



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Zdrowia

KZD.410.1.05.2025

Pani
Sylwia Górską
Dyrektor
Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla
Nieletnich w Garwolinie
08-400 Garwolin, Al. Legionów 11

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu
finansowego Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej w Garwolinie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Zdrowia
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
+48 22 444 55 17, kzd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie, dalej: „Ośrodek” 08-400 Garwolin, Al. Legionów 11
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwia Górską, Dyrektor, od 24.11.2017 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontroler/Kontrolerzy	Maciej Szustowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KZD/2/2025 z 7 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zakres kontroli Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2024 r. Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie.

Uzasadnienie Wydatki Ośrodka zostały zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym oraz były niezbędne do realizacji zadań jednostki. Środki finansowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, terminowo regulując zobowiązania.

Na koniec roku nie wystąpiły zaległości.

Ośrodek nie realizował wydatków ze środków z rezerw celowych, rezerwy ogólnej oraz środków europejskich.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na braku aktualnej polityki rachunkowości, zawieraniu umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami oraz niewłaściwym przypisywaniu kosztów nie miały wpływu na wykonanie planu finansowego Ośrodka.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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 w formie opisowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe³ kontrolowanej działalności

Ośrodek został utworzony w celu wykonywania orzeczeń sądu o umieszczeniu nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub innym odpowiednim zakładzie leczniczym.

Ośrodek działał w oparciu o Statut nadany zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 17 maja 2012 r.⁴ oraz Regulamin Organizacyjny.

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W wyniku analizy porównawczej dochodów budżetowych uzyskanych w 2024 r. w odniesieniu do planu i wykonania roku poprzedniego, ustalono, że Ośrodek, zarówno w 2023, jak i w 2024 r., nie planował dochodów budżetowych. W 2024 r. dochody budżetowe wyniosły 11,9 tys. zł i były niższe o 23,7 tys. zł od uzyskanych w roku poprzednim.

Na dochody złożyły się następujące pozycje: 0,2 tys. zł zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, 5,1 tys. zł uzyskane w wyniku korekty pokontrolnej ZUS, 3,4 tys. zł z tytułu zwrotu składek emerytalnych i rentowych za XI i XII 2023 r. oraz 3,2 tys. zł z tytułu naliczenia kary umownej za zwłokę w wykonaniu dokumentacji przetargowej.

W 2024 r. nie wystąpiły należności i należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności upłynął⁵. Nie wystąpiły przypadki zawarcia ugód w sprawie należności spornych.

(akta kontroli str. 2-3, 236, 588-629)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny kontrolowanej jednostki w zakresie dochodów budżetowych w 2024 r.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetowych, wg. ustawy budżetowej na 2024 r.⁶, został ustalony w wysokości 24 908 tys. zł. W ciągu roku budżetowego, na podstawie decyzji dysponenta wyższego stopnia dokonano zmian planu wydatków, zwiększając go do 30 629,9 tys. zł⁷. Realizacja planu po zmianach wyniosła 100,0%.

W 2024 r. nie zwiększano planu wydatków Ośrodka środkami z rezerw celowych, jak również nie dokonywano przeniesień niewykorzystanych środków na wydatki niewygasające z końcem roku.

(akta kontroli str.191-229)

2.1.1. W 2024 r. Ośrodek zrealizował wydatki w wysokości 30 629,9 tys. zł (100% planu po zmianach). W porównaniu do roku 2023 były one wyższe o 5501,6 tys. zł, tj. o 21,9%. Spowodowane to było w głównej mierze wzrostem wynagrodzeń o 20% od stycznia 2024 r. w stosunku do roku 2023, dla

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. Urz. Min. Zdrow. poz. 28, ze zm.

⁵ Stan zaległości na dzień 31 grudnia 2024 r.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2024 z 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.).

