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Szepietowie	Eugeniusz Stefaniak – p.o. dyrektora Podlaskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Szepietowie. Kierownikiem Gospodarstwa była od 7.11.2002 r. Joanna Kamińska – Matys (likwidacja gospodarstwa z dniem 1.01.2005 r.)
21.	- Zakład Obsługi Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy	Romuald Kosieniak – Wojewoda Kujawsko – Pomorski Piotr Rasmus – Dyrektor Zakładu Obsługi Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy od 3.03.2004 r., poprzednio od 15.05.2002 r. do 2.03.2004 r. – p.o. Dyrektora Zakładu Józef Maćkiewicz
22.	- Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych w Bydgoszczy	Mariusz Andryszak – Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki – Terenowego Banku Danych w Bydgoszczy od 1.07.1998 r.
23.	- Zakład Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu	Elżbieta Rutkowska – Wojewoda Opolski Antoni Majewski – Dyrektor Zakładu Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu w okresie objętym kontrolą
24.	- Ośrodek Informatyki Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach	Lechosław Jarzębski – Wojewoda Śląski Bogdan Gliński – Dyrektor Ośrodka Informatyki Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach od 1.04.1999 r.
25.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Świętokrzyskim Parku Narodowym w Boddentynie	Bogdan Hajduk – p.o. dyrektora Świętokrzyskiego Parku Narodowego w Boddentynie Andrzej Sosnowski – p.o. Kierownika Gospodarstwa Pomocniczego przy Świętokrzyskim Parku Narodowym od 4.05.2004 r., poprzednio od 1.10.2001 r. do 3.05.2004 r. – Kierownik Gospodarstwa Wojciech Świątkowski
26.	- Zakład Obsługi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie	Józef Woźniak – Dyrektor Zakładu Obsługi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie od 18.03.2003 r., poprzednio od 1.03.2002 r. – 17.03.2003 r. – Tadeusz Tomczyk
27.	- Zakład Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie	Andrzej Kurowski – Wojewoda Lubelski Wojciech Rzeszutkowski – Dyrektor Zakładu Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie od 1.05.1998 r.
28.	- Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie	Zbigniew Ściubak – Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki – Terenowego Banku Danych Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie od 1.03. 1999 r.
29.	- Gospodarstwo Pomocnicze Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach	Mieczysław Teodorczyk – Dyrektor Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach . Kierownikiem Gospodarstwa był od 1.07.2002 r. Andrzej Guzowski (likwidacja gospodarstwa z dniem

