

4. Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne jednostek samorządu terytorialnego w wynikach kontroli regionalnych izb obrachunkowych

4.1. Kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego

4.1.1 Informacje ogólne

Działalność kontrolna, prowadzona przez regionalne izby obrachunkowe w 2001 roku, objęła wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Czynności kontrolne prowadzone były w stosunku do jednostek samorządowych, ich jednostek organizacyjnych (zakłady budżetowe, jednostki budżetowe), jak również wobec samorządowych osób prawnych (w głównej mierze - instytucje kultury i publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej). Kontrolą objęto bardzo szeroki zakres zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych, przez podmioty kontrolowane. Analizie poddano procesy związane z pobieraniem i gromadzeniem dochodów, wydatkowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, zarządzaniem środkami publicznymi oraz kwestie związane z gospodarowaniem majątkiem.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że ważnym elementem gospodarki finansowej jest wewnętrzna kontrola finansowa, wykonywana przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, regionalne izby obrachunkowe, w ramach realizowanych kontroli, sprawdziły przestrzeganie przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązków, wprowadzonych w tym zakresie w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych. Stosownie do powołanych zmian legislacyjnych, obowiązujących od dnia 1 stycznia 2001 roku, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych zobowiązani zostali do określenia procedur kontroli wydatków oraz zasad wstępnej oceny celowości ponoszonych wydatków w związku z realizacją zadań. Dodać należy, że unormowania dotyczące wewnętrznej kontroli finansowej zmienione zostały z dniem 1 stycznia 2002 roku - na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej¹. Kierunek zmian potwierdził tezę o dużym znaczeniu jakie ustawodawca przywiązuje do prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. W tym kontekście - w oparciu o rezultaty działań kontrolnych *rio* - zauważyć należy, że w jednostkach samorządu terytorialnego omawiane unormowania wprowadzane są stosunkowo powoli, a czynności kontrolne dotyczyły bardziej faktu - czy procedury kontroli zostały określone, a nie czy były przestrzegane.

Na 41 kompleksowych kontroli gospodarki finansowej, przeprowadzonych w 2001 roku, przez jedną z regionalnych izb obrachunkowych, w 27 przypadkach stwierdzono brak lub nieprawidłowe ustalenie w kontrolowanej jednostce ww. procedur kontrolnych. W konsekwencji w przekazanych wystąpieniach pokontrolnych RIO zobowiązała kontrolowane podmioty do prawidłowego określenia przedmiotowych procedur oraz ich przestrzegania.

¹ Dz. U. Nr 102, poz. 1116.

Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych koncentrowała się również na zagadnieniach przestrzegania zasad i procedur udzielania zamówień publicznych, określonych ustawą z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, które zagwarantować miały wydatkowanie środków publicznych, po przeprowadzeniu jawnego postępowania, gwarantującego zachowanie reguł uczciwej konkurencji oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Kontrola przestrzegania przepisów normujących sferę udzielania zamówień publicznych służyła w szczególności wyeliminowaniu możliwości powstania zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Przeprowadzone kontrole dostarczyły wiele interesującego materiału związanego z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, wskazały na obszary, gdzie działalność kontrolna powinna być zintensyfikowana (np. zamówienia publiczne, wewnętrzna kontrola finansowa) oraz na te fragmenty gospodarki finansowej, gdzie wyraźnie zarysowały się tendencje pozytywne (np. realizacja dochodów z majątku i dochodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego), do czego przyczyniły się między innymi uprzednio prowadzone działania kontrolne - przez Najwyższą Izbę Kontroli i regionalne izby obrachunkowe.

Przekładając działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych, w 2001 roku, na pewne dane o charakterze statystycznym wskazać należy, że w wyniku przeprowadzonych **1 316 kontroli** ujawniono łącznie 14 471 przypadków nieprawidłowości dotyczących różnorodnych sfer związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych. Stwierdzone uchybienia i naruszenia prawa miały różną wagę gatunkową. Podkreślić należy jednakże, że część z nich skutkowała bezpośrednio lub pośrednio na poziom realizowanych dochodów oraz wartości posiadanego majątku. Z drugiej strony wielokrotnie przedmiotem wystąpień pokontrolnych były sytuacje, w których doszło do bezpodstawnego poniesienia wydatków, co oznaczało uszczuplenie środków publicznych.

Liczba stwierdzonych w 2001 roku przypadków nieprawidłowości nieznacznie wzrosła w porównaniu z latami 1999-2000 (o 0,4 % w porównaniu z 2000 rokiem i o 2,2% w porównaniu z 1999 rokiem). Najwięcej uchybień ujawniono w gminnych jednostkach samorządu terytorialnego (12 209), co wynikało z podmiotowej struktury zrealizowanych kontroli. W powiatach stwierdzono 1 231 przypadków nieprawidłowości, w województwach samorządowych 154 takie przypadki, w pozostałych podmiotach objętych kontrolą 877 przypadków uchybień.

W odniesieniu do gmin (lata 1998-2001) i powiatów (lata 2000-2001) liczba przypadków stwierdzonych nieprawidłowości kształtowała się według danych zawartych w niżej przedstawionej tabeli.

Liczba nieprawidłowości ujawnionych w gminach i powiatach w wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 1998-2001

Wyszczególnienie	Liczba nieprawidłowości ogółem				Liczba nieprawidłowości na 1 kontrolę			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Gminy ogółem, w tym:	12 271	13 302	12 245	12 209	11,8	11,2	11,0	12,0
- miejskie	1 738	1 774	1 904	1 354	9,4	10,4	11,3	9,6
- miejsko-wiejskie	2 658	3 060	2 825	2 752	9,2	11,3	10,7	12,3
- wiejskie	7 875	8 468	7 516	8 103	13,8	11,2	11,0	12,4
Powiaty	x	x	1 163	1 231	x	x	4,5	8,2

Z danych zawartych w tabeli wynika, że średnia liczba stwierdzonych nieprawidłowości wzrosła w stosunku do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz powiatów. Znaczny wzrost wskaźnika średniej liczby nieprawidłowości w 2001 roku, w odniesieniu do powiatów wynikał z faktu, że w porównaniu z 2000 rokiem regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły znacznie większą liczbę kontroli kompleksowych tych jednostek (60 w 2000 roku, 108 w 2001 roku).

Tendencja wzrostowa przedmiotowego wskaźnika, co do wszystkich wymienionych wyżej podmiotów, miała także swoje źródło w objęciu szczegółową kontrolą, podczas kontroli kompleksowych, zagadnień badanych przez regionalne izby obrachunkowe w ramach tzw. kontroli koordynowanych (tematyka tych kontroli w latach 2000-2001 obejmowała m. in. realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi, prawidłowość udzielania dotacji na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych). W tym kontekście na uwagę zasługuje okoliczność zmniejszenia się omawianego wskaźnika w stosunku do gmin miejskich.

4.1.2. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości grupowane były według określonych kategorii tematycznych, dotyczących:

- spraw organizacyjnych i unormowań wewnętrznych,
- planowania i wykonywania budżetu (planu finansowego),
- gospodarki kasowej,
- ewidencji księgowej i sprawozdawczości,
- gospodarowania majątkiem,
- realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych,
- realizacji zadań inwestycyjnych,
- udzielania zamówień publicznych.

Najwięcej przypadków uchybień wystąpiło w zakresie spraw związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu (planu finansowego), prowadzeniem ewidencji księgowej oraz udzielaniem zamówień publicznych. Wskazać jednakże należy, że w ramach kontroli tematyki planowania i wykonywania budżetu badaniu kontrolnemu podlegał cały szereg różnorodnych zagadnień, obejmujących między innymi kwestie: prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 28 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), przestrzegania unormowań określających zasady zaciągania zobowiązań, wykorzystania otrzymanych dotacji zgodnie z przeznaczeniem, przestrzegania zasad ustalania wynagrodzeń dla pracowników i rozliczania kosztów podróży służbowych, czy wreszcie udzielania i rozliczania dotacji na rzecz podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Liczbę nieprawidłowości - **w układzie wszystkich podmiotów objętych kontrolami regionalnych izb obrachunkowych w 2001 r.** - przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba nieprawidłowości występujących w jednostkach objętych kontrolami w 2001 roku

Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Woje-wództwa	Powiaty	Gminy			Pozostałe jednostki	Razem	Struktura (w %)
			miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie			
Liczba nieprawidłowości ogółem, w tym:	154	1 231	1 354	2 752	8 103	877	14 471	100
sprawy organizacyjne	17	104	115	206	678	135	1 255	8,7
planowanie i wykonywanie budżetu	42	332	299	572	1 701	210	3 156	21,8
gospodarka kasowa	9	88	76	164	444	73	854	5,9
ewidencja księgowa i sprawozdawczość	25	247	202	542	1 476	178	2 670	18,4
gospodarka majątkiem	21	142	178	329	960	82	1 712	11,8
podatki i opłaty	0	19	189	411	1 320	22	1 961	13,6
inwestycje i remonty	3	73	82	169	485	31	843	5,8
udzielanie zamówień publicznych	37	226	213	359	1 039	146	2 020	14

Strukturę nieprawidłowości (w %), w odniesieniu do wszystkich kontrolowanych podmiotów, w latach 1998 - 2001, obrazuje poniższa tabela.

Struktura stwierdzonych nieprawidłowości w latach 1998-2001 (w %)

Lp.	Nieprawidłowości według rodzajów kontrolowanych zagadnień	Lata			
		1998	1999	2000 ²	2001 ³
1.	Sprawy organizacyjne	9,6	9,4	9,6	8,7
2.	Planowanie i wykonywanie budżetu	18,6	19,2	21,4	21,8
3.	Gospodarka kasowa	6,0	5,5	5,5	5,9
4.	Ewidencja księgowa i sprawozdawczość	17,7	18,0	17,6	18,4
5.	Gospodarka majątkiem	11,2	13,6	12,2	11,8
6.	Podatki i opłaty	17,6	14,3	14,4	13,6
7.	Inwestycje i remonty	6,5	7,0	5,7	5,8
8.	Udzielanie zamówień	12,8	13,0	13,6	14
Ogółem		100	100	100	100

Z powyższego zestawienia wynika, że struktura ujawnionych uchybień kształtuje się we względnie stałych proporcjach. Prezentowane dane pozwalają na zaobserwowanie stałej tendencji zmniejszania się, w ogólnej liczbie zarejestrowanych nieprawidłowości, przypadków naruszeń dotyczących zagadnień z zakresu gospodarowania majątkiem (13,6% w 1999 roku i 11,8% w 2001 roku) oraz realizacji podatków i opłat lokalnych (17,6% w 1998 roku i 13,6% w 2001 roku). Przeciwną tendencję wykazują natomiast dane odnoszące się do udzielania zamówień publicznych (12,8% w 1998 roku i 14% w 2001 roku), a także kwestii związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu (18,6% w 1998 roku i 21,8% w 2001 roku).

² Dane za 2000 rok obejmują powiaty.

³ Dane za 2001 rok obejmują powiaty i województwa samorządowe.

4.1.3. Analiza wyników kontroli

Poniżej przedstawiono najważniejsze rezultaty działań kontrolnych w układzie wyżej zaprezentowanych kategorii tematycznych.

PLANOWANIE I WYKONYWANIE BUDŻETU

Główne zadania kontroli:

- zbadanie działań zarządu jednostki samorządu terytorialnego związanych z przygotowaniem projektu uchwały budżetowej oraz jej realizacją, z uwzględnieniem podstawowych zasad wykonywania budżetu (planu finansowego), określonych przez ustawę o finansach publicznych;
- zbadanie zgodności z prawem wydatków ponoszonych na realizację zadań własnych (np. profilaktyka przeciwalkoholowa) oraz zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej (np. pomoc społeczna). Sprawdzenie wykorzystania otrzymanych dotacji celowych zgodnie z przeznaczeniem;
- analiza realizacji dochodów budżetowych - w odniesieniu do wszystkich możliwych źródeł tych dochodów;
- zbadanie przestrzegania zasad udzielania dotacji z budżetu (w tym na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych) oraz zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków funduszy celowych;
- zbadanie zgodności z przepisami wydatków ponoszonych na wynagrodzenia pracowników, diety radnych oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

Charakterystyka podstawowych naruszeń i nieprawidłowości

Z uwagi na dużą różnorodność występujących w ramach omawianego tematu zagadnień, zwrócić należy uwagę na niektóre tylko kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń ze strony inspektorów regionalnych izb obrachunkowych. Kontroli poddano realizację przez jednostki samorządowe należnych im dochodów niepodatkowych, stwierdzając liczne nieprawidłowości w odniesieniu do pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego oraz pobierania, przez gminy, opłat za wydawanie i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W Gminie Ł. stwierdzono pobranie mniejszych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o kwotę 18 655 zł w 2000 roku i o kwotę 24 677 zł w 2001 roku.

Prowadzone działania kontrolne wykazały także szereg przypadków dokonywania wydatków z przekroczeniem limitów wyznaczonych przez plan finansowy oraz zaciągania zobowiązań ponad granice wydatków określone w budżecie (planie finansowym). Jedną z podstawowych przyczyn przekraczania granic planowanych wydatków był brak bieżącej ewidencji operacji finansowych, co uniemożliwiało systematyczną kontrolę nad stopniem wykorzystania środków zaplanowanych w określonych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań stwierdzano, z reguły, przy zawieraniu umów dotyczących wykonania wieloletnich zadań inwestycyjnych oraz przy zaciąganiu kredytów i pożyczek ponad granice wskazane przez organy stanowiące lub w sytuacji braku odpowiednich uchwał tych organów.

Kontrola kompleksowa Gminy Ł. wykazała zaciągnięcie przez Zarząd Gminy w 2000 roku, kredytu oraz dwóch pożyczek, na finansowanie zadań inwestycyjnych, mimo braku podjęcia przez Radę Gminy stosownych uchwał w tej sprawie (wyrażenie zgody) - na łączną kwotę 1 046 000 zł.

Stwierdzone naruszenia dotyczyły również zasad dotowania, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (na podstawie art. 118 ustawy o finansach publicznych), co polegało w szczególności na braku zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji, jawności rozliczenia dotacji, jak również na niepodejmowaniu działań mających na celu kontrolę sposobu wykorzystania udzielonej dotacji. Ujawniono także przypadki naruszenia - ustalonego przez organ stanowiący - trybu udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządowej, jak również udzielania dotacji mimo braku określenia takiego trybu.

W jednym z kontrolowanych województw samorządowych stwierdzono, że przy udzielaniu, w 2000 roku, dotacji na rzecz stowarzyszeń realizujących zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki przekazano - z naruszeniem zasady jawności postępowania - dotacje w łącznej kwocie 2 006 500 zł.

Ujawnione nieprawidłowości związane były ponadto z: realizacją zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej (np. finansowanie, przez gminy, funkcjonowania jednostek ochotniczych straży pożarnych poza zakresem wyznaczonym przez ustawę o ochronie przeciwpożarowej); realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi (np. wydatkowanie, przez gminy, środków uzyskanych z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na cele nie związane z profilaktyką przeciwalkoholową); wykonywaniem obowiązków zarządcy dróg publicznych (np. załatwianie spraw w zakresie zarządu drogami przez osoby do tego nieupoważnione); ustaleniem i wypłatą wynagrodzeń, diet, kosztów podróży służbowych (np. zwrot kosztów radnym za podróże nie mające charakteru podróży służbowych, wypłaty na rzecz pracowników samorządowych składników wynagrodzeń nie przewidzianych przez obowiązujące przepisy).

Kontrola gospodarki finansowej przeprowadzona w Powiecie O. wykazała bezpodstawną wypłatę na rzecz radnych Powiatu ok. 40 000 zł z tytułu diet, mimo że uchwała Rady Powiatu uzależniła otrzymanie diety od udziału radnego w wymienionych w uchwale posiedzeniach Rady i jej komisji, diety wypłacano także na rzecz radnych, którzy w danym miesiącu nie uczestniczyli w żadnym z posiedzeń. W przekazanych zaleceniach pokontrolnych wnioskowano o podjęcie, przez jednostkę, działań mających na celu wyegzekwowanie zwrotu do budżetu nienależnie wypłaconych kwot.

Podkreślić także należy, że w 2001 roku szczegółowej kontroli poddano przestrzeganie, przez kontrolowane jednostki, przepisów ograniczających wysokość wynagrodzeń pracowników oraz wysokość diet przysługujących radnym, wprowadzonych ustawą z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Konkludując rezultaty czynności kontrolnych w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych stwierdzić należy, że przepisy te **były zasadniczo zachowane**.

W wypadkach naruszenia przedmiotowych przepisów regionalne izby obrachunkowe wskazywały na konieczność podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu do budżetu bezpodstawnie wypłaconych kwot (nagród, wynagrodzeń, diet).

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Gminie K. stwierdzono bezpodstawną wypłatę diet na rzecz radnych, w sierpniu 2000 roku, w łącznej wysokości 72 851 zł. W przekazanych zaleceniach pokontrolnych wnioskowano o podjęcie, przez jednostkę, działań mających na celu wyegzekwowanie zwrotu do budżetu nienależnie wypłaconych kwot.