⁷ W trakcie roku budżetowego Minister Zdrowia wydał osiem decyzji, w tym siedem zwiększających i jedną zmniejszającą plan wydatków Ośrodka.

pracowników medycznych i niemedycznych podmiotów leczniczych (4181,6 tys. zł⁸).

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie ponosił wydatków z budżetu środków europejskich ani wydatków, które nie wygasły z upływem 2023 r.

2.1.2. Wydatki bieżące Ośrodka w 2024 r. wyniosły 29 966,1 tys. zł i były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 5296,1 tys. zł, tj. 21,5%. Wynikało to przede wszystkim ze wzrostu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2024 r. wyniosły 53,2 tys. zł i były wyższe od wykonania w roku poprzednim o 7,3 tys. zł, tj. o 16%.

Wydatki majątkowe w 2024 r. wyniosły 610,7 tys. zł i były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 199,7 tys. zł, tj. o 48,6%.

(akta kontroli, str. 191-236, 650)

2.1.3. W pierwotnie zaplanowanych wydatkach Ośrodka na 2024 r. nie było wydatków inwestycyjnych i na zakupy inwestycyjne.

W analizowanym okresie planowano środki na wydatki inwestycyjne (§ 6050) w kwocie 1715,3 tys. zł, które zrealizowano na poziomie 5,3% (niewykorzystane środki to 1623,9 tys. zł)⁹.

W § 6050, w ramach przyznanych środków, zaplanowano cztery zadania inwestycyjne:

- modernizacja podłóg w pomieszczeniach Ośrodka (257 500,00 zł),
- rozbudowa i modernizacja sali gimnastycznej (290 384,00 zł),
- modernizacja fundamentów siedziby (376 410,00 zł),
- modernizacja pomieszczeń sanitarnych w Ośrodku (791 000,00 zł).

Wydatki inwestycyjne Ośrodka (§ 6050) zostały zrealizowane w kwocie 91,4 tys. zł. Kwotę 73,4 tys. zł wydatkowano na wykonanie dokumentacji projektowej i przetargowej modernizacji pomieszczeń sanitarnych, a 18,0 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowej i przetargowej modernizacji fundamentów siedziby Ośrodka.

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka o przyznaniu środków inwestycyjnych decyduje Minister Zdrowia i nie są jej znane kryteria, jakimi posługuje się jednostka nadzorująca odnośnie do trybu przyznania tych środków. Ponadto jako przyczyny niezrealizowania planowanych inwestycji Dyrektor wskazała na zbyt późne podejmowanie decyzji przez Ministra Zdrowia o przyznaniu środków na inwestycje (maj-wrzesień). Wskazała też, że kosztorysy opracowane w roku 2023 traciły na aktualności z uwagi na wzrost cen towarów i usług w sektorze budowlanym. Powodowało to, że wówczas oszacowane kwoty nie są w stanie zapewnić realizacji zadania.

(akta kontroli, str. 169-223, 574-581)

Realizacja zadania modernizacji podłóg została rozpoczęta w 2023 r.¹⁰ Ośrodek wnioskował o realizację w 2024 r. głównej części zadania¹¹. Decyzją Ministra

⁸ Zwiększenie planu wydatków na podstawie dwóch decyzji Ministra Zdrowia z 20 marca 2024 r. znak: 46.3122.2.27.2024.ZW i 46.3122.2.28.2024.ZW.

⁹ Zwiększenie planu wydatków inwestycyjnych w § 6050 na podstawie dwóch decyzji Ministra Zdrowia z 14.05.2024 r. znak 46.3122.2.43.2024.ZW (257,5 tys. zł) i z 23.09.2024 r. znak 46.3122.92.2024.ZW (1457,8 tys. zł)

¹⁰ Decyzja o przyznaniu środków z 22 września 2023 r.

¹¹ Wniosek z 7 listopada 2023 r. oraz na Platformie Obsługi Procesów Inwestycyjnych 1 grudnia 2023 r.

