



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4100-03-02/2013
P/13/092

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/ 13 / 092 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywziętnych Zakładów Pracy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Wojciech Bartoń, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84503 z dnia 7 stycznia 2013 r. 2. Katarzyna Kuzioła, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 84504 z dnia 7 stycznia 2013 r. 3. Mieczysław Handzel, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84505 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. Tom 1 str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej, 02-521 Warszawa, ul. Rakowiecka 37A
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Włodarski, Dyrektor Generalny Służby Więziennej (dowód: akta kontroli str. Tom 1 str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie planu finansowego jednostek organizacyjnych Więziennictwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 37 - Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa zostały zrealizowane w kwocie 9 390,3 tys. zł (tj. 71,2% planu). Wydatki zrealizowano w wysokości 3 627 335,2 tys. zł. (tj. 99,3% planu po zmianach). Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (CZSW) wydatki, w kwocie 33 591,1 tys. zł, stanowiące 40,3% jego wydatków oraz 0,9% wydatków części 37 w zakresie Więziennictwa.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Systemy rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały prawidłowo.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej (DG SW) zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Jednakże w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły:

- udzielenia dwóch zamówień publicznych na zakup więźniarek i na usługę transmisji danych poprzez sieć WAN z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (Pzp) oraz dwóch zamówień na zakup komputerów z pominięciem przepisów tej ustawy,
- nie ujęcia w budżecie wydatków na realizowane w 2012 r. przez jednostki organizacyjne Więziennictwa projekty w ramach Programu Grundtvig „Uczenie się przez całe życie”.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w 2012 r. planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 jego przychody zostały zrealizowane w kwocie 34 235,4 tys. zł (tj. 76,1% planu). Wydatki zrealizowano w kwocie 21 035,8 tys. zł (49,6% planu). Niższa ich realizacja wynika z przyczyn niezależnych od dysponenta Funduszu. Poniesiono je na cele dla jakich został ustanowiony Fundusz, tj. tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących, modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji, organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 51,1% zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 37 - Sprawiedliwość w Więziennictwie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 37 dla Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 13 197,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 9 390,3 tys. zł, tj. 71,2% kwoty planowanej. Zrealizowano je głównie z tytułu realizacji usług (3 276,0 tys. zł), wpływów z różnych dochodów (3 137,2 tys. zł), najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych o podobnym charakterze (2 252,0 tys. zł), sprzedaży składników majątkowych (685,4 tys. zł) oraz odsetek (38,2 tys. zł). Niższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wynikało głównie z likwidacji z dniem 31 maja 2012 r. 10 ośrodków doskonalenia kadr, które osiągały większość dochodów w rozdz. 75593 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych. Celem likwidacji ośrodków było m.in. konieczność zmniejszenia obciążenia budżetu państwa kosztami utrzymania obiektów szkoleniowych i efektywniejsze wykorzystanie pozostających w dyspozycji więziennictwa obiektów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 197-280, Tom 5 str. 112-116, 123, 284-287)

Na koniec 2012 r. w Więziennictwie wystąpiły należności budżetowe w kwocie 2 306,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 2 044,6 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 612,6 tys. zł, w tym zaległości wyższe o 687,1 tys. zł. Zaległości dotyczyły w szczególności należności z dochodów z różnych tytułów (1 449,1 tys. zł), odsetek od zaległości (463,8 tys. zł) i należności z najmu i dzierżawy składników majątkowych (103,9 tys. zł). Powodem zwiększenia kwoty zaległości był wzrost m.in. należności zasądzonych, naliczonych kar umownych od kontrahentów, zaległości od kontrahentów z tytułu najmu i dzierżawy pomieszczeń, należności od podmiotów zewnętrznych z tytułu zatrudnienia osadzonych. W jednostkach organizacyjnych Więziennictwa w celu wyegzekwowania zaległości prowadzono działania polegające m.in. na: wzywaniu dłużników do zapłaty, kierowaniu tytułów egzekucyjnych i wniosków o wszczęcie egzekucji do komorników skarbowych, prowadzeniu stałej korespondencji z zakładami karnymi i aresztami śledczymi co do możliwości windykacji w stosunku do osadzonych, kierowaniu spraw na drogę postępowania sądowego, kierowaniu spraw do Urzędów Skarbowych celem przeprowadzenia egzekucji administracyjnej należności o charakterze publiczno-prawnym. W CZSW w 2012 r. nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru, odroczeń należności budżetu państwa. Nie wydawano także decyzji o umorzeniu lub zastosowaniu ulgi w spłacie zaległości.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 238, 241-248, 281-292)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 37 dla jednostek Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 3 593 015,0 tys. zł (w tym dla CZSW – 88 541,3 tys. zł). Kwoty wydatków zgłoszone przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (SW) do projektu budżetu tej części budżetu państwa wyniosły 3.579.006 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów oraz limitu wskazanego przez dysponenta części tj. Ministra Sprawiedliwości.

Przyznany limit a później budżet wydatków dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa nie zapewniał płynnego finansowania ich bieżącej działalności, na co zwracał uwagę Dyrektor Generalny SW, już na etapie tworzenia planu, gdzie niedoszacowanie określono na kwotę 279 675,0 tys. zł, z czego na wydatki bieżące - 215 651 tys. zł, na świadczenia (m.in. na pomoc w budownictwie mieszkaniowym) - 40 124 tys. zł, na wydatki majątkowe - 23 900 tys. zł. Również w trakcie realizacji budżetu w 2012 r. Dyrektor Generalny SW wskazywał wielokrotnie Ministrowi Sprawiedliwości, iż występuje niedoszacowanie budżetu wydatków Więziennictwa m.in.: w zakresie wydatków na zakup towarów i usług, świadczeń na pomoc w budownictwie mieszkaniowym, czy związanych z dużą liczbą odejść funkcjonariuszy ze służby. W powyższym zakresie niedobór środków szacowano w sierpniu na kwotę 50 331 tys. zł, we wrześniu na kwotę 47 475 tys. zł, czy w listopadzie na kwotę 30 614 tys. zł. Mimo, iż Minister Sprawiedliwości podjął działania w celu uzupełnienia niedoborów, na koniec 2012 r. powstały w jednostkach organizacyjnych zobowiązania wymagalne w kwocie 478,9 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 60 890,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały m.in.:

