



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-15-01/2013

P/13/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst jednolity uwzględniający sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich w trybie
art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.)**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/037 – Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87257 z dnia 18 września 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Kontrola została przeprowadzona w funkcjonującej do końca października 2013 roku Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK (zwanej dalej „PIGB” lub „BIELIK”), 18-400 Łomża, Czerwony Bór 23. Z dniem 31 października 2013 r. PIGB BIELIK została połączona z Pomorską Instytucją Gospodarki Budżetowej POMERANIA (zwaną dalej „POMERANIA”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorami Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK w Czerwonym Borze byli: w okresie od utworzenia jednostki do 25 marca 2013 roku Bogdan Kulka, w okresie od 26 marca 2013 r. do 31 października 2013 r. Krzysztof Swiboda [Dowód: akta kontroli str. 95] Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011r. do 31 października 2013 r. (do zakończenia działalności jednostki), a przeprowadzono ją w trakcie trwania procesu restrukturyzacji i włączania PIGB BIELIK do PIGB POMERANIA, w okresie od 19 września do 31 października 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ funkcjonowanie PIGB Bielik.

Podstawą negatywnej oceny było niewłaściwe zarządzanie PIGB BIELIK polegające m.in. na niepodjęciu działań obniżających koszty funkcjonowania tej Instytucji, nieprzeprowadzaniu analiz potencjalnych korzyści i strat przed podjęciem decyzji o realizacji przedsięwzięć gospodarczych, niezapewnieniu funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz niewywiązywaniu się z obowiązku prowadzenia rzetelnych ksiąg rachunkowych, co uniemożliwiało rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki. W konsekwencji PIGB BIELIK utracił możliwość samofinansowania się, co skutkowało koniecznością przedsięwzięcia przez organ założycielski radykalnych działań naprawczych, w tym połączenia z inną, silniejszą ekonomicznie instytucją gospodarki budżetowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność instytucji gospodarki budżetowej

1.1. Organizacja instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

PIGB BIELIK powstała 28 grudnia 2010 r.² z przekształcenia czterech gospodarstw pomocniczych:

- Gospodarstwa Pomocniczego przy Zakładzie Karnym w Czerwonym Borze,
- Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Prefabrykacji przy Zakładzie Karnym w Białymstoku,
- Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Olsztynie,

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

² data wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

- Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Kamińsku.

Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej BIELIK działała na podstawie statutu nadanego przez Ministra Sprawiedliwości³, tj. organ wykonujący funkcję organu założycielskiego oraz regulaminu organizacyjnego nadanego przez Dyrektora PIGB. Statut zawierał wszystkie elementy określone w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Zgodnie ze statutem siedzibą BIELIKA był Czerwony Bór, zaś z przekształconych gospodarstw pomocniczych utworzono Oddziały w Białymstoku, Kamińsku i Olsztynie. Nadzór nad działalnością BIELIKA sprawował Dyrektor Generalny Służby Więziennej, który w szczególności dokonywał kontroli i oceny działalności Instytucji oraz pracy Dyrektora.

W PIGB opracowano procedury systemu kontroli zarządczej. Zostały one wprowadzone zarządzeniami Dyrektora:

- z 30 grudnia 2010 r. (znowelizowanym w grudniu 2011 r.) w sprawie „Regulaminu kontroli zarządczej”,
- z 23 grudnia 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Kontroli Zarządczej i Zarządzania Ryzykiem w Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK w Czerwonym Borze,
- z 23 grudnia 2011 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK w Czerwonym Borze.

Pierwszy dyrektor PIGB Bogdan Kulka został odwołany przez Ministra Sprawiedliwości z dniem 25 marca 2013 r. w związku „z ciężkim naruszeniem przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych”.

Z dniem 31 października 2013 r., na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości⁵, BIELIK został włączony do POMERANII, która przejęła pracowników, mienie, zobowiązania, należności oraz wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki, których podmiotem był BIELIK.

[Dowód: akta kontroli str. 3-54]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Efektywność działalności instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu faktycznego

Według analizy sytuacji ekonomicznej sporządzonej przez nowego Dyrektora BIELIKA Krzysztofa Swidobę na dzień 27 marca 2013 r., BIELIK utracił zdolność do terminowego regulowania zobowiązań. Wartość aktywów obrotowych PIGB na ten dzień wynosiła 3.725 tys. zł, zaś zobowiązań 8.670 tys. zł, w tym bieżących 4.170 tys. zł i z tytułu kredytów 4.500 tys. zł.

Wartości odbiegały od danych wykazywanych w ostatnich sprawozdaniach przekazanych Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej przez poprzedniego Dyrektora BIELIKA Bogdana Kulkę. Według tych sprawozdań na dzień 31 grudnia 2012 r. stan aktywów obrotowych wynosił 7.924 tys. zł, a zobowiązań 5.519 tys. zł.

Zła sytuacja ekonomiczna była przyczyną opracowania przez Centralny Zarząd Służby Więziennej programu naprawczego jednostki, wdrażanego od marca 2013 r. przez nowego dyrektora BIELIKA.

Do 31 października 2013 r. zrealizowano główne założenia tego programu, tj.:

- w zakresie zwiększenia efektywności i obniżenia kosztów działalności:

³ zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK - Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 grudnia 2010 r. Nr 13 poz. 158.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ zarządzenie z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie połączenia Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA i Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 2013 r. poz. 230.

- wygaszono działalność nierentownych oddziałów w Olsztynie i Białymstoku, których działalność przyniosła straty w wysokości odpowiednio 303,2 tys. zł i 292,9 tys. zł w 2011 r. oraz 230,4 tys. zł i 343,8 tys. zł w 2012 r.,
 - zlikwidowano przynoszące straty zakłady stolarski i ślusarski w Czerwonym Borze, które w 2012 r. wygenerowały stratę w wysokości 385,2 tys. zł,
 - dokonano przeglądu środków trwałych pod kątem przydatności i podjęto próby sprzedaży i wydzierżawienia zbędnego majątku (linia produkcyjna prefabrykatów w Oddziale w Białymstoku),
 - rozpoczęto koncentrowanie prowadzonej produkcji w mniejszej liczbie obiektów,
 - wynegocjowano zmianę warunków realizowanej umowy dotyczącej inwestycji w Mińsku Mazowieckim, uzyskując zwiększenie wynagrodzenia o kwotę 924,6 tys. zł,
 - przeprowadzono restrukturyzację zatrudnienia (zmniejszono zatrudnienie o 33 pracowników);
- zasilono BIELIKA pożyczką w wysokości 4.000 tys. zł udzieloną przez POMERANIĘ na pokrycie zobowiązań, utrzymanie rentownych rodzajów działalności oraz przeprowadzenie restrukturyzacji;
 - zamknięto księgi rachunkowe i sporządzono sprawozdania finansowe za lata 2011 i 2012, wymagane przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶;
 - w dniu 31 października 2013 r. włączono PIGB do POMERANII.

