



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4100-001-05/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie wykonania planu finansowego Aresztu Śledczego w Suwałkach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89508 z dnia 8.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Areszt Śledczy w Suwałkach, 16-400 Suwałki, ul. Wojska Polskiego nr 29
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożenna Mazurkiewicz – dyrektor Aresztu Śledczego w Suwałkach (dowód: akta kontroli str. 114)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie w 2013 r. planu finansowego Aresztu Śledczego w Suwałkach.

Podstawą oceny pozytywnej jest prawidłowe wydatkowanie środków oraz rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym i w zakresie operacji finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zaciągnięciu w trakcie roku zobowiązań wymagalnych, przekraczających o 70,4 tys. zł obowiązujący plan finansowy,
- przeznaczeniu 7,9 tys. zł za świadczenia medyczne wykonane na rzecz osób osadzonych z naruszeniem postanowień § 6 ust 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2011 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej²,
- ujęciu wydatków w kwocie 5,5 tys. zł w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, co miało wpływ na prawidłowość danych zaprezentowanych w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- nieokreśleniu w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości dolnej (granicznej) wartości środków trwałych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Białymstoku (dalej: „OISW”), na podstawie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, ustalił projekt planu finansowego³ Aresztu Śledczego w Suwałkach (dalej: „Areszt”) na 2013 r. Wysokość wydatków ustalono w nim na 16.476,2 tys. zł, tj. na kwotę o 891,4 tys. zł (o 5,1%) niższą od wykonania w 2012 r. Projekt ten ustalono po otrzymaniu propozycji przygotowanej przez Dyrektora Aresztu. Dyrektor OISW zmniejszył jednak zaproponowaną przez Dyrektora Aresztu wysokość wydatków na zakupy materiałów i wyposażenia z 570 tys. zł do 302 tys. zł, energii z 950 tys. zł do 874 tys. zł i usług z 380 tys. zł do 320 tys. zł.

Planem finansowym, opracowanym na podstawie ustawy budżetowej, wydatki na 2013 r. ustalono na 16.814,6 tys. zł, tj. w wysokości o 553 tys. zł (o 3,2%) niższej od zrealizowanych w roku poprzednim. W trakcie roku zwiększono je do 18.100,1 tys. zł,

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

² Dz. U. Nr 225, poz. 1355.

³ W dniu 26.11.2012 r.

tj. do kwoty o 732,5 tys. zł (o 4,2%) wyższej do wykonania w 2012 r., przede wszystkim z uwagi na wypłaty podwyższonych uposażeń funkcjonariuszy, na które zaplanowano o 866,9 tys. zł (o 8,8%) więcej. Mniejsze wydatki od zrealizowanych w 2012 r. zaplanowano w 16 paragrafach klasyfikacji budżetowej, w tym głównie przeznaczone na wypłaty pozostałych należności funkcjonariuszy⁴ (o 311,4 tys. zł, tj. o 87,7%) i zakupy usług remontowych (o 32 tys. zł, tj. o 27,8%). (dowód: akta kontroli str. 3-16 i 88-91)

W związku ze zmianą ustawy budżetowej na 2013 r.⁵, planowane wydatki Aresztu zmniejszono o 29,5 tys. zł, w § 4010 klasyfikacji budżetowej „Wynagrodzenia osobowe”. Zmiana ta nie miała wpływu na bieżące funkcjonowanie Aresztu. Dotyczyła ona zmniejszenia liczby odpłatnie zatrudnionych osadzonych (z 39 osób do 30 osób) i zwiększenia liczby osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie (z 12 osób do 18 osób).

(dowód: akta kontroli str. 4 i 98)

W trakcie roku Areszt do Dyrektora OISW złożył 11 wniosków o przeniesienie pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej wydatków w łącznej kwocie 213,5 tys. zł (per saldo). Wnioski wynikały z potrzeby zapewnienia pełnej realizacji zadań Aresztu, określonych art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁶ i zostały uwzględnione. Przeniesienia wydatków przyczyniły się jednak do powstania zobowiązań wymagalnych, co opisano w pkt. 2. niniejszego wystąpienia (w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 24-25, 232, 256-277 i 334-388)

W 2013 r. plan wydatków Aresztu zwiększono o 1.285,5 tys. zł, w tym o 985,7 tys. zł ze środków pochodzących z dwóch rezerw celowych, które wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na:

- sfinansowanie skutków podwyżek wynagrodzeń funkcjonariuszy od 1 października 2012 r., wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej⁷ (914,9 tys. zł z 915,3 tys. zł otrzymanych),
- spłatę zobowiązań wymagalnych (70,4 tys. zł), co szczegółowo przedstawiono w pkt. 2. niniejszego wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 65 i 88-91)

Wszystkie zmiany planu finansowego ujęto w ewidencji pozabilansowej, prowadzonej na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”, a w okresach kwartalnych odnotowano je na koncie 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”, zgodnie z zasadami ustalonymi przez dyrektora OISW.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 17-18)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie wydatków budżetowych.

2. Realizacja wydatków budżetowych

2.1. Wydatki ogółem i zobowiązania

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. wydatki Aresztu wyniosły 18.099,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (18.100,1 tys. zł) i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 731,5 tys. zł (o 4,2%). Niewykorzystane środki w kwocie 1 tys. zł terminowo zwrócono do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 88-91 i 99-100)

⁴ Głównie odprawy wypłacane funkcjonariuszom odchodzącym ze służby. W 2012 r. wypłacono dziesięć odpraw, w tym dziewięciu odchodzącym na zaopatrzenie emerytalne, a w 2013 r. – czterem funkcjonariuszom, bez zaopatrzenia emerytalnego.

⁵ Ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 173

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1184, dalej zwane rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2012 r.

Zobowiązania Aresztu na koniec 2013 r. wyniosły 366,4 tys. zł i w porównaniu do stanu z końca 2012 r. zwiększyły się o 1,0% (o 3,6 tys. zł). Dotyczyły one głównie zakupu energii (115,7 tys. zł), środków żywności (97,8 tys. zł) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (34,5 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły (wystąpiły one natomiast w ciągu roku, co opisano w pkt. 2. niniejszego wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).
(dowód: akta kontroli str. 88-91 i 201-204)

2.2. Wydatki bieżące

Opis stanu
faktycznego

Wydatki bieżące zrealizowano w zaplanowanej wysokości 18.078,6 tys. zł, stanowiącej 105% wydatków zrealizowanych w 2012 r. (17.209,1 tys. zł). Środki wykorzystano głównie na wypłatę uposażeń funkcjonariuszy i wynagrodzeń pracowników cywilnych oraz osób osadzonych wraz z pochodnymi, na co w 2013 r. przeznaczono 14.887,7 tys. zł, tj. o 5,8% więcej niż w 2012 r. (14.076,3 tys. zł). Wyższe wykonanie w stosunku do roku poprzedniego wynikało przede wszystkim ze zwiększenia o 866,5 tys. zł (o 8,8%) wydatków na uposażenia funkcjonariuszy.
(dowód: akta kontroli str. 5-7 i 88-91)

W 2013 r. w Areszcie służbę pełniło 228 funkcjonariuszy, tj. o jedną osobę mniej niż w 2012 r. Na wypłatę uposażeń i nagród rocznych przeznaczono 11.525,7 tys. zł, tj. o 8,6% więcej niż w 2012 r. (10.615,6 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto funkcjonariusza w 2013 r. wynosiło 3.878,38 zł i było wyższe o 327,37 zł (o 9,2%) niż w 2012 r. Wzrost wynagrodzeń wynikał z podwyżek wypłaconych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2012 r. W analizowanym okresie zmniejszyła się także liczba pracowników cywilnych z 15 do 14 osób (liczba etatów nie uległa zmianie i wynosiła 12), na wynagrodzenia i dodatkowe wynagrodzenia roczne których w 2013 r. przeznaczono 521 tys. zł, tj. o 1,8% więcej niż w 2012 r. (511,7 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tej grupie pracowników wzrosło z 3.119 zł w 2012 r. do 3.224 zł w 2013 r. i wynikało ze zmniejszenia zatrudnienia.
(dowód: akta kontroli str. 65 i 92-97)

Na wydatki bieżące pozapłacowe wydatkowano 3.190,9 tys. zł, tj. o 0,6 tys. zł mniej od kwoty zaplanowanej i o 1,9% więcej od wydatków zrealizowanych w 2012 r. (3.132,9 tys. zł). Najwięcej środków przeznaczono na zakup artykułów żywnościowych (1.117,2 tys. zł), zakup energii (868,9 tys. zł) oraz zakup materiałów i wyposażenia (409,7 tys. zł).
(dowód: akta kontroli str. 6-7 i 88-91)