Działania pokontrolne

Przekazywane przez regionalne izby obrachunkowe wystąpienia pokontrolne miały na celu zapewnienie przestrzegania, przez podmioty objęte kontrolą, podstawowych zasad obowiązujących w odniesieniu do planowania i wykonywania budżetu (planu finansowego), co dotyczyło w szczególności: ustalania i pobierania należnych dochodów w prawidłowej wysokości i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów; dokonywania wydatków w granicach kwot określonych przez plan finansowy; zaciągania zobowiązań w ramach przewidzianych przez plan finansowy; wykorzystywania otrzymanych dotacji zgodnie z przeznaczeniem; dokonywania wydatków z zachowaniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków; przestrzegania zasad udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; pełnej realizacji zaplanowanych zadań, czy wreszcie przestrzegania unormowań dotyczących wysokości wynagrodzeń i diet. Realizacja zaleceń pokontrolnych skutkować będzie **zwiększeniem dyscypliny finansowej** w kontrolowanych podmiotach, co bezpośrednio wpłynie na wysokość realizowanych dochodów, jak również ponoszonych wydatków (m. in. poprzez zaniechanie wydatków niezgodnych z obowiązującymi przepisami).

EWIDENCJA KSIĘGOWA I SPRAWOZDAWCZOŚĆ. GOSPODARKA KASOWA

Główne zadania kontroli:

- zbadanie obowiązujących w jednostce unormowań wewnętrznych, w szczególności dotyczących przyjętych zasad rachunkowości, zasad ewidencji majątku i jego inwentaryzacji, obiegu dokumentów księgowych;
- zbadanie prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej oraz przestrzegania zasad rzetelnego, sprawdzalnego, bieżącego i bezbłędnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych;
- analiza spełnienia przez jednostkę wymogu jasnego i rzetelnego przedstawienia, poprzez urzędzenia księgowe i sporządzane sprawozdania, sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki;
- zbadanie prawidłowości dokumentowania operacji kasowych, terminowości odprowadzania na rachunek bankowy przyjętych do kasy dochodów, poprawności dowodów księgowych będących podstawą ponoszenia wydatków oraz funkcjonowania kontroli wewnętrznej operacji kasowych.

Charakterystyka podstawowych naruszeń i nieprawidłowości

Dokonane w omawianym zakresie czynności kontrolne dały podstawę do sformułowania wielu zastrzeżeń co do zgodności stosowanych zasad ewidencji operacji gospodarczych i finansowych z obowiązującymi przepisami i przyjętymi, przez kontrolowane podmioty, zakładowymi planami kont. Stwierdzono także szereg naruszeń podstawowych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez nierzetelne i nie bieżące prowadzenie tych ksiąg. Uchybienia co do omawianych zagadnień dotyczyły także zaniechania posiadania wszystkich ksiąg rachunkowych (głównie kont ksiąg pomocniczych), braku uzgadniania sald ewidencji syntetycznej i analitycznej oraz braku ujęcia w ewidencji wszystkich zobowiązań i należności danego podmiotu. Szczególnie niepokojące naruszenia dotyczyły wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co dotyczyło także przedstawianych przez gminy skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych.

Kontrola przeprowadzona w Specjalnym Ośrodku Szkolno – Wychowawczym w G. wykazała całkowite zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2000 roku oraz sporządzenie sprawozdań za ten rok - nie mających żadnego oparcia w ewidencji księgowej.

Wykazane w zakresie gospodarki kasowej uchybienia polegały najczęściej na nieprawidłowym sporządzeniu raportów kasowych, nieterminowym odprowadzeniu przyjmowanych wpływów na rachunek bankowy, niewłaściwym dokumentowaniu ujmowanych w raportach operacji gospodarczych, braku kontroli wewnętrznej w odniesieniu do operacji kasowych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Gminie P. stwierdzono szereg nieprawidłowości wynikających z zaniechania kontroli wewnętrznej w odniesieniu do gospodarki kasowej. W rezultacie ujawniono m. in. przyjęcie przez kasjerkę kwoty 5 745,78 zł, na podstawie kwitariusza, która to kwota nie została ujęta w raporcie kasowym i odprowadzona na rachunek budżetu Gminy. Ponadto stwierdzono odprowadzanie, przez kasjerkę, przyjętych do kasy dochodów nawet po upływie kilku miesięcy.

Działania pokontrolne

Przekazywane przez regionalne izby obrachunkowe wystąpienia pokontrolne zmierzały do zagwarantowania prowadzenia, przez podmioty objęte kontrolą, ewidencji księgowej w sposób zapewniający rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Cel ten realizowany był poprzez zobowiązanie kontrolowanych jednostek do prowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych oraz ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych i finansowych zgodnie z postanowieniami zakładowego planu kont, przy uwzględnieniu zasad rachunkowości, określonych w ustawie o rachunkowości. Rzetelnie prowadzone księgi rachunkowe stanowić będą właściwą podstawę do sporządzenia sprawozdań budżetowych. Realizacja wniosków sformułowanych przez regionalne izby obrachunkowe pozwoli jednostkom, w coraz większym stopniu, **wykorzystać ewidencję księgową i sprawozdawczość w procesach zarządzania finansami publicznymi.**

GOSPODAROWANIE MAJĄTKIEM

Główne zadania kontroli:

- zbadanie prawidłowości ewidencjonowania majątku jednostek, objęcia ewidencją wszystkich składników majątkowych, a także dokonania prawidłowej wyceny składników majątku; analiza przyjętych zasad ochrony mienia;
- zbadanie przestrzegania terminów przeprowadzenia inwentaryzacji i jej rozliczenia;
- zbadanie zgodności z przepisami realizowanych procedur zbywania nieruchomości, w szczególności wymogów wyceny nieruchomości i przetargowego trybu ich zbywania;
- analiza realizacji dochodów z majątku kontrolowanych podmiotów oraz skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych.

Charakterystyka podstawowych naruszeń i nieprawidłowości

Prowadzone kontrole wykazały liczne przypadki nieprawidłowości wskazujące na nienależyty nadzór nad posiadanym majątkiem. Przejawiało się to, między innymi, brakiem pełnej ewidencji mienia (w szczególności gruntów zabudowanych, dróg), brakiem inwentaryzacji majątku lub brakiem rozliczenia takiej inwentaryzacji, nieprawidłowym ustaleniem wartości środków trwałych uzyskanych w wyniku zrealizowanych inwestycji, jak również stosowaniem niedostatecznych działań mających na celu ochronę majątku przed

uszkodzeniem lub zniszczeniem (co dotyczyło między innymi obiektów pozostałych po likwidacji placówek oświatowych).

Kontrola w Gminie W. wykazała brak ujęcia w ewidencji księgowej nabytych przez Gminę budynków mieszkalnych. W ewidencji ujęto jedynie grunty, na których znajdowały się ww. budynki.

Czynności kontrolne koncentrowały się również na działaniach związanych z realizacją dochodów z majątku, w wyniku czego stwierdzono szereg naruszeń skutkujących pobraniem należnych jednostce kwot w zaniżonej wysokości. Jednym z często pojawiających się uchybień był brak aktualizacji stawek czynszu dzierżawnego lub najmu, za nieruchomości i lokale użytkowe, w sytuacji istnienia stosownych zapisów w zawartych umowach. Ujawniono także przypadki zaniechania ustalenia i pobrania przysługujących kontrolowanemu podmiotowi dochodów.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Miasta i Gminy Sz. RIO zalecała podjęcie czynności zmierzających do wyegzekwowania nie pobranych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu - w łącznej wysokości 11 445 zł.

Liczne naruszenia prawa, ujawnione w rezultacie przeprowadzonych kontroli, związane były z realizowanymi przez jednostki samorządowe procedurami zbywania nieruchomości, szczegółowo określonymi w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do istotnych - w omawianym zakresie - nieprawidłowości zaliczyć należy, w pierwszej kolejności, zaniechanie dokonania wyceny wartości nieruchomości, przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego oraz pominięcie przetargowego trybu zbywania nieruchomości - mimo braku zaistnienia pozwalających na to przesłanek ustawowych. Przeważająca część stwierdzonych - co do omawianych zagadnień - uchybień miała charakter proceduralny i nie prowadziła do ujemnych skutków finansowych (naruszenia dotyczące terminów, treści ogłoszeń, dokumentowania postępowań przetargowych itp.).

Czynności kontrolne przeprowadzone w Gminie P. wykazały liczne przypadki braku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, która to czynność stanowi, zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, przesłankę wprowadzenia nieruchomości do obrotu.

Działania pokontrolne

Podejmowane działania pokontrolne miały za zadanie, w szczególności, zapewnienie realizacji, przez jednostki samorządu terytorialnego, wszystkich należnych im dochodów z majątku, w prawidłowo ustalonej wysokości. W wielu przypadkach zobowiązano kontrolowane podmioty do podjęcia działań windykacyjnych, w celu wyegzekwowania należności z przysługującymi odsetkami. Dokonywane czynności kontrolne miały tutaj istotne znaczenie prowadząc do zwiększenia uzyskiwanych przez jednostkę dochodów. Przekazywane przez regionalne izby obrachunkowe wystąpienia pokontrolne obligowały jednostki samorządowe do prawidłowej, zgodnej z obowiązującymi przepisami, gospodarki posiadanymi zasobami nieruchomości, poprzez ich ewidencję, wycenę, zabezpieczenie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, przestrzeganie procedur ich zbywania. W celu zagwarantowania właściwego wykonywania obowiązków w zakresie kontroli i nadzoru nad stanem posiadanego mienia, w zaleceniach pokontrolnych, nakładano na podmioty poddane

kontroli obowiązek terminowego przeprowadzania inwentaryzacji oraz jej rozliczenia i udokumentowania.

REALIZACJA DOCHODÓW Z TYTUŁU PODATKÓW I OPŁAT LOKALNYCH

Główne zadania kontroli:

- zbadanie przestrzegania zasady powszechności opodatkowania oraz przestrzegania przez organy podatkowe uchwał rad gmin podjętych w sprawach podatkowych;
- analiza skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych wobec istniejących zaległości podatkowych oraz efektów prowadzonych kontroli podatkowych;
- zbadanie prawidłowości prowadzonej ewidencji w odniesieniu do należności podatkowych;
- zbadanie przestrzegania przepisów określających zasady udzielania ulg i zwolnień podatkowych, w tym także dla przedsiębiorców.

Charakterystyka podstawowych naruszeń i nieprawidłowości

Ustalenia zrealizowanych kontroli gospodarki finansowej wskazały na wciąż niewystarczające działania podejmowane przez organy podatkowe, w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości związane były z brakiem systematycznej kontroli nad uiszczaniem zobowiązań podatkowych, nieterminowym podejmowaniem działań windykacyjnych lub całkowitym zaniechaniem takich działań. Naruszenia tego rodzaju skutkowały zmniejszeniem zrealizowanych dochodów, co w konsekwencji miało wpływ na stopień wykonywania zaplanowanych zadań. Podkreślić należy, że dochody podatkowe stanowiły zawsze przeważającą część dochodów własnych gmin.

W odpowiedzi na przekazane Gminie K. wystąpienie pokontrolne jednostka poinformowała, że w wykonaniu wniosków pokontrolnych wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 60 855 zł. W wyniku kontroli prowadzonej w Mieście S. inspektorzy kontroli stwierdzili zaniechanie pobrania odsetek z tytułu nieterminowego uiszczania należności podatkowych na łączną kwotę 8 840 zł. Jeszcze w trakcie kontroli jednostka wyegzekwowała odsetki w wysokości 6 285 zł.

Uwagi kontrolujących dotyczyły także braku kontroli składanych przez podatników wykazów i informacji podatkowych. Liczne przypadki stwierdzonych uchybień związane były z rozliczaniem inkasentów podatków i opłat lokalnych. Naruszenia prawa dotyczyły również stosowania przepisów określających przesłanki udzielania ulg i zwolnień podatkowych. Bardzo często stwierdzano również udzielanie, przez organy podatkowe, ulg w zapłacie podatków bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego, co nadawało podejmowanym rozstrzygnięciom arbitralny - a nie uznaniowy - charakter.

W Gminie R. P. stwierdzono umorzenie zaległości w zakresie podatku od nieruchomości, bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, mającego na celu ustalenie istnienia ustawowych przesłanek podjęcia takiej decyzji (np. ważny interes podatnika), na łączną kwotę 258 296,46 zł.

Stwierdzono również przypadki zaniechania realizowania przez gminy (lub realizowania w zaniżonej wysokości) należności z tytułu opłaty targowej.

Kontrola w Gminie C. wykazała zaniechanie pobrania dochodów z tytułu opłaty targowej, za lata 1998-2000, w wysokości co najmniej 21 600 zł. W Mieście L. zaniżono, w 2000 roku, dochody z omawianego tytułu o szacunkową kwotę 294 480 zł.

Działania pokontrolne

Kierowane do kontrolowanych gmin wnioski pokontrolne kładły nacisk na konieczność przestrzegania zasady powszechności opodatkowania, podejmowania działań kontrolnych (kontrola podatkowa) oraz zobowiązywały jednostki do terminowego i skutecznego prowadzenia czynności windykacyjnych, co skutkować powinno zwiększeniem realizowanych dochodów w omawianym zakresie.

REALIZACJA INWESTYCJI I REMONTÓW. UDZIELANIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Główne zadania kontroli:

- zbadanie prawidłowości działań związanych z przygotowaniem inwestycji i zabezpieczeniem środków finansowych;
- analiza sposobu finansowania inwestycji i ich rozliczenia;
- sprawdzenie uzyskania, przez kontrolowany podmiot, stosownych zezwoleń, wymaganych w ramach procesu inwestycyjnego oraz zapewnienia nadzoru inwestorskiego;
- zbadanie przestrzegania zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych oraz organizacji systemu udzielania zamówień.

Charakterystyka podstawowych naruszeń i nieprawidłowości

Czynności kontrolne wykazały, że liczba nieprawidłowości stwierdzonych w odniesieniu do omawianego obszaru zagadnień jest wciąż bardzo duża. Przy okazji kontroli wykonywania zadań inwestycyjnych ujawniono liczne przypadki przekroczenia, przez zarządy jednostek samorządowych, upoważnienia do zaciągania zobowiązań finansowych oraz braku kontrasygnaty skarbnika co do zawieranych umów inwestycyjnych. Świadczyło to także o wadliwym działaniu procedur kontroli wewnętrznej na wstępnym etapie realizacji określonego zdarzenia gospodarczego. Wykazane naruszenia dotyczyły także podejmowania robót budowlanych, mimo niez uzyskania ostatecznej decyzji pozwolenie na budowę, braku zapewnienia właściwej kontroli merytorycznej nad prowadzonymi pracami, zaniechania rozliczenia przekazanych wykonawcom materiałów. Stwierdzono także sytuacje wypłacenia wykonawcom robót zawyżonych wynagrodzeń (między innymi za prace niewykonane).

Z dużym niepokojem odnotować należy fakt ujawnienia poważnych nieprawidłowości związanych ze stosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych. Obok drobnych uchybień, nie mających znaczenia dla rozstrzygnięcia prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, znaczna część naruszeń miała istotnie odmienny charakter. Wskazać można - tytułem przykładu - na: wybieranie przez zamawiającego ofert podlegających odrzuceniu; dokonywanie podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania ustawy o zamówieniach publicznych lub uniknięcia stosowania procedur określonych tą ustawą oraz na udzielanie zamówień w trybach innych niż przetarg nieograniczony, mimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek zastosowania innego trybu. Szereg nieprawidłowości dotyczyło wadliwego określenia przedmiotu zamówienia i wartości tego przedmiotu, jak również nieopisania stosowanych (innych niż cena) kryteriów oceny ofert. Skutkowało to brakiem możliwości weryfikacji dokonanych wyborów, oznaczając jednocześnie naruszenie jednej z podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych - zasady prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji.

W rezultacie kontroli przeprowadzonej w Gminie N. stwierdzono istotne naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówienia na wykonanie termorenowacji budynku Szkoły Podstawowej. W szczególności zamawiający zawarł umowę w dniu rozstrzygnięcia protestu, czyniąc bezprzedmiotowym ewentualne wniesienie odwołania przez oferenta. Prowadząc postępowanie zamawiający ustalił kryteria oceny ofert, w których kryteria odnoszące się do podmiotu (właściwości oferenta) stanowiły 45% znaczenia w ogólnej ocenie (cena 30%). Jednocześnie przy wskazanym rozkładzie proporcji zamawiający w żaden sposób nie opisał kryteriów podmiotowych, co dawało mu możliwość podejmowania decyzji arbitralnych i nieweryfikowalnych.

W Gminie P. stwierdzono udzielenie zamówień na roboty drogowe (remont, modernizacja dróg) o wartości 1 421 899 zł, bez stosowania procedur przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych i bez zawarcia z wykonawcą umów w formie pisemnej.

W Gminie L. stwierdzono, że zamawiający żądając w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wykazania się przez oferentów wykonaniem robót o zbliżonym charakterze (inwestycje wodociągowe) w ostatnich trzech latach udzielił zamówienia podmiotowi, który powstał trzy tygodnie przed terminem otwarcia ofert.

W jednej z kontrolowanych jednostek ustalono, że na mocy aneksu zawartego do umowy o wykonanie inwestycji Gmina zobowiązała się przy zachowaniu ustalonego w umowie wynagrodzenia do spłaty zaciągniętego przez wykonawcę kredytu wraz z należnymi odsetkami. Skutkowało to bezpodstawną wypłatą z budżetu Gminy kwoty 107 608 zł.

Działania pokontrolne

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych zmierzały do zagwarantowania zgodnego z prawem działania jednostek w zakresie planowania i wykonywania zadań inwestycyjnych. W szczególności izby zwracały uwagę na konieczność zabezpieczenia wystarczających środków finansowych na realizację określonych przedsięwzięć. Odmienna sytuacja prowadziła wielokrotnie do wydłużenia cyklu inwestycyjnego i zwiększenia kosztów wykonania prac. W przekazywanych zaleceniach pokontrolnych zobowiązywano kontrolowane podmioty do zapewnienia należytej kontroli merytorycznej nad realizacją inwestycji, w tym poprzez nadzór inwestorski. Znaczące miejsce w wystąpieniach pokontrolnych znalazła także tematyka udzielania zamówień publicznych. Ścisłe egzekwowanie przestrzegania unormowań ustawy o zamówieniach publicznych zmniejsza pole do zaistnienia zjawisk o charakterze korupcyjnym. Przyczynia się także do racjonalizacji działań kontrolowanych jednostek, w zakresie planowania wydatków, poprzez obowiązki związane z dokładnym określeniem przedmiotu zamówienia i wartości przedmiotu zamówienia.

