



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego

KPB.410.001.03.2018

P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa i wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.
Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie (CZSW), 02-521 Warszawa, ul. Rakowiecka 37A.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generał Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej ¹ (dalej Dyrektor Generalny SW). (dowód: Tom 1, akta kontroli str.4)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Agnieszka Wójcik-Zaborowska – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPB/14/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2017³ w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa oraz ocena wykonania w 2017 r. planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie w zakresie budżetu Więziennictwa podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,

¹Od dnia 30 stycznia 2015 r. Na podstawie § 3 statutu CZSW, wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie nadania statutu CZSW, Dyrektor Generalny SW wykonywał zadania dysponenta środków budżetowych CZSW (dysponent III stopnia) oraz zadania głównego dysponenta środków budżetowych w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych Więziennictwa. Na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116, ze zm.), Dyrektor Generalny SW był dysponentem Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524), dalej „ustawa o NIK”.

³Ustawa budżetowa na rok 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 108, ze zm.), dalej „ustawa budżetowa”.

- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu Więziennictwa, sprawowane przez Dyrektora Generalnego SW w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴ (dalej ufp).

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁵.

Podstawą sformułowania oceny wymienionego obszaru w zakresie budżetu Więziennictwa były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy porównawczej wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w układzie zadaniowym wydatków,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla CZSW przez dysponenta III stopnia,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Ocenie w zakresie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych.

Podstawą sformułowania oceny planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu przychodów funduszu,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,

⁴Dz. U. z 2017 r.poz.2077

⁵Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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, z wynikami roku ubiegłego.

- 231
- dokonanie analizy realizacji kosztów,
 - analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
 - szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
 - analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
 - kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w układzie zadaniowym wydatków,
 - dokonanie analizy stanu zobowiązań,
 - szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
 - analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
 - analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. budżet Więziennictwa obejmował 174 jednostki budżetowe⁶ (jednostki organizacyjne Więziennictwa), tj. CZSW, 15 okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, 67 aresztów śledczych, 87 zakładów karnych, trzy ośrodki szkolenia oraz ośrodek doskonalenia kadr.

W ramach budżetu Więziennictwa finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, zadania z zakresu wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, a w szczególności dotyczące:

- prowadzenia działalności resocjalizacyjnej wobec osób skazanych na kary pozbawienia wolności, przede wszystkim poprzez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczanie i zajęcia kulturalno-oświatowe;
- wykonywania tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego;
- zapewnienia osobom skazanym na pozbawienie wolności lub tymczasowo aresztowanym bezpieczeństwa, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej;
- ochrony społeczeństwa przed sprawcami przestępstw osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych.

W 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa dochody zrealizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa wyniosły 8.941,1 tys. zł, w tym 263,2 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (CZSW – dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 4.408.454,1 tys. zł, w tym 108.344 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 41.167,9 tys. zł, w tym 613 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

Ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięciennych Zakładów Pracy finansowano zadania z zakresu resocjalizacji osób pozbawionych wolności, a w szczególności dotyczące:

- tworzenia nowych miejsc pracy dla skazanych oraz ochronę istniejących;

⁶Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS.10.8.116 z póź.zm.).

- tworzenia i utrzymania w jednostkach penitencjarnych Służby Więziennej infrastruktury niezbędnej dla działań resocjalizacyjnych;
- modernizacji przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji;
- organizowania nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności;
- organizowania szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy.

Zrealizowane w 2017 r. przychody Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy wyniosły 97.054,5 tys. zł, a koszty 85.803,8 tys. zł.

Ocena i jej
uzasadnienie

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁷ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie planu finansowego jednostek organizacyjnych Więziennictwa oraz planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że we wszystkich obszarach wymienionych w opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

W wyniku kontroli 43,2% zrealizowanych przez CZSW (dysponenta III stopnia) wydatków budżetu państwa⁸ i 57,4% wydatków tego dysponenta obciążających budżet środków europejskich⁹ stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności wskazane zarówno w planie działalności dla Służby Więziennej na rok 2017, jak i ujęte w układzie zadaniowym wydatków. Dyrektor Generalny SW rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie planu finansowego jednostek organizacyjnych Więziennictwa.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2017 r. sporządzone przez Dyrektora Generalnego SW. Sprawozdania łączne głównego dysponenta środków budżetowych Więziennictwa zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe CZSW na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej poza jednym przypadkiem sprawozdania z wykonania dochodów budżetowych (Rb-27), w którym dysponent wykazał należności do zapłaty¹⁰ niższe o 65,5 tys. zł, niż wynikające z ksiąg rachunkowych, które szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia. Ustalenia te, ze względu na jednostkowy charakter nie wpłynęły na ocenę obszaru w zakresie sprawozdawczości.

⁷W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁸Co stanowiło 1,1% łącznych wydatków budżetu, w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie planu finansowego jednostek organizacyjnych Więziennictwa wykonanych w 2017 r..

⁹Co stanowiło 0,85 % łącznych wydatków budżetu środków europejskich, w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie planu finansowego jednostek organizacyjnych Więziennictwa wykonanych w 2017 r.

¹⁰W tym zaległości netto.

243

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono brak opisanych szczegółowych zasad klasyfikacji zdarzeń w polityce rachunkowości CZSW oraz wprowadzenie niewłaściwej symboliki kont księgowych, wymuszonych względami użytkowanego systemu. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na wykonanie budżetu Więziennictwa i ocenę rzetelności prowadzonych ksiąg rachunkowych CZSW, a także sporządzonych sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹², a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³.

W wyniku kontroli 59,8% poniesionych kosztów Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności ujęte w planie działalności funduszu na 2017 r.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań oraz stanu funduszu na dzień 31 grudnia 2017 r.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017¹⁴ dochody budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 3.690 tys. zł¹⁵. Zrealizowane dochody wyniosły 8.941 tys. zł i były wyższe o 142,3% od kwoty planowanej, a także o 15,4% (1.192 tys. zł)

¹¹Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

¹²Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹³Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766 ze zm.).

¹⁴Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.).

¹⁵Przypisany plan w rozdziale 75310 "Fundusz Emerytur Pomostowych" jest następstwem błędnego wprowadzenia do systemu Trezor planu dochodów budżetowych Więziennictwa w dziale 753 "Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne", zamiast przypisania do rozdziału 75301 "Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego".

wyższe od dochodów zrealizowanych w roku 2016 (7.749,5 tys. zł). Głównym źródłem zrealizowanych dochodów były wpływy z najmu i dzierżawy (1.523 tys. zł), z rozliczeń z lat ubiegłych (3.095 tys. zł), z usług (973 tys. zł), ze sprzedaży składników majątkowych (641 tys. zł), z tytułu kar i odszkodowań (855 tys. zł), a także wpływy z różnych dochodów (1.750 tys. zł).