Analiza wydatków w kwocie 2.443,1 tys. zł (14 % wydatków bieżących) wykazała, że:

- a) skalkulowano je w oparciu o koszty utrzymania bazy lokalowej, jej eksploatacji oraz wydatki na zakupy niezbędnych towarów i usług,
- b) dokonano ich w sposób oszczędny, kontynuując prowadzone od kilku lat działania zmierzające do zmniejszenia kosztów funkcjonowania Aresztu (m.in. zmodernizowano oświetlenie zewnętrzne, zainstalowano urządzenia zmniejszające zużycie wody bieżącej oraz energii cieplnej), co spowodowało obniżenie o 13,7 tys. zł wydatków poniesionych w 2013 r. na zakup energii elektrycznej i cieplnej,
- c) zrealizowano do wysokości ustalonej planem finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 10 i 233-246)

2.3. Wydatki majątkowe

Opis stanu
faktycznego

Na wydatki majątkowe zaplanowano 20,5 tys. zł. Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na zakup odśnieżarki spalinyowej (6,6 tys. zł) i autoklawu medycznego (13,9 tys. zł). Oba urządzenia prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych i przekazano do użytkowania niezwłocznie po nabyciu.
(dowód: akta kontroli str. 7 i 21)

2.4. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Areszt udzielił 16 zamówień, o łącznej wartości 1.526,8 tys. zł, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Analiza pięciu postępowań⁹ o łącznej wartości 1.028,1 tys. zł (67,3% wartości udzielonych zamówień) wykazała, że dokonano ich po przeprowadzonych przetargach nieograniczonych¹⁰, zgodnie z przepisami powołanej ustawy i rzetelnie udokumentowano. Z wyłonionymi dostawcami towarów i usług zawarto pisemne umowy, odpowiadające wymogom ustawowym. Systematycznie oceniano też realizację udzielonych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 32-64, 176 i 306-309)

W dniu 26 lutego 2014 r. rzetelnie i według wzoru – określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania¹¹ – sporządzono sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

(dowód: akta kontroli str. 150-154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie roku zaciągnięto zobowiązania wymagalne, przekraczające o 70,4 tys. zł obowiązujący plan finansowy. Dotyczyły one opłat za zużycie energii cieplnej i wody oraz odprowadzania ścieków komunalnych z terenu Aresztu (46,3 tys. zł w § 4260 klasyfikacji budżetowej), środków żywności zakupionych od 13 listopada do 16 grudnia 2013 r. (19,5 tys. zł w § 4220) oraz usług pralniczych wykonanych w listopadzie 2013 r. (4,6 tys. zł w § 4300). Było to niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 1 pkt. 3, art. 46 ust. 1 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² (dalej: „uofp”). Zobowiązania te opłacono ze środków rezerwy celowej, otrzymanej 31 grudnia 2013 r. na ten cel. Przyczyną zaciągnięcia zobowiązań wymagalnych było:
 - a) zaplanowanie na zakup usług pozostałych środków w wysokości 315 tys. zł, tj. znacznie niższych od wykonania w 2012 r. (343,3 tys. zł), z uwagi na nieuwzględnienie przez OISW propozycji Aresztu o ustalenie tych wydatków w kwocie 380 tys. zł¹³,
 - b) dokonane (na wniosek Aresztu) w trakcie roku zmniejszenia planowanych wydatków na zakup żywności i energii¹⁴ (odpowiednio o 110,1 tys. zł i 84,2 tys. zł) i przeniesienia ich głównie na zakup materiałów i wyposażenia (84,1 tys. zł) oraz krajowe podróże służbowe (30 tys. zł),
 - c) udzielanie zamówień na środki żywności przez dwóch funkcjonariuszy Działu Kwatermistrzowskiego, którzy nie dysponowali informacjami o wysokości wydatków zaplanowanych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 3, 22-26, 177-200, 247-261, 274-276, 302-303 i 334-338)

