



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4100-001-04/2014

P/14/001

CENTRALNY ZARZĄD SŁUŻBY WIEZIENNEJ
ul. Rakowiecka 37a
02-521 WARSZAWA

Wpłynęło dnia

17.04.14

Kowalczyk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29

kpb@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Tomasz Szczęsny, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 87636 z 7 stycznia 2014 r. 2. Maciej Lenarcik, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 87637 z 7 stycznia 2014 r. 3. Michał Nowak, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 87638 z 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej (CZSW), 02-521 Warszawa, ul. Rakowiecka 37A
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. Jacek Włodarski, Dyrektor Generalny Służby Więziennej (dowód: akta kontroli str. 7-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 37 - Sprawiedliwość w zakresie planu finansowego jednostek organizacyjnych Więziennictwa oraz ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena ogólna została formułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (CZSW). Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe w badanych obszarach, obejmujących planowanie i realizację wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich oraz realizację przychodów i wydatków ww. Funduszu, a także sprawozdawczość oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zgłoszone przez dysponenta części 37 wydatki do ujęcia w ustawie budżetowej na rok 2013² w zakresie Więziennictwa zostały zaplanowane oszczędnie, a dokonywane w trakcie roku zmiany wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 3 859 746,3 tys. zł (tj. 99,6% planu po zmianach). Poniesiono je głównie na realizację zadania dotyczącego wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 22 929,6 tys. zł, tj. 77,3% planu po zmianach. Niższa realizacja planu wydatków budżetu środków europejskich wynikała przede wszystkim z późnego zawarcia pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego a Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej porozumienia w sprawie realizacji programu finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014. Wydatki poniesiono głównie na projekty w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (NMF) i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Badanie w CZSW (dysponent III stopnia) 0,8% wydatków budżetu państwa i 3,8% wydatków budżetu środków europejskich ogółem jednostek Więziennictwa wykazało, że wykorzystano je w sposób rzetelny i gospodarny na zadania służące celom

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

² Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

jednostek lub na realizację projektów z udziałem środków europejskich. Dyrektor Generalny Służby Więziennej zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

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.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, a także kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania CZSW (dysponenta III stopnia) sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach. Pokazują one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków (w tym w podziale na poszczególne zadania), a także należności i zobowiązania w 2013 r. Roczne zbiorcze sprawozdania zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane Ministrowi Sprawiedliwości.

Przychody Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy zostały zrealizowane w kwocie 33 570,9 tys. zł (tj. 88,7% planu), a wydatki w kwocie 32 902,9 tys. zł (77,8% planu). Niższa realizacja planu wydatków wynikała z przyczyn niezależnych od dysponenta Funduszu. Środki przeznaczono na cele dla jakich został ustanowiony Fundusz, tj. przede wszystkim na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących, a także modernizację przywieszennych zakładów pracy i ich produkcji, co stwierdzono w wyniku badań, którymi objęto 80,9% ogółu wydatków. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych Funduszu, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, jak również pozytywnie opiniuje sprawozdawczość sporządzoną w zakresie Funduszu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., kontrola dochodów budżetowych w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa w części 37 dla Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 5 137,0 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁴ plan finansowy został zwiększony o 353,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 7 326,7 tys. zł, tj. 133,5% kwoty planowanej. Zrealizowano je głównie z tytułu wpływów z różnych dochodów (2 954,7 tys. zł), najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych o podobnym charakterze (1 976,2 tys. zł), wpływów z usług (1 803,7 tys. zł) oraz sprzedaży składników majątkowych (546,9 tys. zł). Wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wynikało m.in. ze zwrotu pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariuszy odchodzących ze służby w 2013 r. przed nabyciem praw emerytalnych, wpłat kar umownych przez dostawców, zwrotu składek emerytalno-rentowych spowodowanych przekroczeniem rocznej podstawy wymiaru składki, a także wyegzekwowania należności przez organy egzekucyjne z tytułu zwrotu kosztów leczenia samouszkodzeń osadzonych oraz szkód wyrządzonych przez osadzonych w majątku jednostki. Dochody CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 169,5 tys. zł, tj. 96,3% planu i stanowiły 2,3% dochodów Więziennictwa.

(dowód: akta kontroli str. 118-120, 138-140, 1123-1129, 1537, 1608-1609)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Dokonanej ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

Na koniec 2013 r. w Więziennictwie wystąpiły należności budżetowe w kwocie 2 569,1 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 2 361,4 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 262,5 tys. zł, a zaległości wzrosły o 316,8 tys. zł. Zaległości dotyczyły w szczególności należności z dochodów z różnych tytułów (1 618,1 tys. zł), odsetek od zaległości (620,1 tys. zł) i należności z najmu i dzierżawy składników majątkowych (98,0 tys. zł). Powodem zwiększenia kwoty zaległości był m.in. wzrost należności zasądzonych, naliczonych kar umownych od kontrahentów, a także należności od funkcjonariuszy odchodzących ze służby. W jednostkach Więziennictwa w celu wyegzekwowania zaległości prowadzono działania polegające przede wszystkim na wzywaniu dłużników do zapłaty, kierowaniu pism do organów egzekucyjnych z zapytaniem o stan prowadzonej egzekucji w przypadku braku wpłat, prowadzeniu kwartalnych analiz należności i zaległości z tytułu dochodów budżetowych oraz kierowaniu tytułów egzekucyjnych i wniosków o wszczęcie egzekucji do komorników. W CZSW (dysponencie III stopnia) należności budżetowe wyniosły 6,5 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 3,4 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 3,3 tys. zł. W CZSW w 2013 r. nie dokonywano umorzeń, odroczeń spłat należności budżetu państwa, ani rozłożeń na raty. Żadne z należności nie uległy także przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 1125-1129, 1537)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 37 dla jednostek Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 3 690 750,0 tys. zł (dla CZSW – 92 765,9 tys. zł), w tym na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich 5 086,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (SW) do projektu budżetu tej części budżetu państwa były równe kwocie ujętej w ustawie budżetowej oraz limitowi wskazanemu przez dysponenta części (tj. Ministra Sprawiedliwości). Zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Na etapie planowania uwzględniono czynniki wynikające zarówno z wytycznych Ministra Sprawiedliwości, jak i ograniczeń wprowadzonych ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵, przede wszystkim dotyczące waloryzacji wynagrodzeń nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 10-123)