[Dowód: akta kontroli str. 55-84]

W BIELIKU od chwili powstania jednostki nie prowadzono ewidencji księgowej zgodnej z przepisami ustawy o rachunkowości, czego konsekwencją były m.in. nierzetelne sprawozdania finansowe BIELIKA za lata 2011 i 2012. Dane przedstawiane w tych sprawozdaniach finansowych nie odpowiadały stanowi faktycznemu i nie wynikały z zapisów zawartych w ewidencji księgowej BIELIKA. Zgodnie z art. 4 ust 5 ustawy o rachunkowości odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru ponosi kierownik jednostki.

Odtworzenie ewidencji księgowej, było jednym z zadań procesu restrukturyzacji BIELIKA. Jego realizacja przebiegała następująco:

1. Bilans, rachunek zysków i strat oraz zestawienie zmian w kapitale własnym za rok 2011 oraz zestawienie obrotów i sald sporządzone na koniec 2011 r. zostało opracowane przez firmę „Mazur i partnerzy” w dniu 4 czerwca 2013. Wcześniej firma przekazała informację o stwierdzonych w księgach rachunkowych BIELIKA nieprawidłowościach polegających m.in. na:
 - nieujmowaniu dokumentów lub dublowaniu w ewidencji faktur,
 - nie dokonaniu scalenia ksiąg rachunkowych oddziałów wchodzących w skład BIELIKA,
 - błędnym klasyfikowaniu środków trwałych do odpowiednich grup,
 - braku kompletnego księgowania amortyzacji,
 - niezgodności zapisów na kontach środków trwałych w budowie,
 - braku oznak kontroli wewnętrznej na raportach kasowych (były podpisane jedynie przez kasjera),
 - nieuzgadniania sald kantyn oraz braku kontroli rozliczania i funkcjonowania kas kantyn,
 - braku uzgodnienia sald kont rozrachunków z dostawcami i odbiorcami.

Wynagrodzenie firmy „Mazur i partnerzy” wyniosło łącznie 119.309 zł.

Zlecenie wyprowadzenia ksiąg rachunkowych firmie zewnętrznej, w sytuacji, gdy w jednostce istniał Dział Finansowo-Księgowy do którego zadań, zgodnie z § 23 Regulaminu Organizacyjnego PIGB należało prowadzenie księgowości i sporządzanie sprawozdań finansowych, uznać należy za wydatek niegospodarny.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

Z wyjaśnień Dyrektora Krzysztofa Swibody wynika, że „(...) ówczesny Dział Finansowo-Księgowy nie był przygotowany kompetencyjnie do faktycznego stworzenia ksiąg rachunkowych”, dlatego też to zadanie zlecił firmie zewnętrznej poprzedni Dyrektor BIELIKA Bogdan Kulka. [Dowód: akta kontroli str. 81-82, 87-97]

2. Od 4 czerwca 2013 r. pracownicy BIELIKA do ksiąg rachunkowych wprowadzali dane za rok 2012 znajdujące się w buforze programu finansowo-księgowego, dotyczące Oddziałów w Czerwonym Borze, Kamińsku i Olsztynie.

Skorygowanie i uzupełnienie ksiąg rachunkowych w zakresie danych z Oddziału w Białymstoku zlecono na podstawie umowy z 21 czerwca 2013 roku biegłemu rewidentowi z firmy „Audyt BT” z Białegostoku. Zlecenie to nastąpiło z uwagi na nieprawidłowości w ewidencji księgowej dotyczącej Oddziału, długotrwałą nieobecność księgowej tego Oddziału oraz nieskuteczne próby znalezienia jej zastępstwa. Jak wynika z pisma do Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 14 czerwca 2013 r. „(...) zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty po zapoznaniu się na miejscu ze stanem faktycznym odmawiały współpracy.”

W efekcie wykonanych usług zleceniobiorca w piśmie z 5 sierpnia 2013 r. wskazał, m.in. że:

- „pracownicy Oddziału nie egzekwowali ściągania należności, w związku z czym doszło do przedawnienia należności na kwotę 40,9 tys. zł, z czego 16,2 pochodziło z gospodarstwa pomocniczego (przed włączeniem do BIELIKA, tj. z czasu przed 2011 r.), a 24,7 tys. zł z roku 2011”,
- w kwietniu 2011 r. nadpłacono dostawcy 8.699 zł, a następnie przez pozostałą część roku 2011 i 2012 r. opłacano kolejne faktury tego dostawcy nie rozliczając nadpłaty i dodatkowo nadpłacając kolejne kwoty, tak, że na koniec 2012 roku nadpłata wyniosła 9.788 zł,
- „w ewidencji figurowały nieopłacone należności od Sądów i Prokuratur, co jest niemożliwe z uwagi na terminowe opłacanie przez te jednostki wszystkich należności” (rewident nie podał kwot nieopłaconych należności),
- „nie zaksięgowano wszystkich dokumentów za 2012 r.”, a niektóre dokumenty były ujmowane dwukrotnie (rewident nie podał kwot),

Podsumowując rewident stwierdził, nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Oddziale, a ich skutkiem było m.in. dwukrotne opłacanie tych samych faktur, brak weryfikacji kont księgowych, brak uzgodnień sald z kontrahentami i nieład w dokumentacji. Wynagrodzenie rewidenta wyniosło 39.360 zł.

Dyrektor Krzysztof Swiboda wyjaśnił, że „Wyprowadzenie ksiąg rachunkowych w Oddziale w Białymstoku zleciłem ze względu na krytyczną sytuację kadrową w tej jednostce i brak woli współpracy księgowej zatrudnionej w tym Oddziale (która została zwolniona). Zatrudnienie firmy zewnętrznej było w tej sytuacji jedynym wyjściem umożliwiającym zamknięcie ksiąg rachunkowych BIELIKA za 2012 r. w terminie określonym w harmonogramie działań naprawczych.” [Dowód: akta kontroli str. 95-101]

3. Ewidencja księgowa za 2012 rok została uporządkowana i zamknięta przez pracowników BIELIKA w dniu 31 sierpnia 2013 r. Bilans, rachunek zysków i strat oraz zestawienie zmian w kapitale własnym za rok 2012 oraz zestawienie obrotów i sald na koniec 2012 rok zostało sporządzone 12 września 2013 r.
4. W dniu 26 września 2013 r. z firmą biegłych rewidentów Audit&Tax została zawarta umowa na dokonanie w terminie do 28 października 2013 r. badania sprawozdania finansowego za 2012 rok. Termin ten na wniosek firmy prowadzącej badanie został w dniu 24 października 2013 r. przedłużony do 29 listopada 2013 r., z uwagi na wyjątkowo skomplikowany i obszerny przedmiot zlecenia. Ustalone w umowie, płatne po zrealizowaniu zadania, wynagrodzenie za badanie sprawozdania finansowego miało wynieść 14.760 zł. [Dowód: akta kontroli str. 95, 102-108]