W roku 2017 wyższa realizacja planu dochodów wynikała z wyższych wpływów uzyskanych m.in. z tytułu sprzedaży składników majątkowych, wpłat z tytułu kar umownych przez dostawców, z pozostałych odsetek oraz z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 25, 26-27)

Dochody CZSW wyniosły 263,2 tys. zł, co stanowiło 2,9% dochodów Więziennictwa i uzyskano je głównie z planowanych wpływów z najmu, dzierżawy i sprzedaży składników majątkowych oraz z różnych dochodów. Wzrost dochodów w CZSW w roku 2017 był związany z pozyskaniem dodatkowych lokali mieszkalnych, które zostały przydzielone funkcjonariuszom oraz sprzedaży zbędnych składników majątku.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 23, Tom 2, str. 6)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) jednostek organizacyjnych Więziennictwa, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 5.816,9 tys. zł, z czego zaległości netto 5.271,8 tys. zł. W porównaniu do roku 2016 należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 1.320,2 tys. zł (29,4%), a zaległości netto o 1.169,5 tys. zł (28,5%). Zaległości netto obejmowały głównie należności z tytułu rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (1.706,7 tys. zł), odsetki od zaległości (1.023,6 tys. zł), opłaty i koszty sądowe (922,1 tys. zł) oraz różne dochody (875,9 tys. zł).

Największe zaległości wystąpiły w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Katowicach¹⁶ (669,6 tys. zł), Krakowie¹⁷ (646,3 tys. zł) oraz Łodzi¹⁸ (689,9 tys. zł.). W porównaniu ze stanem na koniec 2016 r. zwiększenie ogólnej kwoty należności, w tym zaległości, spowodowane było przede wszystkim zwiększeniem należności z tytułu: zasądzonych zwrotów kosztów postępowań sądowych, naliczonych kar umownych od dostawców towarów i usług, nieopłaconych przez podmioty zewnętrzne należności za pracę osadzonych oraz należności od funkcjonariuszy odchodzących ze służby (np. z tytułu udzielonej pomocy na uzyskanie lokalu mieszkalnego, kosztów szkolenia).

Podczas kontroli stwierdzono, że w 2017 r. podejmowane były działania w zakresie windykacji powstałych zaległości przez jednostki organizacyjne Więziennictwa, które obejmowały wszystkie przewidziane przepisami prawa czynności w tym zakresie i były prowadzone na bieżąco. Główną przyczyną niskiej skuteczności w dochodzeniu zaległości była, pomimo wyczerpania wszelkich możliwości wynikających z prowadzonych postępowań windykacyjnych, w tym egzekucyjnych, nieściągalność tych wierzytelności. Dotyczyło to zwłaszcza przeterminowanych należności pochodzących od osadzonych.

W CZSW należności pozostałe do zapłaty wyniosły 12,8 tys. zł i w porównaniu do roku 2016 były wyższe o 4,1 tys. zł, tj. 41,1%. Zaległości netto stanowiły kwotę 12,8 tys. zł.

¹⁶ Podległe jednostki organizacyjne to 9 aresztów śledczych i 7 zakładów karnych oraz dwa oddziały zewnętrzne.

¹⁷ Podległe jednostki organizacyjne to 3 areszty śledcze i 8 zakładów karnych.

¹⁸ Podległe jednostki organizacyjne to 2 areszty śledcze i 6 zakładów karnych.

Na kwotę zaległości składały się: kary umowne nałożone na dostawców z tytułu niewywiązywania się z umów (5,2 tys. zł) oraz zwrot otrzymanego dofinansowania do nauki (5 tys. zł).

W 2017 r. CZSW nie dokonywał umorzeń, odroczeń terminów spłat należności budżetu państwa, ani rozłożeń na raty. Nie wystąpiły również przypadki przedawnienia należności.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.20-21,25,46,149-208,Tom 2, str.6-7)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu części 37 – Sprawiedliwość na rok 2017 w zakresie wydatków jednostek organizacyjnych Więziennictwa opracowany został zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017¹⁹.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.71-76, 145-148)

Wydatki ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, zrealizowane w 2017 r. przez jednostki organizacyjne Więziennictwa, wyniosły 4.449.622 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach²⁰. W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków o 293.118 tys. zł, tj. o 7,1%. Decyzjami dysponenta części 37 – Sprawiedliwość dokonano trzech blokad wydatków w planie finansowym jednostek organizacyjnych Więziennictwa²¹ w łącznej kwocie 19.475 tys. zł, z czego w planie wydatków budżetu państwa – 6.686,1 tys. zł, a w planie wydatków budżetu środków europejskich – 12.788,9 tys. zł.

Łączne wydatki budżetowe CZSW, obejmujące wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wyniosły 108.957,1 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.28-33,44-45,212-213, Tom 2, str.2, str.43-44)

Wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich, poniesione w 2017 r. przez jednostki organizacyjne Więziennictwa, przeznaczone zostały w szczególności na:

- wynagrodzenia wraz pochodnymi od wynagrodzeń w wysokości 1.890.282,3 tys. zł dla: funkcjonariuszy SW (średnioroczne zatrudnienie – 27.305 etaty), pracowników cywilnych, w tym pracowników pedagogicznych (średnioroczne zatrudnienie – 1.853 etaty) oraz osadzonych (średnioroczne zatrudnienie – 4.269 etaty);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych w wysokości 1.540.571,4 tys. zł. Ze środków tych sfinansowano przede wszystkim wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych wraz z dodatkami oraz zasiłków pogrzebowych dla byłych funkcjonariuszy SW i członków ich rodzin, a ponadto wypłatę świadczeń dla funkcjonariuszy SW związanych z: równoważnikiem za brak oraz remontami mieszkań, pomocą mieszkaniową i dopłatami do wypoczynku;

¹⁹Dz. U. 2016, poz. 735, ze zm.

²⁰Niewykorzystane środki budżetowe wyniosły 26.168,4 tys. zł.

²¹Decyzje o zablokowaniu planu wydatków, zgodnie z wnioskami Dyrektora Generalnego SW lub jego zastępcy, zostały podjęte na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp w dniach 24 listopada oraz 4 i 14 grudnia 2017 r.