Zaplanowane i ujęte w ustawie budżetowej środki nie zapewniały bieżącego finansowania Więziennictwa (niedobór środków na etapie opracowywania planu finansowego w rozdziale 75512 – Więziennictwo szacowany był przez Dyrektora Generalnego SW na kwotę 210 556 tys. zł), zwłaszcza w zakresie wydatków bieżących, co skutkowało koniecznością zwiększania budżetu w trakcie roku.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 183 078,9 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały m.in.:

- z przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 165 124,0 tys. zł, przede wszystkim na: sfinansowanie wydatków związanych z podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej od 1 października 2012 r. (116 393,0 tys. zł), realizację zadań inwestycyjnych związanych z utworzeniem nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych⁶ (20 400,0 tys. zł), dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1456.

⁶ Zgodnie z ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. Nr 240, poz. 1430). Celem ustawy było dostosowanie prawa polskiego do postanowień decyzji ramowej Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności - w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej, która nałożyła na Rzeczpospolitą Polską obowiązek wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przepisów umożliwiających wykonywanie kar pozbawienia wolności bezpośrednio na podstawie orzeczeń sądów innych państw członkowskich UE. W art. 5 ww. ustawy określone zostały maksymalne limity wydatków budżetu państwa na lata 2012-2021, będące skutkiem finansowym ustawy (243 740 tys. zł).

- i gospodarki wodnej (13 699,6 tys. zł) oraz spłatę zobowiązań wymagalnych związanych z funkcjonowaniem jednostek penitencjarnych (12 726,4 tys. zł),
- z przeniesienia przez dysponenta wydatków w ramach części 37 (41 decyzji) per saldo kwoty 15 955,0 tys. zł na sfinansowanie m.in.: współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (4 013,2 tys. zł), zakupów inwestycyjnych (1 361,6 tys. zł), doposażenia szkół przywieziennych (852,0 tys. zł),
- z nowelizacji ustawy budżetowej, w wyniku której plan wydatków Więziennictwa został zwiększony per saldo o kwotę 2 000,0 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane na pokrycie bieżących wydatków w zakresie opieki medycznej dla osadzonych (przede wszystkim na zakup leków i świadczeń medycznych) oraz zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych (np. zakup energii i wody, odprowadzenie ścieków).

(dowód: akta kontroli str. 58-69, 138-140, 156-189, 1128-1134, 1394-1443, 1604-1605, 1685)

Dokonane w wyniku przeniesienia ze środków z rezerwy celowej zmiany budżetu Więziennictwa dotyczyły także realizacji projektów w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” Grundtvig. Na ten cel uzyskano w 2013 r. kwotę 199,1 tys. zł. Tym samym wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., dotyczący sfinalizowania działań mających na celu ujęcie w budżecie Więziennictwa środków finansowych z ww. programu, został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1130-1133, 1604-1605, 1614-1660)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 165 124,0 tys. zł wykorzystano 164 771,1 tys. zł, tj. 99,8%. W wyniku badania wykorzystania przez CZSW (dysponent III stopnia) środków z rezerw celowych w kwocie 54,0 tys. zł ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej.

(dowód: akta kontroli str. 159-161, 1604-1605, 1682)

Dyrektor Generalny SW w 2013 r., w ramach upoważnienia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości, dokonał 17 przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 59 813,6 tys. zł. Wprowadzone zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych. Dokonywane korekty planu wydatków w układzie tradycyjnym skutkowały dokonywaniem zmian w budżecie w układzie zadaniowym. Zmiany te były wprowadzane z częstotliwością kwartalną.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1160, 1685)

W 2013 r. Minister Sprawiedliwości na wniosek Dyrektora Generalnego SW dokonał dwóch blokad wydatków w łącznej kwocie 12 681,0 tys. zł, tj. 0,3% planu po zmianach Więziennictwa, z tego w budżecie państwa – 11 926,0 tys. zł w zakresie wydatków na świadczenia społeczne oraz projekty finansowanych ze środków europejskich, a w budżecie środków europejskich – 755,0 tys. zł, w zakresie wydatków na realizację projektów w ramach PO KL i NMF. Wystąpienie z wnioskiem o zablokowanie ww. środków wynikało ze złej sytuacji finansowej jednostek Więziennictwa oraz z ryzyka wystąpienia zobowiązań wymagalnych. W przypadku środków przeznaczonych na realizację projektów z udziałem środków europejskich złożenie wniosku o dokonanie blokady wynikało z niezrealizowania wszystkich zaplanowanych działań. Zablokowane środki zostały przeznaczone na utworzenie rezerwy celowej na spłatę zobowiązań wymagalnych związanych z funkcjonowaniem jednostek penitencjarnych.