- z przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 49 642,1 tys. zł, m.in. na: sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej od 1 października 2012 r. (25 890 tys. zł), zapewnienie prawidłowej i terminowej wypłaty należności i świadczeń dla funkcjonariuszy SW oraz spłatę zobowiązań związanych z zakupem energii (21 432,2 tys. zł), finansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁵ z tytułu przejętych zadań, które finansowane były w 2010 r. ze środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych jednostek organizacyjnych Więziennictwa (2 019,3 tys. zł), sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń⁶ oraz skutków awansu zawodowego nauczycieli, a także dofinansowanie wydatków na ubezpieczenie społeczne nauczycieli (298,7 tys. zł),
- z przeniesienia przez dysponenta wydatków w ramach części 37 (34 decyzji) per saldo kwoty 11 248,4 tys. zł na sfinansowanie m.in.: uposażenia i świadczeń pieniężnych wypłacanych przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby (12 049 tys. zł), pozostałych należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy (3 165,7 tys. zł), zakup środków żywności (3 136,8 tys. zł), zakup usług pozostałych (2 140,6 tys. zł), składek na ubezpieczenie społeczne (1 823,6 tys. zł), zakup usług zdrowotnych (1 726,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 98-114, 115-135, 136-143, 223-237, Tom 5 str. 76-109, 123)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 49 642,1 tys. zł wykorzystano 49 346,4 tys. zł, tj. 99,4%. W wyniku badania wykorzystania przez CZSW (dysponent III stopnia) środków z rezerw celowych w kwocie 327,7 tys. zł (tj. 99,5% ogółu wydatków z rezerw celowych dysponenta III stopnia) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki

⁵ Z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

⁶ Od dnia 1 września 2012 r.

i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na: podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej⁷ (268,6 tys. zł), zapewnienie prawidłowej i terminowej wypłaty prawnie zdefiniowanych należności i świadczeń dla funkcjonariuszy SW.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 115-135)

Wydatki CZSW (dysponent III stopnia) zaplanowane w wysokości 88 541,3 tys. zł, w trakcie roku zmniejszono o kwotę 4 158,9 tys. zł (tj. o 4,7%). W porównaniu do poprzednich lat, gdzie zmniejszenia wydatków CZSW dotyczyły nawet 50% ich pierwotnej planowanej wartości (w tym w 2011 r. o 20,1%) nastąpił znaczący postęp w tym zakresie. Tym samym wniosek sformułowany po ubiegłorocznych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący planowania wydatków CZSW zgodnie z jego rzeczywistymi potrzebami, należy uznać za zrealizowany.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 194-202, Tom 2 str. 237)

Dyrektor Generalnych SW w 2012 r. dokonał 21 przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej, w ramach posiadanego upoważnienia Ministra Sprawiedliwości. Wprowadzone zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str.11-12, Tom 2 str. 223-237)

W 2012 r. Minister Sprawiedliwości na wniosek CZSW dokonał czterech blokad wydatków w łącznej kwocie 24 651,8 tys. zł, tj. 0,14% planu po zmianach Więziennictwa. Przyczyną blokad była zła sytuacja finansowa Więziennictwa i konieczność zabezpieczenia środków na spłatę zobowiązań.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 292-296)

Ustalone
nieprawidłowości

W budżecie części 37 na 2012 r. nie zaplanowano wydatków na realizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa projekty w ramach Programu Grundtvig „Uczenie się przez całe życie”⁸. Z uwagi na powyższe, wydatki poniesione przez pięć jednostek organizacyjnych Więziennictwa⁹ na realizację siedmiu ww. projektów¹⁰, w łącznej kwocie 184,3 tys. zł, zostały zrealizowane poza budżetem państwa, ze środków przekazanych¹¹ przez krajową agencję wykonawczą dla tego Programu¹² na rachunki pomocnicze ww. jednostek. Środki przeznaczone na realizację przedmiotowych projektów należą do kategorii tzw. „innych środków”, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych i zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów zawartymi w piśmie z dnia 31 sierpnia 2010 r.¹³ powinny zostać przekazane dla ww. jednostek za pośrednictwem budżetu państwa. O takiej konieczności CZSW było informowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości już we wrześniu 2011 r., a mimo to w budżecie części 37 na 2012 r. jak i na 2013 r. wydatków na ten cel nie zaplanowano. Wynikało to z faktu, iż dopiero od sierpnia 2012 r. podjęto w CZSW działania mające na celu stworzenie warunków do właściwego finansowania tych projektów. Uzyskano m.in. zgodę krajowej agencji wykonawczej na zmianę sposobu finansowania poprzez zmianę rachunku bankowego beneficjenta na rachunek Ministra Finansów. Minister Finansów otworzył przedmiotowy rachunek o czym poinformowano w piśmie z 11 stycznia 2013 r. Obecnie trwają prace mające na celu zmianę już zawartych umów w zakresie posiadacza rachunku bankowego¹⁴. Powodem tych opóźnień było nie przekazanie przez Biuro Penitencjarne do komórki zajmującej się organizacją i kierowaniem procesu planowania budżetowego Więziennictwa, tj. Biura Budżetu, przedmiotowej informacji uzyskanej we wrześniu 2011 r. z Ministerstwa Sprawiedliwości. Kierownikiem Biura Penitencjarnego jest Pani Luiza Salapa, która jako powód tego wskazała na niedopatrzanie pracownika Biura.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 125-283)

⁷ Od 1 października 2012 r.

⁸ Ustanowionej decyzją Nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r.

⁹ Areszt Śledczy w Olsztynie, Radomiu i Lublinie, Okręgowy Inspektorat SW w Olsztynie i Zakład Kamy w Płocku.

¹⁰ Realizowanych na podstawie umów zawartych na podstawie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości w okresie od 9 września 2011 r. do 16 sierpnia 2012 r.

¹¹ W łącznej kwocie 398,6 tys. zł.