- zakup towarów i usług oraz pozostałe pozapłacowe wydatki bieżące w wysokości 796.652,5 tys. zł. W ramach pozapłacowych wydatków bieżących sfinansowano głównie zadania remontowe, zakup mediów, materiałów, wyposażenia i środków żywności;
- wydatki majątkowe, w tym na wydatki i zakupy inwestycyjne w wysokości 222.115,8 tys. zł. Łącznie realizowano 152 zadania inwestycyjne na kwotę 138.141,3 tys. zł, w tym dotyczące budowy nowych obiektów oraz przebudowy lub rozbudowy istniejącej infrastruktury jednostek organizacyjnych Więziennictwa²² a także wykonanie dokumentacji przyszłościowej. W ramach zakupów inwestycyjnych środki finansowe w wysokości 83.974,5 tys. zł zostały wydatkowane głównie na: sprzęt informatyczny (9.841,5 tys. zł), urządzenia i systemy zabezpieczające - ochronne (18.087,8 tys. zł), środki transportu (29.474,0 tys. zł), w tym pojazdy specjalne typu więźniarka 9.772,4 tys. zł oraz operacyjno-konwojowe (11.449,0 tys. zł), urządzenia medyczne (5.350,0 tys. zł) sprzęt kwatermistrzowski²³ (20.002,0 tys. zł) a także sprzęt i narzędzia służące realizacji szkoleń zawodowych wśród skazanych²⁴ (1.219,7 tys. zł).

(dowód akta kontroli Tom 1, str. 28-33, 36-41, 44-45, 39, 98-106, 107, 125-132, 134)

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 4.242.345 tys. zł. Plan finansowy na rok 2017 uwzględniał wielkości wynikające z ustawy budżetowej na rok 2017. Zaplanowane wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 177.151,4 tys. zł do kwoty 4.419.496,4 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Więziennictwa wynikały z:

- a) przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 125.525 tys. zł (11 zmian zwiększających plan finansowy Więziennictwa dokonanych przez dysponenta części 37 – Sprawiedliwość na podstawie decyzji Ministra Finansów). Powyższe środki zwiększyły plan finansowy jednostek organizacyjnych Więziennictwa²⁵ i zostały wykorzystane w 97,2% z przeznaczeniem głównie na realizację zadań:
 - wynikających z zadań związanych z ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017 - 2020²⁶ mających na celu poprawę bezpieczeństwa zakładów karnych i aresztów śledczych przez ich doposażenie w odpowiedni sprzęt oraz poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników cywilnych więziennictwa oraz przez wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennictwa. Przyznane środki w wysokości 117.525,8 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 116.636,2 tys. zł, zgodnie z przeznaczeniem;

²²Hale produkcyjne, ambulatorium z izbą chorych, pola spacerowe, garaże, strzelnice, wentylacje mechaniczne, węzły ciepłone, przyłącza gazowe, sieci strukturalne, termomodernizacje obiektów, uporządkowanie gospodarki cieplnej itp.

²³Urządzenia gospodarczo-eksploatacyjne, pralnicze, warsztatowe, gastronomiczne i biurowe.

²⁴Zakupy inwestycyjne na potrzeby realizacji projektu „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” w ramach programu Operacyjnego Wiedza- Edukacja-Rozwój 2014-2020.

²⁵W 2017 r. plan finansowy CZSW (dysponenta III stopnia) nie został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa.

²⁶Dz. U. z 2016.poz.2176.

842

- z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez jednostki organizacyjne Więziennictwa. Przyznane środki w wysokości 1.002,5 tys. zł, zostały wykorzystane w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem;
- realizację projektu „Lerning By Doing” (Uczenie się przez całe życie) w ramach programu Erasmus przez Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu. Przyznane środki w wysokości 46,6 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 46,3 tys. zł, zgodnie z przeznaczeniem;
- inwestycyjnych związanych z utworzeniem 949 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych²⁷. Przyznane środki w wysokości 6.950,0 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 4.364,3 tys. zł, zgodnie z przeznaczeniem;

Przyczyną niepełnego wykorzystania środków z rezerw celowych były niższe od szacowanych koszty zaplanowanych zadań. W pozycji 64 uzyskano oszczędności po przeprowadzeniu przetargów m.in. :na zakup uzbrojenia, zakup i modernizację zabezpieczenia techniczno-ochronnego, zakup taboru samochodowego a także niepodejmowania współpracy przez lekarzy ze Służbą Więzienną lub rezygnacji z zatrudnienia oraz mniejszą od wcześniej zakładanej liczby udzielanych konsultacji. W pozycji 66 wystąpiły niższe koszty wynikające z trudności z naborem do służby.

- b) zwiększenia planu finansowego Więziennictwa per saldo o kwotę 51.626,4 tys. zł, na podstawie 79 decyzji dysponenta części 37 z przeznaczeniem przede wszystkim na sfinansowanie wydatków majątkowych - zakup środków transportu (14.909,6 tys. zł), na doposażenie szkół przywieziennych i wynagrodzenia osobowe (3.741,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 47,55-67, 212-213)

Zrealizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa w 2017 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 4.408.454,1 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 259.365,8 tys. zł, tj. o 6,3%. Wzrost wydatków spowodowany był głównie wzrostem wydatków na uposażenia i wynagrodzenia²⁸ o 5,99%.

Niepełne wykorzystanie w 2017 r. planu wydatków budżetu państwa przez jednostki organizacyjne Więziennictwa (o 11.042,3 tys. zł) wynikało głównie z niższej niż zakładano (o 4.606,4 tys. zł) realizacji świadczeń społecznych²⁹ oraz niewykonania (o 2.812,6 tys. zł) wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich.

Ze względu na przewidywane, a także wynikające z okresowych analiz i ocen realizacji budżetu, niepełne wykonanie planu wydatków budżetu państwa w wyżej wskazanym zakresie, decyzjami dysponenta części 37 – Sprawiedliwość dokonano trzech blokad wydatków budżetu państwa w planie finansowym jednostek organizacyjnych Więziennictwa³⁰ na łączną kwotę 6.686,1 tys. zł, z tego: - 491 tys. zł (rozdział 75512 § 401, §411, §412, §400, §444 § 606) – w związku z niewykorzystaniem środków finansowych, które zostały wygenerowane w wyniku przeprowadzonych zamówień publicznych w realizacji Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój 2014-2020 (POWER);

²⁷Zgodnie 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).

²⁸W ramach Programu Modernizacji Służby Więziennej na lata 2017-2020.

²⁹W rozdziale 75301 § 3110.

³⁰Decyzje o zablokowaniu planu wydatków, zgodnie z wnioskami Dyrektora Generalnego SW, zostały podjęte na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp w dniach 24 listopada oraz 4 i 14 grudnia 2017 r.