Szczegółowy wykaz nieprawidłowości stwierdzonych podczas czynności kontrolnych przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe w 2001 roku

Stwierdzone nieprawidłowości	Woje-wództwa	Powiaty	Gminy			Pozostałe jednostki	Ogółem
			miejskie	miejsko wiejskie	wiejskie		
I. W zakresie spraw organizacyjnych	17	104	115	206	678	135	1 255
brak lub nieprawidłowe opracowanie opisu przyjętych zasad rachunkowości	4	43	36	73	250	50	456
niedostosowanie regulacji organizacyjnych do przepisów prawa	7	16	27	52	162	27	291
brak aktualnych zakresów czynności pracowników	2	6	6	12	48	9	83

brak odpowiedniego zabezpieczenia mienia, w szczególności pomieszczenia kasy, komputerów	1	5	7	9	33	10	65
brak wskazania osób odpowiedzialnych za ochronę mienia	1	4	8	6	40	6	65
niezgodność stanu zatrudnienia ze statutem	0	6	7	16	33	6	68
brak wskazania banku do obsługi bankowej	0	0	3	6	26	1	36
inne	2	24	21	32	86	26	191
II. W zakresie planowania i realizacji budżetu	42	332	299	572	1 701	210	3 156
nieopracowanie rocznych planów finansowych dla zadań zleconych i powierzonych	1	0	1	3	16	1	22
nieujęcie w budżecie wszystkich planowanych i zrealizowanych dochodów, w tym dotacji	1	14	12	8	42	2	79
niezaplanowanie w budżecie wydatków (rezerw) na ewentualną spłatę poręczonych kredytów i pożyczek	0	1	4	0	4	0	9
przekroczenie uprawnień w zakresie dokonywania zmian w budżecie	1	3	2	5	20	1	32
wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem	0	3	4	6	11	3	27
brak lub nieprawidłowe rozliczenie z otrzymanych dotacji	0	8	5	15	28	4	60
nieterminowe odprowadzanie dochodów (wpłat przyjętych do kasy) na rachunek budżetu gminy	1	5	8	13	37	1	65
brak lub nieprawidłowe zawieranie umów zlecenia	1	5	10	13	71	8	108
ustalanie wynagrodzeń dla pracowników niezgodnie z obowiązującymi przepisami	4	32	26	36	141	15	254
nieprawidłowe naliczanie dodatków mieszkaniowych, nieprawidłowa realizacja wypłat dodatków	0	1	7	10	37	2	57
nierozliczenie udzielonych dotacji	1	7	6	5	17	0	36
nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów	1	18	19	36	96	4	174
nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej wydatków	2	33	35	54	145	7	276
przekroczenie planu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej	2	18	15	35	96	5	171
zaciąganie zobowiązań przekraczających planowane wydatki	0	7	5	21	64	2	99
pobieranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacenia składek ZUS i FP	0	1	0	11	33	5	50
gotówkowa realizacja płatności, dla których przewidziany był tryb bezgotówkowy	0	1	3	1	8	1	14

nieprawidłowości w zakresie udzielanych pracownikom zaliczek	3	14	12	24	57	8	118
nieprawidłowe rozliczanie kosztów podróży służbowych	8	46	43	66	205	25	393
brak lub nieprawidłowe rozliczanie zużycia paliw przez pojazdy będące własnością jst	4	6	6	9	34	2	61
nie egzekwowanie lub nieterminowe egzekwowanie należności od kontrahentów	2	10	6	15	36	10	80
brak planów, sprawozdań jednostkowych	0	3	6	21	74	3	107
pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów w jednostce budżetowej	0	4	2	7	17	1	31
bezpodstawne dokonywanie wydatków	1	12	17	25	101	6	162
nieprawidłowe rozliczanie sprzedaży usług	1	0	0	3	9	0	13
nieterminowe odprowadzanie środków na ZFŚS	0	23	9	36	87	23	178
inne	8	57	36	94	215	70	480
III. W zakresie gospodarki kasowej	9	88	76	164	444	73	854
nieprzestrzeganie obowiązku bieżącego sporządzania raportów kasowych	0	15	7	18	52	7	99
ujmowanie w raportach kasowych dotyczących podatków i opłat lokalnych innych przychodów i rozchodów	0	2	1	1	16	1	21
realizowanie zapłaty na podstawie dowodów nie spełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego (np. nie sprawdzonych merytorycznie)	3	14	16	34	92	14	173
brak kontroli gospodarki kasowej	2	10	4	17	61	10	104
nieprawidłowe prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania	2	18	17	25	66	6	134
brak dowodów zastępczych za wyłączone dowody źródłowe	1	3	4	17	30	2	57
poprawianie dowodów wpłaty gotówki zamiast anulowanie i wystawienie nowego	1	2	5	2	20	3	33
przechowywanie gotówki w kwocie przekraczającej ustaloną	0	6	8	15	27	5	61
wypłata osobom nieupoważnionym	0	4	2	5	13	1	25
nieujmowanie wpłat i wypłat wadium	0	1	3	2	14	0	20
inne	0	13	9	28	53	24	127
IV. W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości	25	247	202	542	1 476	178	2 670
nie prowadzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych	1	26	20	52	132	24	255
nieprzestrzeganie obowiązku bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych	1	17	10	35	94	11	168
nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych	3	15	8	33	68	8	135
nie uzgadnianie sald odpowiednich kont analitycznych z syntetycznymi	3	13	9	23	68	16	132

ujmowanie dowodów, w których jednostka nie jest wymieniona jako strona operacji gospodarczej	1	5	5	11	35	2	59
nie ujmowanie w ewidencji wszystkich należności jednostki	1	12	3	14	48	6	84
wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych, danych niezgodnych z ewidencją	2	7	7	20	71	7	114
nieprawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych	0	0	13	41	120	0	174
nie ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych miesiąca, w którym zostały przeprowadzone	2	29	18	56	136	6	247
księgowanie operacji gospodarczych niezgodnie z zasadami funkcjonowania kont - tzn. niezgodnie z ZPK	2	43	38	68	197	23	371
nieprawidłowe prowadzenie kont analitycznych	1	9	14	36	98	10	168
brak zabezpieczenia programu komputerowego przed modyfikacją wprowadzonych danych	0	2	3	1	22	3	31
nieprawidłowa archiwizacja lub ochrona dokumentów księgowych (również danych zawartych na nośnikach magnetycznych)	0	5	0	2	19	1	27
poprawianie błędów w dowodach lub zapisach w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości	3	16	16	30	93	7	165
księgowanie dowodów niespełniających wymogów art. 21 ustawy o rachunkowości (np. niepełny opis operacji gospodarczej)	3	18	24	44	142	18	249
niesporządzanie wymaganych sprawozdań	0	5	1	15	46	5	72
inne	2	25	13	61	87	31	219
V. W zakresie spraw majątkowych	21	142	178	329	960	82	1 712
brak określenia zasad zbywania mienia, wdzierżawiania nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż trzy lata	1	4	7	15	60	1	88
naruszenie przepisów w zakresie sprzedaży nieruchomości (np. trybu przeprowadzania przetargów)	2	8	22	49	151	4	236
zawieranie umów jednoosobowo lub przez osoby nieupoważnione do reprezentowania jst	1	10	9	33	89	2	144
przekroczenie kompetencji lub nieprawidłowe przekazywanie, przyjmowanie składników majątkowych	3	6	11	16	53	5	94
nieprzeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych lub niewłaściwe przeprowadzenie, rozliczenie inwentaryzacji	2	17	25	43	102	17	206
prowadzenie ksiąg inwentarzowych środków trwałych w niepełnym zakresie	2	9	15	28	84	10	148

brak lub niewłaściwa aktualizacja wyceny środków trwałych	0	5	5	7	27	1	45
brak lub niewłaściwe naliczanie umorzenia środków trwałych	2	14	17	25	84	11	153
nieujmowanie w ewidencji wszystkich środków trwałych (np. gruntów)	3	19	14	33	83	4	156
nieujmowanie w ewidencji wszystkich posiadanych materiałów	0	10	2	4	16	3	35
nieoznakowanie środków trwałych numerami inwentarzowymi	1	8	9	9	47	5	79
nieprawidłowe księgowanie wartości niematerialnych i prawnych	2	6	7	12	50	3	80
inne	2	26	35	55	114	16	248
VI. W zakresie inwestycji i remontów	3	73	82	169	485	31	843
realizacja umów nie posiadających kontrasygnaty skarbnika	1	25	13	36	130	6	211
realizacja robót bez wymaganej decyzji i zezwoleń	0	4	2	7	28	3	44
brak nadzoru inwestorskiego	0	1	3	0	9	0	13
zlecenie wykonania robót bez zawarcia umowy	1	2	11	7	25	3	49
wypłacenie za roboty bez potwierdzenia ich wykonania, sprawdzenia rachunku przez inspektora nadzoru	0	4	4	7	20	2	37
udzielanie zaliczek nie przewidzianych umową	0	1	3	1	12	1	18
brak rozliczenia wykonawców z przekazanych materiałów	0	1	0	3	14	1	19
nie egzekwowanie umownych terminów realizacji robót, kar z tytułu ich niedotrzymania	0	1	6	11	26	2	46
brak lub nieterminowe sporządzenie końcowego rozliczenia rzeczowego i finansowego zadań	1	1	3	13	31	1	50
nie przyjmowanie na stan majątku środków trwałych pozyskanych z inwestycji	0	7	7	23	47	2	86
nieprawidłowa ewidencja analityczna kosztów inwestycji, nieobejmowanie ewidencją wszystkich kosztów inwestycji	0	8	7	23	48	2	88
ponoszenie nakładów na inwestycje bezpośrednio z rachunku budżetu jst	0	1	4	14	17	0	36
wypłacanie wykonawcom robót zawyżonych wynagrodzeń	0	6	8	5	31	0	50
inne	0	11	11	19	47	8	96
VII. W zakresie podatków i opłat lokalnych	0	19	189	411	1 320	22	1 961
nie egzekwowanie obowiązku składania deklaracji podatkowych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej	0	1	26	63	209	1	300
nieprzestrzeganie zasady powszechności opodatkowania	0	1	20	33	120	0	174
wymiar podatku rolnego niezgodnie z ustawami i uchwałami rady gminy	0	0	2	7	40	0	49

dokonywanie wymiaru podatku od nieruchomości niezgodnie z ustawami i uchwałami rady	0	0	2	11	57	0	70
nieprawidłowe ustalanie wysokości rat podatku od środków transportowych	0	0	2	5	24	0	31
nieprzestrzeganie przepisów Kpa dotyczących doręczania decyzji podatkowych	0	1	12	15	49	1	78
brak lub niezgodne z przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych umowy z inkasentami podatków i opłat, nieprawidłowe uregulowania w sprawie opłaty targowej	0	1	11	29	47	1	89
brak lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dowodów wpłat lub zainkasowanej gotówki	0	1	13	21	65	1	101
brak lub nieterminowe działania w zakresie windykacji podatków i opłat	0	2	26	44	162	2	236
nienaliczanie odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat lokalnych	0	2	20	48	134	0	204
nieprawidłowe udzielanie ulg w podatku rolnym	0	1	4	21	88	0	114
nieprzestrzeganie przepisów ordynacji podatkowej przy przyznawaniu ulg podatkowych	0	2	14	34	106	0	156
nieterminowe doręczanie decyzji	0	2	16	20	62	0	100
nie egzekwowanie opłaty eksploatacyjnej, brak decyzji o wysokości opłaty	0	0	1	4	5	0	10
brak lub nieprawidłowe rejestry podatkowe (wymiar, przypis, odpis)	0	0	5	3	30	1	39
inne	0	5	15	53	122	15	210
VIII. W zakresie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych	37	226	213	359	1 039	146	2 020
udzielenie zamówienia z pominięciem przepisów ustawy	2	7	14	24	61	10	118
udzielenie zamówienia w trybie nieprzewidzianym ustawą (art. 13)	0	2	4	9	13	3	31
podział na części zamówienia lub zaniżenie jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur ustawy	2	7	5	11	29	6	60
niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony (w przypadkach nieprzewidzianych w ustawie)	4	10	16	21	44	11	106
nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania lub dokumentacji podstawowych czynności (art. 25, 26)	3	25	19	26	103	11	187
naruszenie przepisów dotyczących wybranego trybu	4	22	12	30	113	14	195
nie zawarcie umowy w formie pisemnej, nieprzestrzeganie terminu zawarcia umowy (art. 51, 81)	1	13	11	9	57	7	98
zawarcie umowy niezgodnej z treścią oferty wybranej w postępowaniu	2	7	14	12	42	6	83

niewłaściwe ustalenie treści specyfikacji (art. 35 ust. 1)	1	24	21	39	99	12	196
niewłaściwe ustalenie ceny specyfikacji (art. 34 ust. 4)	1	2	2	8	16	1	30
zmiana kryteriów w trakcie postępowania (art. 24)	2	3	7	7	16	1	36
stosowanie kryteriów niezgodnie z ustaleniami zawartymi w specyfikacji	3	7	9	14	37	2	72
nieprawidłowa wysokość lub forma zabezpieczenia (art. 75)	0	15	11	24	76	7	133
niedozwolona zmiana umowy (art. 76)	1	2	12	13	42	4	74
wadium-nieterminowy zwrot i inne (art. 41, 42)	0	11	7	12	41	3	74
nieodrzućenie nieprawidłowej oferty (art. 27a), brak unieważnienia przetargu (art. 27b)	2	20	18	24	71	8	143
nieprawidłowe określenie przedmiotu przetargu, brak kosztorysu inwestorskiego (art. 35 ust.2)	0	11	9	13	46	7	86
inne	9	38	22	63	133	33	298
Ogółem stwierdzone nieprawidłowości:	154	1 231	1 354	2 752	8 103	877	14 471

4.1.4. Działania pokontrolne

Realizując ustawowe obowiązki w oparciu o wyniki kontroli regionalne izby obrachunkowe przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne, wskazując w nich stwierdzone nieprawidłowości, ich źródła, przyczyny, rozmiary oraz osoby odpowiedzialne, a także zamieszczając wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie ujawnionych naruszeń oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości.

Zgodnie z przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym właściwym organom kontrolowanych jednostek przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Podstawą zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa, przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Dane dotyczące zgłoszonych zastrzeżeń w 2001 roku przedstawia poniższa tabela.

Dane dotyczące zgłoszonych przez kontrolowane jednostki zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych

Jednostki wnoszące zastrzeżenia	Liczba kwestionowanych wniosków pokontrolnych	Zastrzeżenia oddalone	Zastrzeżenia uwzględnione	Zastrzeżenia częściowo oddalone- częściowo uwzględnione
Województwa	4	4		
Powiaty	36	29	4	3
Gminy	175	135	32	8
Inne jednostki	39	33	4	2
Razem	254	201	40	13

W związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli regionalne izby obrachunkowe przesłały szereg wniosków, zawiadomień, informacji i sygnalizacji organom administracji rządowej, organom policji i prokuratury, organom kontroli państwowej, posłom i senatorom. Dane w tym zakresie obrazuje poniższa tabela.

Dane dotyczące przekazanych przez rio, w związku z prowadzonymi kontrolami, wniosków, informacji, sygnalizacji i zawiadomień

Nazwa podmiotu	Liczba zawiadomień, wniosków, sygnalizacji
Minister Finansów	47
Prokuratura	34
Policja	8
Urząd Kontroli Skarbowej	1
Wojewoda	12
Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	560
Pozostałe podmioty	74
Łącznie	736

Do Ministerstwa Finansów przekazywano informacje o nieprawidłowo wykazywanych, w sporządzanych przez gminy sprawozdaniach, danych o skutkach wynikających ze stosowanych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń podatków, co ma znaczenie dla ustalenia wysokości subwencji wyrównawczej.

Sygnalizacje przekazywane wojewodom związane były w przeważającej mierze z ujawnionymi przypadkami niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania otrzymanych przez jednostki samorządowe dotacji.

W wyniku przekazanej Wojewodzie Śląskiemu informacji o częściowo niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu dotacji celowej przyznanej Gminie L. na wykończenie budynku przeznaczonego dla powodzi z 1997 roku, Wojewoda polecił zwrot części dotacji w wysokości 482 842,85 zł. W oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej w Mieście i Gminie F., przekazano Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu informacje dotyczące nieprawidłowo wykorzystanej dotacji w kwocie 600 000 zł uzyskanej z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację inwestycji własnych.

Izby informowały także o sytuacjach naruszenia przez radnych zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku komunalnego, jak również o naruszeniach ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez członków zarządów jednostek samorządowych.

W rezultacie kontroli w Gminie W. stwierdzono, że jeden z członków Zarządu Gminy prowadził we własnym imieniu i na własny rachunek działalność gospodarczą w zakresie handlu i usług.

Do organów skarbowych kierowano w szczególności zawiadomienia dotyczące przypadków naruszenia przez podmioty kontrolowane obowiązków związanych z terminowym odprowadzeniem podatku dochodowego od wypłaconych wynagrodzeń.