		1.01.2005 r.)
30.	- Zakład Obsługi Administracji przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim	Ryszard Albiński – Dyrektor Zakładu Obsługi Administracji przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi od 21.03.2002 r.
31.	- Zakład Obsługi Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie	Krzysztof Malkowski – Dyrektor Zakładu Obsługi Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie od 25.07.1996 r.
32.	- Zakład Obsługi Administracji Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu	Zbigniew Bernat – Dyrektor Zakładu Obsługi Administracji Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu od 1.08.2003 r., poprzednio od 15.05.2002 r. – 31.07.2003 r. – Jerzy Kucznierowicz
33.	- Gospodarstwo Pomocnicze przy Wojewódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Boguchwale	Krystyna Malinowska – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego przy Wojewódzkim Ośrodku Doradztwa Rolniczego w Boguchwale od 1.11.2002 r.
34.	- Zakład Obsługi Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie	Zenon Lipiński – Dyrektor Zakładu Obsługi Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie od 15.10.2003 r., poprzednio od 1.01.1999 r. – 15.10.2003 r. – Zbigniew Myśliwiec
35.	- Zarząd Drogowych Przejść Granicznych w Szczecinie	Stanisław Wziątek – Wojewoda Zachodniopomorski Jerzy Hoffmann – Dyrektor Zarządu Drogowych Przejść Granicznych w Szczecinie od 1.06.1996 r.
36.	- Zakład Obsługi Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie	Bożena Szpakiewicz – Dyrektor Zakładu Obsługi Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie od 15.03.2002 r.
37.	- Wojewódzki Ośrodek Informatyki Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie	Zbigniew Kaliszyk – Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie od 15.05.2002 r.
38.	- Dolnośląski Urząd Wojewódzki - Zarząd Drogowych Przejść Granicznych we Wrocławiu z siedzibą w Jeleniej Górze	Stanisław Łopatowski – Wojewoda Dolnośląski Marceli Krajniak – Kierownik Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – Zarządu Drogowych Przejść Granicznych we Wrocławiu z siedzibą w Jeleniej Górze od 15.11.2003 r. , poprzednio od 1.07.2003 r. – 14.11.2003 r. – zastępca kierownika Alicja Lipowicz; od 1.01.1996 r. – 30.06.2003 r. – Elżbieta Gajdecka
39.	- Gospodarstwo Pomocnicze Ośrodka Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu	Brabara Bodnar – p.o. dyrektora Ośrodka Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Andrzej Pisarek – Kierownik Gospodarstwa Pomocniczego Ośrodka Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu od 1.05.2004 r. , poprzednio od 1.01.2000 r. – 30.04.2004 r. – Adam Czudziak
40.	- Zakład Obsługi Administracji przy Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp	Zbigniew Tupaj – p.o. kierownika Zakładu Obsługi Administracji przy Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp od 1.03.2003 r. , poprzednio od 6.09.1999 r. – 28.02.2003 r. – Robert Adamczyk
41.	- Zarząd Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wlkp	Leszek Waloch – Dyrektor Zarządu Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wlkp. od 1.02.2001 r.

II. W gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

		5.1.3.		
	Nazwa jednostki		Stanowisko	Od kiedy pełni funkcję
1.	Warsztaty Metalowo-Drzewne Centrum Kształcenia Praktycznego w Hajnówce	Jarosław Golonko	Kierownik	01.09.2002r.
2.	Gospodarstwo Pomocnicze Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku	Jan Skowroński	Kierownik	od 15.09.1997r. do 25.06.2004r.
3.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Wojewódzkim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych „Eksplotacja Wodociągów” w Białymstoku	Olga Nieścier	Kierownik	od 01.07.2002r. do 19.04.2004r.
		Wiesław Lewko	p.o. Kierownika	01.04.2004r.
4.	Gospodarstwo Pomocnicze „Revita” przy Domu Pomocy Społecznej w Bydgoszczy	Piotr Szarafiński	Kierownik	od 01.01.2001r. do 31.08.2004r.
		Jarosław Skórczewski	p.o. Kierownika	01.09.2004r.
5.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Gminy w Łubiance	Zbigniew Łuczyński	Kierownik	01.07.1997r.
6.	Zakład Obsługi Urzędu Marszałkowskiego Województwa	Henryk Narzyński	Dyrektor	od 08.06.1999r. do 03.11.2003r.

	Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Ryszard Laskowski	Główny Specjalista ds. Pracowniczych i Administracyjnych (do zadań wym. pracownika należało zastępowanie Dyrektora)	od 01.08.2002r. do 12.10.2003r.
		Jerzy Kurowski	p.o. Dyrektora	od 13.10.2003r. do 03.11.2003r.
			Dyrektor	04.11.2003r.
7.	Gospodarstwo Pomocnicze „Tucholskie Centrum Edukacji Zawodowej Warsztaty” w Tucholi	Andrzej Dziurzyński	Dyrektor	01.03.2001r.
8.	Zakład Obsługi Urzędu Miasta Sopotu	Jadwiga Czajka	Kierownik	01.01.1998r.
9.	Gospodarstwo Pomocnicze Ośrodek Szkoleniowy przy Urzędzie Miasta w Czarnej Wodzie	Daniel Szpręga	p.o. Kierownika	01.09.1997r.
10.	Centrum Kształcenia Praktycznego – Warsztaty w Chojnicach	Grzegorz Makowski	Dyrektor jednostki macierzystej (od początku funkcjonowania gospodarstwa pomocniczego do chwili przeprowadzenia niniejszej kontroli nie powołano kierownika dla tej jednostki)	01.07.2000r.
		Gabriel Kulas	Wicedyrektor j.m.	01.07.2000r.
11.	Centrum Kształcenia Praktycznego w Bytomiu Gospodarstwo Pomocnicze – Warsztaty Szkolne	Kazimierz Nowak	Kierownik	01.09.1999r.
12.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Śląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach	Janusz Pławecki	Kierownik	01.03.2002r.
13.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Starostwie Powiatowym w Mikołowie Referat Obsługi Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjno-	Franciszek Ryczko	Kierownik	01.07.2001r.