Z odtworzonych ksiąg rachunkowych wynika, że w latach 2011-2012 PIGB osiągnęła ujemny wynik finansowy w wysokości:

- 4.466.866 zł w 2011 r.
- 3.160.611 zł w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 109-136]

Łączne wyniki finansowe gospodarstw pomocniczych, z których został utworzony BIELIK przedstawiały się następująco:

- w 2008 r. – zysk w wysokości 2.541,5 tys. zł (w tym gospodarstwa w Białymstoku, Czerwonym Borze i Olsztynie osiągnęły zysk w łącznej wysokości 2.721,4 tys. zł, a w Kamińsku stratę w wysokości 179,9 tys. zł),
- w 2009 r. – stratę w wysokości 231,4 tys. zł, w tym gospodarstwa w Białymstoku i Czerwonym Borze zysk w wysokości 266,5 tys. zł, a gospodarstwa w Kamińsku i Olsztynie 479,9 tys. zł straty,
- w 2010 r. – zysk w wysokości 747,6 tys. zł, w tym gospodarstwa w Białymstoku i Czerwonym Borze zysk w wysokości 964,3 tys. zł, a gospodarstwa w Kamińsku i Olsztynie 216,8 tys. zł straty.

[Dowód: akta kontroli str. 137-247]

W latach 2008-2010 gospodarstwa pomocnicze, z połączenia których powstał BIELIK, nie dokonywały wpłat do budżetu państwa.

Wpłat takich w latach 2011-2012 nie dokonywał także BIELIK.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. (wynikającego z odtworzonych ksiąg rachunkowych) należności PIGB wyniosły 3.749,9 tys. zł, w tym należności z tytułu dostaw towarów i usług o okresie spłaty do 12 miesięcy 3.361,5 tys. zł. Wyegzekwowane odsetki wyniosły w 2011 r. 24,2 tys. zł.

Należności PIGB na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 3.943,7 tys. zł, w tym należności z tytułu dostaw towarów i usług o okresie spłaty do 12 miesięcy 2.519,9 tys. zł. Wysokość wyegzekwowanych odsetek wyniosła 21,5 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2011 r. wysokość zobowiązań PIGB wynosiła 8.407,1 tys. zł⁷, w tym z tytułu dostaw towarów i usług 5.321,7 tys. zł i z tytułu kredytów i pożyczek 492,1 tys. zł. Z tytułu nieterminowych płatności BIELIK zapłacił odsetki w łącznej wysokości 39,1 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. zobowiązania BIELIKA wynosiły 11.726,7 tys. zł⁸, z czego 6.856 tys. zł z tytułu dostaw towarów i usług, a 2.309,8 tys. zł z tytułu pożyczek i kredytów. Zapłacone odsetki wyniosły 195,4 tys. zł.

Na koniec 2012 r⁹:

- BIELIK uzyskał przychody w wysokości 44.676,4 tys. zł, z tego:
 - ze sprzedaży produktów – 24.975,9 tys. zł, w tym przede wszystkim ze sprzedaży usług budowlanych (budowy) – 11.299,4 tys. zł i ze sprzedaży produkcji – 7.109,1 tys. zł,
 - ze sprzedaży detalicznej w kantynach – 19.226,5 tys. zł,
 - przychody finansowe – 21,5 tys. zł,
 - pozostałe przychody operacyjne – 443,3 tys. zł.

Przychody netto ze sprzedaży produktów (24.475,9 tys. zł) były o 8% wyższe niż zrealizowane w 2011 r. (22.522,9 tys. zł). Stanowiły one 60% przychodów zrealizowanych łącznie przez gospodarstwa pomocnicze w 2010 r. (40.361,1 tys. zł). W 2008 i 2009 r. gospodarstwa pomocnicze zrealizowały przychody w wysokości odpowiednio: 68.699,7 tys. zł i 19.804,2 tys. zł.

Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów wyniosły 19.226,5 tys. zł i były o 3% niższe niż zrealizowane w 2011 r. (19.800,7 tys. zł). Były one także o 35% wyższe od przychodów zrealizowanych łącznie przez gospodarstwa pomocnicze w 2010 r. (14.249,4 tys. zł). W 2008 i 2009 r. gospodarstwa pomocnicze zrealizowały przychody netto

⁷ dane z odtworzonych w 2013 r. ksiąg rachunkowych.

⁸ dane z odtworzonych w 2013 r. ksiąg rachunkowych.

⁹ dane z odtworzonych w 2013 r. ksiąg rachunkowych.

ze sprzedaży towarów i materiałów w wysokości odpowiednio: 16.967,5 tys. zł i 15.632,8 tys. zł.

Strata ze sprzedaży wyniosła 3.168,3 tys. zł i była o 36% niższa niż w 2011 r. (-4.924,6 tys. zł). Gospodarstwa pomocnicze w 2010 r. odnotowały zysk w wysokości 209,4 tys. zł, a w 2008 i 2009 r. odpowiednio zysk w wysokości 2.517,5 tys. zł i stratę w wysokości 816,4 tys. zł.

Strata brutto wyniosła 3.160,6 tys. zł i była o 29% niższa niż w 2011 r. (-4.466,7 tys. zł). Gospodarstwa pomocnicze w latach 2008 i 2010 odnotowały zyski w wysokości odpowiednio 3.155,9 tys. zł i 1.172,6 tys. zł, zaś w 2009 r. stratę w wysokości 24,5 tys. zł.