- 1 .595,1 tys. zł (rozdział 75512 § 605) w związku z niewykorzystaniem środków finansowych, które zostały wygenerowane w wyniku przeprowadzonych zamówień publicznych w realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.
- 4.600 tys. zł (rozdział 75301§ 311) – w związku z niższym niż planowano poziomem wydatków z tytułu realizacji świadczeń emerytalno-rentowych i realizowaniem o 229 wypłat miesięcznie mniej dla świadczeniobiorców niż planowano.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 94-96, 142-143, 216-219, 226)

Wydatki budżetu państwa zrealizowane przez CZSW wyniosły 108.344,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i stanowiły 2,5% łącznych wydatków Więziennictwa.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 24, 28-33, 94-97)

Wydatki budżetu państwa, zrealizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa w poszczególnych grupach ekonomicznych, wyniosły odpowiednio:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych: 2.658.475,5 tys. zł, tj. 60,3% wydatków Więziennictwa i ponad 99,9% planu po zmianach,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 1.540.571,4 tys. zł, tj. 34,9% wydatków Więziennictwa i 99,7% planu po zmianach,
- wydatki majątkowe: 201.597,3 tys. zł, tj. 4,6% wydatków Więziennictwa i ponad 99,9% planu po zmianach,
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich: 7.809,9 tys. zł, tj. 0,2% wydatków Więziennictwa i 73,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 107, 123)

Zobowiązania jednostek organizacyjnych Więziennictwa na koniec 2017 r. wyniosły 151.820,9 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. o 8.996,9 tys. zł (o 6,3%). W strukturze zobowiązań dominujący udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. (121.977,2 tys. zł, co stanowiło 80,3% ogólnej kwoty powstałych zobowiązań) i pochodne od tych wynagrodzeń. Podobnie jak w roku poprzednim nie występowały zobowiązania wymagalne.

W CZSW zobowiązania wyniosły 2.846,4 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 65 tys. zł (o 2,3%). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r. (1.989,8 tys. zł) i pochodne od tych wynagrodzeń.

(dowód akta kontroli Tom 1, str. 28-33, Tom 3, str. 34-37)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa przez CZSW w kwocie 46.730,9 tys. zł, tj. 43,2% wydatków tego dysponenta oraz 0,1% łącznych wydatków budżetu państwa, wykonanych w 2017 r. przez jednostki organizacyjne Więziennictwa. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³¹). Badaniem objęto 81 zapisów księgowych na kwotę ogółem 46.730,9 tys. zł, w tym: w grupie wydatków majątkowych 46 zapisów na kwotę 20.528,2 tys. zł, w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 32 zapisów na kwotę 26.151,7 tys. zł oraz w grupie wydatków finansujących świadczenia na rzecz osób fizycznych – trzy zapisy na kwotę 51 tys. zł.

³¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

249

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zrealizowane zostały zgodnie z planem finansowym, na zakupy, świadczenia i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wykonano je na zasadach określonych w art. 44 ust. 3 i art. 162 pkt 3 ufp, tj. zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 46.730,9 tys. zł, pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³² nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych³³, w tym dwóch przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i jednego z wolnej ręki na łączną kwotę 20.607,2 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa i środków europejskich, co stanowiło 20,9% łącznej kwoty wynikającej z trzech zamówień publicznych udzielonych w 2017 r. przez CZSW³⁴, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. Tom 1, str.214,225)

Szczegółowe badanie trzech zadań³⁵ w ramach trzech funkcji państwa w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań cele i mierniki wynikające z układu zadaniowego budżetu zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartości mierników realizacji celów dla tych zadań, w tym podzadań i działań, poza dwoma przypadkami osiągnęły lub przekroczyły założony poziom.

W odniesieniu do miernika stopnia realizacji planu gromadzenia artefaktów historycznych odstępiono od ewidencji wydatków oraz miernika dla tego działania, zaś w przypadku miernika liczby osadzonych przypadających na jednego funkcjonariusza osiągnięta wartość miernika 2,7 była niższa od planowanej wartości 3,16. Ujemne odchylenie wykonania miernika wynikało z przyczyn niezależnych od służby więziennej (ze zmniejszenia populacji osadzonych).

Monitoring wartości mierników prowadzony był systematycznie na podstawie kwartalnych informacji z komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami oraz ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.108 -112, 224)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu środków europejskich w części 37 – Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 56.294 tys. zł. Wskazany limit wydatków nie był zmieniany w trakcie roku budżetowego, a ich wykorzystanie wyniosło 41.167,9 tys.

³²Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

³³Analizowane zamówienia publiczne dotyczyły zakupu 45 pojazdów do przewożenia więźniów, organizacji konferencji międzynarodowej i wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej obiektów Muzeum Żołnierzy Wyklętych i Więźniów Politycznych PRL wraz z zagospodarowaniem.

³⁴Łączna wartość udzielonych zamówień publicznych wyniosła 98.467,7 tys. zł.

³⁵Zadania: 11.4. Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa w ramach funkcji państwa 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic; 13.2. Świadczenia społeczne w ramach funkcji państwa 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny; 18.5. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w ramach funkcji państwa 18. Sprawiedliwość.

zł³⁶, co stanowiło 73,1% planu. W porównaniu w roku 2016 nastąpił wzrost wydatków z budżetu środków europejskich o 33.752,28 tys. zł (o 455%). Środki w wysokości:

-16.404,1 tys. zł (65,1% planu) wydatkowano na działania zaplanowane do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020;

-861,7 tys. zł (79,0% planu) wydatkowano na działania zaplanowane do realizacji przedsięwzięć, będących częścią Programu Nr 32 PL-17 pn. „Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych”³⁷,

-23.902,1 tys. zł (84,5% planu) wydatkowano na działania zaplanowane do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój 2014-2020 (POWER).

- nie wykorzystano zaplanowanych środków w wysokości 1.721,8 tys. zł, na realizację przedsięwzięć finansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 (RPO) dla Województwa Dolnośląskiego.

Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, iż niewykorzystanie środków finansowych w ramach RPO DŚ 2014-2020 wynikało bezpośrednio z nieprzystąpienia jednostek organizacyjnych więziennictwa do konkursów ogłaszanych w 2017, tj. w związku z przyjęciem uchwały³⁸ Zarządu Województwa Dolnośląskiego.

W pozostałych przypadkach niższe od planowanych wykonanie wydatków ze środków europejskich na koniec 2017 wynikało m.in. z: oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych unieważniania wszczętych procedur zamówień publicznych dotyczących zakupu towarów i usług z przyczyn niezależnych od zamawiającego, niższego wykonania wynagrodzeń i pochodnych w związku z wakacjami i absencjami kadry zatrudnionej a także z przyczyn trudnych do przewidzenia na etapie planowania budżetu na 2017 (tj. w połowie 2016).