	Kartograficznej			
14.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury w Woźnikach	Jadwiga Fabiańczyk	Dyrektor MGOK	03.01.2000r.
15.	Zakład Obsługi Świętokrzyskiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Kielcach	Anna Misztal	Kierownik	17.09.2001r.
16.	Powiatowy Zakład Usług Starostwa Powiatowego w Kielcach	Ryszard Barwinek	Kierownik	od 06.01.2003r. do 23.12.2003r.
		Stefan Pacak	Z-ca Kierownika	od 16.04.2003r. do 30.12.2003r.
			p.o. Kierownika	31.12.2003r.
			Kierownik	16.02.2004r.
17.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Jędrzejowie	Zbigniew Lato	Kierownik	27.03.2002r.
18.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie	Bogdan Kwartnik	Kierownik	19.08.2002r.
		Mieczysław Leśniak	Z-ca Kierownika	16.10.2000r.
19.	Gospodarstwo Pomocnicze Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Myślenicach	Jan Polewka	Kierownik	od 01.02.1999r. do 10.05.2004r.
		Robert Wilkołek	p.o. Kierownika	od 11.05.2004r. do 14.11.2004r.
		Maciej Jezioro	Kierownik	15.11.2004r.
		Robert Wilkołek	Z-ca Kierownika	24.11.2004r.
20.	Gospodarstwo Pomocnicze Warsztat Szkolny Zespołu Szkół Gastronomicznych Nr 2 w Krakowie	Janina Poznańska	Kierownik	01.09.1990r.
		Maria Bobek	Z-ca Kierownika	01.09.1990r.
21.	Zakład Administrowania Nieruchomościami Gospodarstwo Pomocnicze Lubelskiej Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji	Teresa Cichocka	Dyrektor	01.07.1999r.
22.	Komunalne Gospodarstwo Pomocnicze w Białej Podlaskiej	Janusz Hodun	Kierownik	01.12.1991r.
23.	Zakład Wodociągów i Utrzymania Terenów Gminy w Sitnie	Jan Nabożny	Kierownik	od 02.04.2001r. do 31.12.2002r.

		Janusz Chmiel	Kierownik	od 07.01.2002r. do 30.04.2004r.
		Andrzej Kiciński	Kierownik	01.05.2004r.
24.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Szkole Podstawowej Nr 10 w Sieradzu	Wojciech Piekarczyk	Kierownik	01.03.2001r.
25.	Warsztaty Szkolne przy Zespole Szkół – Centrum Edukacji Zawodowej i Ustawicznej w Rawie Mazowieckiej	Bernard Sujka	Kierownik	01.09.1992r.
		Sylwester Ścieszek	Z-ca Kierownika	01.09.2003r.
26.	Zakład Obsługi Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi	Paweł Krużyż vel Kurwaze	Dyrektor	01.07.2002r.
		Elżbieta Petera	Z-ca Dyrektora	01.07.2002r.
27.	Gospodarstwo Pomocnicze „Mazur” przy Urzędzie Gminy w Szczytnie z/s w Kamionku	Aleksander Godlewski	Kierownik	30.04.2002r.
28.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Gminy w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Mszanowie	Mieczysław Wojtaszko	Kierownik	14.06.1994r.
29.	Gospodarstwo Pomocnicze – Warsztaty Szkolne Zespołu Szkół Mechaniczno-Energetycznych w Olsztynie	Jerzy Szul	Kierownik	od 09.09.1998r. do 31.08.2004r.
		Bogumił Bujalski	Kierownik	01.09.2004r.
30.	Gospodarstwo Pomocnicze przy Żuławskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu	Jarosław Bida	Kierownik	12.08.1996r.
31.	Gospodarstwo Pomocnicze Wojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Informatycznego i Politechnicznego w Opolu	Antonina Kamecka	Kierownik	01.02.1998r.
32.	Zakład Obsługi Technicznej Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Opolu	Agnieszka Partyka	Kierownik	01.01.2001r.
33.	Gospodarstwo Pomocnicze Warsztaty Praktycznej Nauki Zawodu przy Centrum Kształcenia Praktycznego w Nysie z filią w Głucholazach	Henryk Mamala	Dyrektor (Dyrektor GP jest jednocześnie Dyrektorem j.m.)	01.04.2002r.