¹² Fundację Rozwoju Systemu Edukacji.

¹³ IP11/9011/INNE/015/AAQ/2010/9638, uszczegółowione w piśmie z dnia 5 stycznia 2012 r. (IP2/9011/INNE/001/AAQ/12/229).

¹⁴ Według stanu na dzień 25 marca 2013 r. trzy jednostki organizacyjne Więziennictwa (realizujące pięć projektów) podpisały aneksy, umożliwiające przekazanie środków na rachunek Ministerstwa Finansów., na który wpłynęły środki w kwocie 112,4 tys. zł. Kierownicy dwóch kolejnych jednostek wystąpili o podpisanie aneksów do zawartych umów.

Poza wydatkami związanymi z programem Grundtvig, zgłoszone przez dysponenta części 37 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez jednostki budżetowe Więziennictwa (w ramach części 37) wydatki wyniosły 3 627 335,2 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 152 512,5 tys. zł, tj. o 4,4%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 – Wymiar Sprawiedliwości (stanowiły 67,9% wydatków ogółem Więziennictwa) i wyniosły 2 463 464,9 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim uposażenia funkcjonariuszy i wynagrodzeń osobowych pracowników (§§ 4050, 4010) – 1 386 750,5 tys. zł oraz zakupu środków żywności (§ 4220) – 137 897,3 tys. zł. W dziale 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne wydatkowano na świadczenia społeczne (§ 3110) kwotę 1 141 011,6 tys. zł (stanowiły 31,5% ogółu wydatków Więziennictwa). Środki publiczne przeznaczono głównie na zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwa poprzez izolację osób skazanych (99% zaludnienia), zapewnienie osadzonym odpowiedniej powierzchni cel (99,5%), resocjalizację wobec 44 194 skazanych objętych systemem programowego oddziaływania, czy zapewnienie nowych miejsc w systemie dozoru elektronicznego (w 2012 r. 4782 osób zakończyło odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego).

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 32-40, 45-48, 66-68, 287-292)

Wydatki CZSW – dysponenta III stopnia wyniosły 83 419,4 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach i stanowiły 2,3% ogółu wydatków Więziennictwa.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 33 591,1 tys. zł, tj. 0,9% wydatków Więziennictwa. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, CZSW dokonywał wydatków zgodnie z planem finansowym na cele służące realizacji zadań tej jednostki, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zakupy środków transportu, materiałów i usług niezbędnych do funkcjonowania jednostek organizacyjnych Więziennictwa oraz zakupy inwestycyjne, zapewniające m.in. bieżące utrzymanie i rozwój infrastruktury teleinformatycznej.

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 50 294,8 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki na usługę przesyłu danych przez sieć WAN i dwa w trybie ograniczonym, które dotyczyły dostawy więźniarek oraz usługi przesyłu danych przez sieć WAN. Na ich realizację, w 2012 r. wydatkowano 15 425 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono jedynie w przypadku zamówienia udzielonego w trybie z wolnej ręki, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Pzp, natomiast w dwóch pozostałych wystąpiły nieprawidłowości. Nie dotyczyły one jednakże kwestii ogłoszeń przekazywanych Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, w związku z powyższym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. dotyczący wyeliminowanie nieprawidłowości w przedmiotowych ogłoszeniach.

Nie wystąpiły przypadki regulowania z opóźnieniem płatności za dostarczone towary i usługi. Stwierdzono również zmniejszenie, w stosunku do 2011 r., o blisko 60% przypadków dokonywania płatności przed obligatoryjnym terminem zapłaty, wynikającym z faktury lub umowy, co wskazuje na wdrożenie wniosku NIK sformułowanego w tym zakresie po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. Tom 1 str. 59, Tom 3 str. 1-308, Tom 4 str. 1-361, Tom 6 str. 1-108, 182-199)

Zrealizowane wydatki bieżące Więziennictwa wyniosły 2 267 292,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 47 974,4 tys. zł, tj. o 2,2%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (89,6%) stanowiły uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz zakupy towarów i usług¹⁵. Wydatki na wynagrodzenia¹⁶ wyniosły

¹⁵ §§ 4210-4440

¹⁶ §§ 4010, 4040, 4050, 4070, 4110, 4120

1 546 141,4 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 24 249,8 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał ze skutków awansu zawodowego uzyskanego w 2012 r. przez nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości, wzrostu minimalnego zasadniczego wynagrodzenia osadzonych od 1 stycznia 2012 r. oraz podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy SW od 1 października 2012 r.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3 775,7 zł¹⁷ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 155,8 zł, tj. o 4,3%.

Przeciętne zatrudnienie¹⁸ w 2012 r. w części nr 37 Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa wyniosło 33 490 etatów i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 936 etatów. Największe różnice wystąpiły w grupie osadzonych, gdzie przeciętne zatrudnienie wyniosło 4 046 etatów i było niższe niż w 2011 r. o 930 etatów. Wynikało to z podwyższenia w 2012 r. minimalnego wynagrodzenia zasadniczego, od którego uzależniona jest wysokość wynagrodzeń osadzonych oraz nie zabezpieczenia w budżecie Więziennictwa środków na tę zmianę, co skutkowało mniejszym zatrudnianiem ww. osób.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 32-48, 66-68, 287-292, Tom 2 str. 1-97, 201, 206-222, Tom 5 str. 122)

W 2012 r. w CZSW wydatkowano 226,1 tys. zł¹⁹ na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 56 umów zlecenia z osobami fizycznymi będącymi pracownikami i funkcjonariuszami jednostki (36 umów na kwotę 42,3 tys. zł) i osobami spoza kontrolowanej jednostki (20 umów na kwotę 183,8 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 20 ww. umów w kwocie 31,7 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w jednostkach organizacyjnych Więziennictwa została dostosowana do limitu określonego przez Ministra Finansów²⁰.