W przypadku stwierdzenia naruszeń i nieprawidłowości - dających podstawę do przyjęcia istnienia prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa - regionalne izby

obrachunkowe przekazywały stosowne zawiadomienia Prokuraturze i Policji. Dotyczyło to między innymi sytuacji:

- zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych w kontrolowanej jednostce,
- poświadczenia nieprawdy we wnioskach o przyznanie dotacji celowych,
- poświadczenia nieprawdy w dokumentach dotyczących odbioru realizowanych robót budowlanych,
- bezpodstawnego umarzania zaległości podatkowych,
- przywłaszczenia środków publicznych przez pracowników jednostki,
- realizacji robót budowlanych bez stosownych pozwoleń wymaganych przez przepisy prawa budowlanego,
- bezpodstawnego wypłacania świadczeń pieniężnych,
- zaniechania realizacji dochodów jednostki.

Przykładowo:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Specjalnym Ośrodku Szkolno - Wychowawczym w G. stwierdzono prawdopodobieństwo przywłaszczenia, przez pracowników, środków pieniężnych w wysokości 97 946,25 zł. Czynności kontrolne wykazały także zaniechanie prowadzenia przez jednostkę ksiąg rachunkowych, wymaganych przez przepisy ustawy o rachunkowości.*
- *Kontrola w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Sz. wykazała nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych, co doprowadziło w konsekwencji do przywłaszczenia środków pieniężnych w kwocie 9 280,70 zł.*
- *W Gminie P. ujawniono czyny polegające na poświadczeniu nieprawdy w dokumentach potwierdzających wykonanie robót inwestycyjnych z zakresu remontów i modernizacji dróg gminnych oraz budowy wodociągu grupowego, a także w dokumentach stanowiących podstawę uzyskania dotacji celowych ze środków finansowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie. Stwierdzono także - w związku z kontrolą wymienionych robót - wydatkowanie środków finansowych bez tytułu prawnego (roboty drogowe) oraz zapłatę za roboty niewykonane (wodociąg grupowy), co naraziło Gminę na szkody znacznej wartości.*
- *Kontrola przeprowadzona w Gminie L. wykazała sprzedaż, w 2000 roku, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalno - usługowym z naruszeniem prawa pierwszeństwa mieszkańców lokali. RIO wystąpiła do Prokuratury o podjęcie działań mających na celu unieważnienie zawartej, z naruszeniem art. 58 k.c., umowy. Czynności kontrolne prowadzone w szkole podstawowej w L. ujawniły fakt bezprawnego przekazania z rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych kwoty w wysokości 59 200 zł na prywatne konto dyrektora szkoły.*

W wyniku zrealizowanych kontroli regionalne izby obrachunkowe skierowały 560 zawiadomień i wniosków dotyczących przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Do najczęściej stwierdzonych przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych należały: naruszenie zasad, form lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, dokonywanie wydatków z przekroczeniem granic kwot określonych w planie finansowym, zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, a także wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

4.1.5. Podsumowanie

1. *Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych, w 2001 roku, realizowana była przede wszystkim poprzez kontrole kompleksowe (789 kontroli na ogólną liczbę 1 316, co stanowiło 59,9% przeprowadzonych kontroli). Wynikało to z wypełniania przez izby ustawowego obowiązku przeprowadzenia kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na cztery lata. W ramach kontroli o charakterze kompleksowym regionalne izby obrachunkowe obejmowały badaniem występujące w jednostce procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, zaciąganiem zobowiązań, gospodarowaniem majątkiem, funkcjonowaniem mechanizmów kontroli wewnętrznej, zarządzaniem środkami publicznymi - składające się na obraz gospodarki finansowej danego podmiotu.*
2. *Przeprowadzone w 2001 roku kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych nie dały podstawy do sformułowania wniosku o istotnej poprawie sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienić należy niewłaściwą organizację samorządowych struktur administracyjnych, niewystarczającą obsługę prawną, zbyt duże obciążenie realizowanymi zadaniami stanowisk pracy i komórek organizacyjnych. Duże znaczenie miało także, spotykane wśród osób na stanowiskach kierowniczych w samorządowej administracji, traktowanie obowiązujących regulacji prawnych jako uniemożliwiających lub znacznie utrudniających podejmowanie decyzji ekonomicznie uzasadnionych i korzystnych dla danej jednostki (tzw. „gospodarskich”). Źródłem wskazanej sytuacji szukać należy również w niezwykle szybkich i głębokich zmianach w obowiązującym porządku prawnym (przepisy o zamówieniach publicznych, sprawozdawczości, rachunkowości, przepisy podatkowe).*
3. *Wciąż stosunkowo duża liczba naruszeń przepisów prawa związana była z kontrolą przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Stwierdzone uchybienia dotyczyły zarówno zasad udzielania zamówień, jak i reguł określających przebieg postępowań o udzielenie zamówienia. Przestrzeganie przepisów o zamówieniach publicznych służy między innymi zapewnieniu jawności wydatkowania środków publicznych, z uwzględnieniem zasad uczciwej konkurencji, co oznacza w konsekwencji eliminowanie negatywnych zjawisk przyznawania kontraktów w oparciu o lokalne powiązania, czy też zjawisk o naturze korupcyjnej. Dokonywanie wyboru rzeczywiście najkorzystniejszej oferty ma bezpośredni związek z realizacją zasady oszczędnego i gospodarnego dokonywania wydatków ze środków publicznych. Wyrazić należy także obawę, że obowiązujące od niedawna zmiany w ustawie o zamówieniach publicznych przyczynić się mogą do wzrostu liczby wykazywanych w tym zakresie naruszeń.*
4. *Na podkreślenie zasługuje fakt, że prowadzone kontrole miały bezpośredni wpływ na zwiększenie poziomu realizowanych, przez jednostki samorządu terytorialnego, dochodów budżetowych. W przekazywanych wystąpieniach pokontrolnych izby wielokrotnie zobowiązywały jednostki do podjęcia działań mających na celu wyegzekwowanie należnych im kwot. W największej mierze dotyczyło to zobowiązań*

podatkowych, w wielu gminach system kontroli terminowości regulowania zobowiązań podatkowych i prowadzenia postępowania windykacyjnego wymaga gruntownych zmian. Istotne rezerwy - w omawianym zakresie - dostrzec można również w odniesieniu do uzyskiwanych dochodów z majątku komunalnego. Działania kontrolne regionalnych izb obrachunkowych spowodowały również zaniechanie dokonywania, przez kontrolowane jednostki, szeregu wydatków - nie mających oparcia w obowiązujących przepisach.

5. W ramach kontroli zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących udzielania ulg podatkowych regionalne izby obrachunkowe odnosiły się także do przestrzegania, obowiązujących od dnia 1 stycznia 2001 roku, przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2000 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 60, poz. 704). Mając na uwadze znaczenie, jak również duży stopień złożoności wskazanej regulacji, działania kontrolne w tym zakresie powinny zostać zintensyfikowane.
6. W dalszym ciągu rezultaty czynności kontrolnych wskazały na niewielkie efekty funkcjonowania w jednostkach samorządowych procedur wewnętrznej kontroli finansowej. W wielu wypadkach regionalne izby obrachunkowe stwierdziły brak wprowadzenia stosownych unormowań, zapewniających skuteczny nadzór nad gospodarowaniem środkami publicznymi. Wydaje się, że postrzeganie kontroli jako elementu sprawnego, gospodarnego i efektywnego zarządzania finansami podmiotu publicznego, w jednostkach samorządu terytorialnego, jest perspektywą wciąż dosyć odległą. Pewne zmiany w tym obszarze stymulowane będą przez przepisy ustawy o finansach publicznych, obligujące jednostki sektora finansów publicznych do ustalenia procedur kontroli, obejmujących całokształt procesów i zdarzeń związanych z gospodarką finansową jednostki. Pozytywną rolę odegrać powinno także unormowanie w ustawie o finansach publicznych pozycji, obowiązków i uprawnień głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych.

4.2. Kontrola wykonywania zadań własnych gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej

4.2.1. Zasady funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych

Zapewnienie ochrony przeciwpożarowej swoim mieszkańcom należy do ważniejszych zadań gminy. Jako jedna ze zbiorowych potrzeb tej wspólnoty została wymieniona w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Wśród wielu jednostek ochrony przeciwpożarowej ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹ w art. 15 ust. 6 wymienia również ochotnicze straże pożarne. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy ochotnicza straż pożarna (OSP) i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach².

W myśl art. 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach - OSP jako stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem, którego działalność podstawowa jest działalnością niezarobkową opartą o pracę społeczną swoich członków. Nie wyklucza to jednak możliwości zatrudniania pracowników do prowadzenia swoich spraw. Grupa osób pragnąca założyć stowarzyszenie zobowiązana jest do uchwalenia jego statutu i wybrania komitetu założycielskiego (art. 9 ustawy Prawo o stowarzyszeniach). Komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wniosek o rejestrację zgodnie z wymogami art. 12 ustawy. Szczegółowe zadania i organizację OSP określa statut. Wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, które zawarte zostały w statucie, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania (art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

OSP jako stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, w wyniku czego uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność (art. 8 i 17 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

Powstawanie majątku stowarzyszenia, w tym OSP, zostało opisane w rozdziale 4 ww. ustawy. Może on być tworzony ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej. Dochód uzyskany z działalności gospodarczej OSP służyć ma tylko realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.

OSP powołana jest nie tylko do walki z pożarami, ale również z klęskami żywiołowymi lub innymi zagrożeniami, jakie mogą wystąpić na terenie jej działania (art. 19 ust. 1a ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Od członków OSP oczekuje się pomocy również bezpośrednio po pożarze, powodzi czy wichurze. OSP jest jednostką umundurowaną, dysponującą specjalistycznym sprzętem. Koszty związane z wyposażeniem, utrzymaniem, wyszkoleniem i zapewnieniem gotowości bojowej oraz ubezpieczeniem członków OSP ponosi gmina (art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Budżet państwa natomiast uczestniczy w kosztach funkcjonowania jednostek OSP tylko, jeżeli działają one w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego lub w ramach zadań zleconych gminom. Nieodpłatne są szkolenia członków OSP, do prowadzenia których zobowiązana jest Państwowa Straż Pożarna.

¹ Dz. U. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

² Dz. U. Nr 79, poz. 855.

Terenem własnego działania jednostek OSP jest teren gminy, w której zostały utworzone, ale może być to również obszar sąsiadujących ze sobą gmin. Wójtowie tych samorządów ustalają go w porozumieniu z komendantem powiatowym zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 sierpnia 1998 r. w sprawie terenu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, okoliczności i warunków udziału tych jednostek w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania oraz zakresu, szczegółowych warunków i trybu zwrotu poniesionych przez nie kosztów³.

4.2.2. Kontrola finansowania ochrony przeciwpożarowej

Ze względu na znaczenie, jakie w działalności samorządów gminnych odgrywa realizacja ochrony przeciwpożarowej, regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły - w ramach kontroli koordynowanych - kontrole w skali całego kraju dotyczące zadań własnych gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Celem kontroli było:

- identyfikacja problemów związanych z wykonywaniem zadań wynikających z obowiązku ustawowego finansowania kosztów funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej,
- ustalenie prawidłowości finansowania z budżetu gminy zadań ochotniczej straży pożarnej,
- zbadanie, na czym polegają nieprawidłowości w zakresie organizacji i przyjętych form finansowania wydatków poniesionych na OSP.

Tematyka kontroli obejmowała: sprawy organizacyjne, gospodarkę środkami rzeczowymi oraz koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane z budżetu gminy.

Skontrolowano 216 samorządów gminnych, co stanowiło 8,9% gmin działających na terenie kraju, w tym: 26 gmin miejskich, 36 miejsko-gminnych i 154 wiejskich. Kontrolą objęto okres 2000 roku. Kontrole wykazały, że w rejonie działania kontrolowanych gmin funkcjonowało 1370 OSP.

Kontrola dokumentacji wykazała, że organy gmin nie skorzystały z możliwości, jaką dawał art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej do wydania zarządzeń tworzących jednostki ochrony przeciwpożarowej, takich jak np. gminna zawodowa straż pożarna czy terenowa służba ratownicza (art. 15 pkt 4 i 5 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). W związku z tym nie określono również organizacji ani szczegółowych zasad funkcjonowania tych jednostek. Komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej zatrudniono w 111 gminach.

W wyniku kontroli stwierdzono również, że 197 OSP (ok. 14%) nie było zarejestrowanych w Sądzie Rejestrowym - do czego zobowiązywał art. 12 Prawa o stowarzyszeniach, w tym 157 OSP, które nie znalazły się w rejestrach prowadzonych przed wejściem w życie tej ustawy przez terenowe organy administracji państwowej. Rejestry te powinny być, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz art. 40 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej przekazane sądom rejestrowym przez powiaty jako organy nadzorujące (art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach) w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Ponadto nie stwierdzono funkcjonowania OSP w uproszczonej formie stowarzyszenia, tzn. stowarzyszenia zwykłego nie posiadającego osobowości prawnej (art. 40 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach).

³ Dz. U. Nr 94, poz. 598.

Wszystkie OSP działające na terenie gmin objętych kontrolą posiadały statuty. Jedynie w 130 przypadkach statuty OSP w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej nie były uzgadniane z komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej, czego wymaga art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Komendanci rejonowej (powiatowej) Państwowej Straży Pożarnej, na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁴ włączyli do systemu 165 OSP, co stanowi 12% OSP z rejonu kontrolowanych gmin. Włączenie do systemu zostało poprzedzone zawarciem porozumienia pomiędzy komendantem Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej i wójtem lub burmistrzem, natomiast ww. rozporządzenie w § 3 ust. 1 określa, że porozumienie to powinno być zawarte z podmiotem tworzącym jednostkę oraz z tą jednostką.

Kontrola gospodarowania środkami rzeczowymi będącymi w dyspozycji OSP, które działały na terenie kontrolowanych gmin, obejmowała: grunty, budynki, samochody bojowe, środki trwałe o wartości powyżej 3 500 zł oraz pozostały sprzęt niezbędny do utrzymania OSP w gotowości bojowej (np.: ratowniczo-gaśniczy, środki łączności). Wykazała ona, że udokumentowana ich wartość wynosiła 102 819 346 zł, co przedstawia poniższa tabela.

Środki rzeczowe będące w dyspozycji OSP działających na terenie kontrolowanych gmin

Środki rzeczowe	Liczba OSP	Wartość w zł
Grunty	598	3 839 546
Budynki	983	51 488 754
Samochody	888	35 291 527
Pozostałe środki trwałe	293	3 524 240
Pozostały majątek	1 088	8 675 279
Razem	3 850	102 819 346

Przeprowadzone kontrole wykazały, że w szeregu gminach nie prowadzono ewidencji gruntów oraz pozostałego majątku przekazywanego dla OSP.

Kontrole wykazały, że poszczególne OSP w różny sposób gospodarowały swoim majątkiem. Wartość środków rzeczowych, w zależności od formy gospodarowania nimi przez OSP, przedstawia poniższa tabela:

Wartość środków rzeczowych w zależności od formy gospodarowania nimi przez OSP (w zł)

Rodzaj środków rzeczowych	Ogółem	Forma gospodarowania			
		najem	użytkowanie	używanie	użytkowanie bezumowne
Grunty	2 979 281	-	420 000	63 257	2 496 024
Budynki	45 623 424	926 286	4 300 762	5 060 605	35 335 771
Samochody	33 612 634	342 233	2 644 720	7 375 675	23 250 006
Pozostałe środki trwałe	3 471 561	23 141	490 981	569 166	2 388 273
Pozostały majątek	8 355 439	35 727	711 061	1 509 395	6 099 256
Razem	94 042 339	1 327 387	8 567 524	14 578 098	69 569 330
Struktura %	100,0	1,4	9,1	15,5	74,0

⁴ Dz. U. Nr 121, poz. 798.

Powszechną formą zagospodarowania przez OSP środków rzeczowych będących własnością gminy jest użytkowanie bezumowne. Stanowi 74% ich wartości.

Jednostki gospodarują też własnym majątkiem, nie zawsze ujętym w całości w ewidencji OSP. Środki rzeczowe będące własnością OSP ujmowane były w ewidencji dotyczącej tylko OSP prowadzonej w urzędach gmin. Pozostałe środki rzeczowe zaewidencjonowane były w urządzeniach księgowych gmin.

Środki rzeczowe stanowiące własność OSP występują najczęściej w jednostkach działających na terenie województwa małopolskiego i śląskiego.

Podstawowym sprzętem umożliwiającym dotarcie drużyny OSP do miejsca pożaru jest samochód bojowy, który posiada 888 jednostek, tj. około 65% jednostek OSP działających na terenie kontrolowanych gmin. Biorąc pod uwagę średnią wartość pojazdów wraz z wyposażeniem, która wynosi 39 743 zł należy stwierdzić, że sprzęt jest przestarzały i wysłużony.

Kontrolowane gminy ponosiły różnego rodzaju wydatki rzeczowe i osobowe na rzecz OSP. Wydatki na rzecz OSP ponoszone przez kontrolowane gminy przedstawia poniższe zestawienie.

Wydatki ponoszone na rzecz OSP przez kontrolowane gminy

Lp.	Rodzaj wydatków	Liczba jednostek OSP	Wydatki w zł	Struktura w %	
1	2	3	4	5	
I. Wydatki rzeczowe, z tego		5 709	7 165 235	100,0	
1.	Remonty obiektów	499	2 249 542	31,4	
2.	Remonty samochodów	623	1 255 902	17,5	
3	Remonty sprzętu przeciwpożarowego	512	345 596	4,8	
4	Zakupy paliw płynnych	1 212	1 325 786	18,5	
5	Zakupy sprzętu przeciwpożarowego	643	972 989	13,6	
6	Zakupy umundurowania	530	610 873	8,5	
7	Ubezpieczenia członków OSP	1 287	339 863	4,7	
8	Badania lekarskie	403	64 684	1,0	
II. Wydatki osobowe, z tego:		1 761	3 873 055	100,0	
1.	Wynagrodzenia kierowców samochodów	951	2 836 760	73,2	
2.	Wynagrodzenie komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej	x	324 182	8,4	
3.	Ekwiwalent członków OSP za udział:	w akcjach	489	602 192	15,6
		w szkoleniach	321	109 921	2,8

Przeprowadzone badania wydatków, jakie ponoszą gminy na rzecz OSP wykazały, że najwięcej środków wydatkowanych było z tytułu: remontów obiektów, remontów samochodów, zakupu paliw płynnych i zakupu sprzętu specjalistycznego.