34.	Kórnicki Ośrodek Informacji i Wydawnictw – Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Miasta w Kórniku	Roman Dolata	Kierownik	od 14.02.2001r. do 30.06.2003r.
		Halina Danieluk	Kierownik	od 01.07.2003r. do 29.02.2004r.
		Małgorzata Wawrzyniak	Kierownik	od 15.12.2003r. do 31.03.2004r.
		Paweł Henski	Kierownik	01.04.2004r.
35.	Gospodarstwo Pomocnicze „ROLWOD” w Koninie	Kazimierz Cybulski	Kierownik	01.04.1991r.
36.	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Kaliszu	Bartłomiej Niewiadomski	Kierownik	01.07.2001r.
		Włodzimierz Magdziński	Z-ca Kierownika	01.07.2001r.
37.	Pracownia Technicznej Obsługi Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowych w Rzeszowie	Henryk Dąbrowski	Kierownik (Kierownik GP jest jednocześnie Dyrektorem j.m.)	30.06.1999r.
38.	Kryta Pływalnia „Delfin” w Rzeszowie	Wojciech Pliś	Kierownik	02.11.2000r.
39.	Gminne Gospodarstwo Robót Komunalnych w Białobrzegach	Wacław Trojnar	Kierownik	14.10.1994r.
40.	Zakład Zarządzania Nieruchomościami Województwa Zachodniopomorskiego	Mirosław Smela	Kierownik	od 02.05.2002r. do 31.12.2003r.
		Andrzej Świst	p.o. Kierownika	od 30.12.2003r. do 04.05.2004r.
		Andrzej Kiemski	Kierownik	05.05.2004r.
41.	Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Pyrzycach	Marian Osękowski	Kierownik	30.08.1999r.
42.	Wodociągowo-Kanalizacyjne Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Miasta Zielonka	Antoni Konopka	Kierownik	od 01.04.2002r. do 30.11.2002r.
		Ryszard Czubak	Kierownik	od 16.12.2002r. do 31.12.2003r.
			Dyrektor	01.01.2004r.
43.	Mazowiecki Zarząd	Marek Leociak	Dyrektor	01.03.2001r.