(dowód akta kontroli Tom 2 str. 1-97, Tom 5 str. 110-111)

W CZSW wniesiono w dniu 14 maja 2012 r. opłaty abonamentowe za odbiorniki radiowe w samochodach służbowych, nieuregulowane w 2011 r. Tym samym zrealizowano wniosek NIK sformułowany w tym zakresie po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 318-320)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1 278 650,7 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 9,2% tj. 107 242,7 tys. zł. Poniesiono je głównie na świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy SW i dodatki do tych świadczeń (1 137 895,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 32-40, 45-48, 66-68, 287-292, 315-316, Tom 2 str. 281-289)

Wydatki majątkowe Więziennictwa zrealizowano w wysokości 78 570 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 1 699 tys. zł (tj. o 2,1%). Zrealizowano je w rozdziale 75512 - Więziennictwo, na realizację 82 zadań inwestycyjnych dotyczących głównie budowy i modernizacji jednostek więziennictwa (54 570,8 tys. zł) oraz na zakupy inwestycyjne (23 999,2 tys. zł), dotyczące głównie środków transportu (6 099,3 tys. zł), sprzętu informatycznego (5 523,6 tys. zł), czy urządzeń medycznych (3 625,6 tys. zł). W CZSW na zakupy inwestycyjne wydatkowano 12 056,9 tys. zł, (tj. 100% planu po zmianach), m.in. na zakup więźniarek (4 900,3 tys. zł), zakup serwerów (1 573,6 tys. zł), zakup samochodów osobowych (1 199,0 tys. zł).

Zakupy te były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 32, 36, 45-48, 66-68, Tom 2 str. 151-191, 194-202)

¹⁷ Funkcjonariusze, pracownicy cywilni oraz osadzeni.

¹⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁹ W §: 417- Wynagrodzenia bezosobowe.

²⁰ Pismo z dnia 23 marca 2012 r. nr FS5-412-13/126/IAN/2012/837FS.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (UE) zrealizowano w wysokości 2 821,6 tys. zł, tj. 35,9% planu po zmianach. Wydatki były niższe od wykonania w 2011 r. o 1 005,7 tys. zł (tj. o 26,3%). Powody niższej realizacji ww. wydatków przedstawiono w części dotyczącej budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 13-26, 41-42, 49-54, 69-75, 91-96, 104-105, 139-193, 317)

Zobowiązania jednostek budżetowych Więziennictwa na koniec 2012 r. wyniosły 74 127,6 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 13 911 tys. zł. Główną pozycję (18 322,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, uposażeń i nagród rocznych dla funkcjonariuszy oraz pochodnych od wynagrodzeń²¹, które w porównaniu z 2011 r. wzrosły o 7,8%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. w kwocie 478,9 tys. zł dotyczyły zakupów towarów i usług (głównie zakupu leków). Wynikały z braku pełnego zrównoważenia w planie finansowym Więziennictwa na 2012 r., wzrostu wydatków dotyczących przede wszystkim świadczeń i należności dla funkcjonariuszy, składek na ubezpieczenie rentowe, jak również ze wzrostu średniorocznej liczby osadzonych i większego poziomu inflacji od zakładanego w ustawie budżetowej na 2012 r. Na ich powstanie wpływ miało również późne (31 grudnia 2012 r.) przyznanie przez Ministra Finansów środków z rezerwy celowej na zapewnienie ich sfinansowania. Wartość ww. zobowiązań wymagalnych mogła być większa, jednakże w przypadku zobowiązań na kwotę 2 201,6 tys. zł, Minister Finansów wyraził zgodę na uregulowanie płatności wymagalnych Więziennictwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., w ciężar planu wydatków 2012 r. – zgodnie z art. 181 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 45-48, 66-68, Tom 2 str. 192-205, 281-299, Tom 5 str. 1-111)

W 2012 r. zasilono budżet Więziennictwa kwotą 3 627 364,9 tys. zł, niewykorzystaną kwotą w wysokości 29 660,69 zł zwrócono terminowo na konto MF w dniu 18 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 296-299)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku dwóch zamówień, udzielonych w trybie przetargu ograniczonego, zamawiający nierzetelnie zaplanował ich realizację, co skutkowało niezgodnym z art. 49 ust. 3 ustawy Pzp skróceniem terminów na składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargach:
 - a) W postępowaniu przeprowadzonym w 2012 r. na dostawę ośmiu pojazdów do przewozów specjalnych typu „duża więźniarka” (o wartości 4.900,3 tys. zł), termin na złożenie tych wniosków skrócono o 20 dni. Skrócenie terminu zamawiający uzasadnił koniecznością przeprowadzenia, przed jego udzieleniem, prac projektowych dla nowej koncepcji zabudowy przedziału konwojowego oraz potrzebą odebrania przedmiotu zamówienia i wykonania wydatków w 2012 r. Z ustaleń NIK wynika jednak, iż zamówienia na powyższy przedmiot realizowane były cyklicznie, np. w 2011 r., gdzie przed jego udzieleniem (również w trybie przetargu przyspieszonego) została opracowana nowa koncepcja tych pojazdów, dostosowując je do obecnie stosowanych technologii. Stąd też modernizacja tego projektu przeprowadzona w 2012 r. nie powinna trwać dłużej, niż opracowanie takiego projektu. Za powyższym przemawia również fakt, iż CZSW zaplanowało wszczęcie tego postępowania w II kwartale 2012 r., podczas gdy faktycznie rozpoczęto je w lipcu. Również termin wydatkowania środków, który stanowi najbardziej prawdopodobny powód zastosowania procedury przyspieszonej, nie może być utożsamiany z wystąpieniem pilnej konieczności uzasadniającej skrócenie terminów w procedurze zamówieniowej. Zdaniem NIK, zastosowanie przyspieszonego trybu postępowania stanowiło konsekwencję zbyt późnego przystąpienia do przygotowania i realizacji zamówienia. W 2012 r. na jego realizację wydatkowano 4 900,3 tys. zł.

(dowód akta kontroli Tom 3 str. 13-93, Tom 4 str. 152-250)

²¹ §§ 401, 404, 405, 407, 411, 412, 414.