Strata netto była równa stracie brutto i wyniosła 3.160,6 tys. zł i była o 29% niższa niż w 2011 r. (-4.466,7 tys. zł). Gospodarstwa pomocnicze w latach 2008 i 2010 odnotowały zyski netto w wysokości odpowiednio 2.541,5 tys. zł i 1.098,6 tys. zł, zaś w 2009 r. stratę w wysokości 24,5 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 109-247]

Na pogorszenie sytuacji ekonomicznej i osiągnięcie wyników finansowych zdecydowanie gorszych od wyników osiąganych przez gospodarstwa pomocnicze, z których utworzony został BIELIK decydujący wpływ miało przede wszystkim:

- niepodejmowanie żadnych działań restrukturyzacyjnych, mających m.in. na celu redukcję kosztów, bezpośrednio po utworzeniu PIGB BIELIK;
- podejmowanie przez poprzedniego Dyrektora Bogdana Kulkę decyzji zarządczych w sytuacji braku kalkulacji kosztów poszczególnych rodzajów działalności, np.:
 - decyzji o przeprowadzeniu w Czerwonym Borze inwestycji związanej z budową Sali Weselnej z częścią noclegową, budową sklepu spożywczego oraz budynku magazynowego. Nakłady poniesione na realizację tej inwestycji – bez wydatków na zakup wyposażenia – wyniosły 3.100 tys. zł. Działalność prowadzona w wybudowanych obiektach i konieczność ich utrzymywania przyniosła w 2012 r. BIELIKOWI stratę w wysokości 173,1 tys. zł (działalność Sali Weselnej i sklepu). W znajdującej się w PIGB dokumentacji brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przed rozpoczęciem inwestycji analizy przewidywanych korzyści z jej realizacji.

Dyrektor Krzysztof Swiboda w złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że BIELIK nie dysponuje dokumentami świadczącymi o dokonaniu przed rozpoczęciem inwestycji analizy przewidywanych zysków i strat, dodając, że: „(...) budowa Sali Weselnej z zapleczem noclegowym nie miała żadnego sensu ekonomicznego. Obecnie nie ma i przewiduję, że w przyszłości nie będzie możliwości wygenerowania zysku na tej działalności”;
 - decyzji o realizacji przez PIGB kontraktu obejmującego wybudowanie i przekazanie gotowego do uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami o powierzchni 3.904 m² za kwotę 3.488,4 tys. zł. (umowa zawarta 2 stycznia 2012 r. z firmą ACM PROJEKT Andrzej Cudny z Mińska Mazowieckiego). Podpisanie umowy nie było poprzedzone przekazaniem dokumentacji projektowej budynku. Z korespondencji prowadzonej z zamawiającym wynika, że dokumentacja wykonawcza projektu budynku została przekazana miesiąc po podpisaniu umowy, tj. 1 lutego 2012 r. Efektem niedokonania rzetelnej wyceny przedmiotu umowy przed jej podpisaniem, było zaniżenie wartości umowy w stosunku do rzeczywistych kosztów wykonania zadania. W wyniku negocjacji prowadzonych przez nowego Dyrektora BIELIKA Krzysztofa Swibodę doszło do podpisania sześciu aneksów do umowy urealnających wynagrodzenie wykonawcy, które zgodnie z ostatnim aneksem podpisanym w dniu 13 września 2013 r. miało wynieść 4.404,3 tys. zł. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Krzysztof Swiboda potwierdził, że umowa na realizację inwestycji w Mińsku Mazowieckim była podpisana bez wyceny zakresu rzeczowego robót i bez żadnego rachunku ekonomicznego. Z wyjaśnień wynika, że dzięki podjętym negocjacjom udało się zmniejszyć szacowaną stratę na realizacji tej inwestycji z 1.200 tys. zł na koniec marca 2013 r. do około 50 tys. zł na koniec października 2013 r. Pełne rozliczenie zadania zostanie dokonane na początku 2014 r., po uzyskaniu wszystkich dokumentów inwestycji;

- niesporządzanie jakichkolwiek analiz ekonomicznych sprzyjających racjonalizacji procesów gospodarczych;
- brak rzetelnych i prawidłowych ksiąg rachunkowych, umożliwiających sporządzenie sprawozdawczości zawierającej wiarygodne informacje o sytuacji finansowo-ekonomicznej PIGB. [Dowód: akta kontroli str. 96-97, 252-324]

Przeciętne zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych przed utworzeniem BIELIKA wynosiło w latach 2008-2010 odpowiednio 131,21, 132,27 i 121,52 osoby. Po utworzeniu PIGB przeciętne zatrudnienie wyniosło 150,75 osoby w 2011 r., 157,3 w 2012 r. i 139,08 w I półroczu 2013 r.

Wzrost zatrudnienia w 2011 r. wynikał z przejęcia prowadzonych przez inne podmioty 13 kantyn znajdujących się w zakładach karnych i aresztach śledczych, trzech stołówek oraz kawiarni, co wiązało się z zatrudnieniem nowych pracowników do pracy w tych jednostkach. Spadek zatrudnienia w I półroczu 2013 r. był efektem zwolnień przeprowadzonych w ramach postępowania naprawczego (zwolniono 33 pracowników).

Przeciętne wynagrodzenie pracowników po utworzeniu BIELIKA oraz w trakcie jego funkcjonowania nie ulegało większym zmianom. Wyniosło ono 2.519 zł w 2011 r., 2.273 zł w 2012 r. i 2.368 zł w I półroczu 2013 r. W latach 2008-2010 przeciętne wynagrodzenie w gospodarstwach pomocniczych wynosiło odpowiednio 2.107 zł, 2.211 zł i 2.300 zł.

Wydatki na wynagrodzenia w gospodarstwach pomocniczych wyniosły w latach 2008-2010 odpowiednio 3.317,4 tys. zł, 3.509 tys. zł i 3.353,5 tys. zł. W BIELIKU na wynagrodzenia przeznaczono w 2011 r. 4.557 tys. zł, w 2012 r. – 4.290,5 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. 1.975,8 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2011 r. był efektem zatrudnienia nowych pracowników do prowadzenia przejętych kantyn.

[Dowód: akta kontroli str. 145, 154, 163, 173-174, 184-185, 195-196, 205, 214, 223, 231, 239, 247-251]

PIGB BIELIK nie lokowała wolnych środków na lokatach bankowych. Wolne środki, którymi dysponował w 2011 r. BIELIK, były czasowo przekazywane z rachunku bieżącego z oprocentowaniem 1,332% na rachunek pomocniczy z oprocentowaniem 3,05%. Obroty na rachunku w ciągu roku wyniosły 7.936.349 zł, zaś odsetki 16.720 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 325]

Pierwszy dyrektor BIELIKA Pan Bogdan Kulka samodzielnie (bez udziału innych osób upoważnionych statutem) zawarł z bankami dwie umowy o udzielenie kredytów:

- w dniu 21 czerwca 2011 r. z Kredyt Bankiem na udzielenie kredytu obrotowego w rachunku bieżącym w wysokości 1.000 tys. zł. Zabezpieczeniem umowy był weksel in blanco. Aneksami z 2 stycznia i 17 grudnia 2012 r. zwiększono limit kredytu do 3.000 tys. zł oraz jako kolejne zabezpieczenie kredytu ustanowiono hipotekę umowną o wartości 2.000 tys. zł na nieruchomościach BIELIKA;
- w dniu 7 stycznia 2013 r. z Bankiem Spółdzielczym w Łomży na udzielenie kredytu w wysokości 1.500 tys. zł. Jako zabezpieczenie kredytu ustanowiono hipotekę o wartości 2.550 tys. zł na nieruchomościach BIELIKA.