	Nieruchomości przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego			
44.	Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej przy Starostwie Powiatowym w Grodzisku Mazowieckim	Ewa Sławińska	Kierownik	01.03.1999r.
45.	Zakład Usług Komunalnych Urzędu Miasta w Radomiu	Piotr Grzegorzewski	Dyrektor	01.09.2001r.
46.	Gospodarstwo Pomocnicze Basen Kąpielowy przy Zespole szkół Ogólnokształcących Nr 3 w Legnicy	Włodzimierz Mróz	p.o. Kierownika	od 22.11.2002r. do 31.08.2003r.
		Zdzisław Edward Woźniak	Kierownik	od 01.09.2003r. do 31.08.2004r.
		Wiesława Socha	Kierownik	01.09.2004r.
47.	Powiatowe Biuro Geodezji i Katastru w Świdnicy	Danuta Talerzowska	Dyrektor	18.01.2000r.
		Paweł Kaśków	Z-ca Dyrektora	18.01.2000r.
48.	Zakład Obsługi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego	Franciszek Gadzała	Dyrektor	od 01.04.2002r. do 03.11.2003r.
		Elżbieta Raczkowska	p.o. Dyrektora	od 04.11.2003r. do 31.12.2003r.
		Zbigniew Pryjda	Dyrektor (od października 2004r. w okresie wypowiedzenia)	od 01.01.2004r. do 31.03.2005r.
		Przemysław Pawłowicz	Dyrektor	06.10.2004r.
49.	Gospodarstwo Pomocnicze „GIMBUS 1” w Kozuchowie	Cezary Wolny	Kierownik	02.09.2002r.
50.	Zakład Szkoleniowo-Produkcyjny „Centrum” w Gorzowie Wielkopolskim	Ryszard Bajraszewski	Kierownik (Kierownik GP pełni jednocześnie funkcję Z-cy Dyrektora j.m.)	01.11.2002r.

**Przychody i wydatki oraz stan środków obrotowych gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych
- w latach 2001 - 2004**

Wyszczególnienie	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	3:2	4:3	5:4
	w mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Przychody	1 492,4	1 424,6	1 595,9	1 709,3	95,5	112,0	107,1
w tym: dotacje z budżetu	25,2	23,0	5,5	4,6	91,3	23,9	83,6
2. Wydatki bez wpłat do budżetu	1 433,2	1 376,4	1 531,7	1 624,8	96,0	111,3	106,1
3. Wpłata do budżetu	15,7	16,7	13,0	27,8	106,4	77,8	213,8
4. Stan środków obrotowych na koniec roku	173,0	141,2	190,8	197,1	81,6	135,1	103,3

Źródło: opracowane przez NIK Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r., 2002 r. i 2003 r. oraz za 2004 r. dane Ministerstwa Finansów

**Dane o liczbie gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych funkcjonujących
w latach 2001 - 2004 oraz o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w tych gospodarstwach**

Wyszczególnienie	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	3:2 w %	4:3 w %	5:4 w %
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Liczba funkcjonujących gospodarstw pomocniczych na koniec roku	636	599	560	524	94,2	93,5	93,6
2. Przeciętne zatrudnienie (w osobach)	18 356	15 731	15 434	14 907	85,7	98,1	96,6
3. Koszty wynagrodzeń (w tys. zł)	384 718	354 022	367 366	376 379	92,0	103,8	102,5
4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (w zł)	1 746,6	1 875,4	1 983,5	2 104,0	107,4	105,8	106,1

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Przychody i wydatki oraz stan środków obrotowych gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek organizacyjnych - w latach 2001 - 2004 (ogółem oraz w podziale na poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego)