- b) W postępowaniu prowadzonym w 2011 r. na usługę transmisji danych poprzez sieć WAN (o wartości 40 465,8 tys. zł²²), termin na złożenie ww. wniosków skrócono o 9 dni. Skrócenie terminu zamawiający uzasadnił koniecznością uruchomienia sieci WAN w terminie do 10 stycznia 2012 r. i zapewnieniem wybranemu wykonawcy co najmniej 4 miesięcznego okresu na przygotowania logistyczno – infrastrukturalne z tym związane oraz koniecznością przeprowadzenia, przed uruchomieniem postępowania, konsultacji w celu dostosowania założeń sieci do obecnych realiów technologicznych. Wyniki kontroli wykazały natomiast, że CZSW dysponowało wystarczającym okresem czasu na przeprowadzenie przetargu z zachowaniem podstawowych terminów określonych w art. 49 ust. 2 ustawy Pzp, ponieważ usługa transmisji danych jest usługą cykliczną. Umowa na podstawie której była dotychczas realizowana została zawarta w 2008 r. i obowiązywała do 10 stycznia 2012 r. Nie zachodziła zatem przesłanka pilnej potrzeby udzielenia zamówienia, gdyż CZSW mógł odpowiednio wcześniej przeprowadzić ww. konsultacje oraz wszcząć zamówienie. Tym samym skrócenie terminu o 9 dni w żaden sposób nie wpłynęło i nie mogło wpłynąć znacząco na termin udzielenia zamówienia publicznego. O zbyt późnym podjęciu prac w tym zakresie (w marcu 2011 r.) świadczy również fakt, iż w wyniku skorzystania przez oferentów ze środków ochrony prawnej, faktyczne zawarcie umowy w wyniku przeprowadzonego postępowania nastąpiło dopiero 13 stycznia 2012 r., a realizacja usług na jej podstawie rozpoczęła się z dniem 13 czerwca 2012 r. Do tego czasu usługi te były świadczone przez dotychczasowego wykonawcę, na podstawie umowy zawartej w trybie z wolnej ręki, na realizację których wydatkowano 4 409,9 tys. zł. W 2012 r. na realizację podstawowego zamówienia wydatkowano 6 114,7 tys. zł.

(dowód akta kontroli Tom 3 str. 105-308, Tom 4 str. 251-298)

Zamawiający, w przypadku obu ww. zamówień, przyspieszając procedurę i skracając terminy składania wniosków mógł utrudnić niektórym wykonawcom udział w tych postępowaniach, co mogło mieć wpływ na zachowanie zasady uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 7 ust. 1 Pzp, a w konsekwencji na wybór oferty.

Zgodnie z art. 17 pkt 1c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W przypadku obu ww. zamówień wnioski o wszczęcie postępowania, ogłoszenie o zamówieniu oraz umowę o udzielenie zamówienia publicznego podpisał Zastępca Dyrektora Generalnego SW Pan Artur Dziadosz. Umowę na dostawę pojazdów do przewozów specjalnych podpisał także Zastępca Dyrektora BKI Pan Marek Cieślak, a umowę na usługę transmisji danych Dyrektor Blił Pan Andrzej Pawlak.

2. Ponadto w postępowaniu na usługę transmisji danych poprzez sieć WAN stwierdzono również, iż zamawiający, w ogłoszeniu o zamówieniu określił warunki mogące prowadzić do ograniczenia uczciwej konkurencji i żądał dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 oraz 25 ust. 1 ustawy Pzp. Powyższe dotyczy warunku zgodnie z którym w ramach badania zdolności finansowej i ekonomicznej wykonawca musi wykazać się w sprawozdaniu finansowym *dodatnią marżą EBITDA w okresie ostatnich trzech lat, a jeżeli okres działalności jest krótszy – w tym okresie, poziomem średniorocznych przychodów osiągniętych ze sprzedaży usług telekomunikacyjnych nie niższym niż 240 000 000 PLN netto (bez podatku od towarów i usług VAT)*. Podczas, gdy wysokość wymaganych przychodów dla podmiotów prowadzących krócej (niż trzy lata) działalność była co najmniej 20 krotnie wyższa, niż szacunkowa wartość zamówienia (34 959 349,00 zł do zrealizowania przez cztery lata). Powyższe mogło ograniczyć dostęp do zamówienia potencjalnym wykonawcom, którzy nie posiadają średniego

²² Wartość szacunkowa wyniosła 34 959,3 tys. zł.

²³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

przychodu w wymaganej przez zamawiającego wysokości, jednakże byłoby w stanie zrealizować zamówienie.

Ponadto w celu sprawdzenia realizacji tego warunku zamawiający zażądał przedstawienia „Sprawozdania finansowego, a jeżeli podlega ono badaniu przez biegłego rewidenta zgodnie z przepisami o rachunkowości, również z opinią odpowiednio o badanym sprawozdaniu, a w przypadku wykonawców niezobowiązanych do sporządzania sprawozdania finansowego inne dokumenty określające obroty oraz zobowiązania i należności za okres ostatnich trzech lat obrotowych, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - za ten okres.”, tj. dokumentów na podstawie których nie jest możliwe sprawdzenie spełnienia warunku w zakresie dodatniej marży EBITDA. Potwierdza to, iż zamawiający wezwał (w trybie art. 26 ust. 3 Pzp) każdego z wykonawców, którzy złożyli wnioski o dopuszczenie do postępowania wraz z wymaganymi sprawozdaniami do: „wykazania na podstawie dostarczonych sprawozdań finansowych, że marża EBITDA była dodatnia w okresie ostatnich trzech lat, a jeżeli okres działalności był krótszy – w tym okresie, wraz z opisem kalkulacji wskazującym źródło i znaczenie poszczególnych danych”. Żądanie (w ogłoszeniu) od wykonawców dokumentów na podstawie których nie było możliwe sprawdzenie warunków udziału w postępowaniu, było niezgodne z postanowieniami art. 25 ust. 1 ustawy Pzp.