(dowód: akta kontroli str. 124-137)

2.1.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Dokonane przez jednostki Więziennictwa wydatki wyniosły 3 859 746,3 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 232 411,1 tys. zł, tj. o 6,4%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości (stanowiły 67% wydatków ogółem Więziennictwa) i wyniosły 2 585 107,1 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń osobowych pracowników (§§ 401, 405) – 1 471 389,9 tys. zł oraz zakupu środków żywności (§ 422) – 140 299,1 tys. zł. W dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

wydatkowano łącznie 1 255 999,0 tys. zł (co stanowiło 32,5% ogółu wydatków Więziennictwa), w tym na świadczenia społeczne (§ 3110) kwotę 1 249 105,6 tys. zł.

Wydatki CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 83 991,4 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach i stanowiły 2,2% ogółu wydatków Więziennictwa.

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych Więziennictwa w 2013 r. wynika, iż nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1487-1489, 1538-1541, 1606-1607)

Zrealizowane wydatki bieżące Więziennictwa wyniosły 2 366 532,6 tys. zł (61,3% wydatków Więziennictwa), tj. 99,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 96 418,1 tys. zł, tj. o 4,2%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (69%) stanowiły uposażenia i wynagrodzenia wraz z pochodnymi⁷ oraz (23%) zakupy towarów i usług⁸. Wzrost wydatków bieżących w 2013 r. wynikał głównie z podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej, sfinansowanego ze środków z rezerwy celowej.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w zakresie Więziennictwa wyniosło 29 487 etatów (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2012 r. wzrosło o 43 etaty. Największe różnice wystąpiły w grupie pracowników cywilnych (wzrost o 22 etaty) i pracowników pedagogicznych (wzrost o 17 etatów). Wynikało to z przyznania dodatkowych etatów pracowników cywilnych na realizację projektów realizowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, a także 20 dodatkowych etatów pracowników pedagogicznych. Ponadto, w porównaniu do 2012 r. mniej pracowników cywilnych korzystało z urlopów wychowawczych i bezpłatnych. Wydatki na wynagrodzenia⁹ wyniosły 1 638 691,3 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 91 566,3 tys. zł, tj. o 5,9%. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim z podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy SW oraz ze wzrostu wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach, wynikającego z podwyższenia kwoty bazowej. Przeciętne wynagrodzenie funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych w 2013 r. wynosiło 4 317,4 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 236,4 zł, tj. o 5,8%. Ponadto, w 2013 r. z budżetu Więziennictwa ponoszone były wydatki na wynagrodzenia osadzonych, których średnia wartość wyniosła 1 589,5 zł i była wyższa o 35,4 zł w stosunku do 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1122, 1507-1510, 1538-1541, 1553, 1611)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1 391 366,0 tys. zł (36% wydatków Więziennictwa), tj. 99,3% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 8,8%, tj. 112 715,3 tys. zł. Poniesiono je głównie na emerytury dla 23 128 funkcjonariuszy¹⁰ (979 509,9 tys. zł) oraz renty rodzinne i inwalidzkie wraz z dodatkami dla 8 289 świadczeniobiorców (266 456,7 tys. zł). Przeciętna emerytura funkcjonariusza w 2013 r. wyniosła 3 529 tys. zł i była wyższa od przeciętnej emerytury wypłaconej w 2012 r. o 6,3%. Wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikał głównie z waloryzacji tych świadczeń i wzrostu liczby świadczeniobiorców w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1507-1510, 1538-1541)

Wydatki majątkowe Więziennictwa zrealizowano w wysokości 101 847,7 tys. zł (2,7% wydatków Więziennictwa), tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 23 277,7 tys. zł (tj. o 29,6%). Zrealizowano je w rozdziale 75512 - Więziennictwo na realizację 82 zadań inwestycyjnych dotyczących przede wszystkim pozyskania miejsc zakwaterowania dla osadzonych (44 486,5 tys. zł), modernizacji zaplecza logistycznego i infrastruktury technicznej jednostek penitencjarnych (39 890,0 tys. zł) oraz modernizacji więziennej służby zdrowia (846,9 tys. zł). W ramach zakupów inwestycyjnych (15 804,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach) nabyto głównie środki transportu

⁷ Ewidencjonowane w §§ 401, 404, 405, 407, 411, 412.

⁸ Ewidencjonowane w §§ 421-444.

⁹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2013 r.

¹⁰ Przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców

(3 933,5 tys. zł), sprzęt informatyczny (4 105,3 tys. zł), a także urządzenia techniczne specjalnego przeznaczenia (3 311,5 tys. zł) i gospodarczo-eksploatacyjne (2 389,1 tys. zł). W CZSW na zakupy inwestycyjne wydatkowano 8 459,2 tys. zł, (tj. 100% planu po zmianach) m.in. na zakup więźniarek (3 933,5 tys. zł), serwerów i szaf (1 430,0 tys. zł), licencji na oprogramowanie (882,4 tys. zł) i broni (528,9 tys. zł). Zakupy te były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1569-1597)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich w jednostkach organizacyjnych Więziennictwa zrealizowano w wysokości 5 626,2 tys. zł (0,1% wydatków Więziennictwa), tj. 60,5% planu po zmianach. W przypadku projektów realizowanych przez CZSW (dysponenta III stopnia) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (cztery projekty) oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (sześć projektów) na współfinansowanie wydatkowanych zostało łącznie 543,4 tys. zł, tj. 19,5% planu po zmianach. Powody niższej realizacji ww. wydatków przedstawiono w części dotyczącej budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli str. 1531-1534)

Badaniem objęto wydatki zrealizowane w CZSW w wysokości 29 144,5 tys. zł, tj. 0,8% wydatków Więziennictwa i 34,7% wydatków tego dysponenta. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, CZSW dokonywał wydatków zgodnie z planem finansowym na cele służące realizacji zadań 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.