Zdrowia 7 maja 2024 r. przyznano środki na realizację tej inwestycji. Ośrodek przeprowadził postępowanie przetargowe o udzielenie zamówienia publicznego z terminem otwarcia ofert 28 czerwca 2024 r. – nie wpłynęła żadna oferta. Po unieważnieniu postępowania ogłoszone zostało kolejne postępowanie z terminem składania ofert 19 lipca 2024 r. Zgłosił się jeden wykonawca z ofertą na kwotę 462,2 tys. zł. Kwota złożonej oferty znacznie przewyższyła wartość środków przeznaczonych na ten cel. Przyznane w 2024 r. środki oszacowane zostały na podstawie kosztorysów opracowanych w listopadzie 2023 r. Sporządzono nowy kosztorys wykonania robót budowlanych na poziomie cennika Sekocenbudu dla regionu Garwolina w II kwartale 2024 r. i w związku z tym 25 lipca 2024 r. Ośrodek wystąpił o zwiększenie kwoty dotacji do 390,0 tys. zł. Kolejne postępowanie z terminem otwarcia ofert 19 sierpnia 2024 r. unieważniono z powodu braku ofert. Dla realizacji tego zadania wszczęte zostały negocjacje w trybie postępowania z wolnej ręki zakończone niepowodzeniem. Kwota jaką dysponował Ośrodek nie wystarczała na pokrycie minimalnych kwot oferowanych przez Wykonawcę. Ośrodek wielokrotnie monitował o zwiększenie środków na modernizację podłóg, co miało miejsce 18 października 2024 r. Ośrodek poinformował Ministra o braku fizycznej możliwości realizacji tego zadania do końca 2024 r. i zawniioskował o przesunięcie realizacji inwestycji na 2025 r.¹²

Pierwsza decyzja o przyznaniu środków na modernizację pomieszczeń sanitarnych została wydana przez Ministra Zdrowia 14 listopada 2023 r. z terminem realizacji do końca 2023 r. Ośrodek 19 lutego 2024 r. oraz 15 marca 2024 r. wnioskował o ponowne przyznanie dotacji. Poprzez formularz na Platformie Obsługi Projektów Inwestycyjnych 19 kwietnia 2024 r. Ośrodek opracował i przedłożył aktualny wniosek z programem inwestycji budowlanej. Środki przyznano Ośrodkowi we wrześniu 2024 r. Ogłoszono postępowanie w trybie zapytania ofertowego na wykonanie projektu oraz dokumentacji przetargowej i kosztorysu inwestorskiego, wybrano wykonawcę projektu i 30 września 2024 r. podpisano umowę z oferentem. Dokumentacja projektowa została wykonana i odebrana 18 listopada 2024 r. O ryzyku niewykonania zadania do końca 2024 r. Ośrodek informował Ministra w korespondencji email 24 października 2024 r. Ośrodek zawniioskował o przesunięcie terminu realizacji zadania na 2025 r. i zaniechanie inwestycji w 2024 r.¹³

O przyznanie środków na modernizację fundamentów siedziby Ośrodek wnioskował 19 lutego 2024 r. i 15 marca 2024 r. Poprzez formularz na Platformie Obsługi Projektów Inwestycyjnych 19 kwietnia 2024 r. Ośrodek opracował i przedłożył aktualny wniosek z programem inwestycji budowlanej. Minister Zdrowia przyznał Ośrodkowi środki we wrześniu 2024 r. Ośrodek 16 września 2024 r. ogłosił postępowanie w trybie zapytania ofertowego na wykonanie projektu oraz dokumentacji przetargowej i kosztorysu inwestorskiego. Postępowanie zostało unieważnione 30 września 2024 r. (wpłynęły dwie oferty nie spełniające wymagań Zamawiającego). Tego samego dnia ogłoszono kolejne postępowanie i 3 października 2024 r. rozstrzygnięto je, dokonując wyboru wykonawcy projektu. Umowę na wykonanie projektu Ośrodek podpisał 7 października 2024 r., a kompletną dokumentację projektową i przetargową odebrano 9 grudnia 2024 r. O ryzyku niewykonania zadania do końca 2024 r. Ośrodek informował Ministra w korespondencji email 24 października 2024 r.