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.116-118,142)

Decyzjami dysponenta części 37 – Sprawiedliwość dokonano dwóch blokad wydatków w planie finansowym budżetu środków europejskich kwocie 12.788,9 tys. zł, z tego w zakresie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020³⁹ - 3.985,0 tys. zł oraz w zakresie Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁴⁰- 8.803,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.209-211)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez CZSW na łączną kwotę 351,6 tys. zł, co stanowiło 57,4% wydatków tego dysponenta oraz 0,8% łącznych wydatków budżetu środków europejskich, wykonanych w 2017 r. przez jednostki organizacyjne Więziennictwa. Próbę wydatków dokonano poprzez dobór celowy i pobrano największe kwoty wydatków. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na zadania wynikające z porozumienia

³⁶Wydatkowane środki przeznaczone zostały na kontynuację projektów w ramach Programów, realizowanych przez jednostki organizacyjne Więziennictwa w latach poprzednich.

³⁷W ramach środków finansowych Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014 (NMF). Program zakończony z dniem 31 grudnia 2017 r.

³⁸Uchwała nr 3528/VI/15 w sprawie przyjęcia Harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 (Harmonogram konkursów RPO WD) na rok 2017.

³⁹Decyzja Ministra Sprawiedliwości nr DB-1-311-175/17/45 z dnia 24 listopada 2017 r.

⁴⁰Decyzja Ministra Sprawiedliwości nr DB-1-311-175/17/45 z dnia 4 grudnia 2017 r.

zawartego pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego i CZSW⁴¹ oraz umowy partnerskiej pomiędzy Directorate of Norwegian Correctional Service z siedzibą w Lillestrøm i CZSW⁴².

(dowód: akta kontroli Tom 3, str.237-254,255-256)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatków dokonywano w sposób celowy i gospodarny, z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

Opis stanu
faktycznego

III. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2017 r. przez Dyrektora Generalnego SW i sprawozdań jednostkowych CZSW:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- 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 realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Dyrektora Generalnego SW na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (CZSW - dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poza jednym przypadkiem opisanym poniżej (str.14) wystąpienia pokontrolnego. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

⁴¹Porozumienie z dnia 8 stycznia 2013 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a CZSW dotyczyło realizacji przez CZSW Programu Nr 32 PL-17 pn. „Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych”, w ramach środków NMF.

⁴²Umowa partnerska z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy w ramach realizacji działań finansowanych ze środków Funduszu Współpracy Dwustronnej ustanowionego na poziomie Programu pn. „Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych” wdrażanego w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014.

Ewidencja rachunkowa prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wymagane elementy określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W systemie kontroli zarządczej wdrożone zostały mechanizmy kontroli zapobiegające ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.1-3)

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z zasadami określonymi § 9 pkt 2 ppkt. 5 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴³, w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (RB-27) wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane).

W jednym przypadku, spośród 6 badanych należności, w sprawozdaniu z wykonania dochodów budżetowych (RB-27) w kolumnie należności pozostałe do zapłaty (w tym zaległości) wykazano należności o 65,5 tys. zł niższe niż wynikające z ksiąg rachunkowych. Należność stanowi zaległość od upadłej firmy wykreślonej z rejestru osób prawnych, jednakże CZSW prowadził czynności prawne w celu jej odzyskania (obecnie prowadzone postępowanie o odzyskanie ww. należności od prezesa upadłej spółki), kwalifikując tym samym powyższą należność do kategorii egzekwowalnych.

(dowód: akta kontroli Tom 3, str.7-21,172, Tom 1, str.143,227-229)

Z-ca Dyrektora Generalnego SW w odpowiedzi do kontrolującego potwierdził, iż obecnie po wydanym nakazie zapłaty nakazującym pozwanemu zapłatę na rzecz CZSW dochodzonej kwoty, pozwany zgłosił sprzeciw, co spowodowało przejście sprawy do postępowania rozpoznawczego. Ponadto w zakresie przyczyn nieujęcia należności w sprawozdaniu RB-27 wyjaśnił, iż „w związku z nieuznaniem przez kontrahenta PB-U KOMBUD S. z.o.o należności w kwocie 65.513,11 zł i wystąpieniem przez CZSW na drogę sądową, ww. należność została zaewidencjonowana jako roszczenie na koncie 246 „Rozliczenie niedoborów i szkód i tym samym nie była prezentowana w sprawozdaniu Rb-27”. Jednocześnie nadmieniam, iż na aktualnym etapie postępowania sądowego na dzień 12 kwietnia b.r. została wyznaczona rozprawa, przedmiotem której będzie rozstrzygnięcie sądu w zakresie zobowiązania do zapłaty bądź jego braku przez Pana T.K pełniącego w dniu ogłoszenia upadłości spółki PB-U KOMBUD funkcję jednoosobowego Zarządu”.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str.124,143, 479-480)

Opis stanu
faktycznego

2.4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych CZSW dysponenta III stopnia przeprowadzono na próbie 81 zapisów księgowych o łącznej wartości 46.730,9 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁴⁴(która została uzupełniona zapisami o łącznej wartości 54,6 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 54 zapisy księgowe. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 89,3 tys. zł i dotyczyła dowodu księgowego dokumentującego wydatek związany z 1 umową. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem

⁴³Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

⁴⁴Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta III stopnia obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli Tom 3, str.2-4)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁵ dokument opisujący zasady rachunkowości danej jednostki powinien zawierać przede wszystkim informacje dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej: zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W przyjętym Zarządzeniu nr 12/2011 Dyrektora Generalnego SW z dnia 3 lutego 2011 w sprawie polityki rachunkowości z późniejszymi zmianami nie zawarto pełnego opisu sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych pomijając zasady klasyfikacji zdarzeń, co było niezgodne z art. 10 ust.1 pkt.3 lit. a ww. ustawy. W przyjętym dokumencie wprowadzono zapis, iż w CZSW obowiązują zasady wprowadzone ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzenia MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto wskazano, iż zakresie korespondencji i operacji księgowych nieokreślonych w rozporządzeniu za właściwe przyjmuje się rozwiązanie zawarte w opracowaniu pod nazwą „Komentarz do planu kont dla państwowych i samorządowych zakładów budżetowych” autorstwa Marii Augustowskiej wydawnictwa OODDK-Gdańsk.

(dowód: akta kontroli Tom 3, str.173-236)

Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, iż wprowadzone unormowania w zakresie korespondencji kont oraz grupowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych jednostki odsyła wprost do rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów, a w szczególności załącznika nr 3 tego rozporządzenia, który swym zakresem obejmuje zarówno wykaz kont syntetycznych jak i sposób grupowania operacji gospodarczych na każdym z nich. Ponadto w uzupełnieniu do rozwiązań obligatoryjnych określonych przez Ministra Finansów stosuje się opracowanie: „Komentarz do planu Kont” autorstwa Marii Augustowskiej.