Dyrektor Aresztu wyjaśniła, że zmiany w planie wydatków wynikały „z potrzeby zabezpieczenia, w trakcie roku, środków na innego rodzaju wydatki bieżące”, w tym w szczególności na zakup materiałów (§ 4210 klasyfikacji budżetowej), które oszacowano na 570 tys. zł, a zaplanowano w kwocie 308,1 tys. zł, co spowodowało „nieuwzględnienie realnych potrzeb jednostki w tym zakresie”. Kierownik Działu Kwatermistrzowskiego wyjaśnił, że zamawianie środków żywności powierzono funkcjonariuszom odpowiedzialnym za całokształt spraw związanych z żywieniem osadzonych. Zobowiązano ich do dokonywania zamówień w sposób racjonalny,

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

⁹ Na dostawę chleba i bułki tartej (198,8 tys. zł), warzyw świeżych i kwaszonych (152,7 tys. zł), wędlin wieprzowych (126,4 tys. zł), wędlin drobiowych oraz mięsa drobiowego i wieprzowego (451,6 tys. zł), na usługi prania (98,6 tys. zł).

¹⁰ W 2013 r. w Areszcie nie została powołana komisja przetargowa (z uwagi na przepisy art. 19 ust. 1 i art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych). Postępowania przeprowadzali wyznaczeni funkcjonariusze i pracownicy cywilni.

¹¹ Dz. U. z 2013r., poz. 1530.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹³ W 2013 r. na ten cel wydatkowano 347,1 tys. zł.

¹⁴ Wysokość wydatków poniesionych w 2013 r. na zakup artykułów żywnościowych (1.117,2 tys. zł) była zbliżona do poniesionych w 2012 r. (1.118,5 tys. zł); na zakup energii w 2013 r. wydatkowano 868,9 tys. zł, tj. o 11,4 tys. zł więcej niż w roku poprzednim (857,5 tys. zł).

bez zbędnych zapasów magazynowych. Nie poinformowano ich o planie wydatków na ten cel, gdyż odpowiedzialność i nadzór nad wydatkowaniem środków budżetowych sprawował osobiście kierownik Działu Kwatermistrzowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 232 i 304-305)

2. Wydatkowano 7,9 tys. zł na opłacenie świadczeń opieki zdrowotnej wykonanych na rzecz osadzonych, nieposiadających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, w tym:

- 0,4 tys. zł przeznaczono na opłacenie świadczeń wykonanych przez świadczeniodawcę, który nie wskazał sposobu ustalenia ceny poszczególnych świadczeń,
- 7,5 tys. zł wydatkowano bez uzyskania od dyrektora Podlaskiego Oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia potwierdzenia prawidłowości ustalenia ceny świadczeń¹⁵.

Naruszono w ten sposób postanowienia § 6 ust 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej, zobowiązujące świadczeniodawców do złożenia oświadczenia potwierdzającego sposób ustalenia ceny za udzielone świadczenie opieki zdrowotnej oraz wymagające uzyskania od dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia potwierdzenia prawidłowości ustalenia ceny świadczeń, w sytuacji gdy ustalono je w oparciu o postanowienia § 6 ust. 4 pkt. 11 lit. a i c powołanego rozporządzenia, tj. w wysokości najniższej ceny przewidzianej w umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawieranych przez dany oddział wojewódzki Funduszu dla danego świadczenia opieki zdrowotnej albo w wysokości ceny świadczenia udzielonego przez szpitalne oddziały ratunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 122-137 i 339-396)

Główny księgowy Aresztu wyjaśnił, że „nie zauważył” wad oświadczeń dołączonych do faktur wystawionych za wykonanie tych usług lub uznał, że są prawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 215-216)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2012 r. 19 funkcjonariuszom Aresztu odmówiono wypłaty:

- 30,6 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby środkami komunikacji autobusowej, przysługujących na podstawie art. 183 ustawy o służbie więziennej¹⁶,
- 48 tys. zł pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, wynikającej z art. 184 powołanej ustawy.

Odmów dokonano kierując się wytycznymi Dyrektora Centralnego Zarządu Służby Więziennej („CZSW”). Wynikało z nich, że wykupienie przez CZSW wszystkim funkcjonariuszom Służby Więziennej ulg w przejazdach kolejowych stanowi wypełnienie obowiązku ustawowego, nawet w przypadku, gdy funkcjonariusz nie ma możliwości dojazdu do miejsca pełnienia służby środkami komunikacji kolejowej z powodu braku połączeń. Z kolei rozpatrzenie wniosków o wypłatę pomocy na uzyskanie lokalu mieszkalnego miało być wstrzymane do czasu zapewnienia w planie finansowym środków na ten cel.