¹² Wniosek Ośrodka z 25 października 2024 r.

¹³ Wniosek Ośrodka z 11 grudnia 2024 r.

Ośrodek zawnioskował o przesunięcie terminu realizacji zadania na 2025 r. i zaniechanie inwestycji w 2024 r.¹⁴

Realizacja zadania modernizacji Sali gimnastycznej została rozpoczęta w 2021 r. opracowano wtedy dokumentację projektową i przetargową. Od tego czasu zmieniła się koncepcja modernizacji poprzez dodanie prac związanych z nadbudową Sali o poddasze użytkowe. O rozszerzenie inwestycji Ośrodek wnioskował w 2023 r. O przyznanie środków na nadbudowę i modernizację Sali gimnastycznej Ośrodek wnioskował 19 lutego 2024 r. i 15 marca 2024 r. Poprzez formularz na Platformie Obsługi Projektów Inwestycyjnych 19 kwietnia 2024 r. Ośrodek opracował i przedłożył aktualny wniosek z programem inwestycji budowlanej. Minister Zdrowia przyznał Ośrodkowi środki we wrześniu 2024 r. Po przyznaniu środków Zarządzeniem Dyrektora z 29 września 2024 r. powołano komisję do przygotowania i przeprowadzenia tej inwestycji. Wprowadzono kolejne modyfikacje przebudowy i funkcjonalności obiektu. Z uwagi na konieczność uzyskania pozwoleń na użytkowanie w drodze decyzji administracyjnych dla opracowań projektowych i implementacji dotychczasowej dokumentacji Ośrodek oszacował wykonanie zadania na minimum sześć miesięcy liczone od podpisania umowy z wykonawcą. O ryzyku niewykonania zadania do końca 2024 r. Ośrodek informował Ministra w korespondencji email 24 października 2024 r. Ośrodek zawnioskował o przesunięcie terminu realizacji zadania na lata 2025-2026 i zaniechanie inwestycji w 2024 r.¹⁵

Do dnia zakończenia kontroli Ośrodkowi nie zostały przyznane środki na 2025 r. na wydatki inwestycyjne (§ 6050).

(akta kontroli, str. 576-581, 682-703)

W § 6060, w ramach przyznanych środków, zaplanowano i zakupiono szafy ubraniowe (40 szt.) i suszarki przemysłowe (2 szt.). Zaplanowano na te zakupy kwotę 522,0 tys. zł, a wykorzystano 519,3 tys. zł (99,5%).

(akta kontroli, str. 183-185, 202-203, 221-222)

2.1.4. Zobowiązania Ośrodka według stanu na 31 grudnia 2024 r. wynosiły 1974,8 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec roku 2023 o 326,1 tys. zł, tj. o 19,8%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (1628,6 tys. zł) oraz składki na ubezpieczenia społeczne (284,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 233-234)

2.1.5. Wydatki Ośrodka na wynagrodzenia¹⁶ wyniosły w 2024 r. 22 769,0 tys. zł i były wyższe o 4114,0 tys. zł od wykonania w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 13 018,15 zł, tj. o 2482,33 zł więcej niż w roku 2023.

W 2024 r. trzech własnych pracowników wykonywało na rzecz Ośrodka zadania na podstawie umów zleceń w okresie od 1.01.2024 r. do 31.12.2024 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 165-168, 233-235, 562-564, 630-649, 681)

2.1.6. W Ośrodku obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane o wartości szacunkowej równej lub przekraczającej 130,0 tys. zł netto¹⁷. Ponadto w Ośrodku wprowadzono

¹⁴ Wniosek Ośrodka z 11 grudnia 2024 r.

¹⁵ Wniosek Ośrodka z 11 grudnia 2024 r.