(dowód akta kontroli Tom 3 str. 105-308, Tom 6 str. 99-108)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, a także opisanie sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

3. Stwierdzono również podział na części dwóch zamówień na dostawę 15 sztuk zestawów komputerów stacjonarnych oraz ośmiu sztuk komputerów przenośnych (typu notebook), czym naruszono zakaz zawarty w art. 32 ust. 2 i 4 ustawy Pzp. Wartość szacunkową ww. zamówień oszacowano odrębnie, w związku z powyższym dla każdego z zamówień przeprowadzono dwa odrębne postępowania²⁴, bez stosowania ustawy Pzp (na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp), podczas gdy łączna szacunkowa wartość obu ww. zamówień wynosiła 65 435,00 zł (16 279,0 euro²⁵). Postępowania te należało więc przeprowadzić w trybie przepisów ww. ustawy. W ich wyniku wyłoniono jednego wykonawcę, z którym 26 marca 2012 r. zawarto dwie umowy na dostawę ww. komputerów przenośnych oraz stacjonarnych zestawów komputerowych. Ponieważ przedmiotem zakupów w jednym i drugim przypadku były komputery, czyli ten sam przedmiot i rodzaj zamówienia oraz zakup był dokonany w tym samym dniu, a dostawcą ww. sprzętu był ten sam wykonawca, to szacowana wartość zamówień powinna zostać ustalona łącznie dla dwóch postępowań, zgodnie z dyspozycją przepisów art. 32 ust. 4 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 32 ust. 2 ww. ustawy zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Skutkiem niezastosowania się do ww. zakazu i udzielenia ww. zamówień bez stosowania przepisów ustawy Pzp, jest naruszenie art. 7 ust. 3 ww. ustawy, zobowiązujących zamawiającego do udzielenia zamówienia wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp, jak również art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zobowiązującym jednostki sektora finansów publicznych, do zawierania umów, których przedmiotem są m.in. dostawy, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W 2012 r. na ich realizację wydatkowano 78,8 tys. zł.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Zastępca Dyrektora Generalnego SW Pan Artur Dziadosz, który zatwierdził wniosek o udzielenie zamówienia podprogowego, a także

²⁴ W trybie podprogowym określonym w Zarządzeniu nr 65/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 13 sierpnia 2010 r.

²⁵ Obliczona zgodnie z § 1 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, gdzie średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,0196 od dnia 1 stycznia 2012 r. (w 2012 r. 14.000 euro = 56 274,40 zł).

Dyrektor Generalny SW Pan Jacek Włodarski, który podpisał dwie umowy na dostawę sprzętu komputerowego. Niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a także udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych; stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 i ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 15-98)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zgłoszone do projektu budżetu wydatki budżetu środków europejskich części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa zostały rzetelnie zaplanowane przez CZSW i ustalone ostatecznie zgodnie z przyjętym limitem wskazanym przez dysponenta części tj. Ministra Sprawiedliwości w wysokości 15 948 tys. zł i w takiej kwocie ujęte w ustawie budżetowej. Przeznaczono je na projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (NMF) oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (RPO WP). W trakcie roku Minister Sprawiedliwości dokonał siedmiu zmian planu wydatków, przenosząc je pomiędzy programami, w ramach zaplanowanych w ustawie budżetowej środków. Zmiany te w ocenie NIK były celowe.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 13-26, 41-42, 53-54, 73-75, 91-96, 139-193, 293-295, Tom 5 str. 123)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 13 698,6 tys. zł i stanowiły 89,5% planu po zmianach i kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Poniesiono je na cztery²⁶ projekty realizowane w ramach PO KL. Niższe wykonanie wydatków wynikało głównie z odstąpienia od realizacji w 2012 r. projektów w ramach NMF oraz RPO WP. W przypadku NMF spowodowane to było opóźnieniem w zawarciu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego porozumienia z Dyrektorem Generalnym SW, umożliwiającego uruchomienie projektów. W przypadku RPO WP decyzją Marszałka Województwa Podkarpackiego o zmianie terminu rozpatrzenia wniosków aplikacyjnych (z 2012 r. na 2013 r.).

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 41-42, 53-54, 92-103)

Powyższe miało wpływ na realizację wydatków na współfinansowanie ww. projektów realizowanych w budżecie krajowym. Z uwagi na to w październiku i w grudniu 2012 r. Minister Sprawiedliwości, na wniosek DG SW, wprowadził blokady planowanych wydatków na realizację tych projektów w budżecie środków europejskich na 2 042,4 tys. zł i budżecie krajowym 4 951,8 tys. zł. Blokada wydatków na realizację projektów w ramach PO KL wynikała z nieprzeprowadzenia w 2012 r. wszystkich zaplanowanych postępowań dot. zamówień publicznych. Przyczyny blokady w ramach NMF oraz RPO WP przytoczono powyżej.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 13-26, 41-42, 49-54, 69-75, 91-96, 104-105, 139-193, 317)

²⁶ „Podniesienie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej realizujących zadania związane z przywiezieniami <Klubami Pracy>”, „Penitencjarny doradca zawodowy”, „Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny służący podniesieniu kwalifikacji zawodowych osób pozbawionych wolności oraz przygotowaniu ich do powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”, „Aktywizacja społeczno-zawodowa skazanych niepełnosprawnych oraz osób skazanych na karę pozbawienia wolności na podstawie art. 209 § 1 i art. 207 § 1 Kodeksu karnego”.

Do realizacji w 2012 r. w CZSW (dysponent III stopnia) złożono zlecenia płatności na kwotę 138,2 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły. Nie wystąpiły także zlecenia płatności złożone w 2012 r. do zrealizowania w roku 2013.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 42)

W CZSW z budżetu środków europejskich zrealizowano wydatki na ww. projekty PO KL, w łącznej kwocie 138,2 tys. zł²⁷ (31,6% planu po zmianach). Wszystkie wydatki poniesiono w dziale 755 – Wymiar Sprawiedliwości na wynagrodzenia pracowników zajmujących się obsługą projektów. Badaniem objęto ww. wydatki w kwocie 8,5 tys. zł, tj. 6,2% ogółu wydatków budżetu środków europejskich CZSW. W wyniku kontroli stwierdzono, że zrealizowano je zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. Zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 41-42, 73-75, 116-118, 138-139)

W 2012 r. podległe jednostki prowadziły 151 rachunków pomocniczych dla wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa²⁸. Dyrektor Generalny SW monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach m.in. poprzez informacje przekazywane przez te jednostki o obrotach na kontach oraz o stanie środków na koniec poszczególnych miesięcy.