PIGB nie posiadała zgody Ministra Sprawiedliwości na ustanowienie na swoim majątku zabezpieczenia.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej w dniu 4 kwietnia 2013 r. w związku z nieprawidłowym zawarciem umowy kredytowej oraz nieprowadzeniem w BIELIKU ksiąg rachunkowych skierował do Prokuratora Rejonowego w Zambrowie zawiadomienie o możliwości popełnienia przez Dyrektora Bogdana Kulkę przestępstwa z art. 297 § 1 kodeksu karnego i art. 77 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości. [Dowód: akta kontroli str. 326-327]

Pomimo, iż stworzono prawidłowe, formalne podstawy do wprowadzenia i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, to działająca w PIGB kontrola zarządcza, w kontekście nieprawidłowości ujawnionych przez organ założycielski (opisanych w punkcie 1.2 i 2.3. wystąpienia), była nieskuteczna i nieefektywna. I tak:

- 1) nie zapewniono realizacji czterech z siedmiu celów kontroli zarządczej określonych w § 4 regulaminie kontroli zarządczej, tj.:
 - a) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
 - b) skuteczności i efektywności działania,

- c) wiarygodności sprawozdań,
 - d) ochrony zasobów;
- 2) powołany Zespół ds. Kontroli Zarządczej i Zarządzania Ryzykiem w praktyce nie funkcjonował. Z przedstawionych dokumentów wynika, że zebrał się tylko trzy razy (w marcu, kwietniu i maju 2012r.) i podczas tych zebrań nie zasygnalizował istotnych nieprawidłowości. [Dowód: akta kontroli str. 35, 45-50]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niewywiązywanie się od chwili powstania BIELIKA z obowiązku prowadzenia rzetelnej ewidencji księgowej, stosownie do art. 24 ustawy o rachunkowości.
2. Wydatkowanie kwoty 119309 zł tytułem wynagrodzenia za zlecone usługi księgowe w sytuacji gdy w Bieliku istniał dział finansowy do którego zadań należało prowadzenie księgowości.
3. Podejmowanie przez byłego Dyrektora PIGB Bogdana Kulkę decyzji o realizacji przedsięwzięć gospodarczych bez uprzedniego przeprowadzania analiz potencjalnych korzyści i strat.
4. Utratę przez PIGB BIELIK zdolności samofinansowania i terminowego regulowania swoich zobowiązań, czego konsekwencją była konieczność wsparcia jednostki pożyczką udzieloną przez POMERANIĘ, a następnie włączenie BIELIKA w struktury tej jednostki.
5. Zawarcie przez Dyrektora BIELIKA Bogdana Kulkę dwóch umów kredytowych, w których:
 - a. bez zgody Ministra Sprawiedliwości ustanowił zabezpieczenie na majątku instytucji, czym naruszył § 16 ust. 5 statutu,
 - b. zawarł umowy samodzielnie, wbrew dyspozycji § 7 ust. 3 statutu, zgodnie z którą do skutecznego rozporządzenia prawem o wartości przekraczającej 10.000 euro lub gdy czynności mogą spowodować powstanie zobowiązania instytucji do świadczenia o wartości powyżej 10.000 euro wymagane jest współdziałanie co najmniej dwóch osób wymienionych w statucie, tj. dyrektora, zastępców dyrektora lub pełnomocników.
6. Niezapewnieniu funkcjonowania w BIELIKU adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, czym naruszono art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

1.3. Gospodarowanie powierzonym majątkiem

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie § 5 zarządzenia w sprawie utworzenia PIGB BIELIK, jednostka przejęła przysługujące gospodarstwu pomocniczemu przed ich przekształceniem należności, uprawnienia, zezwolenia i koncesje, obowiązki, środki pieniężne oraz rzeczowe składniki majątkowe inne niż nieruchomości.

Zgodnie z § 9 statutu PIGB została wyposażona w nieruchomości wskazane w załączniku do statutu (położone w Białymstoku, Czerwonym Borze i Kamińsku) oraz inne składniki aktywów trwałych i obrotowych, według bilansów zamknięcia przekształcanych gospodarstw pomocniczych.

Przekazywane PIGB mienie trzech z czterech gospodarstw pomocniczych zostało zinwentaryzowane na ostatni dzień działalności. Inwentaryzacji nie przeprowadzono w Gospodarstwie Pomocznym przy Zakładzie Karnym w Czerwonym Borze.

Zgodnie z odtworzonymi księgami rachunkowymi wartość przejętego mienia wyniosła 15.748,9 tys. zł, w tym:

- środki trwałe – 3.749,1 tys. zł,
 - zapasy – 2.880,9 tys. zł,
 - należności – 5.527,7 tys. zł,
 - środki pieniężne – 2.865,1 tys. zł.
- [Dowód: akta kontroli str. 109, 328-330]

Zasady zbywania środków trwałych zostały określone w rozdziale 4 statutu BIELIKA. Zabezpieczały one interes Skarbu Państwa poprzez konieczność uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości na: rozporządzanie nieruchomością oraz sprzedaż lub oddanie w najem lub dzierżawę aktywów trwałych instytucji o wartości jednostkowej przekraczającej 50.000 euro. W okresie funkcjonowania PIGB BIELIK nie zbywała mienia o takiej wartości.

[Dowód: akta kontroli str. 328-330]

Jednym z kierunków podjętych działań sanacyjnych wdrażanych w BIELIKU od marca 2013 r. była likwidacja nierentownych oddziałów i sprzedaż zbędnego majątku.

We wrześniu i październiku 2013 r. została wygaszona działalność Oddziału w Olsztynie (po którym mienie zostało zagospodarowane – zakwalifikowano do sprzedaży środki trwałe, zapasy i materiały na kwotę 12,9 tys. zł oraz wyroby gotowe o wartości 30 tys. zł, zwrócono wynajmowane pomieszczenia w Areszcie Śledczym w Olsztynie oraz przeniesiono działalność introligatorską do Czerwonego Boru) oraz działalność Oddziału w Białymstoku, którego mienia do końca października 2013 r. nie zagospodarowano (nie znaleziono chętnych do wydzierżawienia lub kupna linii produkcyjnej prefabrykatów budowlanych). Ponadto zaprzestano prowadzenia nierentownych działalności stolarni i ślusarni w Czerwonym Borze. W kwietniu 2013 r. została przeprowadzona inwentaryzacja środków trwałych, również pod kątem ich przydatności do prowadzonej działalności. Efektem inwentaryzacji było wystawienie na sprzedaż uznanych za zbędne środków trwałych. W wyniku przeprowadzonych w czerwcu i lipcu 2013 r. przetargów za kwotę 108.231 zł sprzedano 21 środków trwałych, z czego:

- 5 na kwotę 4.995 zł w Olsztynie (m.in. rusztowanie, barakowóz i przyczepka), z których tylko przyczepka nie była w pełni zamortyzowana (kwota amortyzacji wyniosła 1.437 zł, pozostało 2.413 zł),
- 7 na kwotę 66.130 zł w Kamińsku (m.in. prasa, tokarki i strugarka) - wszystkie sprzedane składniki były z grupy 4 i były całkowicie zamortyzowane,
- 5 na kwotę 14.716 zł w Białymstoku (m.in. samochód Star, spycharka, wózek podnośnikowy), z których wszystkie były całkowicie zamortyzowane,
- 4 na kwotę 22.390 zł w Czerwonym Borze. [Dowód: akta kontroli str. 328-333]

Badanie prawidłowości sprzedaży mienia przeprowadzono na przykładzie mienia zbytego w Czerwonym Borze. Zbytymi składnikami majątku trwałego były: autobus Jelcz, pojazd asenizacyjny Jelcz, wózek RAK i odciąg trocin. Sprzedaży dokonano zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe¹⁰. Ze sprzedaży uzyskano przychody w wysokości 22.390 zł, w tym za autobus Jelcz 8.610 zł (7 grupa rodzajowa wg KRŚT), odciąg trocin 1.500 zł (5 grupa), wózek RAK 4.900 zł (7 grupa), samochód asenizacyjny 7.380 zł (7 grupa). Wartość księgowa sprzedanych środków wynosiła 106.254 zł. Trzy z nich o łącznej wartości 97.128 zł były zamortyzowane w całości, zaś amortyzacja jednego (autobus Jelcz o wartości 9.125,59 zł) wyniosła 1.520,93 zł (pozostało 7.604,66 zł). [Dowód: akta kontroli str. 328-333]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie efektywność działalność PIGB BIELIK.

2. Współpraca instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim

2.1. Podstawy formalno-prawne współpracy instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim

Opis stanu faktycznego

Ogólne zasady współpracy pomiędzy PIGB, a organem założycielskim nie zostały określone. Warunki realizacji poszczególnych zadań były ustalane w zawieranych umowach i porozumieniach. [Dowód: akta kontroli str. 334]

2.2. Świadczenia instytucji gospodarki budżetowej na rzecz organu założycielskiego oraz wzajemne rozliczenia

Opis stanu faktycznego

Po utworzeniu, PIGB kontynuowało realizację trzech porozumień zawartych przez gospodarstwa pomocnicze z Centralnym Zarządem Służby Więziennej na dostawę:

- wyposażenia dla więźniów (m.in. piżamy, koce, ręczniki, prześcieradła i materace) – wartości zawartej na lata 2010-2014 umowy nie określono,

¹⁰ Dz. U. Nr 114 poz. 761

- składników umundurowania i wyposażenia polowego funkcjonariuszy Służby Więziennej (czapki, płaszcze, mundury i koszule) – wartości zawartej na lata 2010-2014 umowy nie określono.

Do 31 października 2013 r. zrealizowano dostawy wyposażenia i umundurowania na kwotę 20.570,9 tys. zł,

- papieru toaletowego dla jednostek organizacyjnych Służby Więziennej – wartość umowy określono na 1.362,3 tys. zł. Do 31 maja 2012 r. (wygaśnięcie porozumienia) zrealizowano dostawy na kwotę 640,6 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 335-341]

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia kontroli PIGB BIELIK zawarł z Ministerstwem Sprawiedliwości 11 umów dotyczących:

- wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej kompletnego remontu wewnątrz i wykonania nowych instalacji w budynkach należącym do Ministerstwa Sprawiedliwości – pięć umów o łącznej wartości 2.409,3 tys. zł (które na 31 października 2013 zrealizowano na kwotę 2.354,3 tys. zł),
- wykonania robót budowlanych i instalacyjnych w budynku Ministerstwa Sprawiedliwości – dwie umowy o łącznej wartości 1.105,6 tys. zł (zrealizowane w pełni),
- sprawowania nadzoru autorskiego nad realizacją remontu elewacji i dachu budynku Ministerstwa Sprawiedliwości – umowa o wartości 42,1 tys. zł (na dzień 31 października 2013 r. zrealizowana na kwotę 24,8 tys. zł),
- sprawowania nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi przy remoncie elewacji i dociepleniu ścian budynku należącego do Ministerstwa Sprawiedliwości – umowa o wartości 54,3 tys. zł (w trakcie realizacji),
- wgrania plików na dostarczone nośniki – dwie umowy o łącznej wartości 27,8 tys. zł (wykonane na zakontraktowaną kwotę).

Ponadto z Centralnym Zarządem Służby Więziennej została zawarta 17 września 2012 r. umowa na dostawę mebli biurowych (wartość umowy 17.539 zł), którą w pełni zrealizowano.

[Dowód: akta kontroli str. 342-424, 482]

Świadczenia były realizowane zgodnie z warunkami określonymi w umowach i porozumieniach (potwierdzeniem prawidłowości ich realizacji były opłacone przez zamawiającego faktury).

Ceny dostaw papieru toaletowego i mebli biurowych – dostaw przedmiotów powszechnego użytku, nie mających charakteru indywidualnego – nie odbiegały od cen rynkowych (plasowały się w dolnych zakresach cen rynkowych tych towarów). Poza dostawami umundurowania, wszystkie kontraktowane świadczenia zostały wykonane przez PIGB we własnym zakresie.

W odniesieniu do umów zawartych po 1 kwietnia 2013 roku, Dyrektor PIGB BIELIK Krzysztofa Swiboda wyjaśnił, że kalkulacja kosztów usług oparta była na ustaleniu struktury kosztu jednostkowego i analizie poniesionych kosztów w podobnych usługach (...).

W sytuacji, gdy obiorcami usług były Ministerstwo Sprawiedliwości i Centralny Zarząd Służby Więziennej „po ustaleniu kosztu usługi przeprowadzane były negocjacje.” Ustalane ceny były przeważnie niższe od proponowanych, jednak „zawierane umowy były korzystne dla BIELIKA. Zawarte umowy na dokumentację i roboty budowlane były niewielkie i nie przynosiły strat. Zysk BIELIK miał na umowach dużych – mundury i wyposażenie więźniów – przede wszystkim ze względu na skalę tych umów, a w mniejszym stopniu ze względu na cenę jednostkową (minimalny zysk na cenie jednostkowej). Dodatkowy efekt pojawiał się wraz z wydłużeniem serii produkcyjnej poprzez wzrost wydajności, skrócenie czasu poszczególnych operacji, a także niższymi cenami zakupu większych partii tkanin.”