¹⁶ Według metodologii stosowanej przy sporządzaniu sprawozdania Rb-70.

¹⁷ Zarządzenie nr 9/2021 Dyrektora Ośrodka z 8.11.2021 r.

regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130,0 tys. zł¹⁸.

W planie zamówień publicznych¹⁹ wpisano trzy zamówienia w zakresie robót budowlanych, jedno dotyczące dostaw i dwa zamówienia na usługi o łącznej szacunkowej wartości 1950,3 tys. zł.

Ośrodek przeprowadził w 2024 r. dwa zamówienia w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰ o łącznej wartości zawartych umów bez podatku od towarów i usług 817,4 tys. zł.

Badanie udzielonego w 2024 r. zamówienia²¹ w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 uzp oraz dwóch zamówień²² poniżej 130,0 tys. zł wykazało, że wykonawcę wyłoniono stosując prawidłowy tryb postępowania, przy poszanowaniu zasad: uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności. Realizacja zamówień pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia była zgodna z treścią zawartych umów.

(akta kontroli str. 76-164, 243-372, 663-68)

2.1.8. Zarządzeniem nr 10/2011 Dyrektora Ośrodka z 15 marca 2011 r. wprowadzono zasady (politykę) rachunkowości z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2011 r. Zasady te nie były aktualne, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie wydatków²³ w kwocie 1 282,9 tys. zł wykazało, że zrealizowano je z zachowaniem przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, tj. zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W zawartych umowach zabezpieczono interes Skarbu Państwa poprzez zawarcie klauzul o karach umownych. Zobowiązania regulowano terminowo.

W toku badania stwierdzono nieprawidłowe salda na dwóch kontach księgowych oraz księgowanie dowodów w niewłaściwych miesiącach, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 373-573)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2024 r. Ośrodek zawarł trzy umowy-zlecenia z własnymi pracownikami:
 - nr 4/2024 z 29.12.2023 r. na prowadzenie obsługi organizacyjno-technicznej Komisji Psychiatrycznej do spraw Środka Leczniczego dla Nieletnich (36,0 tys. zł);

¹⁸ Zarządzenie nr 22/2020 Dyrektora Ośrodka z 30.12.2020 r.

¹⁹ Zamieszczony w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 2.02.2024 r. nr 2024/BZP 00088515/01/P.

²⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320.

²¹ Usługi w zakresie przygotowania i dostarczania posiłków dla pacjentów Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie w 2024 r. (nr postępowania KOPSN/P4/2023).

²² Dzierżawy butli CO₂, świadczenia usług pralniczych.

²³ Doboru próby wydatków z łącznej puli 2732,8 tys. zł, dokonano metodą monetarną na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 1 tys. zł (MUS – uwzględniającej prawdopodobieństwo wyboru prawdopodobnie do wartości transakcji). Oceniana próba obejmowała 40 operacji gospodarczych o łącznej wartości 1114,8 tys. zł, w ty. Próba wydatków dobranych celowo objęła 30 operacji księgowych o łącznej wartości 168,1 tys. zł. Łącznie badaniem objęto wydatki na kwotę 1282,9 tys. zł, tj. 46,9 % łącznej puli.

²⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 1530, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

- nr 5/2024 z 29.12.2023 r. na prowadzenie obsługi administracyjno-kancelaryjnej Komisji Psychiatrycznej do spraw Środka Leczniczego dla Nieletnich (12,0 tys. zł);
- nr 6/2024 z 29.12.2023 r. na prowadzenie obsługi informatycznej Komisji Psychiatrycznej do spraw Środka Leczniczego dla Nieletnich (20,4 tys. zł).