¹⁵ Świadczeniodawca w rozliczeniu oświadczył, że nie ma podpisanej umowy z NFZ i ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz, że ceny świadczeń ustalił zgodnie z § 3 ust. 4 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni (Dz. U. Nr 281, poz. 2789), które obowiązywało do 29 lutego 2008 r. Zgodnie z powołanym przepisem cena ta mogła być zatem ustalona na poziomie najniższej ceny przewidzianej w umowach zawieranych przez NFZ dla danego rodzaju świadczenia albo najniższej ceny świadczenia ustalonej samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej na terenie danego oddziału wojewódzkiego NFZ bądź ceny świadczenia udzielonego przez stację pogotowia ratunkowego lub ratownictwa medycznego. Z wyjaśnień Głównego Księgowego wynika też, że ceny, wg. których świadczeniodawca wykonywał badania były zgodne z cennikiem dołączonym do umowy z nim zawartej. Sporządzenie cennika nie wynika jednak z umowy i okazanej dokumentacji (dowód: akta kontroli str. 122-137, 216, 339-396).

¹⁶ Przepis uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r.

W konsekwencji funkcjonariuszom przyznano świadczenia w drodze postępowań sądowych, zaś Areszt uiścił w 2013 r. zasądzone odsetki za zwłokę (3,1 tys. zł) i koszty zastępstwa procesowego (9,1 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 156, 284-300 i 310-333)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację wydatków Aresztu.

3. Realizacja wydatków z budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Areszt z budżetu środków europejskich wykorzystał 116,5 tys. zł, tj. o 2,8 tys. zł mniej od kwoty zaplanowanej i o 40,7 tys. zł więcej niż wykorzystano w 2012 r. (75,8 tys. zł).

W 2013 r. kontynuowano, rozpoczęty w 2008 r., cykl szkoleniowo-aktywizujący, służący podniesieniu kwalifikacji zawodowych osób pozbawionych wolności oraz przygotowaniu ich do powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. Na realizację projektu wykorzystano w 2013 r. 96,7 tys. zł, przeznaczając je na zatrudnienie pracownika obsługi oraz zorganizowanie kursów szkoleniowych. W ich wyniku, w 2013 r. 72 osoby osadzone uzyskały kwalifikacje w czterech zawodach oraz przeszkolenie ułatwiające powrót na rynek pracy.

Przystąpiono także do realizacji trzech innych projektów, które mają na celu podniesienie umiejętności i kwalifikacji funkcjonariuszy Służby Więziennej, w ramach programu „Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych”, finansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014. Na ich realizację wykorzystano 19,7 tys. zł, tj. o 2,7 tys. zł mniej niż zaplanowano, przede wszystkim z powodu niezorganizowania szkolenia dotyczącego wykonywania badania ekg i szczepień ochronnych. W wyniku realizacji projektów, czterech dowódców zmian wzięło udział w szkoleniu z zakresu udzielania pierwszej pomocy, a ośmiu funkcjonariuszy rozpoczęło szkolenia językowe i podnoszące kwalifikacje zawodowe. Na potrzeby Aresztu zakupiono też dwa pakiety edukacyjne. (dowód: akta kontroli str. 66-68 i 72-74)

Areszt nie składał zleceń płatności. Środki finansowe gromadzono na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w Narodowym Banku Polskim. Środki finansowe otrzymywano w wielkościach zapotrzebowanych, wynikających z faktycznych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 68)

Planowane i zrealizowane wydatki zaewidencjonowano zgodnie z wymogami § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁷. Wydatki zrealizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki spełniały wymogi kwalifikowania wydatków, ustalone przez Ministra Rozwoju Regionalnego, a zrealizowane w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego – regulacje norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i wytyczne CZSW. (dowód: akta kontroli str. 67-68)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wydatków z budżetu środków europejskich.