[Dowód: akta kontroli str. 96-97, 248-251, 334]

2.3. Nadzór i kontrola organu założycielskiego nad instytucją gospodarki budżetowej

Dyrektor PIGB BIELIK Krzysztof Swiboda przedstawił pięć dokumentów poświadczających przeprowadzenie kontroli przez organ założycielski, reprezentowany przez Centralny Zarząd Służby Więziennej oraz korespondencję dotyczącą stwierdzonych w PIGB BIELIK nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej oraz zarządzania jednostką. Z dokumentów tych wynika, że:

1. Do września 2012 r. w PIGB BIELIK przeprowadzona była jedna kontrola – w październiku 2011 r. organ założycielski skontrolował efektywność działań podejmowanych w związku z organizacją instytucji gospodarki budżetowej oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji między oddziałami, a jednostką macierzystą. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.
[Dowód: akta kontroli str. 425-430]
2. Podczas kontroli przeprowadzonej w okresie od 3 września do 16 listopada 2012 r. w zakresie działalności finansowej i gospodarczej PIGB w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. (protokół kontroli z 20 grudnia 2012 r.) ujawniono, że księgi rachunkowe były prowadzone niezgodnie z wymogami określonymi w art. 24 ustawy o rachunkowości oraz że w sprawozdaniu finansowym za 2011 r. i sprawozdaniach kwartalnych przedstawiono dane, które nie wynikały z ksiąg rachunkowych. Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim ujęcia w ewidencji księgowej wszystkich operacji finansowych i gospodarczych, które wystąpiły od początku działalności instytucji oraz prowadzenia rachunkowości jednostki zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.
[Dowód: akta kontroli str. 431-439]
3. W celu weryfikacji dokumentacji księgowej, poprawy błędów oraz zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2011 r. ówczesny Dyrektor PIGB Bogdan Kulka zawarł 17 października 2012 r. umowę z Firmą Biegłych Rewidentów „Mazur i partnerzy” Sp. z o.o. z Białegostoku. Umowa pierwotnie dotyczyła weryfikacji ewidencji księgowej za I kwartał 2011 r., jednak później (dodatkowymi umowami) okres weryfikacji rozszerzono na cały 2011 r. Firma „Mazur i partnerzy” sporządziła bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w kapitale własnym PIGB oraz zestawienie obrotów i sald na koniec 2011 roku w dniu 4 czerwca 2013 r.
[Dowód: akta kontroli str. 87-95, 440-445]
4. W okresie od 20 grudnia 2012 r. do 22 lutego 2013 r. Dyrektor PIGB BIELIK Bogdan Kulka, na żądanie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przedstawiał informacje dotyczące weryfikacji ksiąg rachunkowych za rok 2011 i 2012. Zostały one ocenione jako „ogólnikowe i wyrywkowe”, nie pozwalające na stwierdzenie na jakim etapie są prace nad weryfikacją ewidencji księgowej.
[Dowód: akta kontroli str. 446-453]
5. W dniach 26 i 27 lutego 2013 r. funkcjonariusze Centralnego Zarządu Służby Więziennej przeprowadzili kontrolę podczas której ustalili, że do zakończenia kontroli nie zamknięto ksiąg rachunkowych za 2011 r. Ponadto Dyrektor PIGB samodzielnie, bez zgody Ministra Sprawiedliwości, zawarł umowy kredytowe z górnym limitem 4.500 tys. zł (kredyt w Banku Spółdzielczym w Łomży na 1.500 tys. zł oraz umowa kredytowa z Kredyt Bankiem w wysokości 3.000 tys. zł), ustanawiając jako ich zabezpieczenie hipoteki na majątku nieruchomym instytucji o wartości 4.550 tys. zł oraz wystawiając weksel własny in blanco, czym naruszył postanowienia § 7 ust. 3 i § 16 ust. 5 statutu.
Ustalenia kontroli stały się podstawą do złożenia przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zawiadomienia o popełnieniu przez Dyrektora PIGB Bogdana Kulkę przestępstwa z art. 297 § 1 kk i art. 77 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości oraz odwołania Dyrektora z dniem 25 marca 2013 r.
Według stanu na 31 października 2013 r. do spłaty kredytu w Banku Spółdzielczym pozostało 1.147 tys. zł (spłaty dokonywane był w miesięcznych ratach po 44 tys. zł), zaś linia kredytowa w Kredyt Banku (obecnie BZ WBK) wysokości 3 mln zł nie była wykorzystywana.
[Dowód: akta kontroli str. 325-327, 454-457]
6. Dyrektor PIGB BIELIK Krzysztof Swiboda na przełomie marca i kwietnia 2013 r. dokonał oceny kondycji ekonomicznej firmy, którą przekazał do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Z oceny tej wynika, że jednostka utraciła zdolność do terminowego regulowania zobowiązań, w tym m.in. z tytułu dostaw, zaciągniętych kredytów

i wynagrodzeń. Ponadto w PIGB od powstania nie były prowadzone księgi rachunkowe, a dane wykazywane w sprawozdaniach odbiegały od rzeczywistych.

[Dowód: akta kontroli str. 55-56, 65-68]

7. Z pisma Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do Ministra Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2013 r. wynika, że ze względu na bardzo trudną sytuację ekonomiczną PIGB BIELIK rozpoczęło planowanie działań naprawczych, zakładając ich przeprowadzenie w okresie do trzech miesięcy, „(...) aby wierzyciele nie skierowali swoich roszczeń na drogę egzekucyjną”.

W maju 2013 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej opracował i przekazał do dalszych prac legislacyjnych projekt połączenia PIGB BIELIK z POMERANIA.

[Dowód: akta kontroli str. 60-64, 458-460]

8. Stan prac nad weryfikacją i sanacją ewidencji księgowej BIELIKA był przedmiotem informacji składanych przez Dyrektora BIELIKA na ręce Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz dwóch kontroli przeprowadzonych w kwietniu i czerwcu 2013 r. przez Centralny Zarząd Służby Więziennej.

[Dowód: akta kontroli str. 65-74, 81-84, 98-99, 461-481, 483]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na przedstawianiu organowi założycielskiemu do końca I kwartału 2013 r. nieprawdziwego obrazu sytuacji ekonomicznej jednostki wynikającego z nierzetelnie opracowanych informacji o stanie BIELIKA.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przedstawianie organowi założycielskiemu w latach 2011-2012 i w I kwartale 2013 roku nieprawdziwych informacji o sytuacji ekonomicznej jednostki.