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka zadania Komisji Psychiatrycznej do spraw Środka Leczniczego dla Nieletnich są odmienne od zadań Ośrodka. Zawarcie z własnymi pracownikami umów o charakterze cywilnoprawnym, których przedmiotem nie są zadania podobne lub tożsame, nie naruszają obowiązujących przepisów prawa. Dodatkowo obsługa pracy komisji ma charakter cykliczny (raz na dwa tygodnie). Dyrektor Ośrodka jest jedynie dysponentem środków przeznaczonych na zadania związane z funkcjonowaniem Komisji. Dyrektor nie jest członkiem komisji i nie nadzoruje jej prac oraz nie bierze odpowiedzialności za działalność Komisji. W tym przypadku słuszne i zasadne są umowy cywilnoprawne oferujące pracodawcom elastyczność oraz obniżające koszty zatrudnienia.

W ocenie NIK zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁵, przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Natomiast stosownie do § 1² niniejszego artykułu nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, wskazanych w § 1.

Zdaniem NIK zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca. W związku z tym zakresy powierzanych pracownikom zadań powinny być określone, a w razie potrzeb modyfikowane w taki sposób, by jak najpełniej zaspokajać potrzeby Ośrodka. W rezultacie nawet realizacja dodatkowych zadań nie powinna być przedmiotem zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikiem. W przypadku zaistnienia uzasadnionych okoliczności, należy w szczególności wziąć pod uwagę inne formy wynagradzania własnych pracowników za wykonanie dodatkowych zadań, np. poprzez przyznanie dodatków zadaniowych, nagród finansowych.

(akta kontroli str. 562, 630-635, 651-662)

2. Ośrodek w 2024 r. stosował nieaktualną politykę (zasady) rachunkowości. Obowiązująca polityka rachunkowości została wprowadzona Zarządzeniem nr 10/2011 Dyrektora Ośrodka z 15 marca 2011 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2011 r. Nieaktualność polityki polegała m.in. na: powoływaniu się na uchylone akty prawne, prowadzeniu Kasy, nieaktualnych progach kwotowych czy rozbieżności pomiędzy planem kont zawartym w polityce a wykazem kont księgi głównej i rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów 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 z dnia 13 września 2017 r.²⁶

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka w 2024 r. rozpoczęto przygotowania do opracowania nowej polityki (zasad) rachunkowości. Jednak z uwagi na

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 342.

ograniczone zasoby kadrowe, czasowe, kolejność działań priorytetowych do wykonania, jak również trwającą od września do października kontrolę Departamentu Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia nie dała przestrzeni na wprowadzenie nowej polityki. Podkreśliła też, że jednostka pomimo braku przelania na papier obowiązujących aktów prawnych bezwzględnie je przestrzega i stosuje w praktyce.

(akta kontroli str. 373-510)

NIK przyjmuje powyższe wyjaśnienia i wskazuje, że brak monitorowania zmian prawnych oraz brak aktualizacji zarządzeń wewnętrznych (polityki rachunkowości) może skutkować powstawaniem nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

3. Na koncie 860 – wynik finansowy w B.O. oraz na koniec 2024 r. wykazano zarówno saldo Wn (35 247 912,52 zł i 35 242 469,95 zł), jak i saldo Ma (10 027 806,36 zł i 35 247 912,52 zł), w sytuacji gdy zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta, określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 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, może ono wykazywać tylko jedno saldo: Ma (oznaczające zysk bilansowy netto) lub Wn (oznaczające stratę bilansową netto).

Podobna sytuacja występowała w przypadku sald konta 800 – fundusze jednostki.

Jak wyjaśniono stosowany przez Ośrodek program księgowy nie ma technicznych możliwości wykazania pojedynczego salda na kontach 800 i 860. Ze względu na dużą liczbę błędów programowych, brak dostosowania do potrzeb jednostki oraz bardzo utrudniony kontakt z producentem oprogramowania Ośrodek jest na etapie poszukiwania nowego programu.