(dowód akta kontroli str. 1487-1489, 1600-1601, 1673-1677)

Kontrolą objęto sześć postępowań o zamówienia publiczne na łączną kwotę 13 715,4 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki (na dostawę amunicji) i pięć w trybie przetargu nieograniczonego (na dostawę zestawów komputerowych, serwerów i szaf, więźniarek, zestawów ochronnych, a także pilarek mechanicznych i kos spalinyowych). Na ich realizację w 2013 r. wydatkowano 13 715,4 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 878,3 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Tym samym został zrealizowany wniosek sformułowany przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa 2012 r. dotyczący wzmocnienia nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych¹².

(dowód: akta kontroli str. 461-675)

Zobowiązania jednostek budżetowych Więziennictwa na koniec 2013 r. wyniosły 59 334,7 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. o 14 792,8 tys. zł. Główną pozycję (16 992,2 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń, dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń¹³, które w porównaniu z 2012 r. były niższe o 7,3%. Na koniec 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, na co wpływ miało przede wszystkim przyznanie na podstawie decyzji Ministra Finansów z 31 grudnia 2013 r. środków z rezerwy celowej w wysokości 12 726,4 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 1538-1541, 1605)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i wydatkowania środków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹² W CZSW dokonano m.in. zmiany przepisów wewnętrznych w celu zapobieżenie działaniom niezgodnym z przepisami ustawy Prawo o zamówieniach publicznych.

¹³ §§ 401, 404, 405, 407, 411, 412

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zgłoszone do projektu budżetu wydatki budżetu środków europejskich planowane do realizacji przez jednostki organizacyjne Więziennictwa zostały zaplanowane przez CZSW na podstawie propozycji poszczególnych beneficjentów i ustalone ostatecznie zgodnie z przyjętym limitem wskazanym przez dysponenta części, tj. Ministra Sprawiedliwości, w wysokości 25 830 tys. zł, tj. kwocie ujętej w ustawie budżetowej na 2013 r. Zaplanowano je na realizację czterech projektów w ramach PO KL, siedmiu projektów NMF oraz jednego projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (RPO WKP).

W trakcie roku Minister Sprawiedliwości dokonał dziewięciu zmian planu wydatków, zwiększając go per saldo o 3 824,6 tys. zł, w tym 1 574,8 tys. zł na realizację projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (RPO WP). Zmiany te były celowe i wynikały z prowadzonego przez Dyrektora Generalnego SW bieżącego monitoringu i analizy poziomu możliwości wykorzystania środków finansowych w ramach poszczególnych programów. W 2013 r. budżet środków europejskich nie był zwiększany środkami z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 676-711, 796-799, 1604-1605)

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich jednostek Więziennictwa w 2013 r. wyniosły 22 929,6 tys. zł i stanowiły 77,3% planu po zmianach. Poniesiono je na realizację łącznie 12 projektów, z tego:

- na realizację czterech projektów w ramach PO KL¹⁴ na które wydatkowano 14 810,9 tys. zł, co stanowiło 94,4% planu po zmianach,
- na realizację sześciu projektów w ramach NMF¹⁵ na które wydatkowano 6 691,5 tys. zł, co stanowiło 55,9% planu po zmianach,
- na projekt realizowany w RPO WP (termomodernizacja Zakładu Karnego w Dębicy) wydatkowano 1 010,0 tys. zł (tj. 64,1% planu po zmianach), natomiast na projekt w ramach RPO WKP (renowacja budynku kościoła położonego na terenie Zakładu Karnego nr 1 w Grudziądzu) wydatkowano 417,2 tys. zł (tj. 97,4% planu po zmianach).

Ponadto, Dyrektor Generalny SW zawarł w 2013 r. z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (Operatorem Programu) porozumienie w sprawie realizacji od roku 2014 r. projektu pn. „Stop przemocy – druga szansa”, współfinansowanego ze środków NMF.

W CZSW (dysponencie III stopnia) z budżetu środków europejskich zrealizowano wydatki w ramach trzech projektów PO KL oraz czterech projektów NMF w łącznej kwocie 1 934,6 tys. zł¹⁶ (40,3% planu po zmianach).

(dowód akta kontroli str. 712-725, 1535-1536, 1612-1613)

¹⁴ Projekty: „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” oraz „Aktywizacja społeczno-zawodowa skazanych niepełnosprawnych oraz osób skazanych na karę pozbawienia wolności na podstawie art. 209 § 1 i art. 207 § 1 Kodeksu karnego”.