W wyniku kontroli gospodarki paliwami można stwierdzić, że ustalano normy zużycia paliw oraz dokonywano rozliczeń zakupywanych paliw wg tych norm.

Wydatki osobowe, jakie gminy ponosiły na rzecz OSP obejmowały: wynagrodzenia kierowców wozów bojowych, wynagrodzenia komendanta straży zatrudnionego w gminie oraz ekwiwalenty członków OSP za udział w akcjach i szkoleniach. W 2000 roku wydatki te zamknęły się kwotą 3 873 055 zł. Wypłata wynagrodzeń kierowcom i komendantom

odbywała się w formie ryczałtu lub w oparciu o umowę o pracę w przypadku pierwszych albo w formie ryczałtu w przypadku drugim.

4.2.3. Finansowanie ochotniczych straży pożarnych przez budżet państwa

OSP finansowane były również z budżetu państwa. Były to jednostki włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Uzyskały one środki w wysokości 740 962 zł z przeznaczeniem na:

Wyszczególnienie	Liczba OSP	Kwota w zł	Struktura %
zakup paliwa płynnego	10	19 373	2,61
zakup olejów	9	718	0,10
zakup gaśniczych środków chemicznych	6	5 359	0,72
zakup specjalistycznej odzieży ochronnej	62	207 136	27,96
remont środków transportowych	21	64 304	8,68
zakup urządzeń sprzętu ppoż.	80	444 072	59,93
Razem	188	740 962	100,00

Ponadto budżet państwa przekazał ośmiu jednostkom kwotę 96 429 zł na realizację zadań zleconych, tj. z tytułu udziału w krajowym ratownictwie. Natomiast Zarządy Wojewódzkiego Związku OSP przekazały dla 19 jednostek OSP kwotę 309 429 zł na karosaż (doposażenie samochodów pożarniczych w sprzęt specjalistyczny) oraz 12 jednostkom kwotę 180 754 zł na budowę i modernizację strażnic.

4.2.4. Finansowanie działalności nie związanej z utrzymaniem gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych

Niezależnie od wydatków budżetowych, jakie ponosiły gminy na rzecz OSP (rozdział 75412) związanych z podstawową ich działalnością określoną w statutach, finansowały one również koszty działalności nie związanej z utrzymaniem gotowości bojowej ujmowane w wydatkach na oświatę (dział 801), na opiekę społeczną (dział 853) i na kulturę (dział 921), np.:

- organizowanie imprez rocznicowych,
- propagowanie wiedzy o ochronie przeciwpożarowej,
- organizowanie festynów a w tym konkursów z wiedzy o pożarnictwie w szkołach i środowiskach wiejskich,
- zakup sztandarów,
- integrowanie środowiska OSP poprzez udział w zawodach wojewódzkich i krajowych.

Wydatki na ww. cele wyniosły w badanych gminach 1 063 904 zł i przedstawiały się następująco:

Wyszczególnienie	Wydatki w tys. zł
Zakup sztandaru ochotniczej straży pożarnej	24 212
Zakup instrumentów muzycznych dla orkiestry OSP	48 260
Wynagrodzenie dyrygentów OSP	62 504
Organizowanie imprez rocznicowych OSP	70 982
Konkursy plastyczne „Młodzież zapobiega pożarom”	12 761
Obozy szkoleniowo - wypoczynkowe	76 006
Inne cele	769 179
Razem	1 063 904

W związku z powyższym należy stwierdzić, że działalność OSP nie ogranicza się tylko do zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Spełnia także inne ważne funkcje dla społeczności lokalnej, takie jak aktywizacja i integracja środowiska - co przejawia się w organizowaniu wspólnych festynów i konkursów służących wymianie doświadczeń, edukacja mieszkańców wsi poprzez propagowanie wiedzy o ochronie przeciwpożarowej oraz funkcja kulturotwórcza i wychowawcza - polegająca m.in. na organizowaniu imprez rocznicowych z udziałem orkiestr.

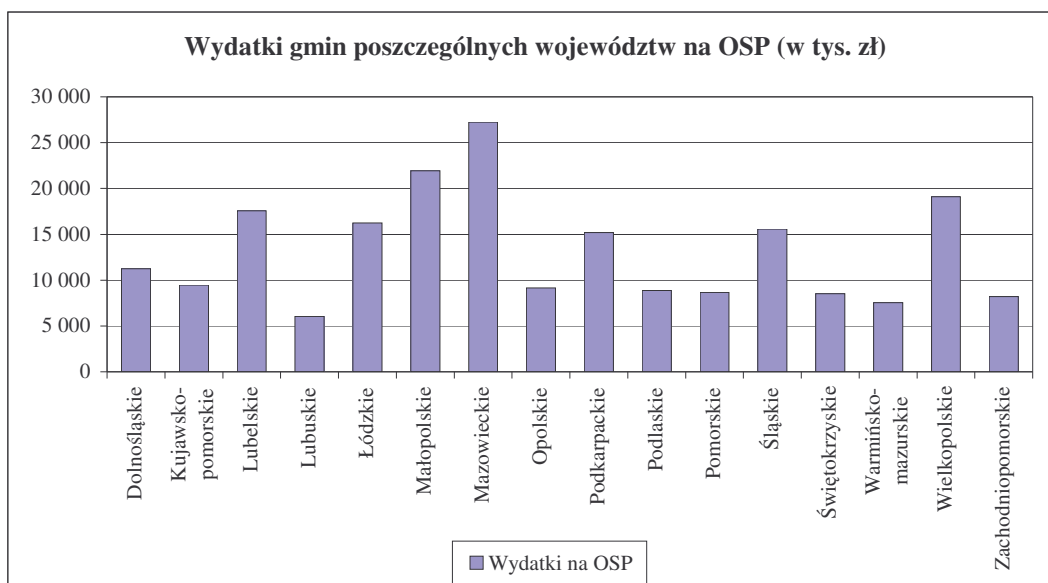
4.2.5. Wydatki gmin na ochotnicze straże pożarne w skali kraju w latach 2000 i 2001

Na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu porównano udział w wydatkach na OSP w wydatkach ogółem gmin w latach 2000 i 2001. Wydatki gmin i wydatki na OSP w skali kraju w roku 2000 przedstawia poniższa tabela:

Wydatki gmin w porównaniu z wydatkami na OSP w skali kraju w 2000 r.

Województwa	Wydatki w tys. zł		% 3:2	Wydatki na OSP na 1 mieszkańca w zł
	ogółem	w tym na OSP		
1	2	3	4	5
Polska	36 210 759	210 585	0,6	7,7
Dolnośląskie	2 741 233	11 248	0,4	5,6
Kujawsko - pomorskie	1 553 510	9 459	0,6	7,4
Lubelskie	1 831 273	17 582	1,0	10,5
Lubuskie	994 184	6 026	0,6	7,7
Łódzkie	1 966 844	16 242	0,8	9,4
Małopolskie	2 626 171	21 940	0,8	9,6
Mazowieckie	8 945 584	27 226	0,3	6,0
Opolskie	1 126 969	9 161	0,8	9,6
Podkarpackie	2 057 865	15 185	0,7	8,5
Podlaskie	916 578	8 888	1,0	11,1
Pomorskie	1 720 369	8 667	0,5	6,5
Śląskie	2 354 398	15 584	0,7	7,8
Świętokrzyskie	1 256 422	8 507	0,7	7,6
Warmińsko-mazurskie	1 427 151	7 547	0,5	6,5
Wielkopolskie	3 107 852	19 116	0,6	7,6
Zachodniopomorskie	1 584 356	8 206	0,5	7,1

Dane za 2001 rok przedstawiają się podobnie. Wydatki gmin ogółem wyniosły 38 567 971 tys. zł, natomiast na OSP 218 662 tys. zł, co powoduje, że pozostałe wskaźniki są porównywalne i świadczy o stabilnym finansowaniu OSP przez gminy.



4.2.6. Podsumowanie

1. Koszty wyposażenia, wyszkolenia, zapewnienia gotowości bojowej, umundurowania i ubezpieczenia członków OSP oraz wynagrodzenie komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, które ponosi gmina winny być ewidencjonowane i rozliczane w księgowych urządzeniach gminnych. Również w gminie powinny być ewidencjonowane i rozliczane inne koszty funkcjonowania OSP, związane z ochroną przeciwpożarową, finansowane z budżetu państwa, na zadania zlecone gminom (nie OSP). Z uwagi na to, że gmina posiada sprawny aparat administracyjno-księgowy należałoby rozważyć nałożenie na gminę obowiązku prowadzenia pełnej dokumentacji OSP, w tym m. in. w zakresie ewidencji majątku oraz pozostałych wydatków.
2. Ekwiwalent należny za udział w akcjach i szkoleniach oraz jego wysokość zostały jasno określone w art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Obowiązujące przepisy nie regulują natomiast jednoznacznie sposobu wynagradzania kierowców-mechaników. Z uwagi na konieczność utrzymania w gotowości bojowej najważniejszego sprzętu przeciwpożarowego, jakimi są samochody i motopompy, celowym byłoby ujęcie w przepisach możliwości zatrudniania kierowców-mechaników przez gminę.
3. Należałoby zwrócić uwagę na przepisy § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który uzależnia włączenie jednostki OSP do systemu od zawarcia porozumienia między komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej, podmiotem tworzącym jednostkę oraz tą jednostką. Zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej (art. 19 ust. 1) oraz Prawem o stowarzyszeniach (art. 9) gmina nie tworzy jednostek OSP, czego przepis ten nie uwzględnił. Mimo to

porozumienia takie zawierane były pomiędzy komendantami Powiatowej Straży Pożarnej a wójtami, co może wskazywać na traktowanie OSP (z braku innych jednostek ochrony przeciwpożarowej) przez gminy jako własnych jednostek organizacyjnych.

4. Brak gminnych zawodowych straży pożarnych, których utworzenie umożliwia ustawa o ochronie przeciwpożarowej, może świadczyć o tym, że działalność OSP zaspokaja potrzeby bezpieczeństwa społeczności lokalnej w zakresie ochrony przed pożarami i innymi zdarzeniami zagrażającymi zdrowiu, życiu bądź mieniu. Powinno się rozważyć natomiast, wyposażenie gminy lub komendanta powiatowego w uprawnienia pozwalające na określenie niezbędnej liczby OSP, gwarantującej zachowanie bezpieczeństwa na danym terenie.

4.3. Kontrola wydatkowania środków Państwowego Funduszu Kombatantów przez jednostki samorządu terytorialnego

4.3.1. Informacje ogólne

Kombatantami są osoby, które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej - art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁵. Zgodnie z art. 19 tej ustawy kombatantom i innym osobom uprawnionym znajdującym się w trudnych warunkach materialnych oraz w związku z zaistnieniem zdarzeń losowych - może być przyznana doraźna lub okresowa pomoc pieniężna, która stanowi zadanie zlecone gminie. Przyznaje i udziela ją kierownik ośrodka pomocy społecznej działający z upoważnienia rady gminy. Finansowanie niektórych świadczeń dokonywane jest ze środków Państwowego Funduszu Kombatantów, którego dysponentem jest kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Środki z funduszu, przeznaczone na pomoc realizowaną przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych przekazuje na rachunki budżetów gmin.

4.3.2. Ustalenia kontroli

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2001 roku kontrole koordynowane w zakresie prawidłowości wydatkowania środków Państwowego Funduszu Kombatantów. Kontrole dotyczyły roku 2000 i objęły 229 ośrodków pomocy społecznej, w tym:

- miejskich - 26,
- miejsko-gminnych - 43,
- gminnych - 160.

Wszystkie kontrolowane gminy posiadały zawarte porozumienia z Urzędem do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na wykonanie zadania zleconego. W porozumieniach określono terminy wpłaty II, III i IV raty środków na rachunek bankowy gminy (termin przekazania pierwszej raty określony został do 15 lutego każdego roku - art. 23 ust. 3a ustawy).

⁵ Dz. U. z 1997 r., Nr 142, poz. 950 z późn. zm.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że w 33 jednostkach nie prowadzono ewidencji osób uprawnionych do korzystania z pomocy finansowej Państwowego Funduszu Kombatantów.

Pomoc społeczna udzielana była dla: kombatantów - przez 220 ośrodków, wdów lub wdowców po byłych kombatantach - przez 227 ośrodków.

W 8 ośrodkach kontrola dokumentacji wykazała udzielanie pomocy dla inwalidów wojennych, a w 4 ośrodkach dla żołnierzy ociemniałych przez Związek Inwalidów Wojennych RP oraz Związek Ociemniałych Żołnierzy RP zgodnie z § 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 kwietnia 1998 r. w sprawie kryteriów, form i trybu przyznawania i udzielania pomocy pieniężnej z Państwowego Funduszu Kombatantów¹.

W 5 przypadkach kierownicy ośrodków pomocy społecznej przyznali pomoc finansową osobom nieuprawnionym. W pozostałych przypadkach pomoc przyznano osobom upoważnionym, którą wypłacano na podstawie list płac, dowodów wypłaty lub przelewów na konta osobiste.

Pomoc pieniężna przyznawana była, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby uprawnionej spełniał warunki § 3 ww. rozporządzenia.

W przeważającej części przypadków skontrolowanych przez regionalne izby obrachunkowe spełniane były kryteria przyznawania pomocy określone w § 5 tego rozporządzenia. Do wniosków o przyznanie pomocy finansowej dołączane były: kserokopie zaświadczeń o przyznaniu uprawnień kombatanckich i kserokopie zaświadczeń o uprawnieniach wdowca lub wdowy pozostającej po kombatancie, potwierdzonych za zgodność z oryginałem, zgodę osoby uprawnionej oraz dokumenty stanowiące podstawę ustalenia stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej, w tym:

- orzeczenie o inwalidztwie, o niezdolności do pracy lub o niepełnosprawności,
- dowód wypłaty emerytury lub renty,
- nakaz płatniczy podatku rolnego oraz zaświadczenie z urzędu gminy o wielkości gospodarstwa rolnego w hektarach przeliczeniowych,
- zaświadczeniu ze szkoły o kontynuowaniu nauki oraz o otrzymywanym stypendium,
- zaświadczenie pracodawcy o wysokości wynagrodzenia za pracę,
- zaświadczenie rejonowego urzędu pracy o braku możliwości zatrudnienia, wysokości pobieranego zasiłku lub o braku uprawnień do zasiłku.

Około 50% kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej dodatkowo sprawdzało, czy osoba ubiegająca się o przyznanie pomocy posiada legitymację stowarzyszeń kombatanckich. Dokument ten nie może być wymagany przy udzielaniu pomocy finansowej. Jest tylko dokumentem stwierdzającym przynależność do jednego ze stowarzyszeń.

Zdecydowanie częściej stosowano formy pomocy doraźnej - jednorazowej niż okresowej.

Środki z Państwowego Funduszu Kombatantów przeznaczone na pomoc dla kombatantów wpływały na rachunek bieżący gminy. Jednakże tylko w połowie skontrolowanych przypadków stwierdzono terminowe wpływy na ten rachunek. Środki te ujmowane były w planach finansowych gmin po stronie dochodów (i wydatków) jako dotacje otrzymane z funduszy celowych w dz. 86 - Opieka społeczna rozdz. 8695 - Pozostała

¹ Dz. U. Nr 53, poz. 334.

działalność. Podobnie ujmowane były w sprawozdaniach Rb-25 - o dochodach budżetowych (miesięcznych) i o wydatkach budżetowych (miesięcznych) oraz Rb-27 - o dochodach budżetowych (półrocznych i rocznych) i Rb-28 - o wydatkach budżetowych (półrocznych i rocznych).

4.3.3. Podsumowanie

Środki Państwowego Funduszu Kombatantów wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem. Tylko w 5 przypadkach - na 229 kontrolowanych jednostek - ich kierownicy przyznali pomoc finansową osobom nieupoważnionym.

Óśrodki pomocy społecznej zdecydowanie częściej stosowały formę pomocy doraźnej niż okresowej, co wynikało, w dużej mierze, z nieterminowego przekazywania na rachunek gminy środków z Funduszu. Terminowe przekazywanie środków z Funduszu na rachunki gmin stwierdzono tylko w połowie kontrolowanych jednostek.

4.4. Kontrola przejęcia mienia Skarbu Państwa przez samorządy województw

4.4.1. Informacje ogólne

Od dnia 1 stycznia 1999 roku istnieje w Polsce trójstopniowy podział administracyjny kraju. Oprócz funkcjonującego już wcześniej samorządu gminnego utworzono powiatowy i wojewódzki oraz równoległe przekształcono terenową administrację rządową.

W latach 2000 i 2001 regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrole kompleksowe powiatów natomiast w latach 2001 i 2002 dokonano kontroli kompleksowych samorządów wojewódzkich, za wyjątkiem województwa lubuskiego. W ramach tych kontroli zbadano prawidłowość przejęcia mienia przez samorząd wojewódzki według jednolitych zasad.

Realizacja reformy administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim polegała na utworzeniu nowych struktur wojewódzkich oraz utworzeniu 16 województw samorządowych i przejęciu przez nie znacznej części kompetencji od administracji rządowej, reprezentowanej przez wojewodów.