W 2012 r. nie dokonywano z budżetu Więziennictwa zwrotów na dochody budżetu państwa środków finansowych²⁹, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 106-115, 128-132)

W 2012 r. nie wystąpiły, w CZSW (dysponent III stopnia) przypadki finansowania wydatków ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli Tom 1 str. 124, 138-139)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań rocznych łącznych

Opis stanu
faktycznego

W ramach Więziennictwa nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez CZSW (dysponenta III stopnia). W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników CZSW w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań

²⁷ Największą kwotę zrealizowano w projekcie „Penitencjarny doradca zawodowy” w wysokości 65,9 tys. zł, tj. 47,6% wszystkich wydatków z PO KL.

²⁸ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

²⁹ Odsetki od przekazywanych w formie zaliczek środków zgromadzonych przez beneficjenta na wyodrębnionym rachunku do obsługi projektu finansowanego z udziałem środków europejskich, odsetki od zwrotów środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanych z naruszeniem procedur właściwych dla realizacji wydatków w ramach danego programu lub projektu, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, a także odsetek od środków pozostałych do rozliczenia przekazanych w ramach zaliczek.

jednostkowych CZSW stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli, Tom 1 str. 203-204, 207-219)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁰, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Centralnego Zarządu Służby Więziennej:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb- 28 Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³².

(dowód: akta kontroli str. Tom 1 str. 64-81, 219-230)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 119,8 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 83 419,4 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 64, 220)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 133 Rachunek bieżący jednostki - dochody i wynosiła 119,8 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych,

³⁰ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

³¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

³² Dz. U. Nr 43, poz. 247.

prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 133, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 65, 221-223)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 83 419,4 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu UE czasowo finansowanego w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom1 str. 66-68, 223-226)

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli Tom1 str. 76-79, 227-229)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³³. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach, z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 993 Plan finansowy - budżet zadaniowy. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str.80-81, 228-230)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

CZSW posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁴ (uor).

Określono w niej, stosownie do standardów rachunkowości, stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 9-10, 82-90, Tom 5 str. 117-121)

W CZSW od 2005 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej system księgowości komputerowej Mikroplan wersja V7.40 B. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady

³³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor);

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 117-121)

Badanie przeprowadzono w CZSW (dysponent III stopnia) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturami i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich zapisów księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na kontach 201 - Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, 234 - Pozostałe rozrachunki z pracownikami i 249 - Pozostałe rozrachunki.³⁵ Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 79 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³⁶ na kwotę 29 638,9 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 25 dowodów (zapisów) księgowych dobranych w sposób celowy na kwotę 4 340,3 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 0,9% zrealizowanych wydatków jednostek budżetowych Więziennictwa i 40,3% wydatków zrealizowanych w CZSW.

Sprawdzono je pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych i wykazano w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 182-199)

Ustalono
nieprawidłowości

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Realizacja planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w dniu 4 kwietnia 2012 r., był zgodny z planem finansowym ujętym w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2012 r. Został on opracowany w oparciu o szacunkowe wartości

³⁵ Z grup paragrafowych 4 – Wydatki bieżące jednostek budżetowych z grupy 6 – Wydatki majątkowe.

³⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

przychodów z 2011 r.³⁷, uwzględniając m.in. wprowadzenie od 8 marca 2011 r. dodatkowych przychodów z potrąceń wynagrodzeń osadzonych³⁸. Plan kosztów został opracowany szacunkowo, ze względu na brak od 8 marca 2011 r. do 9 lutego 2012 r. rozporządzenia wykonawczego określającego m.in. zasady oraz tryb finansowania działań ze środków Funduszu, a w związku z tym na brak możliwości odniesienia się do wykonania Funduszu za 2011 r. (wydatkowano kwotę 65 tys. zł). W trakcie 2012 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym Funduszu. Przebieg wykonania planu finansowego monitorowany był poprzez dokonywanie bieżącej analizy stanu środków na rachunku bankowym, w tym wielkości wnoszonych wpłat oraz pomocy udzielonej uprawnionym podmiotom w formie pożyczek i dotacji, na podstawie ewidencji analitycznej, sporządzanej comiesięcznie, a także w oparciu o kwartalne sprawozdania.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 117-119, 162-169)

W 2012 r. Fundusz osiągnął przychody w kwocie 34 235,4 tys. zł, tj., 76,1% przychodów planowanych (44 968,0 tys. zł) oraz 126,5% przychodów osiągniętych w 2011 r. (27 074,8 tys. zł). Na przychody Funduszu składały się wpłaty przywieźniennych zakładów pracy i wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (32 801,1 tys. zł) oraz odsetki uzyskane z przekazania wolnych środków w zarządzanie Ministrowi Finansów (1 434,3 tys. zł). Przyczyną niepełnej realizacji planu finansowego Funduszu w zakresie przychodów było mniejsze zatrudnienie osób skazanych i tym samym mniejsze wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych.

Na koniec 2012 r. w Funduszu wystąpiły należności w wysokości 102,2 tys. zł, które stanowiły wierzytelność zgłoszoną syndykowi masy upadłościowej przywieźniennego przedsiębiorstwa państwowego. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły należności przedawnione, z odroczonym terminem płatności lub rozłożone na raty.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 117-119, 162-169)

Ze środków Funduszu wydatkowano 21 035,8 tys. zł, tj. 49,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2012 r. (42 391,0 tys. zł). Poniesione zostały na wypłatę ryczałtu podmiotom zatrudniającym osoby skazane z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzeń skazanych (12 583,5 tys. zł) i dotacje (8 452,3 tys. zł). Przyczyną niepełnej realizacji planu finansowego Funduszu w zakresie wydatków była mała ilość wniosków o udzielenie dotacji lub pożyczki przez podmioty uprawnione oraz niska wysokość kwot, o którą ubiegały się te podmioty. W 2012 r. do dysponenta Funduszu wpłynęło 20 wniosków o udzielenie dotacji i cztery wnioski o udzielenie pożyczki. W dziewięciu przypadkach udzielono dotacji, a 11 wniosków pozostawiono bez rozpoznania (dwa po bezskutecznym wezwaniu wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, a dziewięć na prośbę wnioskodawcy). W 2012 r. nie przyznano żadnej pożyczki. W jednym przypadku odmówiono przyznania pożyczki dla podmiotu, gdyż na ten sam cel przyznano dotację, a w trzech przypadkach pozostawiono bez rozpoznania wnioski na prośbę wnioskodawców. Działania informacyjne o możliwości ubiegania się o dotację lub pożyczkę były prowadzone za pośrednictwem jednostek podstawowych oraz przez stronę internetową SW.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 120-134, 138-158, 162-169)

Szczegółowej kontroli poddano wydatki w łącznej kwocie 10 753,9 tys. zł, tj. 51,1% wydatków Funduszu, w tym dziewięć ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia skazanych w kwocie 2 301,6 tys. zł (tj. 18,3% wypłaconych ryczałtów) oraz wszystkie wydatki inwestycyjne (dziewięć dotacji) w kwocie 8 452,3 tys. zł. Wydatki na ryczałty były wypłacane w terminie określonym w § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy³⁹, na podstawie złożonego przez przedsiębiorcę wniosku, o którym mowa w § 2 ww. rozporządzenia. Dotacje inwestycyjne udzielone przez dysponenta Funduszu były przyznane na podstawie wniosku, o którym mowa w § 10 ww. rozporządzenia i zostały wydatkowane na cele określone

³⁷ Plan Funduszu tworzony był w II kw. 2011 r.

³⁸ Wskutek zmiany dokonanych w dniu 3 lutego 2011 r. w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 777 ze zm.).

³⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 103 ze zm.

w art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Podmioty, którym udzielono dotacji przedkładały do rozliczenia dokumentację dotyczącą sposobu i wysokości wykorzystania pomocy finansowej.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 138-158)

Na koniec 2012 r. w Funduszu zobowiązania wynosiły 237,3 tys. zł, co stanowiło o 7,3% więcej w stosunku do zobowiązań na początek roku (221,2 tys. zł). Dysponent Funduszu w 2012 r. zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych oraz § 13-20 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴⁰, przekazał Ministrowi Finansów wolne środki, dokonując 24 dyspozycji (od kwoty 950 tys. zł do kwoty 34 500 tys. zł). Pozostałe wolne środki były przekazywane każdego dnia roboczego w zarządzanie „overnight”. Z tytułu przekazania wolnych środków w zarządzanie otrzymano odsetki w łącznej kwocie 1 434,3 tys. zł. W okresie objętym kontrolą środki Funduszu nie były lokowane w akcjach bądź udziałach. Nie nabywano też skarbowych papierów wartościowych, ani obligacji emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Stan środków pieniężnych Funduszu na koniec 2012 r. wynosił 41 540,6 tys. zł, tj. o 46,7% więcej, w stosunku do środków pieniężnych na początku roku (28 324,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 120-124, 136-137)

Fundusz posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów, określone w polityce rachunkowości CZSW, która spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ewidencja zdarzeń gospodarczych Funduszu była prowadzona od 1 stycznia 2012 r. w systemie finansowo - księgowym ZIPEN (wersja 18.03). Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji daty operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 170-172)

W wyniku badania wybranych w sposób celowy 18 dokumentów księgowych pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne stwierdzono, że sporządzono je poprawnie pod względem formalnym, prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych i wykazano w sprawozdaniach. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych.

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2012 r. (Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych i Rb-UN uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej) zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej oraz przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań Funduszu. Przekazano je do Ministerstwa Finansów w obowiązujących terminach. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 120-134, 138-158)

⁴⁰ Dz. U. Nr 81, poz. 443.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rośnie dysproporcja między posiadanymi środkami, a zrealizowanymi wydatkami. Zasadnym wydaje się zatem podjęcie działań celem efektywniejszego wykorzystania środków Funduszu.

7. Działania podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami Więziennictwa, realizowany był przez Dyrektora Generalnego SW:

- w formie pisemnych analiz miesięcznych i kwartalnych sporządzanych przez Biuro Budżetu CZSW na podstawie sprawozdań budżetowych finansowych sporządzanych przez okręgowe inspektoraty SW oraz dysponentów III stopnia (tj. CZSW, Biuro Emerytalne SW, Ośrodki Szkoleniowe w Kaliszu, Kulach, Popowie) i zatwierdzanych przez Zastępcę Dyrektora CZSW Artura Dziadosza lub Dyrektora Biura Budżetu. Przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a ponadto wpływ różnych czynników na finanse Więziennictwa (np. stan zaludnienia jednostek penitencjarnych, realizacji planu etatowego, zmian cen itp.). Służyły one m.in. do analiz ponoszonych wydatków i potrzeb w wyniku których podejmowano działania związane z racjonalizacją wydatków;
- w formie 103 kontroli u podległych dysponentów, prowadzonych przez funkcjonariuszy Biura Budżetu CZSW i okręgowych inspektoratów zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich. Kontrole dotyczyły między innymi czynności związanych z procesami gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi, w szczególności pobieranie należności, dokonywanie wydatków zarówno pod kątem legalności, celowości jak również zgodności z planowanym przeznaczeniem, zaciąganie zobowiązań, wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej, udzielanie zamówień publicznych, organizowanie i kierowanie pracą jednostek. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczące głównie nieprawidłowości w przestrzeganiu przepisów uor, przepisów związanych z prowadzeniem depozytów osadzonych, były na bieżąco realizowane przez adresatów;
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi następujące zagadnienia: Przychody Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy lub Zarządzanie i nadzór CZSW nad realizacją projektów realizowanych w ramach PO KL skierowanych do osób pozbawionych wolności. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek. Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 231-286, 300-314, 321-322, Tom 5 str. 76-109, Tom 6 str. 181)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz ujmowania „innych środków”, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w ramach programu Grundtvig w budżecie Więziennictwa.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych w celu wyeliminowania nieprawidłowości.
2. Sfinalizowanie działań mających na celu ujęcie w budżecie Więziennictwa środków finansowych z programu Grundtvig „Uczenie się przez całe życie”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora
Marek Bieńkowski

.....
podpis

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