¹⁵ Projekty: „Realizacja szkoleń podnoszących kompetencje społeczno-zawodowe więźniów oraz stworzenie warunków ułatwiających podtrzymywanie więzi rodzinnych w celu zwiększenia efektywności ich powrotu do społeczeństwa po zakończeniu odbywania kary”, „Realizacja szkoleń kadry Służby Więziennej podnoszących kwalifikacje zawodowe w celu zapewnienia właściwego poziomu stosowania kary pozbawienia wolności zgodnie z międzynarodowymi zasadami praw człowieka”, „Realizacja szkoleń kadry Służby Więziennej ukierunkowanych na podniesienie umiejętności służących prawidłowemu wykonywaniu obowiązków służbowych”, „Wzmocnienie systemu działania Grup Interwencyjnych Służby Więziennej i Grup Konwojowych oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy działu ochrony”, „Utworzenie i wdrożenie systemów teleinformatycznych służących podniesieniu poziomu zarządzania jednostkami penitencjarnymi”, „Wzmocnienie sprzętowe i modernizacja systemu kształcenia kadry Służby Więziennej w ramach szkół resortowych” oraz „Upowszechnienie stosowania kar nie izolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego”.

¹⁶ Największą kwotę zrealizowano w projekcie „Penitencjarny doradca zawodowy” w wysokości 65,9 tys. zł, tj. 47,6% wszystkich wydatków z PO KL.

Niższa od planowanej realizacja wydatków wynikała głównie z późniejszego niż planowano¹⁷ podpisania z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego umowy na realizację działań w ramach NMF, skutkiem czego dopiero w I półroczu 2013 r. było możliwe zakończenie prac nad opracowaniem dokumentacji projektowej¹⁸ i uruchomienie naboru projektów. W ich trakcie zaszła również konieczność zmian założeń jednego z projektów¹⁹, których akceptacja wymagała procesu renegotiacji z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju oraz Biurem Mechanizmów Finansowych w Brukseli.

(dowód akta kontroli str. 743-813, 822-888, 904-963, 969-1113)

W związku z powyższym w listopadzie 2013 r. Dyrektor Generalny SW, wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o blokadę części wydatków zaplanowanych na realizację projektów. Decyzję w tej sprawie Minister Sprawiedliwości podjął 26 listopada 2013 r., blokując wydatki w budżecie środków europejskich w kwocie 755,0 tys. zł (oraz wydatki w budżecie państwa przeznaczone na ich współfinansowanie w kwocie 1 926,0 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 129-135, 738-742, 814-821)

Pomimo dokonania ww. blokady, poziom wykonania planu finansowego projektów realizowanych w NMF (łącznie w budżecie państwa i budżecie środków europejskich) na koniec 2013 r. wyniósł 56,7% planu po zmianach (kwotowe niewykonanie planu wyniosło 6 114,3 tys. zł). Wynikało to z faktu, iż na etapie zgłaszania przez beneficjentów poszczególnych projektów propozycji kwot blokady (tj. wrzesień-październik 2013 r.) realizowane były lub planowano do wykonania w 2013 r. działania, których końcowych skutków co do kwot uzyskanych oszczędności lub ostatecznych rozstrzygnięć (w przypadku prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne) nie można było przewidzieć.

(dowód akta kontroli str. 721-725, 889-903, 964-968)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki zrealizowane w CZSW na kwotę 878,3 tys. zł, stanowiące 45,4% ogółu jego wydatków z budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli stwierdzono, że zrealizowano je zgodnie z planem finansowym i zarządzeniami Dyrektora Generalnego SW w sprawie realizacji projektów w ramach NMF, a wydatkowane kwoty wynikały z zawartych umów.

W wyniku badania dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 1 033,3 tys. zł, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, na zakup kos i pił oraz komputerów (na które w 2013 r. wydatkowano z budżetu środków europejskich łącznie 878,3 tys. zł), stwierdzono, iż wykonawcy zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych.

Wszystkie badane wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych. Zlecenia płatności ich dotyczące przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) zgodnie z harmonogramem, w terminach umożliwiającym ich realizację przed upływem terminu płatności. Realizacja zleceń płatności następowała we wnioskowanym terminie. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w dokonywaniu płatności.

Do realizacji w 2013 r. w CZSW (dysponent III stopnia) złożono zlecenia płatności na kwotę 1 934,6 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 2013 r. do zrealizowania w roku 2014.

(dowód akta kontroli str. 615-634, 655-675, 1485-1486, 1598-1599, 1682)

¹⁷ Opis że wynikało to z przedłużających się negocjacji z Norwegami i MRR w związku z czym porozumienie podpisano dopiero w dniu 8 stycznia 2013 r.

¹⁸ „Opis systemu zarządzania i kontroli” został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w dniu 19 czerwca 2013 r., natomiast „Ścieżki Audytu” 29 lipca 2013 r.

¹⁹ Projektu „Upowszechnienie stosowania kar nieizolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego”.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. jednostki Więziennictwa prowadziły 211 rachunków pomocniczych dla wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁰. Dyrektor Generalny SW monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach, między innymi poprzez analizę zbiorczych informacji dotyczących wysokości kwot środków znajdujących się na poszczególnych rachunkach pomocniczych, a także przyczyn pozostawiania niewykorzystanych środków europejskich. Sprawozdania w tym zakresie przekazywane były za każde półrocze Ministerstwu Sprawiedliwości. W 2013 r. nie dokonywano z budżetu Więziennictwa zwrotów na dochody budżetu państwa środków finansowych²¹, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 1319-1364, 1684)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Rzeczowe efekty prowadzonej działalności i nadzór dysponenta nad działalnością podległych jednostek

Opis stanu
faktycznego

W budżecie części 37 dla jednostek Więziennictwa w układzie zadaniowym zostało ujętych 10 działań zgrupowanych w czterech podzadaniach, czterech zadaniach i czterech funkcjach państwa. Działania były realizowane przez dysponentów III stopnia. Największe wydatki (64,6% ogółu wydatków) poniesiono w związku z zadaniem 18.4. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w ramach funkcji 18. Sprawiedliwość. Celem tego zadania było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Przyjętym miernikiem stopnia osiągnięcia celu był odsetek skazanych objętych oddziaływaniem resocjalizacyjnym (przede wszystkim w formie zatrudnienia osadzonych, objęcia nauczaniem oraz terapii), którego wartość bazową zaplanowano na 46%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 65%. Łączna kwota wydatków związanych z wykonywaniem zadania wyniosła 2 626 433,5 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach.