Organy samorządu województwa konstituowały się jeszcze przed terminem rozpoczęcia swojej działalności. Ustrój województw jako jednostek samorządu terytorialnego określa statut województwa, uchwalony przez sejmik województwa po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Statut województwa podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W związku z zadaniami i kompetencjami przejętymi z dniem 1 stycznia 1999 roku przez samorządy od wojewodów, pracownicy dotychczasowych urzędów wojewódzkich prowadzący sprawy z tego zakresu, stali się z mocy prawa pracownikami urzędów marszałkowskich.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku pracownicy biur wojewódzkich sejmików samorządowych mających siedziby na obszarze województwa, stali się także pracownikami urzędu marszałkowskiego. Uprawnienia pracodawcy w stosunku do pracowników biur wojewódzkich sejmików samorządowych przejęli marszałkowie województw z dniem wyboru, zgodnie z art. 56 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 roku - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Wraz z zadaniami i kompetencjami przejmowanymi przez nowe urzędy administracji publicznej nastąpiło także przejęcie mienia Skarbu Państwa niezbędnego do realizacji określonych ustawowo zadań. Przekazanie mienia Skarbu Państwa nastąpiło na podstawie przepisów:

- ustawy z dnia 13 października 1998 roku - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa.

W związku z brakiem szczegółowych uregulowań trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa na rzecz samorządów województw Minister Skarbu Państwa przesłał wojewodom, w formie zalecenia, instrukcję określającą tryb postępowania w tej sprawie, przyjmując tryb analogiczny jak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 roku, w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenia kategorii mienia wyłączonego z przekazywania².

Przekazywanie województwu mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych następowało:

– **Z mocy prawa na podstawie**

- art. 60 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną; zgodnie z tym przepisem mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 roku przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów niniejszej ustawy z tym dniem staje się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej,
- art. 68 ust 1 i ust. 3 ww. ustawy. Według tego przepisu mienie będące we władaniu wojewódzkich sejmików samorządowych stało się z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 roku mieniem samorządu województwa, na którego obszarze miał siedzibę sejmik.

Nabycie mienia stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Organem odwoławczym od decyzji wojewody w sprawach przekazywania mienia Skarbu Państwa samorządowi województwa jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 62 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). Ostateczne decyzje w przedmiotowych sprawach stanowią podstawę wpisu praw majątkowych w księdze wieczystej (art. 54 ustawy o samorządzie województwa).

– **Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa**

Zgodnie z powyższym przepisem przekazanie województwu mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych, służącego realizacji zadań województwa, określonych w art. 14 ustawy następuje na podstawie decyzji administracyjnej wojewody wydawanej z urzędu. Organem odwoławczym od decyzji jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

– **Na podstawie decyzji Ministra Skarbu Państwa wydanej na podstawie art. 50 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie województwa**

¹ Dz. U. Nr 133, poz. 162 z późn. zm.

² Dz. U. Nr 13, poz. 114.

Mienie służące wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej a służące realizacji strategii rozwoju województwa i wojewódzkich programów - może być przekazane na wniosek zarządu województwa.

Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w urzędach marszałkowskich w postaci sporządzonych przez zarządy województw wykazów jednostek i instytucji, których mienie podlegało przekazaniu, wniosków o ich przekazanie i innej korespondencji.

4.4.2. Cel i ustalenia kontroli

Celem kontroli było zbadanie procedur i ocena sposobu przejmowania przez samorządy województw majątku Skarbu Państwa. Przedmiotowe kontrole regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w oparciu o jednolite zasady, odrębne dla każdej podstawy prawnej, z mocy której mienie zostało przejmowane.

MIENIE NABYTE Z MOCY PRAWA NA PODSTAWIE ART. 60 USTAWY PRZEPISY WPROWADZAJĄCE USTAWY REFORMUJĄCE ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

Kontrolę przeprowadzono na przykładzie 152 zakładów opieki zdrowotnej oraz instytucji kultury. Podczas kontroli zbadano, czy zarządy województw posiadają wykazy jednostek organizacyjnych, których mienie przejęte zostało z dniem 1 stycznia przez samorządy województw. Sprawdzone również, czy zarządy województw ustaliły zasady przejęcia mienia przez województwo oraz czy nabycie przez województwo mienia przejmowanych jednostek stwierdzone zostało w decyzjach wojewody. Szczególną uwagę zwrócono na to czy przejmowane mienie zostało zinwentaryzowane, a także, czy dla każdej nieruchomości założono oddzielne karty inwentaryzacyjne. Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji wynikał w szczególności z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1998 roku w sprawie trybu rozliczenia środków budżetowych za rok 1998, szczególnych zasad i trybu sporządzenia i przekazywania sprawozdań budżetowych za rok 1998 oraz szczególnych zasad i terminów przeprowadzania inwentaryzacji³.

Podczas kontroli sprawdzono również, czy przekazanie mienia nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo - odbiorczego oraz czy zarząd województwa złożył wnioski o dokonanie w księgach wieczystych wpisów ujawniających województwo jako właściciela nieruchomości, a także czy mienie przejęte przez województwo zostało ujęte w księgach rachunkowych.

Z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1998 roku w sprawie trybu rozliczenia środków budżetowych za rok 1998, szczególnych zasad i trybu sporządzenia i przekazywania sprawozdań budżetowych za rok 1998 oraz szczególnych zasad i terminów przeprowadzania inwentaryzacji, wynika obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji mienia oraz obowiązek ujęcia go w bilansie otwarcia jednostki przejmującej i tak:

- jeśli dotychczasowa jednostka przejmowana była w całości, w nowej jednostce winno się wprowadzić do ksiąg rachunkowych 1999 roku składniki aktywów i pasywów

³ Dz. U. Nr 153, poz. 997.

jednostek przejmowanych - na podstawie bilansów jednostek przejmowanych i protokołów inwentaryzacyjnych,

- jeśli dotychczasowa jednostka przejmowana była w części, w jednostce przejmującej winno się wprowadzić do ksiąg rachunkowych, na podstawie protokołów zdawczo - odbiorczych z dniem 1 stycznia 1999 roku, przejętą część majątku.

Ustalenia kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- we wszystkich objętych kontrolą urzędach marszałkowskich zarządy województw opracowały wykazy przejętych jednostek i najczęściej stanowią one załącznik do uchwał zarządów w sprawie wprowadzenia regulaminów organizacyjnych,
- mimo braku szczegółowych uregulowań trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa na rzecz samorządów województw (o czym wspomniano na wstępie), zarządy województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego i śląskiego opracowały w tym przedmiocie zasady regulujące procedurę przejęcia mienia, przyjmując tryb analogiczny jak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 roku w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenia kategorii mienia wyłączonego z przekazywania,
- w badanych jednostkach, dla wszystkich samorządów województw, wojewodowie wydali decyzje, w których stwierdzili nabycie mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 roku przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną,
- przejęte mienie, za wyjątkiem jednego przypadku w województwie warmińsko - mazurskim, zostało zinwentaryzowane przez jednostki, których majątek z mocy prawa ulegał przekazaniu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Inwentaryzacji dokonywały najczęściej komisje inwentaryzacyjne składające się z pracowników przejmowanej jednostki,
- we wszystkich skontrolowanych samorządach województw sporządzone zostały karty inwentaryzacyjne nieruchomości,
- w dziesięciu województwach przekazanie mienia nastąpiło na podstawie protokołów zdawczo - odbiorczych. Protokołów takich nie sporządzano w województwach: łódzkim, mazowieckim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko - mazurskim,
- w przeważającej liczbie województw, za wyjątkiem województw: śląskiego i wielkopolskiego, zarządy województw złożyły wnioski do wydziałów ksiąg wieczystych właściwych sądów rejonowych w sprawie dokonania wpisu zmian dotyczących przejętych nieruchomości, które powinny być ujawnione w księgach wieczystych,
- mienie przejęte z mocy prawa nie zostało ujęte w księgach rachunkowych województw: kujawsko - pomorskiego, opolskiego, świętokrzyskiego, warmińsko - mazurskiego i wielkopolskiego.

MIENIE NABYTE Z MOCY PRAWA NA PODSTAWIE ART. 68 USTAWY PRZEPISY WPROWADZAJĄCE REFORMĘ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W trakcie kontroli prawidłowości przejmowania mienia wojewódzkich sejmików samorządowych zbadano, czy zarządy województw posiadają wykazy przejętego mienia oraz czy dla każdej przejmowanej nieruchomości założono oddzielne karty inwentaryzacyjne. Zwrócono uwagę, czy przejmowane mienie zostało zinwentaryzowane, a także czy nabycie mienia stwierdzone zostało w decyzji wojewody i czy zostało ujęte przez województwo w księgach rachunkowych.

Zgodnie z powołanym wyżej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1998 roku w sprawie trybu rozliczania środków budżetowych za rok 1998, szczególnych zasad i trybu sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych za rok 1998 oraz szczególnych zasad i terminów przeprowadzania inwentaryzacji województwa - wojewódzkie sejmiki samorządowe, jako jednostki podlegające połączeniu w całości z innymi jednostkami winny:

- dokonać inwentaryzacji aktywów i pasywów na dzień 31 grudnia 1998 roku według zasad określonych w ustawie o rachunkowości, dla jednostek kończących działalność, z tym że wycena aktywów i pasywów jest dokonywana według zasad obowiązujących na dzień bilansowy dla jednostek kontynuujących działalność,
- zamknąć księgi rachunkowe za rok 1998 i sporządzić bilans na dzień 31 grudnia 1998 roku według zasad określonych w ustawie o rachunkowości dla jednostek kończących działalność.

Natomiast samorzady województw - jako jednostki przejmujące - winny:

- sporządzić na dzień 1 stycznia 1999 roku bilans otwarcia na podstawie bilansu jednostek przejmowanych i swojego bilansu sporządzonych na dzień 31 grudnia 1998 roku,
- wprowadzić do ksiąg rachunkowych roku 1999 składniki aktywów i pasywów jednostek przejmowanych na podstawie bilansów jednostek i protokół inwentaryzacyjnych.

Ustalenia kontroli

W wyniku kontroli ustalono:

- mienie byłych sejmików zostało przejęte przez samorzady wojewódzkie w dwunastu, z piętnastu skontrolowanych województw. Mienia nie nabyto w województwach: opolskim, podlaskim oraz zachodniopomorskim, natomiast w województwach: dolnośląskim i warmińsko - mazurskim przejęto jedynie mienie ruchome,
- w województwach, w których zarządy przejmowały mienie wojewódzkich sejmików samorządowych, przejęcie to odbywało się w oparciu o wykazy przejmowanego mienia,
- oddzielnych kart inwentaryzacyjnych nie założono dla każdej nieruchomości w województwie śląskim oraz województwie świętokrzyskim,
- przejmowane mienie zostało zinwentaryzowane prawie we wszystkich województwach; inwentaryzacji takiej nie dokonano jedynie w województwie warmińsko - mazurskim,
- do dnia przeprowadzenia kontroli nabycie mienia będącego uprzednio we władaniu wojewódzkiego sejmiku samorządowego zostało stwierdzone w drodze decyzji wojewody w większości województw. Decyzji takich nie wydano w województwach: kujawsko - pomorskim, małopolskim, świętokrzyskim (w zakresie nieruchomości), oraz wielkopolskim (w zakresie mienia ruchomego),

- w dwunastu województwach nabyte mienie zostało ujęte w księgach rachunkowych urzędów marszałkowskich w całości; nie ujęto w księgach rachunkowych mienia przejętego od sejmików w województwach: kujawsko - pomorskim, świętokrzyskim (nieruchomości) i wielkopolskim (ruchomości).

MIENIE PRZEJĘTE NA PODSTAWIE ART. 49 USTAWY O SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZTWA

Jak wyżej wspomniano, przekazanie województwu mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych służącego realizacji zadań województwa - w szczególności określonych w art. 14 ustawy - jest w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony jej dóbr, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpożarowej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, następuje na podstawie decyzji administracyjnej wojewody wydanej z urzędu, z zastrzeżeniem art. 50. Nabycie mienia jest nieodpłatne i następuje z dniem, w którym decyzja o jego przekazaniu stała się ostateczna.

Kontrolę prawidłowości nabycia tego mienia przeprowadzono w 69 jednostkach w oparciu o kryteria podobne do tych, według których skontrolowano przejęcie mienia z mocy prawa na podstawie art. 60. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Ustalenia kontroli

W wyniku kontroli ustalono:

- mienie na podstawie wyżej wymienionych przepisów przejmowały zarządy dwunastu, spośród piętnastu skontrolowanych województw. Nie stwierdzono przejęcia mienia w tym zakresie w województwach: podlaskim, śląskim i zachodniopomorskim,
- zarządy województw, które przejmowały mienie opracowały wykazy mienia przejętego na podstawie decyzji wojewody wydanej z urzędu,
- zarządy siedmiu województw opracowały zasady regulujące procedurę przejęcia mienia, przyjmując tryb analogiczny jak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 roku w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenia kategorii mienia wyłączonego z przekazywania; zasad takich nie opracowano w województwach: łódzkim, małopolskim, świętokrzyskim, warmińsko - mazurskim oraz wielkopolskim,
- we wszystkich skontrolowanych samorządach województw, które przejęły mienie, sporządzone zostały karty inwentaryzacyjne nieruchomości,
- przejmowane mienie zostało zinwentaryzowane we wszystkich województwach, za wyjątkiem warmińsko - mazurskiego,
- w większości województw przekazanie mienia nastąpiło na podstawie protokołów zdawczo - odbiorczych; protokołów takich nie sporządzano w województwach: łódzkim, mazowieckim, świętokrzyskim i wielkopolskim,

- w czterech województwach przejęte mienie ujęte zostało w ewidencji pozabilansowej, a po uprawomocnieniu się decyzji administracyjnej wojewody w ewidencji bilansowej w czterech województwach. W trzech województwach przejęte mienie zostało zaksięgowane w ewidencji bilansowej bez uprzedniego ujęcia go w ewidencji pozabilansowej, a w województwach: kujawsko - pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko - mazurskim oraz wielkopolskim mienie nie zostało ujęte w żadnej ewidencji. W wymienionych województwach ewidencja mienia była dokonywana bezpośrednio przez jednostki organizacyjne województwa, którym to mienie zostało przekazane przez urząd marszałkowski.

MIENIE PRZEJĘTE NA PODSTAWIE ART. 50 USTAWY O SAMORZĄDZIE WOJEWÓDZTWA

Przekazanie województwu mienia Skarbu Państwa oraz mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych, służącego wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej, może nastąpić na wniosek zarządu województwa, jeżeli mienie to służyć ma realizacji strategii rozwoju województwa i wojewódzkich programów, z wyłączeniem przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia.

Przekazywanie ww. mienia następuje nieodpłatnie, w trybie właściwym dla przenoszenia nabywanych praw, z tym że przekazanie własności i innych praw do rzeczy następuje na podstawie ostatecznej decyzji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Nabycie mienia na podstawie tego przepisu wystąpiło jedynie w trzech województwach.

Zarządy tych województw posiadały wykazy mienia przejętego na ich wniosek. Przekazanie prawa własności nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Skarbu Państwa. Przejmowane mienie zostało zinwentaryzowane. Większość mienia przekazywana była na podstawie protokołów zdawczo - odbiorczych. W jednym przypadku przejęte mienie nie zostało ujęte w księgach rachunkowych.

4.4.3. Podsumowanie

1. *Zaprezentowane wyniki kontroli prawidłowości nabywania mienia przez samorządy województw, wykazały, że wszystkie kontrolowane samorządy wojewódzkie posiadały wykazy przejmowanego mienia. Jednostki, poza nielicznymi wyjątkami dokonały, inwentaryzacji przejmowanego mienia.*
2. *Znaczna część skontrolowanych jednostek samorządu wojewódzkiego nie ujmowała przejętego mienia w księgach rachunkowych, zarówno w ewidencji pozabilansowej - do chwili uprawomocnienia się decyzji wojewody - jak również w ewidencji bilansowej, po uprawomocnieniu się decyzji stwierdzających nabycie mienia.*
3. *Prawie połowa samorządów wojewódzkich, nie ustaliła zasad przejęcia nabywanego mienia.*
4. *Większość nieprawidłowości, które wystąpiły podczas przejmowania mienia przez samorządy województw wynikała z braku przepisów wykonawczych do regulacji ustawowych.*

4.5. Kontrola gospodarki finansowej zakładów opieki zdrowotnej

W ubiegłym roku 6 regionalnych izb obrachunkowych przeprowadziło 26 kontroli zakładów opieki zdrowotnej. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie skontrolowała 13 wojewódzkich zakładów opieki zdrowotnej, a pozostałe izby od 1 do 4 ZOZ. Tematyką kontroli objęto organizację jednostek i kontrolę wewnętrzną, rachunkowość, operacje pieniężne i rozrachunki, wykonanie planu finansowego i zasady udzielania zamówień publicznych.

W czasie kontroli stwierdzono nieprawidłowości mające znaczenie dla gospodarki finansowej ZOZ, m. in. w zakresie prowadzenia rachunkowości, zarządzania kosztami, rozporządzania majątkiem, rozliczeń z kasą chorych i z kontrahentami, udzielania zamówień publicznych i zamówień na wykonywanie świadczeń zdrowotnych oraz prowadzenia i rozliczania inwestycji. Informacja o wynikach kontroli sporządzona została na podstawie wystąpień pokontrolnych skierowanych do dyrektorów kontrolowanych jednostek i przekazanych do wiadomości organom prowadzącym. O nieprawidłowościach, które wskazują na możliwość popełnienia przestępstwa zawiadomiono w trzech przypadkach właściwą prokuraturę; przygotowywane są zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o stwierdzonych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych.