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

Areszt prowadził księgi rachunkowe w oparciu o dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, która na ogół odpowiadała wymogom art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ (odstępstwa przedstawiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). (dowód: akta kontroli str. 27-30 i 278-283)

¹⁷ Dz. U. Nr. 241, poz. 1616.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

Księgi rachunkowe Aresztu prowadzono w formie elektronicznej, przy wykorzystaniu programu ZIPPEN, w wersji 22.01. Przeprowadzony przegląd analityczny ksiąg rachunkowych wykazał, że dowody księgowe ujmowano we właściwych okresach księgowania, zachowano ciągłość zapisów w dzienniku oraz na kontach rozrachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 31 i 217-218)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu rachunkowego zapisów konta 201 (strona Ma), dotyczących wydatków zrealizowanych w 2013 r. i w styczniu 2014 r. (dotyczących 2013 r.), do zbadania wybrano 177 dowodów księgowych, w tym 140 dowodów (na kwotę 675 tys. zł) z zastosowaniem metody monetarnej¹⁹ i 39 dowodów (na kwotę 140,1 tys. zł) dobranych w sposób celowy, w tym 7 dowodów (na kwotę 96,7 tys. zł) dotyczących wydatków z budżetu środków europejskich. Analizowane transakcje zostały zarejestrowane w księgach rachunkowych, a wynikające z nich zobowiązania uregulowane. Potwierdzenia istnienia zbadanych transakcji dokonali upoważnieni pracownicy i funkcjonariusze Aresztu. Przed zaksięgowaniem dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zadekretowane, zweryfikowane przez głównego księgowego i zaakceptowane przez Dyrektora Aresztu.

(dowód: akta kontroli str. 66-68, 72, 217-218 i 222-223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Szesnaście dowodów księgowych, wystawionych od 10 maja do 21 sierpnia 2013 r. za zakup wody mineralnej, wydanej funkcjonariuszom Aresztu, opłacono kwotą 5,5 tys. zł z § 4210 klasyfikacji budżetowej „Zakup materiałów i wyposażenia”, zamiast z § 3020 „Wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń”²⁰. Dokonanie wydatku z niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 2 uofp, zobowiązującego do klasyfikowania wydatków do określonego rodzaju paragrafu, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Miało też wpływ na dane zaprezentowane w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

Główny księgowy Aresztu, który dokonał powyższej kwalifikacji wydatków wyjaśnił, że błędnie uznał wodę mineralną za materiał zakupiony na potrzeby Aresztu.

(dowód: akta kontroli str. 86, 138-141 i 146-149)

2. W dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości nie ustalono dolnej (granicznej) wartości środków trwałych, co – jak wyjaśnił Dyrektor Aresztu – spowodowane było jego błędnym założeniem, iż kwota ta wynika wprost z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 Polskiej²¹. Przepisy przywołanego rozporządzenia nie określają jednak dolnej (granicznej) wartości środków trwałych, a wskazują, że jednostka może przyjąć stawki określone w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez dysponenta części budżetowej (§ 6 ust. 2 rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 144-145 i 278-283)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, ich zgodność z zasadami rachunkowości,

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁰ Załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.).

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na tę ocenę.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Aresztu za 2013 r.:

- o stanie środków na rachunku bankowym 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 (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sporządzone za IV kwartał 2013 r. sprawozdania w zakresie operacji finansowych według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.:

- Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

Sprawozdania sporządzono:

- a) w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²², z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³ i z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁴,
- b) w oparciu o dane ujęte w ewidencji księgowej Aresztu,
- c) prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. (dowód: akta kontroli str. 224-230)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ewidencji księgowej § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” ujęto 5,5 tys. zł wydatków poniesionych na zakup wody na potrzeby funkcjonariuszy Aresztu, chociaż powinny być one zaksięgowane do § 3020 „Wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń”, co szczegółowo przedstawiono w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego. Taki sposób zakwalifikowania wydatków miał wpływ na prawidłowość danych zaprezentowanych w miesięcznych i rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. (dowód: akta kontroli str. 86, 146-149)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie rzetelność i terminowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

²² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²³ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Zaciąganie zobowiązań finansowych do wysokości wydatków ustalonych planem finansowym.
2. Opłacanie usług zdrowotnych świadczonych osadzonemu, nieposiadającym uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, po otrzymaniu właściwych dokumentów od świadczeniodawców.
3. Ustalenie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości dolnej (granicznej) wartości środków trwałych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 28 marca 2014 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.