W ramach ww. zadania realizowano podzadanie 18.4.1. Wykonywanie obowiązków statutowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, którego celem było zapewnienie wykonywania kary pozbawienia wolności w warunkach zapewniających osobom skazanym i tymczasowo aresztowanym przestrzeganie ich praw. Stopień realizacji celu mierzony był poprzez ustalenie procentowego udziału osadzonych, którzy mieli zapewnioną kodeksową normę 3m² powierzchni celi mieszkalnej (wartość bazowa miernika ustalona została na poziomie 100%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 99%). Średnia populacja osadzonych²² w 2013 r. wyniosła 83 898 osób²³. W ramach tego podzadania jednostki Więziennictwa realizowały pięć działań, w tym m.in.: *Budowę pawilonów mieszkalnych oraz infrastruktury niezbędnej do zabezpieczenia potrzeb związanych z pozyskaniem nowych miejsc zakwaterowania*, w wyniku realizacji którego pozyskano 1 038 nowych miejsc (przy 967 planowanych), wydatkując na ten cel 44 486,5 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach). Było to wynikiem zakończenia ośmiu inwestycji związanych z budową, rozbudową, przebudową lub adaptacją obiektów na potrzeby jednostek penitencjarnych.

(dowód akta kontroli str. 1517-1530)

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

²¹ 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 zaliczki.

²² Tj. skazani i ukarani oraz tymczasowo aresztowani.

²³ Średnia liczba osadzonych w 2012 r. wyniosła 84 399.

W planie finansowym CZSW (dysponenta III stopnia) ujęto siedem działań zgrupowanych w dwóch podzadaniach, dwóch zadaniach i dwóch funkcjach państwa. Szczegółowe badanie czterech pozycji budżetu w układzie zadaniowym²⁴ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie źródeł danych wynikających przede wszystkim z formularzy sprawozdawczych sporządzanych przez poszczególnych dysponentów, a także bazy danych Służby Więziennej (NoeNET),
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zwiększenie kwoty wydatków na realizację jednego działania (o 5,7%), przy czym z uwagi na wielkość zmian nie wpłynęło to na wartość miernika realizacji celu tego działań.

Kwestie dotyczące m.in. określenia głównych czynników ryzyka dla każdego realizowanego zadania, a także podjętych działań w celu zapewnienia skuteczności systemu monitorowania realizacji planu w układzie zadaniowym, były przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości przez Departament Administracji Publicznej dotyczącej planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym²⁵. W tym obszarze, w części dotyczącej Więziennictwa, nie zostały stwierdzone nieprawidłowości.

Ponadto, stosownie do postanowień art. 175 ustawy o finansach publicznych Dyrektor Generalny SW sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2013 r. w zakresie jednostek Więziennictwa oraz nad wykonaniem planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części 37 w zakresie jednostek Więziennictwa. Zrealizowano także osiem zadań audytowych i 84 kontroli w podległych jednostkach, a ich wyniki i wnioski stanowiły podstawę analiz oraz podejmowania działań dla wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 312-315, 1134, 1377-1462)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w układzie zadaniowym oraz kwartalne sprawozdania z operacji finansowych

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 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 str. 1129, 1661-1670)

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dysponenta III stopnia):

²⁴ zadanie 18.4. „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”, podzadanie 18.4.1. „Wykonywanie obowiązków statutowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej”, działanie 18.4.1.3. „Modernizacja więziennej służby zdrowia”, działanie 13.2.4.1. „Emerytury oraz dodatki do emerytur”.

²⁵ Kontrola P/13/014; wystąpienie pokontrolne z 12 listopada 2013 r., sygn. KAP-4101-01-01/2013.

- 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 Unii Europejskiej i innych (Rb-28 Programy),
 - sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
 - sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - 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 budżetowej²⁶, 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁷ i 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁸.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 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.

(dowód: akta kontroli str. 1480-1499, 1661-1670)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane wyniosły 169,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 83 991,4 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 31 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1498, 1661)

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 169,5 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 133, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1490, 1662-1663)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 83 991,4 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 i kwotą środków otrzymanych w 2013 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.

(dowód: akta kontroli str. 1487-1489, 1663-1665)

Dane za IV kwartał 2013 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 str. 1491-1497, 1667-1669)

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. Kwota wydatków wykazana w tym sprawozdaniu była równa wydatkom w sprawozdaniu Rb-28.

(dowód: akta kontroli str. 1480, 1667, 1672)

²⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm..

²⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

CZSW posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zgodnie z założeniami do kontroli budżetowej za rok 2013, w związku z brakiem przesłanek do dokonania pełnego badania systemu rachunkowości (było ono dokonane w toku kontroli za 2012 r.), badania takiego nie przeprowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1309, 1684-1685)

Szczegółowej kontroli w CZSW poddano poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodność 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 fakturam i stanowiących podstawę płatności w 2013 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 2013 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 rozrachunki²⁹. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i 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 45 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³⁰ na kwotę 27 663,9 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 26 dowodów (zapisów) księgowych dobranych w sposób celowy na kwotę 1 480,5 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 0,8% zrealizowanych wydatków jednostek budżetowych Więziennictwa i 34,7% 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 str. 1673-1677, 1682-1684)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu przyjęty do realizacji w 2013 r.³¹ był zgodny z planem finansowym ujętym w ustawie budżetowej na 2013 r. Przy jego konstrukcji przyjęto przewidywane wykonanie przychodów i kosztów na koniec minionego roku, zwiększone o wskaźnik 6,7% wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia (z 1 500,0 zł na 1 600,0 zł). Szacując koszty uwzględniono również przewidywany wzrost aktywności podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności w zakresie ilości miejsc pracy dla skazanych, jak też wzrost

²⁹ Z grup paragrafowych 4 – Wydatki bieżące jednostek budżetowych z grupy 6 – Wydatki majątkowe.

³⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³¹ Zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej dnia 19 lutego 2013 r.

zainteresowania powyższych pracodawców możliwością występowania o przyznanie pomocy finansowej ze środków Funduszu. Plan finansowy w trakcie 2013 r. nie był zmieniany. Jego przebieg monitorowano poprzez analizę stanu środków na rachunku bankowym, comiesięczną analizę ewidencji księgowej i kwartalnych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 203-206, 420-422, 443-447)

W 2013 r. Fundusz osiągnął przychody w kwocie 33 570,9 tys. zł, tj. 88,7% przychodów planowanych (37 850,0 tys. zł) oraz 98,1% przychodów uzyskanych w 2012 r. (34 235,4 tys. zł). Osiągnięto je z tytułu wpłat potrąceń z wynagrodzeń skazanych (32 424,7 tys. zł) oraz odsetek uzyskanych z przekazania wolnych środków w zarządzanie Ministrowi Finansów (1 146,2 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 2013 r. w Funduszu wystąpiły należności w wysokości 3 012,9 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec 2012 r. o 2 910,7 tys. zł. Należności powstały z tytułu udzielonej w 2013 r. pożyczki dla przywieźniennego zakładu pracy na przywrócenie rentowności prowadzonej działalności gospodarczej (3 000,0 tys. zł) oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji udzielonej w 2013 r. na modernizację przywieźniennego zakładu pracy oraz tworzenie nowych miejsc pracy i ochronę istniejących (12,9 tys. zł). W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły należności przedawnione, z odroczonym terminem płatności lub rozłożone na raty. Dokonano odpisu należności (wykazanej na koniec 2012 r.) w kwocie 102,2 tys. zł³², z uwagi na niskie prawdopodobieństwo jej windykacji.

(dowód: akta kontroli, str. 204-205, 231, 309-311, 355-371, 374-389, 397-403, 423-439, 444-448)

Ze środków Funduszu wydatkowano 32 902,9 tys. zł, tj. 77,8% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2013 r. (42 287,0 tys. zł) oraz 156,4% wydatków w 2012 r. (21 035,8 tys. zł). Poniesione je na dotacje inwestycyjne (21 756,2 tys. zł) oraz wypłatę ryczałtu podmiotom zatrudniającym osoby skazane z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzeń skazanych (11 044,3 tys. zł) i wydatki bieżące (102,4 tys. zł)³³. Przyczyną niskiej realizacji planu finansowego Funduszu w zakresie wydatków była niedostateczna ilość wniosków o udzielenie dotacji lub pożyczki przez podmioty uprawnione oraz niższa wysokość kwot, o którą ubiegały się te podmioty. W 2013 r. do dysponenta Funduszu wpłynęły 32 wnioski o udzielenie dotacji i cztery wnioski o udzielenie pożyczki. Udzielono 13 dotacji i dwóch pożyczek³⁴. Działania informacyjne dotyczące możliwości ubiegania się o dotację lub pożyczkę były prowadzone za pośrednictwem jednostek podstawowych oraz przez stronę internetową.

(dowód: akta kontroli, str. 204-231, 288-296, 341-380, 397-401, 417-419, 427-432, 451-460)

Szczegółowej kontroli poddano wydatki w łącznej kwocie 23 861,7 tys. zł, tj. 72,5% wydatków Funduszu, z tego dziesięć dotyczących ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia skazanych w kwocie 2 105,5 tys. zł (tj. 19,1% wypłaconych ryczałtów) oraz wszystkie wydatki inwestycyjne (trzyście dotacji) w kwocie 21 756,2 tys. zł. Badaniu poddano również pożyczkę, która w 2013 r. została wypłacona częściowo (dwie transze z trzech). Ustalono, że wydatki na ryczałty były wypłacane w terminie określonym

³² Dotyczącą niespłaconej pożyczki (w kwocie 95,0 tys. zł) oraz należnych wpływów z tytułu skorzystania ze zwolnień określonych w ustawie o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (7,2 tys. zł) od upadłego przywieźniennego przedsiębiorstwa państwowego.

³³ Odpis aktualizujący należności (102,2 tys. zł) oraz opłaty i prowizje bankowe (0,2 tys. zł).