4.5.1. Organizacja i kontrola wewnętrzna

W niektórych jednostkach nie ustalano regulaminu porządkowego określającego organizację i porządek procesu udzielania świadczeń zdrowotnych bądź nie określano w nim organizacji i zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych zakładu, w tym zakresów czynności pracowników oraz warunków współdziałania między tymi jednostkami, warunków współdziałania z innymi zakładami opieki zdrowotnej w zakresie zapewnienia prawidłowości diagnostyki, leczenia pacjentów i ciągłości postępowania oraz praw i obowiązków pacjenta. Regulamin taki jest jednym z narzędzi zarządzania kosztami.

W wielu jednostkach dyrektorzy nie określili szczegółowych procedur kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych oraz zasad wstępnej oceny celowości i gospodarności wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań. W jednej z kontrolowanych jednostek, wskutek niestosowania żadnych środków kontroli wewnętrznej, stwierdzono przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań, regulowania zobowiązań pomimo braku dowodów źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczej, a także **dwukrotnego regulowania tych samych zobowiązań**, co spowodowało - tylko w przypadku 6 kontrahentów objętych kontrolą, na 121 z którymi jednostka współpracowała w 2000 roku, powstanie nadpłaty zobowiązań ogółem w wysokości 12 738 zł, w stosunku do których do dnia kontroli nie zostały podjęte żadne działania w celu ich rozliczenia lub zwrotu. W innej jednostce nie wprowadzono do stosowania szczegółowych unormowań w zakresie wewnętrznej struktury organizacyjnej i zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych, nie opracowano też uregulowań związanych z obiegiem dokumentacji finansowo - księgowej w jednostce, wskutek czego nie można było niejednokrotnie ustalić pracowników odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, a obieg dokumentacji odbywał się „w sposób przyjęty zwyczajowo”. Brak prawidłowo opracowanych regulacji wewnętrznych oraz brak właściwego nadzoru nad wykonywaniem przydzielonych poszczególnym pracownikom obowiązków przyczynił się do zaistnienia

licznych nieprawidłowości wyszczególnionych we wnioskach pokontrolnych. Nieprawidłowa organizacja pracy skutkowałą m.in. zawieraniem z pracownikami dwóch lub więcej umów o pracę lub zleceniem własnym pracownikom, na podstawie umów cywilnoprawnych, wykonywania czynności objętych zakresem ich obowiązków (w jednej z jednostek koszty z tego tytułu wyniosły ponad 86 tys. zł). Skutkiem nieprawidłowej organizacji pracy było również nienaliczenie i nieegzekwowanie odsetek za zwłokę od podmiotów nieterminowo regulujących zobowiązania wobec jednostki. Nie kierowano również spraw na drogę postępowania sądowego, pomimo bezskutecznego upływu terminów płatności zakreślanych w kierowanych do dłużników wezwaniach do zapłaty. W jednej z jednostek nie wyegzekwowano należności za sprzedanie usługi w kwocie ponad 94 tys. zł.

W jednym z kontrolowanych szpitali wdrażany program restrukturyzacji szpitala został opracowany bez przeprowadzenia wstępnych analiz umożliwiających prawidłowe określenie celów, jakie jednostka zamierza osiągnąć w wyniku restrukturyzacji oraz bez właściwie zaplanowanych działań, które należy podjąć aby osiągnąć zamierzone efekty. Nie obliczono przewidywanego efektu ekonomicznego zaplanowanych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych, nie określono także przewidywanych terminów realizacji poszczególnych zadań. Podjęcie w takich warunkach określonych działań rodziło uzasadnione ryzyko, iż nie zostaną uzyskane efekty ekonomiczne wpływające na poprawę sytuacji finansowej szpitala.

Ponadto kontrola wykazała, że brak było nadzoru nad zużyciem materiałów wydawanych z magazynu na poszczególne oddziały i komórki szpitala. Nie rozliczano materiałów budowlanych wydanych do remontów przeprowadzanych na terenie szpitala, w wyniku czego dopuszczono do sytuacji, w której na oddziale ginekologii wydano do remontu więcej o 190 m² glazury i o 68 m² grysu niż ułożono, o łącznej wartości 6 452,20 zł.

Stwierdzono sprzedaż urządzeń pralniczych o wartości księgowej 42 082,85 zł, jako części zamienne z pominięciem trybu przetargowego, na kwotę 12 200 zł.

Wystąpiły przypadki nieustalania w przepisach wewnętrznych zasad ewidencjonowania przychodu i rozchodu przechowywanych w jednostce leków i odczynników oraz rozliczania osób odpowiedzialnych za ich przechowywanie.

Kontrola stwierdziła stosowanie nieaktualnych i niekompletnych przepisów wewnętrznych w zakresie rachunku kosztów, w związku z niezwyfikowaniem ustalonych ośrodków kosztów po zmianach, które następowały w strukturze organizacyjnej jednostki oraz niesporządzenie wykazu procedur medycznych dla poszczególnych ośrodków kosztów.

Nie wyodrębniono miejsc powstawania kosztów i zakresu działalności zgodnie ze strukturą organizacyjną jednostki i nie sporządzono wykazu procedur medycznych wykonywanych w poszczególnych ośrodkach kosztów działalności podstawowej. Dla procedur medycznych nie sporządzono ilościowego zestawienia zasobów zużywanych podczas ich wykonywania, z podziałem na użyte materiały i czas pracy personelu biorącego udział w stosowaniu procedury.

Stwierdzono również nieustalenie przez kierownika jednostki szczegółowego wykazu ośrodków kosztów, grupujących wyodrębniony zakres działalności, oraz nieprowadzenie ewidencji kosztów według ośrodków kosztów w układzie podmiotowo-przedmiotowym.

Prawidłowo prowadzony rachunek kosztów jest niezbędny do obliczania jednostkowego kosztu własnego sprzedaży nośnika kosztów (osobodzień opieki, pacjent, procedura medyczna) oraz kosztu własnego sprzedaży świadczenia zdrowotnego. Ponadto stanowi on podstawę do podejmowania decyzji zarządczych.

4.5.2. Rachunkowość

W wielu jednostkach stwierdzono niekompletne opracowanie lub nieaktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, poprzez nieokreślenie zasad księgowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów oraz zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej bądź nieprzestrzeganie wprowadzonych zasad. Naruszano podstawowe zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych: sprawdzalności i bieżącego, rzetelnego i bezbłędnego ich prowadzenia. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. dokonywania zapisów w księgach rachunkowych niepotwierdzanych dowodami księgowymi, nienumerowania dowodów lub nadawania im powtarzających się numerów.

W niektórych jednostkach nie zostały ustalone wykazy ośrodków kosztów działalności podstawowej, pomocniczej i zarządu, albo pominięte zostały niektóre komórki organizacyjne powstawania kosztów, nie ustalono wykazu procedur medycznych oraz nie określono kosztów ich wytworzenia.

W jednej z jednostek ustalono, że programy komputerowe, za pomocą których prowadzona była w roku 2001 ewidencja księgowa, nie zostały w całości wdrożone i nie zostały dopuszczone przez dyrektora szpitala do stosowania. Niezakończenie wdrażania programów stwarzało między innymi możliwość modyfikowania dokonywanych zapisów, co naruszało jedną z podstawowych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera. Za okres sześciu miesięcy roku 2001 księgi rachunkowe (te same urzędnia księgowe) prowadzone były przy użyciu dwóch niezależnie funkcjonujących programów, bez wskazania, którego z nich zbiory danych stanowią obowiązujące księgi rachunkowe. Stwierdzono przy tym istotne rozbieżności pomiędzy danymi za te same okresy, uzyskanymi z obu stosowanych programów. Rachunkowość szpitala nie spełniała zatem swojego podstawowego zadania, tj. rzetelnego, czyli wiernego i odpowiadającego faktom odzwierciedlenia rzeczywistości, zarówno w księgach rachunkowych jak i w sprawozdawczości, co mogło prowadzić do nieprawidłowej oceny sytuacji majątkowej i finansowej szpitala, a także nie dostarczała wiarygodnych danych do podejmowania decyzji zarządczych.

Stwierdzono wykazywanie aktywów i pasywów niezgodnie ze stanem księgowym, nieprawidłowe ustalanie wyniku finansowego wskutek nieprawidłowych księgowania (w jednej z jednostek zawyżono wynik o ponad 100 tys. zł, a w innej zawyżono fundusz założycielski o kwotę ponad 197 tys. zł) W niektórych jednostkach nie weryfikowano od kilku lat realnej wartości należności i zobowiązań.

Nieprawidłowe korygowanie własnych wewnętrznych dowodów księgowych oraz niesporządzanie wydruków - prowadzonego w systemie komputerowym rejestru sprzedaży, spowodowało w jednej z jednostek różnicę - między przychodami własnymi, wykazanymi w rejestrach sprzedaży prowadzonych przy użyciu dwóch różnych programów - w kwocie ponad 1 266 tys. zł; w jednym z programów nie można było usunąć anulowanych rachunków, drugi nie był zabezpieczony przed wprowadzeniem modyfikacji.

Przeprowadzone kontrole wykazały również:

- wypłaty wynagrodzenia umownego pomimo niewykonania lub niekompletnego wykonania przedmiotu umowy,
- szereg przypadków zaniżenia wysokości kosztów m. in. wskutek nieprawidłowego ustalenia podatku od nieruchomości (w jednej z jednostek zaniżono tę kwotę o 268 tys. zł),
- nierzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych.

4.5.3. Operacje pieniężne i rozrachunki

W niektórych jednostkach w oddziałach szpitala pobierano od pacjentów wpłaty gotówkowe, pomimo braku stosownych uregulowań wewnętrznych określających m. in. zasady i osoby upoważnione do ich pobierania oraz terminy rozliczania pobranej gotówki.

Stwierdzono dokonywanie niedokumentowanych wypłat gotówki z kasy albo dokonywanie ich na podstawie dowodów nie sprawdzanych lub nie zatwierdzanych do wypłaty na dowodach rozchodowych kwoty wypłaconej gotówki, a także przypadki nieprzeprowadzania albo niedokumentowania faktu przeprowadzania i wyników inwentaryzacji środków pieniężnych w kasie i druków ściślego zarachowania.

W 11 jednostkach stwierdzono znaczny wzrost stanu zobowiązań wymagalnych, co skutkowało płaceniem odsetek za zwłokę (w 5 jednostkach w kwotach od 131 tys. do 706 tys. zł). Nie zawsze było to wynikiem złej kondycji finansowej szpitala; w jednym przypadku udowodniono, że sprzedaż przez dostawców ich wierzytelności - a w konsekwencji konieczności zapłacenia odsetek za zwłokę - była efektem celowego działania dyrektora szpitala.

W wyniku kontroli zakupów leków przez Szpital, ujawniono działania podejmowane przez dyrektora, na szkodę kierowanej przez siebie jednostki. Działania te umożliwiły realizowanie dostaw leków niemal wyłącznie przez spółkę „A”, w której dyrektor szpitala posiadał udziały. Naraziły one ponadto szpital na stratę co najmniej w wysokości 147 048,30 zł. z tytułu odsetek za zwłokę naliczonych przez nabywcę wierzytelności spółki „Cefarm”. W październiku 2000 r., kiedy spółka „A” na podstawie umów zawartych dnia 1 września 2000 r., rozpoczęła dostawy leków, wstrzymane zostały wszystkie płatności dla największego dostawcy leków dla szpitala - spółki „Cefarm”. W wyniku braku płatności spółka „Cefarm” wycofała się ze wszystkich dostaw i - wobec braku woli porozumienia ze strony dyrektora co do spłaty zobowiązań w kwocie 576 772 zł - sprzedała wszystkie swoje wierzytelności. Nabywca wierzytelności naliczył Szpitalowi odsetki w kwocie 147 048,30 zł. W tym samym czasie zobowiązania wobec spółki „A” z tytułu dostaw leków realizowane były regularnie, z niewielkimi opóźnieniami. Podobnie zablokowane zostały płatności dla innych firm dostarczających leki dla szpitala - spółki „U” oraz hurtowni „P” - co spowodowało, że wycofały się one z wszelkich dostaw. Tym samym spółka „A” przejęła wszystkie dostawy realizowane wcześniej przez wymienionych dostawców. Działania te doprowadziły ponadto do utraty przez Szpital wiarygodności u głównych hurtowych dostawców leków, co skutkuje obecnie tym, że organizowane przez szpital przetargi na dostawy leków są unieważniane z powodu braku wymaganej liczby ofert.

W 5 jednostkach stwierdzono nieprzeprowadzanie inwentaryzacji należności i zobowiązań albo niedokumentowanie faktu inwentaryzacji rozrachunków.

W niektórych jednostkach nie egzekwowano należności z tytułu sprzedaży usług medycznych, najmu i dzierżawy (w jednej z jednostek na kwotę 715 tys. zł) oraz nie naliczono odsetek za zwłokę od nieterminowych wpłat. W jednej z jednostek zaniechano ustalania i pobierania opłat od osób zajmujących pokoje hotelowe należące do szpitala. Stwierdzono również przypadki nierozliczania na koniec roku udzielanych zaliczek gotówkowych jak też udzielanie następnym zaliczek pomimo nierozliczenia wcześniej udzielonych.

W jednej z jednostek stwierdzono wykazywanie w ewidencji należności i zobowiązań niepotwierdzanych dowodami źródłowymi, dokonywanie wzajemnego kompensowania należności i zobowiązań różnych podmiotów, dwukrotne regulowanie tych samych zobowiązań wobec kontrahentów oraz płacenie za nieistniejące zobowiązania. W innej jednostce nie ujmowano w ewidencji wszystkich zobowiązań. W kolumnie transportu

sanitarnego dostarczano odbiorcy paliwo, pomimo nieregulowania przez niego należności za wcześniejsze dostawy.

W SPZOZ stwierdzono nieprawidłowe rozliczanie - przez regionalną kasą chorych - należności za zaopatrzenie osób ubezpieczonych w przedmioty ortopedyczne i środki lecznicze.

Kontrola stwierdziła, że 24 stycznia 2000 r. przychodnia zawarła z regionalną kasą chorych umowę w sprawie zasad zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze i lecznicze środki techniczne w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz refundacji za wymienione świadczenia. Zgodnie z § 8 ust. 2 umowy „Kasa chorych ustala limit cen przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych środków technicznych o takim samym zastosowaniu, ale różnych cenach - w zakresie którego finansuje to świadczenie”, zaś w ust. 1 tego paragrafu określono iż, „kasa chorych dokonuje refundacji kosztów zakupu środków wydanych na podstawie zleceń lekarza...”. W umowie nie określono, co należy rozumieć przez „koszty zakupu środków”.

*Następnie w § 9 ust. 2 umowy określono, że zapłata należności dokonywana będzie na podstawie rachunku przedstawionego przez przychodnię wraz ze sprawozdaniem ze zrealizowanych świadczeń w układzie załącznika do umowy. Jednak - jak wynika z ustaleń kontroli - rozliczeń wg tego załącznika nie dokonywano. Przyjęto system rozliczeń, którego nie określono w umowie. Refundacji dokonywano w oparciu o przedstawione przez przychodnię zestawienie **do wysokości tzw. kosztu rzeczywistego** (który także nie został zdefiniowany) - jeżeli wartość danego przedmiotu czy środka ujęta w rozliczeniu była niższa od wielkości ustalonego limitu, a w **wysokości limitu** - jeżeli wartość ta była wyższa od tego limitu.*

Strony przyjęły więc sposób rozliczenia inny niż wynikało z zawartej umowy. Przy czym przychodnia uznała, że „koszt rzeczywisty” to cena jaką płacono dostawcy przedmiotów czy środków, ale bez zastosowanych, w różnych wysokościach, opustów cenowych.

Kontrola ustaliła, że faktycznie przedmioty i środki zakupywane były po niższych cenach; różnicę pomiędzy ceną wykazaną w rachunkach a rzeczywistą ceną zakupu kontrahenci zwracali Przychodni w odrębnie dokumentowanym rozliczeniu.

Jak twierdzi kierownictwo przychodni, regionalna kasa chorych wiedziała, że środki te kupowano po niższych cenach, a także, że podobne praktyki stosowane są przez inne publiczne oraz niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej i tolerowane przez regionalną kasę chorych. Zdaniem regionalnej izby obrachunkowej sposób i zasady rozliczenia z kasą chorych usług zdrowotnych świadczonych przez ZOZ winny być precyzyjnie określone w umowach zawartych między stronami, do czego zobowiązują przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Brak tych zasad należy ocenić negatywnie i uznać, że winę za zaistniałą sytuację ponoszą obie strony umowy.

*Ponadto przychodnia przedstawiła izbie pismo (wyjaśnienie) Departamentu Ubezpieczeń Zdrowotnych Ministerstwa Zdrowia - z dnia 26 września 2000 r. Nr RS-023-2357/00/F/WZ, gdzie stwierdza się, że „limit jest ceną należną świadczeniodawcy zgodnie z regułami systemu ubezpieczenia... . Ubezpieczonego, **podobnie jak kasę**, „nie interesuje” w tym przypadku rzeczywisty koszt poniesiony przez świadczeniodawcę”.*

Jak wyżej wskazano, zasady wynikające z tego pisma nie stanowiły podstawy do dokonywanych rozliczeń, jednak taka interpretacja przepisów art. 47 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym może być źródłem nadużyć i związanej z tym korupcji, np. ZOZ może się odpowiednio „porozumieć” z dostawcą co do sposobu wystawiania dokumentów zakupu i wzajemnych rozliczeń.