(dowód: akta kontroli Tom 3, str.479-480)

⁴⁵Dz. U. z 2016 r. poz.1047, ze zm.

2. W Programie finansowo-księgowym stosowanym przez CZSW dysponenta III stopnia - Microplan z 2005 r., wersja V.7.40B dla DOS nie utworzono kont syntetycznych wymaganych stosownymi przepisami⁴⁶. W wyniku kontroli stwierdzono, że wprowadzone zostały konta o innych symbolach z zastrzeżeniem w polityce rachunkowości, iż stosowane symbole są wymuszone przez program finansowo-księgowy. Jako przykład należy wskazać konto księgowe 280 - „Odpisy aktualizacyjne” stosowane zamiast konta 290, konto 995 - „Wydatki strukturalne” stosowane zamiast konta 975, konto 996 - „Wzajemne rozliczenia między jednostkami” stosowane zamiast konta 976, 993- „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym” stosowane zamiast konta 990. Ponadto Program finansowo-księgowy CZSW - Microplan z uwagi na brak możliwości generowania pliku JPK, od 1 lipca 2018 r. nie będzie spełniał wymogu określonego w art. 193a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁴⁷ w przypadku żądania organu, w zakresie przekazania całości lub części ksiąg rachunkowych oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych, w postaci elektronicznej, odpowiadającej strukturze logicznej.

Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, iż „Obecnie stosowany program finansowo-księgowy Mikroplan 2005,V7.40b nie będzie umożliwiał tworzenia poprzez bezpośredni eksport danych całego pliku JPK od 1 lipca br. Aktualnie analizowane są możliwości zakupu nowego programu finansowo – księgowego spełniającego powyższe wymagania. Konta syntetyczne zostały utworzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Z uwagi na wymogi programu finansowo – księgowego, wszystkie konta zawierające na drugiej pozycji cyfrę „9”, poza kontem „490” są traktowane przez system jako konta pozabilansowe. Tym samym w odniesieniu do wymienionych w pytaniu kont, w polityce rachunkowości przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wprowadzone symbole kont są co do treści ekonomicznej zgodne z kontami wymienionymi w ww. rozporządzeniu”.

(dowód: akta kontroli Tom 3, str.479-480)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne/łączne sprawozdania budżetowe za 2017 r. i sprawozdania jednostkowe CZSW oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Pozytywnie oceniono poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych CZSW (dysponenta III stopnia). Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość w zakresie sporządzenia jednostkowego sprawozdania Rb-27 nie miała istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Podobnie, charakter stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie braku opisanych zasad klasyfikacji zdarzeń w polityce rachunkowości CZSW oraz wymuszonych względami użytkowanego systemu rozwiązań przyjętych w symbolice kont księgowych (operacje zapisane na tych kontach zawierały niezbędne informacje, w szczególności kwoty oraz dane identyfikacyjne, takie jak data, dowód księgowy, czy odpowiednia treść operacji) nie miały wpływu na wykonanie budżetu Więziennictwa oraz ocenę rzetelności prowadzonych ksiąg rachunkowych.

⁴⁶Rozporządzenie z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2017 poz. 760 ze zm.)

⁴⁷Dz. U. 2017 poz. 201 ze zm.

IV. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywężziennych Zakładów Pracy.

4.1. Plan finansowy Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z ustawą budżetową plan finansowy Funduszu po stronie przychodów został przyjęty w wysokości 44.200 tys. zł. W planie finansowym Funduszu dokonano zmian⁴⁸ zwiększając przychody o 96,8% do kwoty 87.000 tys. zł, tj. o 42.800 tys. zł.

Zrealizowane przychody na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniosły 97.054,4 tys. zł, (tj. 11,6% wyższe od kwoty planowanej) oraz wyższe o 116% wyższe od przychodów zrealizowanych w roku 2016.

Przychody Funduszu pochodziły głównie z wpłat⁴⁹ z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych na podstawie art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁵⁰ (zwanej zopw) (96.005,6 tys. zł), które były o 10.905,6 tys. zł, tj. 12,8% wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 98,9% przychodów ogółem. Pozostałe przychody pochodziły z odsetek⁵¹ (759,0 tys. zł) oraz wpłat z przywężziennych zakładów pracy (288,6 tys. zł), w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ww. ustawy oraz pozostałych przychodów (1,2 tys. zł).

Wzrost przychodów wynikał głównie ze zwiększonych wpłat niż w roku ubiegłym z tytułu potrąceń wynagrodzeń skazanych, które wynikały ze zwiększenia do 45% kwoty dokonywanych potrąceń⁵² oraz wpłat z tytułu odpłatnego zatrudnienia osób pozbawionych wolności (zwiększenie zatrudnienia o 3.454 osoby wg. stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 110)

Przebieg wykonania planu finansowego funduszu był monitorowany poprzez dokonywanie bieżącej analizy:

- wpłat dokonywanych na fundusz;
- wykonania kosztów w zakresie przyznawania ryczałtów oraz udzielania dotacji;
- stanu środków na rachunku bankowym (w tym wielkości wnoszonych wpłat oraz pomocy udzielonej uprawnionym podmiotom w formie dotacji – na podstawie ewidencji analitycznej, sporządzanej regularnie przez Biuro Budżetu CZSW);
- w oparciu o raporty generowane w systemie informatycznym wspomagającym obsługę funduszu.

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40), należności Funduszu wyniosły 8.485,8 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. należności były niższe o 180,6 tys. zł, tj. o 3,9%. Na kwotę należności składały się udzielone pożyczki przywężziennym zakładom pracy w kwocie 1.752,0 tys. zł, środki przekazane

⁴⁸31 lipca 2017 r.

⁴⁹Potrącenie 45% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywężziennych Zakładów Pracy.

⁵⁰Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.

⁵¹M.in od środków oddanych w depozyty, od kwot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

⁵²Potrącenie 45% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywężziennych Zakładów Pracy zgodnie z wejściem z dniem 1 kwietnia 2017 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks Karny wykonawczy (Dz. U. z 2017, poz. 204 z póź.zm.).

beneficjentom z tytułu udzielonej dotacji w kwocie 2.153,3 tys. zł⁵³, dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem 15,9 tys. zł oraz naliczone odsetki od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem 0,8 tys. zł oraz należność 4.563,8 tys. zł. z tytułu zawartej umowy po rozwiązanej umowie pożyczki.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności oraz nie udzielano ulg w spłacie należności przysługujących funduszowi w trybie przewidzianym art. 55 i art. 56 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 1-3,111-113,126)

4.2. Wykonanie planu kosztów Funduszu

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2017 r., obejmował koszty w wysokości 47.200 tys. zł. Plan po stronie kosztów zwiększono⁵⁴ o 42.800 tys. zł (89,5%) do wysokości 90.000 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. planowane koszty zwiększono o 39.999 tys. zł (76,5%). Zmiana dotyczyła w głównej mierze zwiększenia kosztów w zakresie wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (wzrost o 104%) i kosztów udzielonych dotacji inwestycyjnych (wzrost o 82,3%).

W 2017 r. koszty wyniosły 85.803,8 tys. zł i były niższe o 4.196,2 tys. zł (o 4,9%) od kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania kosztów w 2016 r. koszty były wyższe o 73,5%. Na koszty Funduszu składały się wypłaty ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (22.918,4 tys. zł), udzielone dotacje inwestycyjne (56.386,1 tys. zł) oraz dotacje na realizację zadań bieżących (6.499,4 tys. zł).

Wzrost kosztów Funduszu wynikał głównie ze wzrostu aktywności podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności w występowaniu o przyznanie pomocy finansowej, w tym głównie wzrostu kwoty ryczałtu⁵⁵ przysługującego przedsiębiorcom z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Liczba wniosków złożonych w roku 2017 o wypłatę ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia w stosunku do roku 2016 zwiększyła się o 523 (z 609 do 1132).

(dowód: akta kontroli Tom 2, str.1-3,110-111)

Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 21.704,3 tys. zł, tj. 25,3% ogółu kosztów realizacji zadań funduszu (85.803,8 tys. zł). Analizą objęto 6 umów dotacji w łącznej kwocie 21.472,8 tys. zł oraz 9 wniosków o udzielenie ryczałtu dla podmiotów zatrudniających osoby skazane na kwotę 231,5 tys. zł. Wśród analizowanych umów dotacji wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. Doborem próby w przypadku dotacji objęto najwyższą wartościowo pomoc publiczną w roku 2017 udzieloną dla jednostek organizacyjnych Służby Więziennej⁵⁶ oraz jednostek spoza sektora finansów publicznych⁵⁷ a w przypadku ryczałtów pomoc udzieloną w miesiącu styczniu roku 2017.

⁵³Należność od Państwowego Przedsiębiorstwa Przemysłowo-Montażowego „Polmet” Wołów pozostającego w upadłości likwidacyjnej (w wystawionej w dniu 8 maja 2015 r. decyzji nie wskazano terminu zwrotu dotacji wynikającej z rozwiązania umowy dotacji udzielonej temu podmiotowi w dniu 26 kwietnia 2013 r.) Po dokonaniu zgłoszenia wierzytelności od upadłego beneficjenta do sądu, wierzytelność została uznana na liście wierzytelności i zaliczona do kat. IV.

⁵⁴31 lipca 2017r.

⁵⁵Ryczałt 35% kwoty wynagrodzenia zgodnie z wejściem z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

⁵⁶Zakłady Drobiarskie „Koziegłowy”, Meble Bugajski Sp.z o.o., „Stell press” Sp.z o.o.

⁵⁷Zakład karny w Kamińsku, Czerwonym Borze oraz Stare Borne.

Analiza badanej dokumentacji wykazała, że udzielone dotacje oraz wypłacone ryczałty zostały zrealizowane z zachowaniem procedur przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy⁵⁸, wydanym na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 8 ust. 4 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str.48-70, 75,142-185)

W odniesieniu do wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności analiza dokumentacji i zapisów księgowych wykazała, iż ujęcie w ewidencji księgowej po stronie kosztów z ww. tytułu następowało w miesiącu, w którym przyznano i zatwierdzono ryczałt do wypłaty bez względu na okres, którego dotyczyła wypłata.

Wnioski składane były przez podmioty zatrudniające osoby skazane na podstawie art. 8 ust.2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Wnioski składane były za poprzednie okresy rozliczeniowe. W badanej próbie wniosków złożonych w 2017 roku wystąpiły wnioski o wypłaty ryczałtu za poprzednie okresy od 3 do 21 miesięcy.

. (dowód: akta kontroli Tom 2, str.49-70,142-180,181-185,)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W 2017 r. ze środków funduszu nie udzielano zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 75)

Na koniec 2017 r. zobowiązania Funduszu wyniosły 50.844,0 tys. zł. Zobowiązania dotyczyły: dotacji⁵⁹(50.573,1 tys. zł) oraz zaliczkowych wpłat z tytułu korzystania ze zwolnień (instytucje budżetowe – 93,1 tys. zł, przedsiębiorstwa państwowe 177,8 tys. zł). Na koniec 2017 r. w funduszu nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 2, 112-113)

4.3.Gospodarowanie wolnymi środkami

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. stan środków pieniężnych wyniósł 98.965,6 tys. zł. Wolne środki finansowe przekazano w depozyt terminowy (91.800,0 tys. zł) i overnight (7.165,6 tys. zł) u Ministra Finansów. W roku 2017 środki lokowano z zachowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych⁶⁰ a średnia kwota wolnych środków lokowanych i przekazanych w depozyt z 12 miesięcy wyniosła 62.249,4 tys. zł.

Stan środków pieniężnych na dzień 31 grudnia 2017 r. był uzasadniony zakresem zadań funduszu, a w szczególności zabezpieczenia środków finansowych na regulowanie zobowiązań z tytułu zawartych umów o dotacje i pożyczki oraz terminową realizacją wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

W trakcie 2017 r. stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym funduszu na koniec każdego dnia wynosił 0,00 zł. Bank obsługujący fundusz (BGK) dokonywał

⁵⁸Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1069)

⁵⁹Dotacje dla 20 podmiotów, w tym 15 podmiotów to zakłady karne.

⁶⁰Art.48 ust.1, art.78d ust.2

bowiem codziennie automatycznie lokat overnight⁶¹. Dysponent funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁶².

Okres lokowania wolnych środków Funduszu wynosił od 14 dni do maksymalnie 30 dni kalendarzowych. Kwoty przekazywane Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe mieściły się w przedziale od 2.000,0 tys. zł do 28.000,0 tys. zł. Z tytułu zagospodarowania wolnych środków w roku 2017 Fundusz uzyskał przychody z odsetek w łącznej kwocie 734,7 tys. zł, w tym 718,6 tys. zł z depozytów terminowych oraz 16,1 tys. zł z tytułu depozytów overnight.

W roku 2017 zostało wykonanych 52 dyspozycji przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe wykazała, że ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań funduszu. Pozostałe kwoty, które nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe oraz nie zostały wydatkowane w danym dniu, były przekazywane w zarządzanie overnight.

Lokowanie wolnych środków Funduszu nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań funduszu. W celu wyeliminowania zagrożenia dla terminowej realizacji wypłat środków finansowych funduszu, Dyrektor Generalny SW od dnia 1 stycznia 2013 r. wprowadził "Zasady zarządzania wolnymi środkami FAZS". Zgodnie z tymi zasadami, co najmniej raz w tygodniu Biuro Kwatermistrzowsko - Inwestycyjne ustalało kwotę wolnych środków funduszu, dokonując analizy salda rachunku bankowego oraz bieżących potrzeb w zakresie wydatkowania środków. W celu zabezpieczenia bieżących wypłat ryczałtów przewidziano możliwość występowania salda do dwóch mln zł. Pozostałe środki przekazywano w zarządzanie terminowe. W przypadku konieczności wypłaty dotacji potrzebne środki zabezpieczano na rachunku bieżącym.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 116,195-196,199-200,)

Dysponent funduszu nie dokonywał innych lokat, ani inwestycji kapitałowych. Nie wystąpiły również przypadki złożenia przez dysponenta funduszu dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe

4.4. Realizacja zadań Funduszu .

Dyrektor Generalny SW udzielał w 2017 r. wsparcia podmiotom zatrudniającym osoby osadzone w formie ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz w formie dotacji.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 79-106)

W planie finansowym funduszu w układzie zadaniowym na 2017 rok ujęto działanie 18.5.3.1. „Resocjalizacja osób pozbawionych wolności” oraz cel: „Pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych”. Miernikami procesu była liczba osób skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie w przywieziennych zakładach pracy oraz u kontrahentów pozawieziennych. Miernik ten zaplanowano na poziomie 6.400 osób, a zrealizowano na poziomie 9.521 osób. Źródłami pochodzenia danych do wyliczenia wartości miernika dla ww. działania były dane z zasobów jednostek penitencjarnych, ujęte w sprawozdaniach MS ZK-2 o

⁶¹Zarządzanie overnight oznacza zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta funduszu dla BGK i zwracanymi następnego dnia roboczego.

⁶²Dz.U poz. 1864.

zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych. Wykonanie ww. mierników aktualizowano w okresach półrocznych.

(dowód akta kontroli Tom 2, str. 71-72,117)

W 2017 r. fundusz udzielał wsparcia w formie dotacji oraz ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wysokości 20% wartości wynagrodzeń przysługującym zatrudnionym osobom pozbawionym wolności.

W roku 2017 do Funduszu złożono 43 wnioski o udzielenie dotacji oraz 1132 wniosków o ryczałty. Łącznie w 2017 r. ze środków funduszu udzielono dotacji 31 podmiotom na kwotę 62.885,5 tys. zł⁶³ oraz wypłacono 480 przedsiębiorcom ryczałty w kwocie 22.918,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str.79-106, 114-115,193)

W 2017 r. ze środków Funduszu realizowany był program „Praca więźniów”, w efekcie którego środki funduszu rozdysponowano na:

- realizację zadań w zakresie resocjalizacji więźniów - 62.885,5 tys. zł, w tym:
 - budowę hal produkcyjnych – 46.602,7 tys. zł,
 - zakup maszyn i urządzeń – 9.783,3 tys. zł,
 - realizację zadań bieżących (remonty obiektów produkcyjnych w jednostkach penitencjarnych)-6.499,4 tys. zł,
- wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia (ulga-zachęta dla przedsiębiorców) –22.918,4 tys. zł,
- wypłatę pożyczki dla przywieziennego zakładu pracy- 840 tys. zł.

Ogółem ze środków Funduszu w 2017 r. udzielono pomocy publicznej w postaci dotacji i ryczałtów oraz pożyczek w wysokości 85.643,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 2,73-74, 79-106,115-116)

4.5. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy sprawozdań za IV kwartał 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
 - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)
- oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone i przekazane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrole prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 1-3, 107-109)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

NIK zwraca uwagę, iż w zakresie dotyczącym sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych obowiązki głównego księgowego Funduszu, w dniu 14 października

⁶³Zgodnie z zawartymi umowami wypłacono 12.312,3 tys. zł.

2016 r. zostały powierzone starszemu inspektorowi w Biurze Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnym BKW⁶⁴, zaś obsługa finansowo-księgowa funduszu zgodnie z par.24 ust.1 i 24.ust.1 pkt. 3 załącznika do Zarządzenia Dyrektora Generalnego SW z dnia 2 lipca 2015 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego CZSW, była prowadzona przez Biuro Budżetu wykonującego obowiązki dysponenta III stopnia.

Wątpliwości NIK wzbudza fakt rozdzielenia obowiązków w zakresie rachunkowości i powierzenia obowiązków głównego księgowego pracownikowi wyłącznie w zakresie sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych, gdyż zawężony zakres przekazanych obowiązków w zakresie rachunkowości w odniesieniu tylko do części sprawozdawczej może powodować, ograniczenia w ich wykonaniu z uwagi na brak pełnego nadzoru nad prowadzonymi księgami, ich poprawną ewidencją i zapewnieniem kompletności ujęcia wszystkich zaistniałych operacji, które wykonuje inna komórka tj. Biuro Budżetu.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 1-3, 107-109,188)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Przywieszennych Zakładów Pracy. Ponadto opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdanie budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Uwagi i wnioski
pokontrolne

VI. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁶⁵, wnosi o:

- 1) dokonywanie analizy sald należności w księgach rachunkowych CZSW w celu właściwej ich kwalifikacji pod kątem wykazania w sprawozdaniu z wykonania dochodów budżetowych.
- 2) wdrożenie programu komputerowego do prowadzenia ewidencji księgowej spełniającego wymogi Ordynacji Podatkowej w zakresie Jednolitych Plików Kontrolnych.
- 3) dostosowanie i opracowanie zasad polityki rachunkowości (w tym Zakładowego Planu Kont) do wymagań określonych w ustawie o rachunkowości oraz w stosownych przepisach wykonawczych dotyczących szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont.

VII. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

⁶⁴Obowiązki powierzył Z-ca Dyrektora Generalnego SW w zastępstwie Dyrektora Generalnego SW.

⁶⁵Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków 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.

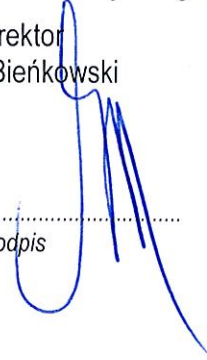
Warszawa, dnia 11 kwietnia 2018 r.

Kontroler:
Agnieszka Wójcik-Zaborowska
Główny specjalista kontroli państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bieńkowski



.....
podpis