³⁴ W 13 przypadkach dotacje zostały przyznane. W jednym przypadku dotację przyznano, ale umowa nie weszła w życie, gdyż dotowany nie przedstawił gwarancji ubezpieczeniowej, warunkującej wejście w życie umowy. Trzy wnioski rozpatrzono negatywnie, a cztery pozostawiono bez rozpoznania (jeden po bezskutecznym wezwaniu wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, jeden po wycofaniu przez wnioskodawcę, a dwa ze względu na niespełnianie wymogów formalnych). Ponadto 11 wniosków nadal podlegało weryfikacji według stanu na koniec roku 2013. W 2013 r. do Dysponenta Funduszu wpłynęły cztery wnioski o udzielenie pożyczki. W dwóch przypadkach pożyczki zostały przyznane (z tego w jednym przypadku umowa zawarta w 2013 r. weszła w życie w 2014 r. w związku z późniejszym przedstawieniem przez pożyczkobiorcę gwarancji bankowej, stanowiącej warunek wejścia w życie umowy). W jednym przypadku wniosek został rozpatrzony negatywnie, a w jednym przypadku wniosek pozostawiono bez rozpoznania po bezskutecznym wezwaniu wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku.

w § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy³⁵, na podstawie złożonego przez przedsiębiorcę wniosku. Dotacje inwestycyjne i pożyczka udzielone zostały przez dysponenta Funduszu na podstawie wniosku, o którym mowa w § 10 ww. rozporządzenia i zostały wydatkowane na cele określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności³⁶. Rozliczenie dotacji i transz pożyczki następowało zgodnie z zawartymi umowami, na podstawie przedłożonych dokumentów. W ośmiu przypadkach zwroty niewykorzystanych części dotacji zostały dokonane w terminach wynikających z umów. W jednym przypadku zwrot nie został dokonany w związku z czym dysponent Funduszu wydał decyzję dotyczącą zwrotu pobranej części dotacji wraz z odsetkami, jak dla zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 219-307, 337-354, 368-371, 374-380)

W 2013 r. ze środków Funduszu finansowano w układzie budżetu zadaniowego jedno działanie³⁷ dotyczące *resocjalizacji osób pozbawionych wolności*, którego celem była pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych. Miernikiem stopnia realizacji działania był procentowy udział zatrudnienia osób pozbawionych wolności w zatrudnieniu ogółem przywieszennych zakładów pracy, który zaplanowano na poziomie 40%, a zrealizowano w wysokości 51,1%³⁸.

(dowód akta kontroli str. 204-206, 370-371, 390-396, 409-410)

Na koniec 2013 r. zobowiązania Funduszu wynosiły 6 536,3 tys. zł i w porównaniu 2012 r. były wyższe o 2 299,0 tys. zł. Wynikały głównie z zawartych w 2013 r. umów dotacji, których termin przekazania przypadał w 2014 r. (6 314,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 355, 370-371, 374-380, 398, 400-401, 427, 430, 444, 448)

Stan środków pieniężnych Funduszu na początek 2013 roku wynosił 41 540,6 tys. zł, tj. o 52,3 % więcej niż planowano w ustawie budżetowej na rok 2013. Uwzględniając wysokość przychodów, w 2013 r. Fundusz dysponował kwotą 75 111,5 tys. zł, podczas gdy zaplanowane wydatki stanowiły 56,3 % ww. kwoty. Dysponent Funduszu w 2013 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 zarządzanie³⁹, przekazał Ministrowi Finansów wolne środki, dokonując 45 dyspozycji (kwoty od 900,0 tys. zł do 35 800,0 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 1 146,2 tys. zł. W 2013 r. środki Funduszu nie były lokowane w akcjach bądź udziałach, skarbowych papierach wartościowych ani obligacjach.

(dowód: akta kontroli str. 308-311, 367-371, 374, 377, 380, 382, 389, 423, 426)

W wyniku badania wybranych w sposób celowy 24 dokumentów księgowych na kwotę 26 861,7 tys. zł pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w ewidencji księgowej 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.

(dowód: akta kontroli str. 337-340)

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2013 r. (Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, Rb-UZ uzupełniające

³⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 53.

³⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 777 ze zm.

³⁷ W ramach funkcji państwa 18 Sprawiedliwość, zadania 18.4. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, podzadania 18.4.2. Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę.

³⁸ W 2012 r. dla działania zaplanowano miernik w wysokości 38%, który został zrealizowany w 51,1%.

³⁹ Dz. U. Nr 81, poz. 443

o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji oraz Rb-UN uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych wg wartości księgowej) sporządzone zostały na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz przychodów, wydatków, należności i zobowiązań Funduszu. Przekazano je do Ministerstwa Finansów i GUS w obowiązujących terminach. Dokonane korekty dotyczyły sprawozdania Rb-40 (w zakresie nieprawidłowo zsumowanych danych w pozycji zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy) oraz sprawozdania Rb-N (w zakresie zwiększenia wartości należności o wartość niewykorzystanej części dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 373-391,411-416)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji planu finansowego Funduszu prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wciąż rośnie dysproporcja między posiadanymi środkami a zrealizowanymi wydatkami. Zasadnym wydaje się zatem podjęcie skuteczniejszych działań przeciwdziałających takiej tendencji w latach przyszłych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, 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.

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bieńkowski

Kontrolerzy:
Tomasz Szczęsny
Doradca ekonomiczny

podpis

podpis

Maciej Lenarcik
Główny specjalista kontroli państwowej

podpis

WICEDYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Sławomir Sierański

DORADCA PRAWNY

Małgorzata Borkowska

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.