4.5.4. Plan finansowy i jego realizacja

W jednym ze szpitali stwierdzono niesporządzenie planu finansowego, a w kilku innych niedokonywanie odpowiednich zmian planów w ciągu roku, pomimo iż faktycznym zmianom ulegała zarówno wielkość osiągniętych przychodów jak i ponoszonych kosztów. Plany i ich zmiany nie były opiniowane przez radę szpitala. Oznacza to, że w prowadzeniu gospodarki finansowej tych jednostek, a w szczególności w zarządzaniu kosztami, nie stosowano podstawowego instrumentu jakim - stosownie do przepisu art. 53 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej - jest właśnie plan finansowy, który powinien być ustalany oraz bieżąco aktualizowany przez dyrektora szpitala, z zachowaniem w tym zakresie rady kompetencji społecznej szpitala. Odpowiedni sposób planowania kosztów zarówno według kryterium rodzajowego, jak i kosztów wyodrębnionych dla poszczególnych komórek organizacyjnych szpitala (ośrodków powstawania kosztów), pozwala na prawidłowe zarządzanie kosztami, a w szczególności monitorowanie procesów powodujących powstanie kosztów, analizę ewentualnych odchyłeń oraz podejmowanie działań zmierzających do ich redukcji.

Stwierdzono również nieprawidłowe sporządzanie planów polegające na nieujmowaniu niektórych przewidywanych przychodów i kosztów.

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki nieuzasadnionego wypłacania lekarzom i pielęgniarkom dodatkowego wynagrodzenia za usługi ponadstandardowe wykonywane w czasie objętym umową o pracę oraz zlecanie innym pracownikom - za odrębnym wynagrodzeniem - czynności objętych przyjętymi przez nich zakresami obowiązków (poniesione koszty w jednej z jednostek przekroczyły 86 tys. zł).

Ustalono przypadki wypłaty wynagrodzeń za pracę niepotwierdzone żadnym dokumentem ich wykonania, albo z naruszeniem postanowień zawartych w tym zakresie umów. W jednej z jednostek bezzasadnie zobowiązano lekarzy „do nieodpłatnego pełnienia dyżurów medycznych pod telefonem”. Stwierdzono również wypłacanie wynagrodzenia, w tym z tytułu zadań premiowych, z naruszeniem obowiązującego regulaminu albo bez przyjętego regulaminu wynagradzania pracowników.

Prowadzone kontrole wykazały nieprawidłowe ustalenie i wypłacenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i innych świadczeń obliczanych na tych samych zasadach, oraz wypłacanie nagród jubileuszowych pomimo nieokreślenia szczegółowych zasad ustalania okresów uprawniających do tych nagród oraz zasad ich obliczania i wypłacania bądź wypłacania tych zobowiązań z naruszeniem ustalonych zasad.

Stwierdzono bezzasadne wypłacenie odszkodowania za skrócony okres wypowiedzenia pracownikom laboratorium, zwolnionym w trybie porozumienia stron, na kwotę 32 tys. zł. W innej jednostce bezzasadnie wydawano (nie były przewidziane w zakładowym układzie pracy) bezpłatne posiłki (śniadania, obiady i kolacje) lekarzom dyżurującym, personelowi kuchni i salowym. Na rachunek zakładowego funduszu świadczeń socjalnych nie odprowadzono należności naliczonej w kwocie ponad 277 tys. zł.

W jednej z jednostek przez okres trzech lat bezpodstawnie istniał fundusz reprezentacyjny. W kosztach zakładów opieki zdrowotnej powinny być ujmowane wyłącznie koszty związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, a więc ponoszone zgodnie z celem utworzenia i utrzymywania zakładu opieki zdrowotnej.

Kontrole stwierdzały nieprawidłowe rozliczanie kosztów podróży służbowych, w tym nieprawidłowe lub nieuzasadnione wypłacanie ryczałtu na używanie samochodów prywatnych do celów służbowych; w jednym przypadku stwierdzono wypłacanie ryczałtu na pokrycie kosztów dojazdu do pracy.

W zakresie gospodarki składnikami majątkowymi stwierdzono nieprawidłowe i niekompletne, albo niejednoznaczne i niespójne określenie w przepisach wewnętrznych obowiązujących zasad postępowania oraz brak powiązania pomiędzy ewidencją syntetyczną i analityczną prowadzoną dla środków trwałych i materiałów, oraz stosowanie w praktyce innej metody ewidencji składników majątkowych niż przyjęta w zakładowym planie kont. Stwierdzono przypadki niezgodności stanu środków trwałych wykazywanych w księgach inwentarzowych ze stanem wykazanym na odpowiednich kontach ewidencji księgowej, oraz wydawanie materiałów z magazynu bez sporządzania odpowiednich dokumentów i pokwitowania osób, które je odebrały.

Dokonywano odpisów amortyzacyjnych bez planu amortyzacji, zawyżano lub zaniżano odpis amortyzacyjny przez stosowanie niewłaściwych stawek, albo ustalano je przez osobę nieuprawnioną.

Niektóre jednostki nie zachowywały wymaganych terminów przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych i materiałów, nie obejmowały spisem wszystkich składników majątkowych, nie wyjaśniały i nie rozliczały stwierdzonych różnic inwentaryzacyjnych, bądź nie ujmowały wyników tego rozliczania w ewidencji księgowej.

W jednej z jednostek sprzedano 74 samochody w trybie bezprzetargowym i bez wymaganej zgody zarządu województwa; nie było ustalonych zasad wyceny samochodów przeznaczonych do sprzedaży.

Szpitala miejskie bezpodstawnie otrzymywały z budżetu miasta dotacje na spłatę różnych zobowiązań wynikających ze zrealizowanych dostaw (kwoty: 644 tys. zł, 278 tys. zł). Stwierdzono również przypadki przyjmowania darowizny sprzętu medycznego bez uzyskania albo przed uzyskaniem zgody zarządu województwa i wykorzystywania dotacji na wypłatę świadczeń w związku z restrukturyzacją zatrudnienia, niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji (kwota ponad 41 tys. zł).

Umowy najmu i dzierżawy nieruchomości szpitala zawierano bez uzyskania zgody zarządu województwa, z naruszeniem ustalonych zasad (na czas nieokreślony), wybierając oferty nienajkorzystniejsze (zaniżając w ten sposób dochód szpitala) lub zawierając umowy bez potwierdzenia ich na piśmie, albo z osobami nieuprawnionymi do reprezentowania uczestników przetargu.

Stwierdzono udzielanie zamówień na świadczenia zdrowotne bez przeprowadzania konkursu ofert, a ponadto udzielanie zamówień nieuprawnionym podmiotom lub podmiotom niespełniającym wymaganych warunków lokalowych i warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych, prowadzenie w tym trybie postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę sprzętu medycznego, przy której należało stosować przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Kierownicy niektórych jednostek nie ustalili wysokości opłat za świadczenia zdrowotne udzielane osobom nieuprawnionym do refundacji tych świadczeń ze środków publicznych, lub ustalili te opłaty w nieprawidłowy sposób.

Stwierdzono ponadto przypadki niedokonywania aktualizacji stanu leków wydawanych przez szpital, nieewidencjonowania leków zleconych do wydania pacjentom,

niepotwierdzania przez lekarzy zleceń wydania narkotyków w „książce kontroli środków odurzających i psychotropowych”, niustalenia zasad rozliczania kosztów usług medycznych przez poszczególne ośrodki usługowe, niustalenia zasad zaprowiantowania pacjentów i ewidencji wydawania posiłków umożliwiających dokonanie rozliczenia stołówki z wydanych posiłków.

4.5.5. Zamówienia publiczne

W wielu kontrolowanych jednostkach stwierdzano niestosowanie lub naruszanie obowiązujących zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, co miało niejednokrotnie wpływ na wynik postępowania. Stwierdzono również poważne nieprawidłowości przy rozliczaniu zawartych umów.

W 13 przypadkach przy zamówieniach o wartości od 120 tys. zł do ok. 400 tys. zł stwierdzono niestosowanie ustawy o zamówieniach publicznych bądź nieuzasadnione udzielanie zamówienia z wolnej ręki (zakup węgla, oleju opałowego, usług budowlanych, demontażu kotłowni szpitalnej i izolacji rurociągów pod budynkiem szpitala, usług wyżywienia i sprzątnia, zakup wyposażenia laparoskopu i lastroskopu, zlecenia wykonania mebli i oprogramowania komputerowego).

W 3 przypadkach stwierdzono nieuzasadnione zastosowanie uproszczonego trybu postępowania, jakim są negocjacje z zachowaniem konkurencji.

W 16 przypadkach stwierdzono brak albo niewłaściwe podanie istotnych informacji w zaproszeniu do postępowania poprzez:

- niedokładne określenie przedmiotu zamówienia, co skutkowało złożeniem niejednorodnych ofert i brakiem możliwości prawidłowego ich porównania,
- ograniczenie dostawy ambulansów reanimacyjnych typu „R” do jednej marki pojazdu, i niedopuszczenie możliwości składania ofert równoważnych,
- nieumieszczenie informacji o terminie realizacji zamówienia i warunkach wymaganych od wykonawców lub nieżądanie dokumentów potwierdzających ich spełnienie,
- niewezwanie oferentów do złożenia oświadczenia, czy pozostają w stosunku zależności lub dominacji z innymi uczestnikami postępowania,
- nieżądanie - wymaganego przepisami - zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy.

W 9 przypadkach nie opisano przyjętych kryteriów (poza ceną) oceny ofert albo nie ustalono sposobu ich zbilansowania, co uniemożliwiło obiektywny wybór najkorzystniejszej oferty; członkowie komisji przetargowej dokonali wyboru oceniając oferty według własnego uznania¹. W 4 przypadkach skutkowało to nieuzasadnionym wyborem droższej oferty (w dwóch przypadkach ustalono, że były to kwoty: 23 000 zł i 32 000 zł).

W 7 przypadkach nie odrzucano ofert, które nie spełniały wymaganych warunków lub nie zawierały wszystkich wymaganych warunków, bądź nie zawierały wszystkich

¹ Gdy zamawiający postanowił zastosować przy ocenie i wyborze najkorzystniejszej oferty również inne, obok ceny, kryteria, to powinien - poza określeniem w specyfikacji ich znaczenia (wagi) - opisać także sposób ich stosowania, podając przy użyciu jakich obiektywnych mierników ekonomicznych będą one mierzone. Wyeliminowałoby to możliwość przyjmowania wartości ofert w oparciu o subiektywną ocenę członków komisji przetargowej, zamiast o obiektywne wielkości, gwarantujące zachowanie zasady jednakowego traktowania oferentów, zgodnie z art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych, oraz zapewniłoby dochowanie wymogu określonego w art. 27d ustawy, aby wyboru ofert dokonywać wyłącznie w oparciu o kryteria określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

wymaganych specyfikacją dokumentów; w jednym przypadku bezzasadnie odrzucono ofertę spełniającą wszystkie wymagania.

Ustalono przypadki: nieunieważnienia postępowania w sytuacji, gdy wpłynęły dwie oferty, z których jedna podlegała odrzuceniu, przedwczesnego zwracania wadium lub niezwracania wadium pomimo znacznego upływu czasu od zakończenia postępowania i zawarcia umowy, niesporządzenia kosztorysu inwestorskiego niezbędnego do ustalenia wartości szacunkowej zamówienia na roboty budowlane lub nieustalenia szacunkowej wartości innych zamówień, prowadzenia negocjacji ceny pomiędzy zamawiającym a oferentem w trybie innym niż zamówienie z wolnej ręki, niezłożenia przez członków komisji przetargowej oświadczeń o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania.

Ponadto kontrola wykazała:

- zaniżenie wartości szacunkowej zamówienia na wykonywanie usług żywnościowych i pralniczych, a także nieuzasadnione dokonanie podziału zamówienia na dostawę leków w celu niestosowania procedur postępowania określonych ustawą o zamówieniach publicznych,
- prowadzenie postępowania przetargowego na modernizację kotłowni i sieci centralnego ogrzewania bez dokumentacji budowlanej oraz przypadki nieprowadzenia wymaganej dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia lub sporządzenia dokumentacji potwierdzającej prowadzenie postępowania już po zawarciu umowy (w 2 przypadkach),
- niezachowanie formy pisemnej umowy, zawarcie umowy na czas nieoznaczony, zawarcie umowy na warunkach niezgodnych ze specyfikacją i z naruszeniem interesu zamawiającego poprzez wprowadzenie postanowienia o możliwości zmiany lub ustalenie dłuższego okresu obowiązywania umowy,
- przypadki podwyższenia wysokości wynagrodzenia wykonawcy albo nieuzasadnionego przedłużenia terminu wykonania umowy, z naruszeniem zakazu dokonywania niekorzystnej dla zamawiającego zmiany postanowień zawartej umowy.

Stwierdzono podpisanie aneksu podwyższającego wynagrodzenie (o prawie 13 tys. zł) za uzupełnienie armatury kotłowni. Z ustaleń kontroli wynikało, że urządzenia te wchodziły w zakres dostawy objętej umową podstawową. Stwierdzono ponadto bezzasadne wypłacenie wykonawcy należności w kwocie 25 tys. zł za wykonanie rozruchu technologicznego kotłowni. W toku kontroli ustalono, że wykonanie rozruchu technologicznego uwzględnione było w zamówieniu na modernizację kotłowni i objęte wynagrodzeniem umownym za wykonanie tego zadania.

Stwierdzono dokonywanie zapłaty za dostarczane środki farmaceutyczne i materiały medyczne po cenach wyższych od cen umownych, dostawę ambulansów na koszt zamawiającego - niezgodnie z umową, nieterminowe regulowanie zobowiązań (pomimo, że na rachunku bankowym były środki finansowe), co mogło skutkować zapłatą odsetek za zwłokę, nienaliczanie i nieegzekwowanie kar umownych za nieterminową dostawę ambulansów.

Dokonano zakupu usług polegających na sporządzaniu i dostarczaniu posiłków dla pacjentów szpitala wg zawyżonych cen, wskutek sprzecznego z postanowieniami umowy dwukrotnego w ciągu danego roku waloryzowania ceny jednostkowej usługi, w wyniku czego wypłacono usługodawcy nienależnie wynagrodzenie 83 832,74 zł (netto), w okresie od 10.09.00 r. do 11.04.01 r.

Wykonawcy modernizacji kotłowni wypłacono wynagrodzenie umowne, mimo, iż nie wykonał wszystkich robót objętych zawartą z nim umową.

Roboty niewykonane, tj. wymiana okien, okratowanie okien, wymiana rur spustowych oraz docieplenie ścian uwzględnione były zarówno w projekcie technicznym, jak i w kosztorysie ofertowym, stanowiącym podstawę do ustalenia w umowie wysokości wynagrodzenia; wartość tych robót wynosi 33 741,54 zł. Chociaż ww. roboty nie zostały wykonane - komisja odbierająca roboty stwierdziła w protokole odbioru, iż kotłownia została zmodernizowana zgodnie z projektem technicznym. Ponadto wykonawcy temu bezpodstawnie zapłacono kwotę ponad 242 tys. zł za demontaż i wymianę płyt kanałowych przykrywających kanał ciepłowniczy pomimo niewykonania tych robót. Nadpłacono również kwotę ponad 18 tys. zł w wyniku niesprawdzenia nieprawidłowo sporządzonego przez wykonawcę sieci kosztorysu dotyczącego wyceny uruchomienia sieci oraz kwotę ponad 68 tys. zł z powodu niesprawdzenia rzeczowego zakresu robót przyjętego do wyceny w kosztorysie sporządzonym przez wykonawcę wymiany rurociągów ciepłowniczych. Wypłacono w pełnej wysokości należność (kwota 5 000 zł) osobie sprawdzającej wykonanie sieci ciepłowniczej pod względem zgodności z dokumentacją budowlaną i przepisami prawa budowlanego, mimo iż nie wywiązał się on z warunków zawartej z nim umowy o dzieło.

4.5.6. Podsumowanie

- 1. W większości kontrolowanych jednostek stwierdzano radykalne pogarszanie się sytuacji finansowej, polegające na powiększaniu zobowiązań. W 11 przypadkach na 26 kontroli znacznie wzrosły zobowiązania wymagalne, co skutkowało płaceniem odsetek. Najczęściej nie towarzyszyły temu działania ograniczające to zjawisko przez próby właściwego uregulowania gospodarki finansowej, korzystanie z odpowiednich instrumentów zarządzania kosztami oraz środków kontroli zapewniających przestrzeganie przepisów prawa we wprowadzanych zasadach gospodarki finansowej.*
- 2. Brak regulaminów organizacyjnych, aktualnych planów finansowych, procedur kontroli wydatków oraz zasad wstępnej oceny celowości i gospodarności wydatków, panujący w niektórych jednostkach bałagan organizacyjny, brak skutecznego nadzoru nad majątkiem i nieprawidłowe zarządzanie nim, niestworzenie warunków do prawidłowego prowadzenia rachunku kosztów, niewłaściwa organizacja i błędy w prowadzeniu rachunkowości, brak odpowiedniej kontroli nad operacjami pieniężnymi, nieprawidłowe prowadzenie rozrachunków, przyjmowanie nieprecyzyjnych zasad rozliczeń z kasą chorych oraz niestosowanie przez wiele ZOZ obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych z naruszeniem ich interesów - wszystko to wpływa na pogarszające się wyniki finansowe tych jednostek; usunięcie przedstawionych nieprawidłowości może stworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej.*
- 3. Obraz gospodarki finansowej zakładów opieki zdrowotnej wyłaniający się z dotychczas przeprowadzonych kontroli, wskazuje na pilną konieczność wprowadzenia skutecznych instrumentów kontroli wewnętrznej oraz przeprowadzenia w szerszym zakresie kontroli zewnętrznych przez regionalne izby obrachunkowe, według jednolitego programu kontroli.*