Wyszczególnienie	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.	3:2	4:3	5:4	Struktura wg szczebli w 2004r.
	w tys. zł				%%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM								
Przychody	501 213,5	512 646,3	527 436,6	517 710,7	102,3	102,9	98,2	100,0
w tym: dotacje z budżetu	22 200,3	19 368,9	18 121,1	21 132,6	87,2	93,6	116,6	100,0
Wydatki (bez wpłat do budżetu)	498 350,9	505 371,2	522 364,5	510 479,7	101,4	103,4	97,7	100,0
Wpłata do budżetu	3 934,9	4 325,0	5 455,6	406,9	109,9	126,1	7,5	100,0
Stan środków obrotowych na koniec roku	45 565,9	41 069,5	34 676,3	33 103,0	90,1	84,4	95,5	100,0
z tego:								
1. Województwa								
Przychody	69 205,2	83 750,5	97 973,3	94 047,0	121,0	117,0	96,0	18,2
w tym: dotacje z budżetu	1 706,9	687,9	371,9	519,9	40,3	54,1	139,8	2,5
Wydatki (bez wpłat do budżetu)	68 487,5	82 331,5	97 361,8	94 246,7	120,2	118,3	96,8	18,5
Wpłata do budżetu	310,2	457,7	406,1	0,0	147,5	88,7	-	-
Stan środków obrotowych na koniec roku	2 389,8	2 658,2	2 099,9	1 574,3	111,2	79,0	75,0	4,8
2. Miasta na Prawach Powiatów								
Przychody	140 886,9	170 455,2	169 934,5	176 732,2	121,0	99,7	104,0	34,1
w tym: dotacje z budżetu	5 927,6	5 928,3	5 185,3	7 569,5	100,0	87,5	146,0	35,8
Wydatki (bez wpłat do budżetu)	139 956,3	166 236,2	164 573,4	173 393,4	118,8	99,0	105,4	34,0
Wpłata do budżetu	1 378,2	1 908,5	2 861,2	0,0	138,5	149,9	-	-
Stan środków obrotowych na koniec roku	8 057,4	11 384,8	11 871,0	9 997,8	141,3	104,3	84,2	30,2
3. Powiaty								
Przychody	205 615,9	171 837,7	170 541,0	163 595,3	83,6	99,2	95,9	31,6
w tym: dotacje z budżetu	5 616,6	3 601,3	2 361,3	2 009,6	64,1	65,6	85,1	9,5
Wydatki (bez wpłat do budżetu)	206 341,6	171 779,3	172 100,7	159 697,3	83,2	100,2	92,8	31,3
Wpłata do budżetu	1 539,2	1 152,6	1 380,6	404,9	74,9	119,8	29,3	99,5
Stan środków obrotowych na koniec roku	31 674,6	24 228,9	19 218,3	20 957,0	76,5	79,3	109,0	63,3

4. Gminy								
Przychody	85 505,5	86 602,9	88 987,8	83 336,2	101,3	102,8	93,6	16,1
w tym: dotacje z budżetu	8 949,2	9 151,4	10 202,6	11 033,6	102,3	111,5	108,1	52,2
Wydatki (bez wpłat do budżetu)	83 565,5	85 024,2	88 328,6	83 142,3	101,7	103,9	94,1	16,3
Wpłata do budżetu	707,3	806,2	807,7	2,0	114,0	100,2	0,2	0,5
Stan środków obrotowych na koniec roku	3 444,1	2 797,6	1 487,1	573,9	81,2	53,2	38,6	1,7

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Załącznik nr 5

WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM ZOSTANIE PRZEKAZANA INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Finansów Publicznych
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
6. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
7. Prezes Rady Ministrów
8. Minister – Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
9. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Finansów
11. Minister Gospodarki i Pracy
12. Minister Infrastruktury
13. Minister Kultury
14. Minister Nauki i Informatyzacji
15. Minister Edukacji Narodowej i Sportu
16. Minister Obrony Narodowej
17. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18. Minister Skarbu Państwa
19. Minister Sprawiedliwości
20. Minister Środowiska
21. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
22. Minister Spraw Zagranicznych
23. Minister Zdrowia
24. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
25. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej
26. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
27. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
28. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego
29. Prezes Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej
30. Prezes Polskiej Akademii Nauk
31. Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty
32. Wojewoda Dolnośląski
33. Wojewoda Kujawsko – Pomorski
34. Wojewoda Lubelski
35. Wojewoda Lubuski
36. Wojewoda Łódzki
37. Wojewoda Małopolski
38. Wojewoda Mazowiecki
39. Wojewoda Opolski
40. Wojewoda Podkarpacki
41. Wojewoda Podlaski
42. Wojewoda Pomorski
43. Wojewoda Śląski
44. Wojewoda Świętokrzyski
45. Wojewoda Warmińsko – Mazurski
46. Wojewoda Wielkopolski
47. Wojewoda Zachodniopomorski