(akta kontroli str. 57-65, 506-510)

4. Faktura nr FV/502/2024 z 30.11.2024 r. dot. żywienia w listopadzie oraz faktura nr 601/2024 z 30.11.2024 r. dot. dostawy butli do gazów technicznych w listopadzie na łączną kwotę 26,5 tys. zł zostały zaksięgowane jako faktury z 3.12.2024 r. i ujęta w kosztach poniesionych w grudniu, a nie stosownie do treści operacji gospodarczej – w kosztach listopada. Tłumaczono to omyłkowym zaksięgowaniem.

(akta kontroli str. 116, 159-161, 249, 287-290, 582-584)

5. Faktura VAT F/903/24/000091 z 31.01.2024 r. dot. usług pralniczych wykonanych w styczniu 2024 r. na kwotę 1950,78 zł została zaksięgowana jako faktura z 14.02.2024 r. i ujęta w kosztach lutego.

Podobna sytuacja i błędne przypisanie kosztów w miesiącach luty-listopad 2024 r. miała miejsce w przypadku pozostałych faktur dot. poniżej wyszczególnionych usług pralniczych w 2024 r.:

- faktura VAT F/903/24/000257 z 29.02.2024 r. na kwotę 1622,99 zł;
- faktura VAT F/903/24/000406 z 31.03.2024 r. na kwotę 1487,07 zł;
- faktura VAT F/903/24/000547 z 30.04.2024 r. na kwotę 1599,00 zł;
- faktura VAT F/903/24/000641 z 31.05.2024 r. na kwotę 1423,11 zł;
- faktura VAT F/903/24/000857 z 30.06.2024 r. na kwotę 1151,28 zł;

- faktura VAT F/903/24/000996 z 31.07.2024 r. na kwotę 1303,19 zł;
- faktura VAT F/903/24/001152 z 31.08.2024 r. na kwotę 1407,12 zł;
- faktura VAT F/903/24/001378 z 30.09.2024 r. na kwotę 1153,13 zł;
- faktura VAT F/903/24/001562 z 31.10.2024 r. na kwotę 1476,00 zł;
- faktura VAT F/903/24/001748 z 30.11.2024 r. na kwotę 996,30 zł.

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka faktury te wpłynęły po złożeniu sprawozdań budżetowych przez Ośrodek, w związku z tym zostały zaksięgowane z datą wpływu.

Najwyższa Izba Kontroli nie może zgodzić się z przedstawioną argumentacją, gdyż zarzuty dotyczą kosztów, a nie wydatków. Sprawozdania dotyczą wydatków budżetowych, co do zaksięgowania których NIK nie wnosi uwag. W tym przypadku doszło do naruszenia zasady memoriału, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.²⁷ Odnoszenie w księgach rachunkowych zdarzeń do okresu, w którym one wystąpiły wynika ponadto z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 314-372, 582-585)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wykonanie planu finansowego Ośrodka.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r.:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N)

Sprawozdania sporządzone zostały terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do wymogów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁸, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁰.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.).

²⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. (Dz. U. poz. 2021 r., poz. 1731).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 66-70, 230-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Ośrodek sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone terminowo i poprawnie pod kątem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym, a zaprezentowane w nich dane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Dane były zgodne z informacjami wprowadzonymi do systemu TREZOR³¹.

OBSZAR

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zaprzestanie finansowania obsługi Komisji Psychiatrycznej do spraw Środka Leczniczego dla Nieletnich w formie umów-zlecenia zawartych z własnymi pracownikami.

2. Zaktualizowanie polityki (zasad) rachunkowości.

3. We współpracy z producentem oprogramowania księgowego wyeliminowanie możliwości wykazywaniu podwójnego salda na koncie 800 i 860.

4. Podjęcie działań organizacyjnych mających spowodować odnośnienie w księgach rachunkowych zdarzeń do okresu, w którym one wystąpiły.

VI. 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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do *dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli*. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³¹ Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa.

³² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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 17 marca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Zdrowia

Dyrektor

Marcin Stolarczyk

/podpisano elektronicznie/

[Kontroler]

Maciej Szustowicz

doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/