3. Realizacja przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej

3.1. Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Plany finansowe PIGB BIELIK były opracowywane na podstawie danych o przychodach i kosztach zrealizowanych w roku wcześniejszym oraz zadań przewidzianych do realizacji na dany rok i zatwierdzane przez Ministra Sprawiedliwości. Zmiany zatwierdzał Minister Sprawiedliwości na podstawie wniosków PIGB przekazywanych za pośrednictwem Centralnego Zarządu Służby Więziennej. We wnioskach szczegółowo uzasadniano każdą zmianę dotyczącą pozycji kosztów.

W planach finansowych uwzględniano wszystkie pozycje wskazane w art. 24 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 334]

Ze względu na brak rzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej nie było możliwe dokonanie oceny prawidłowości sporządzania i wykonywania planów finansowych. Z porównania pozycji planu (po zmianach) z danymi wynikającymi ze sporządzonych w 2013 r. sprawozdań finansowych i sprawozdań Rb-40 składanych w latach 2011-2012 (sporządzonych na podstawie nierzetelnej ewidencji księgowej) wynika, że:

- Zgodnie z odtworzonym w 2013 r. sprawozdaniem finansowym za 2011 r. osiągnięto przychody w wysokości 44.252,8 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach (45.409 tys. zł) oraz poniesiono koszty w wysokości 48.719,7 tys. zł, tj. 110,2% planu (44.219 tys. zł). Największe koszty wystąpiły w pozycjach *Materiały i energia* – 10.952 tys. zł oraz *Wynagrodzenia* – 9.248 tys. zł i stanowiły odpowiednio 23% i 19% kosztów ogółem.

Według złożonych sprawozdań Rb-40 za 2011 r. osiągnięto przychody w wysokości 46.478 tys. zł, tj. 102% planu po zmianach (45.409 tys. zł) oraz poniesiono koszty w wysokości 46.441 tys. zł, tj. 105% planu (44.219 tys. zł). Największe koszty wystąpiły w pozycjach *Materiały i energia* (8.826 tys. zł) oraz *Wynagrodzenia* (8.180 tys. zł) i stanowiły odpowiednio 19% i 18% kosztów ogółem.

- Zgodnie z odtworzonym w 2013 r. sprawozdaniem finansowym za 2012 r. osiągnięto przychody w wysokości 44.676,4 tys. zł, tj. 143,1% planu po zmianach (31.221 tys. zł)

oraz poniesiono koszty w wysokości 47.837 tys. zł, tj. 157,5% planu (30.378 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 882,7 tys. zł. Największe koszty wystąpiły w pozycjach *Materiały i energia* oraz *Wynagrodzenia* i stanowiły odpowiednio 24% (11.625,9 tys. zł) i 16% (7.629,8 tys. zł) kosztów ogółem.

Według sprawozdań Rb-40 sporządzonych za 2012 r. osiągnięto przychody w wysokości 34.517 tys. zł, tj. 111% planu po zmianach (31.221 tys. zł) oraz poniesiono koszty w wysokości 34.568 tys. zł, tj. 114% planu (30.378 tys. zł). W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 11.873 tys. zł. Największe koszty wystąpiły w pozycjach *Wynagrodzenia* (7.834 tys. zł) oraz *Materiały i energia* (7.162 tys. zł) i stanowiły odpowiednio 26% i 24% kosztów ogółem.

- Zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-40 za II kwartał 2013 r. w I półroczu 2013 r. zrealizowano przychody w wysokości 18.171 tys. zł, tj. 58% planu na 2013 r. (31.388 tys. zł) oraz poniesiono koszty w wysokości 19.375 tys. zł, tj. 64% planu na 2013 r. Największe koszty wystąpiły w pozycjach *Materiały i energia* – 3.672 tys. zł oraz *Wynagrodzenia* – 3.446 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 57-59, 85-86, 109-135, 484-500, 543-548]

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez organ założycielski w BIELIKU wynika, że dane wykazywane w sprawozdaniach Rb-40, Rb-N i Rb-Z w latach 2011 i 2012 nie wynikały z ewidencji księgowej. Sprawozdanie Rb-40 za II kwartał 2013 r. – ze względu na trwające prace nad weryfikacją i zamknięciem ksiąg rachunkowych za lata 2011-2012 – zostało sporządzone na podstawie zapisów z bufora systemu finansowo-księgowego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- sporządzaniu w latach 2011-2012 nierzetelnych sprawozdań Rb-40, w których wykazywano dane niewynikające z ewidencji księgowej, co stanowi naruszenie dyspozycji § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹ i za co, zgodnie z dyspozycją § 9 ust. 1 rozporządzenia, odpowiedzialność ponosi Dyrektor PIGB,
- sporządzaniu w latach 2011-2012 nierzetelnych sprawozdań Rb-N i Rb-Z, w których wykazywano dane niewynikające z ewidencji księgowej, co stanowi naruszenie dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 w związku z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹², za co odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 7 powołanego rozporządzenia.

3.2. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

Badanie prawidłowości udzielania zamówień publicznych przeprowadzone na próbie trzech postępowań o najwyższej wartości przedmiotu zamówienia i dotyczących:

- dostaw umundurowanie – efektem postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego było zawarcie umowy ramowej na kwotę 26.000 tys. zł,
- dostawy wyrobów tytoniowych do kantyn – efektem postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego było zawarcie umowy na kwotę 582,4 tys. zł,
- prac budowlanych przy remoncie kuchni w Areszcie Śledczym w Giżycku – efektem postępowania przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki było zawarcie 23 sierpnia 2013 r. umowy na kwotę 391,4 tys. zł.

wykazało, że zamówień udzielono prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³.

Na dzień 30 października 2013 r. wydatkowano w związku z realizacją umowy na dostawy umundurowania 19.595.095 zł, a na dostawy tytoniu 483.097 zł. Umowa na prace budowlane w Areszcie Śledczym w Giżycku na dzień 31 października 2013 r. była w trakcie realizacji (nie opłacono żadnych faktur).

[Dowód: akta kontroli str. 501-542]

¹¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103.

¹² Dz. U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 907.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ze względu na brak rzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej nie było możliwe dokonanie oceny prawidłowości sporządzania i wykonania planów finansowych PIGB BIELIK. Negatywnie natomiast ocenia prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-40, Rb-Z i Rb-N. NIK nie wnosi uwag do prawidłowości udzielania zamówień publicznych przez PIGB BIELIK.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Z uwagi na zakończenie działalności PIGB BIELIK z dniem 31 października 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych oraz przekazuje niniejsze wystąpienie Dyrektorowi Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA.

V. Pozostałe informacje

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 26 listopada 2013 r.

Kontroler
Tomasz Suchowierski
Główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa