

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 17 lutego 2014 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-01/2013

P/13/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/037 – Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86531 z dnia 18.09.2013 r.; 2. Agnieszka Solecka, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 86538 z dnia 27.09.2013 r.; 3. Jacek Żmurko, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 88825 z dnia 8.11.2013 r.; 4. Maria Mieszalska, inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 88828 z dnia 18.11.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej Baltica ul. Kurkowa 12, 80-803 Gdańsk (dalej: „BIGB”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Januszewski, Dyrektor BIGB (dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ funkcjonowanie BIGB w zbadanym zakresie, w latach 2011-2013 (I półrocze).

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- prawidłowe realizowanie przez BIGB zadań publicznych, polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych;
- prawidłowe wprowadzenie bilansu otwarcia w księgach rachunkowych BIGB (po przekształceniu z państwowych gospodarstw pomocniczych);
- sporządzenie kompletnych i zawierających wszystkie elementy określone w ustawie o rachunkowości sprawozdań finansowych;
- prawidłowe gospodarowanie powierzonym majątkiem, w tym umieszczanie wolnych środków pieniężnych na oprocentowanych lokatach bankowych,
- przestrzeganie zasad współpracy z organem założycielskim.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewłaściwym ujęciu w ewidencji księgowej otrzymanych dotacji w łącznej wysokości 1.528 tys. zł;
- przeznaczeniem przychodów z przejętych gospodarstw pomocniczych na pokrycie kosztów działalności BIGB w 2012 r.;
- przekroczeniu, w planie finansowym, planu kosztów w poszczególnych pozycjach w 2011 r. łącznie o 23.718 tys. zł, w 2012 r. o 31.482 tys. zł oraz w 2013 r. o 4.323 tys. zł,

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

- nie ustalaniu należności pieniężnych w postaci odsetek od nieuregulowanych terminowo należności przez kontrahentów;
- w jednym przypadku nierzetelnym skalkulowaniu ceny zamówienia tj. nie w pełni uwzględniając ryzyko dokonania napraw w ramach udzielonej gwarancji;
- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdań budżetowych Rb-40 w badanym okresie;
- sporządzeniu sprawozdań budżetowych Rb-40 na podstawie nieutrwalonych zapisów;
- prowadzeniu ksiąg rachunkowych w sposób niezgodny z art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- nieterminowym regulowaniu zobowiązań BIGB łącznie w 87 z 502 (tj. 17,3%) przypadków badanych płatności w zakresie zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność instytucji gospodarki budżetowej

1.1. Organizacja instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

BIGB działała na podstawie Statutu² nadanego przez Ministra Sprawiedliwości, wykonującego funkcję organu założycielskiego oraz regulaminu organizacyjnego³ nadanego przez Dyrektora BIGB. Utworzono ją poprzez przekształcenie z czterech⁴ gospodarstw pomocniczych. Statut BIGB zawierał wszystkie elementy określone w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”). Zakres podstawowej działalności gospodarczej BIGB określono we wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) oraz Statucie. BIGB nie prowadziła działalności innej niż wymieniana w ww. dokumentach. W Statucie określono zasady gospodarki finansowej, w tym możliwości tworzenia funduszy innych niż fundusz instytucji gospodarki budżetowej, zasady zbywania środków trwałych, określenie organu zatwierdzającego sprawozdanie finansowe, zasady podziału zysku, możliwości zaciągania kredytów i pożyczek.

W BIGB nie uregulowano zasad prowadzenia likwidacji instytucji gospodarki budżetowej, zasad pokrycia straty, zakresu informacji prezentowanych w sprawozdaniu z działalności oraz organu zatwierdzającego to sprawozdanie.

W BIGB opracowano procedury⁶ systemu kontroli zarządczej, Dyrektor BIGB sporządzał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej⁷ za lata 2011 i 2012. Ponadto w ramach realizacji ww. procedur corocznie opracowywano plany działalności BIGB na poszczególne lata, plany kontroli wewnętrznych wraz z rozliczeniem ich realizacji oraz coroczną analizę ryzyka.

(dowód: akta kontroli str.10-87; 2057-2068)

W badanym okresie BIGB nie przysyłała do organu założycielskiego sprawozdań z wykonania planu działalności i oświadczeń o stanie kontroli wewnętrznej⁸. Dyrektor wyjaśnił, iż BIGB nie została wskazana w komunikacie nr 1/11/DB Ministra

² Określonych w zarządzeniu nr 215/10/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 13, poz. 156), zwanym dalej „zarządzeniem nr 215/10/CZSW”, statucie jednostki oraz w sześciu podpisanych umowach.

³ Zarządzenia Dyrektora BIGB nr 2/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r.

⁴ Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Gdańsku, Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Bydgoszczy, Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Kamym we Włocławku i Gospodarstwa Pomocniczego przy Zakładzie Kamym w Potulicach.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Zarządzeniem nr 06 z dnia 26 stycznia 2011 r.

⁷ Zgodnie z art. 70 ust. 4 ustawy o finansach publicznych minister kierujący działem może zobowiązać kierownika jednostki w dziale m.in. do składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki.

⁸ Organ założycielski nie zobowiązał BIGB do ich składania

Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej, jako jednostka do tego zobligowana, co jego zdaniem zwalniało BIGB z ww. obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 2132)

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

1.2. Efektywność działalności instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

1.2.1 W wyniku analizy sprawozdań finansowych, poprzedzonej sprawdzeniem prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych wybranych operacji gospodarczych dotyczących wprowadzenia bilansu otwarcia, naliczenia i zaksięgowania kosztów amortyzacji, otrzymanych środków pieniężnych, zapasów oraz rozliczenia wyniku finansowego, ustalono że:

a) bilans otwarcia w księgach BIGB był zgodny z bilansem zamknięcia czterech⁹ jednostek państwowych gospodarstw pomocniczych wchodzących w wyniku przekształcenia w jego skład. Na dzień bilansowy¹⁰ nie występowały żadne wzajemne należności i zobowiązania, pomiędzy przekształconymi gospodarstwami, jak również nie było majątku niepodlegającego przejęciu przez BIGB;

(dowód: akta kontroli str. 88-136)

b) koszty amortyzacji, po przekształceniu państwowych gospodarstw pomocniczych w instytucję gospodarki budżetowej, naliczono poprzez systematyczne planowanie rozłożenia wartości początkowej na ustalony okres amortyzacji, tj. zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ (dalej: „ustawa o rachunkowości”). BIGB przejęła środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, od których dokonywano odpisów amortyzacyjnych, w gospodarstwach pomocniczych, co zdaniem Dyrektora było powodem, iż na tej samej zasadzie kontynuowano ich naliczanie w BIGB, dokonując zapisów w księgach po stronie Wn „Koszty amortyzacji” i po stronie Ma „Umorzenie”;

(dowód: akta kontroli str. 137, 144-151; 1953-1955; 2115-2131)

Koszty amortyzacji, dokonywane przez BIGB od wartości początkowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, przejętych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych, według interpretacji indywidualnej Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy¹², nie stanowią kosztów uzyskania przychodów na mocy art. 16 ust 1 pkt 63 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹³ (dalej: „ustawa o podatku dochodowym”).

(dowód: akta kontroli str. 138-143)

c) w badanym okresie BIGB rozliczyła dwie dotacje:

- otrzymaną w 2012 r. na ulepszenie środków trwałych w oddziale w Bydgoszczy, w wysokości 1.448 tys. zł;
- otrzymaną w 2010 r. na dofinansowanie zakupu środka trwałego dla gospodarstwa pomocniczego przy zakładzie karnym we Włocławku, w wysokości 80 tys. zł. (decyzją Dyrektora Generalnego Służby Więziennej uzyskano prolongatę terminu rozliczenia dotacji do 2011 r.);

⁹ Gospodarstwo Pomocnicze Zakład Remontowo-Budowlany przy Areszcie Śledczym w Gdańsku, Gospodarstwo Pomocnicze Zakład Remontowo-Budowlany przy Areszcie Śledczym w Bydgoszczy, Gospodarstwo Pomocnicze przy Zakładzie Karnym w Potulicach i Gospodarstwo Pomocnicze Zakład Produkcyjny przy Zakładzie Karnym we Włocławku.

¹⁰ Na dzień 29.12.2010 r.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹² Pismo Znak ITB3/423-619/11/MT z dnia 2 marca 2012 r.

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

Powyższe dotacje otrzymane odpowiednio z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy w 2012 r. i z Funduszu Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy w 2010 r., ujęto w ewidencji księgowej niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 152, 2228-2258)

d) na dzień bilansowy nie występowały zapasy, które utraciły wartość użytkową, a występujące zapasy materiałów i towarów na koniec okresu sprawozdawczego 2011 r. i 2012 r., według wyjaśnień głównej księgowej, są aktywami obrotowymi pełnowartościowymi, w związku z czym nie dokonywano od nich odpisów aktualizujących;

Procedurę oceny wartości zapasów przeprowadzano na podstawie obowiązującej w BIGB instrukcji inwentaryzacyjnej oraz planów inwentaryzacji na poszczególne lata. Gł. księgowa wyjaśniła, że materiały/towary bezpośrednio używane w działalności, które utraciły swoją wartość użytkową są zdejmowane z ewidencji ilościowej na podstawie protokołów wybrakowania.

(dowód: akta kontroli str.153-342; 1982-1985)

W badanym okresie wartość zapasów niewykazujących ruchu powyżej roku wystąpiła w dwóch oddziałach BIGB¹⁴ i wyniosła 17,1 tys. zł w 2011 r. i 47,9 tys. zł w 2012 r., tj. odpowiednio 1,6% i 3,6 % zapasów ogółem za poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str.343-481)

Od zapasów niewykazujących ruchu powyżej roku, nie dokonywano odpisów aktualizujących. Jak wyjaśnił Dyrektor, są to materiały zakupione w większych partiach, stanowiące pozostałości nie wykorzystane podczas prac budowlanych oraz produkcyjnych i zgodnie ze specyfiką działalności BIGB „rokuja” na dalsze wykorzystania w następnych zleceniach.

(dowód: akta kontroli str.1953-1955)

e) Dyrektor BIGB zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 15 ust. 5 Statutu przedłożył Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej do zatwierdzenia sprawozdanie finansowe wraz z propozycją podziału zysku za 2011 r. i pokrycia straty za 2012 r. Ww. sprawozdania zgodnie, z art. 53 ust. 1 ww. ustawy zostały zatwierdzone przez Ministra Sprawiedliwości odpowiednio decyzjami: Nr DB-III-311-129/12 z dnia 27 czerwca 2012 r. i Nr DB-I-311-530/13/6 z dnia 27 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.10-31; 496-576; 2001-2006; 2040-2043, 2271-2275)

Sprawozdanie finansowe za 2012 r., zgodnie z art. 64 ust 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości, było przedmiotem badania niezależnego biegłego rewidenta. Biegły pozytywnie zaopiniował ww. sprawozdanie, wskazując jedno zastrzeżenie, polegające na braku identyfikacji i wyceny umów, których realizacja była dłuższa niż sześć miesięcy, a które nie zakończyły się na dzień bilansowy. Stanowiło to naruszenie art. 34a ust. 1 ustawy o rachunkowości. Sprawozdanie finansowe za 2012 r. skorygowano zgodnie z zaleceniami biegłego w dniu 4 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1953-1962; 2271-2275)

W okresie objętym kontrolą, rozliczenie wyniku finansowego BIGB, dokonano zgodnie z ww. decyzjami Ministra Sprawiedliwości o podziale zysku za 2011 r. i pokryciu straty za 2012 r., tj.:

- zysk uzyskany w 2011 r., w wysokości 356,5 tys. zł, przeznaczono na cele wskazane w § 16 ust. 2 Statutu, tj. zwiększono fundusz BIGB o 306,5 tys. zł, w tym fundusz nagród dla załogi o 151,0 tys. zł oraz zasilono Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych kwotą 50,0 tys. zł;

¹⁴ w Bydgoszczy w 2012 r. i Włocławku w 2011 i 2012 r.

- stratę¹⁵ poniesioną w 2012 r., w kwocie 1.449,6 tys. zł, pokryto funduszem podstawowym BIGB, pochodzącym z zysku uzyskanego w 2011 r. oraz przejętych funduszy z przekształconych gospodarstw pomocniczych.

Z powyższego wynika, iż BIGB poniósł koszty o 1.093,0 tys. zł. wyższe niż uzyskane przychody w 2012 r. powiększone o wypracowany zysk z poprzedniego okresu – 2011 r.

Wynik finansowy za rok 2011 i 2012 ujęto prawidłowo w ewidencjach księgowych oddziałów tj. w przypadku zysku: strona Wn „Wynik finansowy” i strona Ma „Rozliczenie wyniku finansowego”, a w przypadku straty: strona Wn „Rozliczenie wyniku finansowego” i strona Ma „Wynik finansowy”.

(dowód: akta kontroli str. 497-498; 522-523; 577-607; 2090-2098)

1.2.2 W 2011 r. koszty¹⁶ nie uznane za koszty uzyskania przychodów, ale ujęte w księgach roku obrotowego wyniosły 962,9 tys. zł z tego: koszty reprezentacji 17,8 tys. zł, darowizny 24,7 tys. zł, koszty amortyzacji 875,5 tys. zł, składki PFRON 25,7 tys. zł, rezerwy i międzyokresowe 19,6 tys. zł, niewypłacone wynagrodzenia 8,8 tys. zł, nieopłacone narzuty składek ZUS 5,2 tys. zł, podatek od towarów i usług 3,1 tys. zł i inne 0,1 tys. zł.

Przychody bilansowe w 2011 r., nie będące przychodami podatkowymi, a ujęte w księgach wyniosły 171,6 tys. zł, z tego: kary umowne 117,7 tys. zł, zwrot składek 3,3 tys. zł, rozwiązanie rezerwy i inne 50,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 608-696)

W 2012 r. koszty nie uznane za koszty uzyskania przychodów, ale ujęte w księgach roku obrotowego wyniosły 1.210,8 tys. zł, z tego: koszty reprezentacji 39,4 tys. zł, darowizny 34,8 tys. zł, koszty amortyzacji 863,3 tys. zł, składki PFRON 46,2 tys. zł, rezerwy 56,3 tys. zł, niewypłacone wynagrodzenia 23,1 tys. zł, nieopłacone narzuty składek ZUS 120,3 tys. zł, podatek od towarów i usług 0,2 tys. zł, kary umowne 9,3 tys. zł i inne 17,9 tys. zł.

Przychody bilansowe w 2012 r., nie będące przychodami podatkowymi, a ujęte w księgach wyniosły 378,4 tys. zł, z tego: odsetki 165,0 tys. zł, rozwiązanie rezerwy i inne 30,7 tys. zł, wycena kontraktu długoterminowego 182,7 tys. zł.

Ustalony dochód podatkowy w 2011 r. wyniósł 1.417,1 tys. zł, z czego podatek dochodowy zapłacono w kwocie 269,2 tys. zł. Z uwagi na osiągnięcie straty w 2012 r. podstawa naliczenia podatku dochodowego była ujemna i wyniosła 558,8 tys. zł, w związku z tym za ten rok nie wykazano kwoty podatku dochodowego do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 697-824)

Dyrektor BIGB wyjaśnił, iż przyczyną zwiększenia wydatków na reprezentację oraz darowizny w 2012 r. w stosunku do 2011 r. odpowiednio o 21,6 tys. zł (tj. 45,2%) i 10,1 tys. zł (tj. 71,0 %), była intensyfikacja działań promocyjnych w drugim roku istnienia BIGB i chęć dotarcia do potencjalnych odbiorców, co miało przyczynić się do nowych kontraktów i poszerzenia rynków zbytu. Podjęte działania miały również na celu kształtowanie wizerunku firmy i realizację podstawowego celu statutowego, tj. prowadzenia oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych osób skazanych.

(dowód: akta kontroli str. 2133)

Przedłożone przez BIGB dokumenty księgowe, dotyczące poniesionych w 2012 r. kosztów reprezentacji, wykazują kwoty z przeznaczeniem głównie na zakup

¹⁵ Rozumianą jako ujemny wynik finansowy uzyskany w wyniku prowadzonej działalności

¹⁶ Koszty prowadzenia działalności gospodarczej

artykułów spożywczych i gastronomicznych (13,6 tys. zł) oraz zakupy usług hotelarskich z przeznaczeniem na obsługę przedstawicieli CSW i Ministerstwa Sprawiedliwości (2,2 tys. zł).

Darowizn w ww. okresie dokonywano na rzecz zakładów karnych w Gdańsku i Włocławku, Aresztu Śledczego w Bydgoszczy i Inowrocławiu, Zakładu Karnego w Bydgoszczy i Grudziądzu oraz PEPEBE¹⁷ w łącznej wartości 30,7 tys. zł wyliczonej na podstawie przedłożonych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 2412-2771)

Gospodarstwa pomocnicze, z których utworzono BIGB, nie dokonywały wpłat do budżetu państwa z tytułu odprowadzania połowy zysku, na podstawie art. 6 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności¹⁸, a także podatku dochodowego, na podstawie art. 6 ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym.

(dowód: akta kontroli str. 609-612; 698-714; 825-833; 1986-1995)

1.2.3 Sprawozdania finansowe BIGB za okres objęty kontrolą były kompletne i zawierały wszystkie elementy określone w art. 45 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości. W dodatkowych informacjach i objaśnieniach sprawozdań podano propozycję przeznaczenia zysku za 2011 r. i straty za 2012 r.

Sprawozdania finansowe za 2011 i 2012 r. wraz z wymaganymi dokumentami dodatkowymi zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości BIGB złożyła do właściwego rejestru sądowego oraz zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym do właściwego urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 496-576; 834-850; 2013-2014)

1.2.4 W badanym okresie BIGB sporządzała sprawozdania z działalności. Sprawozdanie za 2011 r. zawierało następujące dane: przychody netto ze sprzedaży, przychody według Oddziałów BIGB, sytuacja finansowa instytucji na podstawie wskaźników płynności bieżącej, rentowności netto sprzedaży, rentowności brutto sprzedaży, zadłużenia ogółem. Sprawozdanie z działalności BIGB za 2012 r. zawierało: obroty w 2012 r. w stosunku do roku poprzedniego, przychody netto ze sprzedaży, obroty ze sprzedaży z podziałem na Oddziały, koszty funkcjonowania instytucji, wynik finansowy z podziałem na Oddziały, sytuację finansową instytucji¹⁹ zmiany polityki rachunkowości (w zakresie tworzenia rezerw), perspektywy rozwoju działalności oraz zagrożenia związane z realizacją założonych celów i zadań.

(dowód: akta kontroli str. 519-520; 546-576)

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że przy sporządzaniu sprawozdania z działalności jako elementu sprawozdania finansowego, BIGB kierował się przepisami rozdziału 5 art. 49 ustawy o rachunkowości oraz ustaleniami przekazanymi na naradzie dyrektorów i głównych księgowych organizowanej przez organ nadzorczy.

(dowód: akta kontroli str. 1953-1955; 2001-2006)

1.2.5 Do analizy sytuacji finansowo-majątkowej BIGB, NIK przyjął założenie, iż dotacje opisane w pkt. 1.2.1 zostałyby prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

Po przyjęciu ww. założeń w 2012 r. BIGB²⁰ poniosła stratę netto w wysokości 1.440,5 tys. zł²¹, co stanowiło pogorszenie wyniku finansowego netto o 396,40%

¹⁷ Przedsiębiorstwo Państwowe PEPEBE Włocławek zajmujące się produkcją szerokiej gamy prefabrykatów betonowych, darowizna w postaci nieodpłatnego mieszania betonu

¹⁸ Dz. U. Nr 123, poz. 777 ze zm.

¹⁹ Na podstawie wskaźników płynności bieżącej, rentowności netto sprzedaży, rentowności brutto sprzedaży, zadłużenia ogółem

²⁰ Podstawowym miernikiem oceny sytuacji majątkowo-finansowej BIGB był wynik finansowy netto (zysk/strata netto)

²¹ BIGB w sprawozdaniach finansowych i budżetowych za 2012 r. wykazała stratę w wysokości 1.449,6 tys. zł

w stosunku do 2011 r., w którym osiągnęła zysk w wysokości 363,4 tys. zł²². Największy wpływ na wynik finansowy w 2012 r. miała nadwyżka o 959,0 tys. zł pozostałych kosztów operacyjnych nad pozostałymi przychodami operacyjnymi, głównie (924,4 tys. zł) w związku ze wzrostem odpisów aktualizujących należności nieściągalnych i wątpliwych oraz nadwyżka o 486,1 tys. zł przychodów finansowych nad kosztami finansowymi. Poniesiona w 2012 r. strata spowodowała pogorszenie się w stosunku do 2011 r. wskaźników rentowności BIGB, w tym spadek wskaźnika rentowności majątku, rentowności kapitałów własnych, rentowności netto sprzedaży oraz rentowności na sprzedaży.

Przychody ze sprzedaży w 2012 r. wyniosły 66.374,5 tys. zł i wzrosły o 7.584,4 tys. zł, tj. o 12,90 % w porównaniu do przychodów z 2011 r. – 58.790,1 tys. zł. Struktura przychodów w 2012 r. w stosunku do 2011 r. nie uległa zmianie. Dominującą pozycję w strukturze przychodów stanowiły przychody netto ze sprzedaży produktów, które w 2012 r. wyniosły 47.762,4 tys. zł (tj. 71,96% przychodów ze sprzedaży) i wzrosły o 70,5 tys. zł, tj. o 0,15% w stosunku do przychodów netto ze sprzedaży produktów w 2011 r. – 47.691,9 tys. zł (tj. 81,12% przychodów ze sprzedaży).

Koszty ze sprzedaży w 2012 r. wyniosły 67.238,5 tys. zł i wzrosły o 8.925,2 tys. zł, tj. o 15,31 % w porównaniu do kosztów z 2011 r. – 58.313,3 tys. zł. Struktura kosztów ze sprzedaży w 2012 r., w stosunku do 2011 r., nie uległa zmianie. Dominującą pozycję w strukturze kosztów ze sprzedaży stanowiły koszty usług obcych, które w 2012 r. wyniosły 38.886,3 tys. zł (tj. 57,83% kosztów działalności operacyjnej) i zmniejszyły się o 603,3 tys. zł, tj. o 1,53% w stosunku do kosztów usług obcych w 2011 r. – 39.489,6 tys. zł (tj. 67,72% kosztów działalności operacyjnej) oraz koszty zużycia materiałów i energii, które w 2012 r. wyniosły 12.765,0 tys. zł (tj. 18,98% kosztów działalności operacyjnej) i wzrosły o 5.590,7 tys. zł, tj. 77,93% w stosunku do kosztów zużycia materiałów i energii w 2011 r. – 7.174,3 tys. zł (tj. 12,30% kosztów działalności operacyjnej).

W 2012 r. poniesiono stratę na sprzedaży w wysokości 864,3 tys. zł, co stanowiło pogorszenie o 181,21% wyniku na sprzedaży z 2011 r. – 476,8 tys. zł. Uzyskiwane w 2011 r. przychody ze sprzedaży wystarczały na pokrycie 100% kosztów działalności operacyjnej w 2011 r., natomiast w 2012 r. na pokrycie 97,27%.

Suma bilansowa w 2012 r. wyniosła 38.967,4 tys. zł i była wyższa o 612,3 tys. zł, tj. o 1,60% od sumy bilansowej w 2011 r. – 38.355,1 tys. zł.

W 2012 r. w strukturze majątku BIGB największy udział stanowiły inwestycje krótkoterminowe (tj. środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych, w tym lokaty) 19.525,2 tys. zł (50,11% aktywów), których wartość zmalała o 1.692,7 tys. zł, tj. 7,98% w stosunku do 2011 r. – 21.217,9 tys. zł (55,32% aktywów) oraz rzeczowe aktywa trwałe 8.080,8 tys. zł (20,74%), których wartość wzrosła o 4.433,0 tys. zł, tj. o 121,53% w stosunku do 2011 r. – 3.647,8 tys. zł (9,51% aktywów) głównie z powodu nieodpłatnego nabycia nieruchomości o wartości 2.116,5 tys. zł.

Na strukturę źródeł finansowania majątku w latach 2011-2012 największy wpływ miały zmiany w funduszu podstawowym BIGB oraz zobowiązaniach krótkoterminowych. W strukturze źródeł finansowania BIGB największy udział stanowił fundusz własny, który w 2012 r. wyniósł 32.007,64 tys. zł (tj. 82,14% pasywów) i był o 3.214,4 tys. zł, tj. o 11,16% wyższy niż w 2011 r. – 28.793,2 tys. zł (75,07%) oraz zobowiązania krótkoterminowe (wobec kontrahentów), które wyniosły 6.889,3 tys. zł (17,68%) i były o 2.114,3 tys. zł (24,48%) niższe niż w 2011 r. – 9.003,6 tys. zł (23,47%).

²² BIGB w sprawozdaniach finansowych i budżetowych za 2011 r. wykazała zysk w wysokości 356,5 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 851-855; 2259-2265; 2274-2277; 2361)

W 2012 r., w stosunku do 2011 r. poprawie uległy wskaźniki zadłużenia, w tym wskaźnik ogólnego zadłużenia oraz wskaźnik zadłużenia kapitału własnego. W 2012 r. poprawie uległy wskaźniki efektywności, w tym szybkości obrotów zapasów, szybkości obrotów należności i szybkości obrotu zobowiązań, które były na zbliżonym poziomie. Poprawie uległ wskaźnik globalnego obrotu aktywami oraz wskaźnik rotacji majątku obrotowego. Pogorszeniu uległ wskaźnik rotacji środków trwałych, co było spowodowane głównie zwiększeniem w 2012 r. rzeczowych aktywów trwałych w związku z nieopłatnym otrzymaniem gruntu.

W 2012 r., w porównaniu do 2011 r. zwiększeniu uległy wskaźniki płynności finansowej, co spowodowane było głównie wysokim poziomem inwestycji krótkoterminowych (tj. środki pieniężne w kasie, na rachunkach bankowych, w tym lokaty).

(dowód: akta kontroli str. 851-855)

W badanym okresie (wg stanu na 31 grudnia każdego roku) należności ogółem z tytułu dostaw i usług wyniosły odpowiednio 8.144,6 tys. zł w 2011 r., 6.654,1 tys. zł w 2012 r. i do 30 czerwca 2013 r. 10.662,2 tys. zł, w tym:

a) terminowe:

- 7.623,8 tys. zł w 2011 r. (tj. 93,6 % należności ogółem), 5.138,7 tys. zł w 2012 r. (tj. 77,2 %) oraz do 30 czerwca 2013 r. 8.712 tys. zł (tj. 81,7 %);

b) po terminie odpowiednio:

- 520,7 tys. zł w 2011 r. w tym do 90 dni 491,1 tys. zł, 91-180 dni – 24,5 tys. zł, a powyżej roku – 5 tys. zł;
- 1.515,3 tys. zł w 2012 r. w tym do 90 dni – 570,2 tys. zł, 91-180 dni – 125,5 tys. zł, 181-365 dni – 814,9 tys. zł, a powyżej roku – 4,6 tys. zł;
- 1.950,2 tys. zł do 30 czerwca 2013 r. w tym do 90 dni – 532,1 tys. zł, 91-180 dni – 1.223,2 tys. zł, 180-365 dni – 144,4 tys. zł, a powyżej roku – 50,3 tys. zł.

Ponadto w badanym okresie tworzone odpisy aktualizacyjne należności odpowiednio 405 tys. zł w 2011 r., 924,6 tys. zł w 2012 r. i do 30 czerwca 2013 r. 0,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.856-864)

Przyczyny występowania ww. należności przeterminowanych, jak wyjaśnił z-ca. gł. księgowego²³, były spowodowane głównie trudnościami finansowymi kontrahentów którzy nieterminowo regulowali należności wobec BIGB. Ponadto Dyrektor BIGB wyjaśnił, iż w celu wyegzekwowania ww. należności dział księgowy m.in. wysyłał wezwania do zapłaty, monitował telefonicznie konieczność zapłaty należności, jak również poprzez kancelarię prawniczą kierowano sprawy na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str.857-858)

BIGB w okresie 2011-2013 r. (I półrocze), z wyjątkiem Oddziału we Włocławku, nie naliczała oraz nie egzekwowała odsetek od należności przeterminowanych.

Naliczone przez ww. Oddział odsetki wyniosły odpowiednio 152,9 zł. w 2011 r. i 24,29 zł w 2012 r.²⁴ i w całości zostały przez BIGB wyegzekwowane w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.856;1987-1992)

²³ Pełniący obowiązki gł. księgowego w okresie od 03.01.2011 r. do 31.03.2013 r.

²⁴ Łącznie do 30.06.2013 r. wyniosły 177,23 zł

W badanym okresie (wg stanu na 31 grudnia każdego roku) zobowiązania ogółem z tytułu dostaw i usług wyniosły odpowiednio 6.849,8 tys. zł w 2011 r., 5.212,8 tys. zł w 2012 r. i do 30 czerwca 2013 r. 6.044,5 tys. zł. w tym:

a) terminowe:

- 6.786,4 tys. zł w 2011 r. (tj. 99,1 % zobowiązań ogółem), 5.042,7 tys. zł. w 2012 r. (tj. 96,7 % ogółu) oraz do 30 czerwca 2013 r. 6.038,8 tys. zł. (tj. 99,9 %);

b) po terminie odpowiednio:

- 62,9 tys. zł w 2011 r. w tym do 90 dni – 62,7 tys. zł, 91-180 dni – 0,1 tys. zł, natomiast zobowiązania od 181-365 dni, a powyżej roku nie wystąpiły;
- 170,1 tys. zł w 2012 r. w tym do 90 dni – 89,3 tys. zł, 91-180 dni – 0,3 tys. zł, 181-365 dni – 56,9 tys. zł, a powyżej roku – 23,6 tys. zł.;
- 5,7 tys. zł do 30 czerwca 2013 r. w tym do 90 dni – 4,4 tys. zł, 91-180 dni – 0,06 tys. zł, 181-365 nie wystąpiły, a powyżej roku – 1,4 tys. zł.

Od ww. zobowiązań przeterminowanych naliczono i opłacono odsetki w wysokości: 27,60 zł. w 2011 r., 744,03 zł w 2012 r. oraz 193,22 zł do 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.856; 865-869)

Przyczyną powstania ww. zobowiązań przeterminowanych, jak wyjaśniła gł. księgowa, było m.in.: wadliwie wykonane roboty, potrącenia za faktury BIGB (które zostały w następnym miesiącu skorygowane i wystąpiła niedopłata), błędne odczytanie terminów zapłaty oraz wpływanie faktur po wskazanym na dokumencie terminie zapłaty.

(dowód: akta kontroli str.865)

1.2.6 W 2011 r. uzyskane przychody wyniosły 59.445 tys. zł, natomiast poniesione koszty 58.819 tys. zł. (dodatni wynik finansowy 626 tys. zł). W ramach prowadzonej działalności BIGB uzyskała zysk m.in.: na robotach budowlanych 1.371 tys. zł, działalności kantyn 365 tys. zł, produkcji betonu 63 tys. zł, wynajmie powierzchni reklamowej 61 tys. zł, a także z wynajmu pokoi gościnnych, działalności kotłowni oraz sprzedaży towarów i usług.

Ujemny wynik finansowy (stratę) BIGB uzyskała m.in. na stolarce otworowej 604 tys. zł, wyrobach metalowych 736 tys. zł, stołówkach 70 tys. zł, a także na działalności bufetów, handlu oraz pozostałych przychodach i kosztach operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str.870-872)

W 2012 r. uzyskane przychody wyniosły 67.427 tys. zł, natomiast poniesione koszty 68.818 tys. zł. (ujemny wynik finansowy wyniósł 1.391 tys. zł). W ramach prowadzonej działalności BIGB uzyskała zysk m.in.: na robotach budowlanych 1.339 tys. zł, działalności kantyn 499 tys. zł, wynajmie powierzchni reklamowych 68 tys. zł, przychodach finansowych 485 tys. zł, a także wynajmie pokoi gościnnych oraz sprzedaży i dostawach towarów.

Ujemny wynik finansowy BIGB uzyskała m.in. na stolarce otworowej 488 tys. zł, wyrobach metalowych 2.047 tys. zł, działalności OSW²⁵ Zakopane 201 tys. zł i OSW Zwartowo 449 tys. zł jak również na produkcji betonu 107 tys. zł, a także działalności bufetów, kuchni oraz handlu.

(dowód: akta kontroli str.870-872)

²⁵ Ośrodek Szkoleniowo-wypoczynkowy

W 2013 r. (do 30 czerwca) uzyskane przychody wyniosły 27.698 tys. zł, natomiast poniesione koszty 29.362 tys. zł. (ujemny wynik finansowy wyniósł 1.664 tys. zł). W ramach prowadzonej działalności BIGB uzyskała dodatni wynik finansowy m.in.: na działalności kantyn 434 tys. zł, wynajmie powierzchni reklamowej 29 tys. zł, przychodach finansowych 152 tys. zł a także ze stolarki otworowej i wynajmu pokoi gościnnych.

Ujemny wynik finansowy BIGB uzyskała m.in. na robotach budowlanych 977 tys. zł, wyrobach metalowych 578 tys. zł, działalności OSW Zakopane 200 tys. zł, OSW Zwartowo 522 tys. zł, produkcji betonu 98 tys. zł, a także z usług, działalności bufetów i stołówek oraz handlu.

(dowód: akta kontroli str.870-872)

W 2011 r. sprzedaż na rzecz organu założycielskiego stanowiła 0,2% udziału w przychodach i 0,2% udziału w kosztach BIGB. Sprzedaż na rzecz jednostek sektora finansów publicznych stanowiła 76,1% udziału w przychodach i 75,6% udziału w kosztach BIGB. Sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora stanowiła odpowiednio 23,7 i 24,2% udziału w przychodach i kosztach BIGB.

W 2012 r. sprzedaż na rzecz organu założycielskiego stanowiła 0,4% udziału w przychodach i 0,4% udziału w kosztach BIGB. Sprzedaż na rzecz jednostek sektora finansów publicznych stanowiła odpowiednio: 74,3 % i 72,7% udziału w przychodach i kosztach BIGB. Sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora stanowiła odpowiednio 25,3% i 26,9% udziału w przychodach i kosztach BIGB.

W I połowie 2013 r. sprzedaż na rzecz organu założycielskiego stanowiła 0,2% udziału w przychodach i 0,2% udziału w kosztach BIGB. Sprzedaż na rzecz jednostek sektora finansów publicznych stanowiła odpowiednio: 69,1% i 69,0% udziału w przychodach i kosztach BIGB. Sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora stanowiła odpowiednio: 30,7% i 30,8% udziału w przychodach i kosztach BIGB.

(dowód: akta kontroli str.870-872)

Jako przyczynę strat z-ca Dyrektora BIGB wskazał m.in. zatrudnianie do wykonywania prac osób pozbawionych wolności (które związane jest z stosunkowo wysokimi kosztami produkcji z uwagi na posiadanie niskich kwalifikacji przez skazanych, jak również niska wydajność ich pracy) i wynikające z tego straty w produkcji. Ponadto wskazał również na trudności w realizacji sprzedaży wyrobów metalowych, produkowanych na potrzeby więziennictwa, generowanie niewspółmiernie wysokich kosztów przez ośrodki OSW Zakopane i Zwartowo oraz trudności z uzyskiwaniem zleceń na usługowe mieszanie betonu. Z-ca Dyrektora wskazał, iż w celu obniżenia kosztów działalności oraz pozyskania nowych odbiorców, dokonano analizy zatrudnienia w Oddziale we Włocławku (w wyniku której w styczniu 2013 r. rozwiązano umowę z 7 pracownikami co skutkowało obniżeniem kosztów pracy o 77,4 tys. zł w porównaniu do lutego 2013 r.), a 30 września 2013 r. zrezygnowano z prowadzenia ośrodka w Zwartowie oraz dokonano scentralizowania ubezpieczenia²⁶. W skutek rezygnacji z prowadzenia ww. ośrodka BIGB zmniejszyła koszty operacyjne w miesiącu październiku o 98,5 tys. zł oraz koszty ogólne o 4,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 873-875; 2007-2012, 2020-2035; 2057-2068)

1.2.7 Porównanie wybranych danych rachunku zysków i strat BIGB za lata 2011-2012 z odpowiednimi danymi uzyskanymi przez gospodarstwa pomocnicze w latach 2008-2010 wykazała, że:

- na koniec 2012 r. przychody ze sprzedaży produktów wyniosły 47.762,4 tys. zł, tj. o 70,5 tys. zł (0,15%) więcej niż na koniec 2011 r. W porównaniu

²⁶ Dotyczącego środków transportu, ryzyk budowlanych i OC oraz ubezpieczenia wadialnego w procedurach przetargowych

do przychodów uzyskanych ze sprzedaży produktów uzyskanych przez gospodarstwa pomocnicze w latach 2008-2010, były one niższe odpowiednio o 143.639,2 tys. zł, 25.541,8 tys. zł i 25.075,1 tys. zł.;

- na koniec 2012 r. przychody ze sprzedaży towarów i materiałów wyniosły 18.535 tys. zł, tj. o 7.460 tys. zł (67,4%) więcej niż na koniec 2011 r. W porównaniu do poziomu przychodów uzyskanych ze sprzedaży towarów i materiałów uzyskanych przez gospodarstwa pomocnicze w latach 2008-2010, były one wyższe odpowiednio o 16.094,6 tys. zł, 15.738,3 tys. zł i 1.022,8 tys. zł.;
- na koniec 2012 r. strata ze sprzedaży wyniosła 864,0 tys. zł, natomiast zysk ze sprzedaży w 2011 r. wyniósł 476,8 tys. zł (różnica 1.340,8 tys. zł, dynamika 181,2%). Natomiast zysk ze sprzedaży uzyskiwany przez gospodarstwa pomocnicze w latach 2008-2010 wynosił odpowiednio: 8.332,4 tys. zł, 959,6 tys. zł i 1.712,5 tys. zł.;
- na koniec 2012 r. strata brutto wyniosła 1.391,2 tys. zł, natomiast zysk brutto za 2011 r. wyniósł 625,8 tys. zł. (różnica 2.017 tys. zł, dynamika 222,3%). Natomiast zysk brutto uzyskiwany przez gospodarstwa pomocnicze w latach 2008-2010 wynosił odpowiednio: 9.618,1 tys. zł, 2.416,1 tys. zł i 2.408,0 tys. zł.;
- na koniec 2012 r. strata netto wyniosła 1.449,6 tys. zł, natomiast zysk netto za 2011 r. wyniósł 356,5 tys. zł. (różnica 1.806,1 tys. zł, dynamika 406,6%). Natomiast zysk netto uzyskiwany przez gospodarstwa pomocnicze za lata 2008-2010 wynosił odpowiednio: 7.762 tys. zł, 2.002,4 tys. zł i 1.965,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.113-136)

Według wyjaśnienia Dyrektora BIGB, przyczyną zmniejszenia efektywności działania BIGB w stosunku do efektywności działania gospodarstw pomocniczych wchodzących obecnie w jego skład, jest utrata szeregu uprawnień w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, tj. m.in. możliwości pozyskiwania zamówień od jednostek resortu sprawiedliwości i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych bez stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, wzrost wynagrodzenia osadzonych z połowy minimalnego do minimalnego wynagrodzenia krajowego oraz utrata zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 2032)

1.2.8 W I półroczu 2013 r. przeciętne zatrudnienie w BIGB wyniosło 281 osób w tym 108 osadzonych. W porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w latach poprzednich było ono wyższe odpowiednio o 78 osób (w stosunku do 2011 r.) i o 37 (w stosunku do 2012 r.) . Wzrosła również liczba zatrudnionych osadzonych odpowiednio o 10 i 9 osób.

Wzrost zatrudnienia w 2012 r., jak wyjaśniła gł. księgowa, wynikał z przejęcia przez BIGB Ośrodków Szkoleniowo-Wypoczynkowych w Zwartowie i Zakopanem wraz z zatrudnionymi tam osobami. Wzrost zatrudnienia w 2013 r. wynikał z nasilenia prac związanych z realizacją budowy przez Oddział w Bydgoszczy, zwiększeniem zatrudnienia w Kantynach w Gdańsku, zwiększeniem zatrudnienia w punktach sprzedaży prowadzonych przez Oddział w Potulicach. Z kolei spadek stanu zatrudniania wg. stanu na 2011 r., w stosunku do zatrudnienia w gospodarstwach pomocniczych, z połączenia których powstał BIGB, wynikał z zakończenia zleceń wykonywanych przez gospodarstwa pomocnicze oraz nagłej utraty możliwości pozyskiwania zleceń od jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 876-892 1975-1978; 2044-2056; 2278-2279; 2287-2289; 2303-2305)

Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły 6.022 tys. zł i były wyższe niż w 2011 r. o 1.212 tys. zł. tj. 25%.

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. na wynagrodzenia BIGB wydatkowała kwotę 3.417 tys. zł.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w badanym okresie, jak wyjaśniła gł. księgowa, wynikał z przejęcia przez BIGB Ośrodków Szkoleniowo-Wypoczynkowych w Zwartowie i w Zakopanem wraz z zatrudnionymi tam osobami.

(dowód: akta kontroli str. 876-892; 2044-2056)

1.2.9 Z postanowień umów rachunku bankowego zakładu w Gdańsku wynika, że przewidują one lokaty overnight²⁷. Analiza wyciągów bankowych oraz zestawienia obrotów i sald za okres od 2011 do 2013 (I półrocze) wykazała, że z tytułu trzech lokat bankowych odpowiednio na 86, 182 i 366 dni w kwocie 3.000 tys. zł BIGB uzyskała przychody (odsetki) w wysokości 30,4 tys. zł, 79,3 tys. zł i 165,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 893-1029; 1031-1075; 1967)

Lokaty bankowe, jak wyjaśniła gł. księgowa, utworzono w celu większego wykorzystania wolnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym. Utworzona lokata przewidywała możliwość jej rozwiązania w sytuacji wystąpienia potrzeb wykorzystania środków na cele bieżące.

(dowód: akta kontroli str. 1030; 1965;)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W ewidencji księgowej BIGB księgowano do funduszy własnych, zamiast do pozostałych przychodów, tj. z naruszeniem art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości²⁸, dotacje w wysokości:

- 80,0 tys. zł otrzymaną w 2010 r. przez Gospodarstwo Pomocnicze przy Zakładzie Kamnym we Włocławku (decyzją Dyrektora Generalnego Służby Więziennej uzyskano przedłużenie terminu rozliczenia dotacji do 2011 r.) na dofinansowanie zakupu środka trwałego – zgrzewarki wielopunktowej,
- 1.448,0 tys. zł otrzymaną z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów na ulepszenie środków trwałych – modernizację BIGB i jej produkcji.

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że księgowania dokonano metodą kapitałową zgodnie z zaleceniem przekazanym słownie na naradzie dyrektorów i głównych księgowych w 2011 r. zorganizowanym przez organ nadzorujący. Ponadto wskazano, że polskie prawo nie reguluje zasad ewidencji dotacji, w związku z powyższym można stosować międzynarodowe standardy (MSR nr 20) w tym zakresie, zgodnie z którymi jest to pomoc rządowa, czyli przekazanie jednostce środków w zamian za spełnienie określonych warunków.

W związku z niewłaściwym zaewidencjonowaniem ww. dotacji sprawozdania finansowe nie przedstawiały prawidłowego obrazu wyniku finansowego tj. zawyżono fundusz własny jednostki, w tym w 2011 r. o 80,0 tys. zł, a w 2012 r. o 1.528,0 tys. zł²⁹ oraz zaniżono pozostałe przychody w 2011 r. o 6,8 tys. zł³⁰, 2012 r. o 9,1 tys. zł oraz w 2013 r. (I półrocze) o 86,8 tys. zł, a w konsekwencji o powyższe wartości zaniżono wynik finansowy BIGB.

(dowód: akta kontroli str. 2228-2258; 2772; 2816-2854)

²⁷ Odnawialna lokata zakładana na jedną noc

²⁸ art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości stanowi, że środki pieniężne otrzymane na sfinansowanie nabycia lub wytworzenia środków trwałych, jeżeli stosownie do innych ustaw nie zwiększają one kapitałów (funduszy) własnych, zaliczane są do rozliczeń międzyokresowych przychodów, które zwiększają stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równolegle do odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych od środków trwałych.

²⁹ Wartość zakupionych z dotacji w wysokości 1.448,0 tys. zł środków trwałych oraz stanu z bilansu otwarcia 2012 r. niewłaściwie powiększonego funduszu o wartość zakupu dokonanego w 2011 r. – 80,0 tys. zł.

³⁰ Wysokość dokonanych odpisów amortyzacyjnych, które w konsekwencji powiększają pozostałe przychody.

2. BIGB w 2012 r. poniósł koszty o 1.093,0 tys. zł. wyższe niż uzyskane przychody w 2012 r. powiększone o wypracowany zysk z poprzedniego okresu – 2011 r. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym IGB mogą ponosić koszty tylko w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu.

Dyrektor BIGB wyjaśnił, m.in., że koszty ponoszone przez BIGB w 2012 r. pokryto m.in. z funduszu podstawowego instytucji na który oprócz zysku z 2011 r. składały się również fundusze pochodzące z przekształconych gospodarstw pomocniczych.

Zdaniem NIK jako środki z poprzedniego okresu wskazane w ww. przepisie należy rozumieć zysk z lat ubiegłych, pozostawiony w dyspozycji IGB i powiększające jej fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 497-498; 522-523; 577-607; 2090-2098)

3. W badanym okresie BIGB (za wyjątkiem Oddziału we Włocławku) nie ustalała przypadających jej należności pieniężnych, w postaci odsetek od należności nieuregulowanych terminowo przez kontrahentów. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a dnia 11 lutego 2012 r. również art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Należności których termin płatności upłynął wg. stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosły 1.950,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.856-864)

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że przyjęte w BIGB zasady realizacji umów z kontrahentami zakładają możliwość naliczania odsetek od przeterminowanych należności, jednakże ze względu na konieczność utrzymania rynków zbytu stosowane są one w ostateczności. Naliczanie odsetek z reguły prowadzi do zerwania współpracy a ponadto często ww. opóźnienia występują pomiędzy przywieziennymi zakładami pracy. Dyrektor wskazał również, że zgodnie z przedłożonym wyrokiem Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych³¹ nie naliczanie odsetek za opóźnienia w płatnościach nie narusza dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str.2022-2031)

Przywołane powyżej orzeczenie GKO³² nie odnosi się do meritum sprawy, a w szczególności nie wskazuje, jak wyjaśnił Dyrektor BIGB, że nie naliczanie odsetek za opóźnienia w płatnościach nie narusza dyscypliny finansów publicznych. GKO uznała, że w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje inny stan prawny, niż w czasie dokonania naruszenia oraz w czasie orzekania przez Komisję Orzekającą I instancji. Od dnia 1 stycznia 2011 r. prawo finansów publicznych nie zna już takiej instytucji prawnej jak gospodarstwo pomocnicze państwowej jednostki budżetowej, zatem od tego dnia pojęcie „gospodarstwo pomocnicze” nie może być użyte do opisu znamion czynu popełnionego przez obwinionego i czyn ten, w czasie orzekania, nie może zostać uznany jako naruszenie ładu finansów publicznych.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, BIGB jako jednostka sektora finansów publicznych, nie tylko zobowiązana jest do ustalania należności dotyczących odsetek od nieuregulowanych terminowo przez kontrahentów należności, a także do terminowego podejmowania, w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

³¹ Nr BDF1/4900/3/3/11/132 z dnia 5 maja 2011 r.

³² Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

W badanym okresie stwierdzono, że w jednym przypadku, przy realizacji zamówienia w 2011 r. na przebudowę i remont części budynku Teatru Tańca w Bytomiu należącego do PWST³³ w Krakowie na kwotę 8.596,0 tys. zł³⁴, BIGB nierzetelnie skalkulowało jego cenę tj. nie w pełni uwzględniając ryzyko dokonania napraw w ramach udzielonej gwarancji. W wyniku czego realizując powyższe zamówienie BIGB poniosła stratę w wysokości 722,2 tys. zł.

Przyczyną start, ponoszonych na realizacji przez BIGB robót budowlanych na rzecz jednostek spoza sektora, jak wyjaśniła kierownik działu budowlanego, była m.in. kalkulacja ceny sporządzana w taki sposób, aby po uwzględnieniu kosztów oferta była konkurencyjna na rynku oraz o dodatkowe koszty wynikające z realizacji zobowiązań napraw w ramach udzielonych gwarancji (dotyczy robót budowlanych na których osiągnięty zysk w ubiegłych latach kształtował się na poziomie 5-7%). Ponadto kierownik działu budowlanego wyjaśniła, że nieliczne przypadki zadań dla których wartość sprzedaży nie pokrywa poniesionych kosztów, wynikają m.in. ze zdarzeń nieprzewidzianych w szczególności z zakresu obowiązków uczestników procesu budowlanego i odpowiedzialności z tytułu niewykonania bądź nienależytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str.873-875; 2090-2098)

Zdaniem NIK rzetelne kalkulowanie cen winno odzwierciedlać rzeczywiste koszty prowadzenia działalności.

1.3. Gospodarowanie powierzonym majątkiem

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami statutu, BIGB, w wyniku przekształcenia, została wyposażona w mienie ruchome oraz nieruchomości we Włocławku i Bydgoszczy. Nieruchomości zostały przejęte w formie aktu notarialnego w sposób zgodny z postanowieniami rozdziału 6 działu II ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁵. BIGB przejęła także od gospodarstw pomocniczych, które weszły w jej skład, m.in.: środki trwałe w cenie ewidencyjnej, pozostałe środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, materiały, produkcję w toku, należności z tytułu dostaw i usług, środki pieniężne, pozostałe należności, rozliczenie międzyokresowe czynne.

(dowód: akta kontroli str.1076-1129; 2015-2019; 2036-2039)

Przejęcie ww. składników aktywów i pasywów nastąpiło w formie protokołu zdawczo-odbiorczego, ze szczegółowością pozwalającą na identyfikację każdego składnika z osobna.

Przejęte przez BIGB ruchomości zostały prawidłowo zaewidencjonowane w ewidencji bilansowej na kontach 011 („Środki trwałe”) i 013 („pozostałe środki trwałe”). Przejęte przez BIGB nieruchomości zostały prawidłowo zaewidencjonowane (po podpisaniu aktu notarialnego) w ewidencji bilansowej na koncie 011. Nieruchomości przekazane w formie użyczenia zostały prawidłowo ujęte w ewidencji pozabilansowej.

(dowód: akta kontroli str.1130-1298; 1979-1981)

Organ założycielski w statucie BIGB (tj. w § 10-12) określił zasady zbywania środków trwałych które zabezpieczają interesy Skarbu Państwa.

W badanym okresie BIGB nie dokonywała zbycia składników majątku trwałego.

(dowód: akta kontroli str. 10-20)

³³ Państwowa Wyższa Szkoła Teatralna

³⁴ Wartość umowy brutto wykonywanej w konsorcjum którego BIGB był jednym z dwóch członków

³⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Przeprowadzona analiza wykorzystania przez BIGB środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, na próbie 25 środków trwałych o wartości powyżej 10 tys. zł (będących składnikiem majątku dla Zakładu w Gdańsku), wskazała, że majątek ten był w pełni wykorzystywany.

(dowód: akta kontroli str.1290-1345)

Wskaźnik przychodów (stanowiący stosunek wartości przychodów za dany okres do wartości początkowej brutto środków trwałych na początek tego okresu) wyniósł odpowiednio 21,0 za 2011 r., 22,33 za 2012 r. oraz 5,88 za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1076-1078)

W działalności BIGB w zakresie gospodarowania powierzonym majątkiem nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność BIGB w zbadanym powyżej obszarze opisanym w pkt. 1." Działalność instytucji gospodarki budżetowej".

2. Współpraca instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim

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

Opis stanu faktycznego

Zasady współpracy BIGB z organem założycielskim zostały określone w zarządzeniu nr 215/10/CZSW, statucie jednostki (w tym m.in. w rozdziale 5 określającym gospodarkę finansową i źródła uzyskiwania przychodów) oraz w sześciu podpisanych umowach.³⁶

Obszary współpracy określone zostały w statucie i podpisanych umowach w których wskazano m.in. że zaciągnięte zobowiązanie nie może przewyższać 30% rocznych dochodów ujętych w planie finansowym jednostki na dany rok a przedmiot podpisanych umów należy do zakresu jej działalności³⁷. Ponadto, jak wyjaśnił z-ca Dyrektora, obszary współpracy z organem założycielskim, oprócz statutu i podpisanych umów, reguluje również art. 26 ustawy o finansach publicznych oraz art. 11 ust 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych³⁸ (dalej: „ustawa Prawo zamówień publicznych”).

(dowód: akta kontroli str. 10-20; 1969; 1996-1999)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą BIGB realizowała na rzecz organu założycielskiego m.in. następujące zadania:

- wykonanie robót i montaż sprzętu dla Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Sprawiedliwości na kwotę 55,9 tys. zł;
- wykonanie i opracowanie dokumentacji na osuszenie i zabezpieczenie ścian piwnic przed wilgocią w Ministerstwie Sprawiedliwości na kwotę 55,3 tys. zł;
- wymiana okien połaciowych oraz drzwi zewnętrznych w gmachu Ministerstwa Sprawiedliwości na kwotę 21,9 tys. zł;

³⁶ W okresie 2011-2013 (I półrocze) zawartych na konkretne świadczenia

³⁷ Wskazanej w §6 statutu BIGB

³⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2013 r. poz. 907

- przegląd konserwacyjny okien i drzwi zewnętrznych w gmachu Ministerstwa Sprawiedliwości na kwotę brutto 39,7 tys. zł;
- roboty naprawcze na parterze w Ministerstwie Sprawiedliwości na kwotę 208,1 tys. zł;
- nadzór autorski nad realizacją projektu osuszania i zabezpieczania piwnic na kwotę 23,6 tys. zł.

Ww. świadczenia realizowane były na podstawie każdorazowo zawieranych umów oraz na zasadach w nich określonych. Ponadto w ww. okresie BIGB na rzecz organu założycielskiego świadczyła (bez umowy) usługi w zakresie pobytów w OSW Zakopane i OSW Zwartowo na kwotę 144,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1346-1393)

Analiza dwóch³⁹ wybranych rodzajów usług świadczonych na rzecz organu założycielskiego wykazała, że w obu przypadkach były spełnione przesłanki określone w art. 4 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, warunkujące możliwość udzielania zamówień bez stosowania przepisów ww. ustawy, a ceny usług świadczonych przez BIGB nie odbiegały od cen rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1969; 2069-2089)

Badanie pięciu faktur wystawionych przez BIGB dla organu założycielskiego (z tytułu sprzedaży towarów i usług) wykazało, że nabycie wszystkich wymienionych w tych fakturach usług i towarów mogło nastąpić od podmiotów działających na rynku bez udziału BIGB. Tylko jedna⁴⁰ usługa w całości została wykonana przez BIGB we własnym zakresie. W przypadku pozostałych udział podwykonawstwa wynosił odpowiednio: 20%⁴¹, 90 %⁴² oraz 100%⁴³.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora, w przypadkach, w których udział podwykonawstwa wyniósł odpowiednio 20% i 90%, BIGB nie miała możliwości samodzielnej realizacji zlecenia, z powodu ograniczeń związanych z wysłaniem pracowników osadzonych do wykonania ww. usług, w związku z czym wybrano korzystniejsze rozwiązanie zatrudniając podwykonawcę. Ponadto wskazał, że w przypadku, w którym udział podwykonawstwa wyniósł 100%, usługi zostały zlecone z uwagi na fakt, że wykonywanie wskazanych prac projektowych nie jest ciągłe a BIGB pomimo zapisów w zakresie prowadzonej działalności dotyczących m.in. prac projektowych nie posiada zatrudnionego pracownika ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str.1394-1505; 1971-1974; 1986-1995)

Badanie wybranych 26 faktur (na podstawie ewidencji księgowej konta zespołu „2”), z których połowa dotyczyła jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, a druga połowa jednostek spoza sektora wykazała, że wartość sprzedaży wykazana na fakturach obliczana jest na podstawie przygotowanych wcześniej ofert, sporządzanych metodą kosztorysową i zatwierdzana jest przez kierownictwo BIGB.

(dowód: akta kontroli str.1506-1556)

Kalkulacja kosztów i ustalanie cen sprzedawanych towarów, jak wyjaśnił z-ca Dyrektora, przeprowadzane są przy użyciu stawek cenotwórczych, na podstawie norm określonych w KNR⁴⁴, KNNR⁴⁵, KSNR⁴⁶, NNRNKB⁴⁷, a w przypadkach stolarki

³⁹ Produkcja i wymiana okien i drzwi oraz usługi noclegowe

⁴⁰ Dotycząca pobytu w pokoju 2-osobowym

⁴¹ Dotycząca wymiany okien połaciowych oraz drzwi

⁴² Dotycząca przeglądu konserwacyjnego okien i drzwi oraz wykonania robót i montażu sprzętu dla Centrum Zarządzania Kryzysowego

⁴³ Dotycząca wykonania i opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej osuszenia i zabezpieczenia przed wilgocią.

⁴⁴ Katalogach Nakładów Rzeczowych

⁴⁵ Kosztorysowych Normach Nakładów Rzeczowych

⁴⁶ Katalogu Scalonych Nakładów Rzeczowych

PCV i AI. przy pomocy programów komputerowych, które każdorazowo przy wycenie pobierają z systemu aktualne ceny jednostkowe zakupu materiałów, aktualny kurs i narzuty (m.in. STOLCAD⁴⁸), dzięki czemu generowany jest zysk. Z-ca Dyrektora wyjaśnił również, że w szczególnych przypadkach w BIGB dopuszcza się zastosowanie kalkulacji własnych, z uwzględnieniem zasad konkurencji rynkowej.

Zasady współpracy z organem założycielskim oraz innymi jednostkami resortu sprawiedliwości zostały określone na zasadach rynkowych, a przy przygotowywaniu ofert nie stosowano preferencyjnych warunków, w stosunku do organu założycielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1350; 1964; 1966; 1996-2000)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Nadzór i kontrola organu założycielskiego nad instytucją gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami statutu podmiotem sprawującym nadzór nad BIGB jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

W okresie objętym kontrolą w ramach prowadzonego nadzoru w BIGB przeprowadzono dwie kontrole (w 2011 r. i 2012 r.)⁴⁹, których przedmiotem odpowiednio była:

- efektywność działań podejmowanych w związku z organizacją BIGB w wyniku dokonanego przekształcenia oraz efektywność i skuteczność przepływu informacji między oddziałami a jednostką macierzystą. W wyniku kontroli ustalono, że w BIGB utworzono stanowiska głównego księgowego w oddziałach, co jest niezgodne z art. 54 i 9 ustawy o finansach publicznych, a także prowadzono działalności wykraczającej poza zakres statutowego przedmiotu działalności instytucji. W wyniku ww. kontroli postawiono trzy wnioski: zmiana stanowisk głównego księgowego w oddziałach na stanowiska zastępców głównego księgowego, zmiana statutu w zakresie przedmiotu działalności oraz zintensyfikowanie działań, w celu pozyskania nowych kontrahentów i zleceń dla oddziału we Włocławku;
- przyjęte zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, stosowane procedury wewnętrznej kontroli zarządczej, operacje kasowe i bankowe oraz ich udokumentowanie, rozrachunki (w tym terminowość windykowania należności i regulowania zobowiązań oraz realność sald występujących na kontach rozrachunkowych), zasady ustalania i prawidłowość naliczania wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych pracowników i osób pozbawionych wolności, udzielanie zamówień publicznych, gospodarowanie majątkiem rzeczowym i finansowym, przychody i koszty, w tym źródła przychodów i struktura rodzajowa kosztów, poziom realizacji rocznego planu finansowego jednostki na koniec kwartału oraz zgodność sprawozdawczości budżetowej z ewidencją księgową. W ramach przeprowadzanej kontroli ustalono: niespełnianie przez księgi rachunkowe wymogów ustawy o rachunkowości w zakresie bieżącego ich prowadzenia, nieprzestrzeganie przepisów wewnętrznych w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń i innych świadczeń pracowników, nieskuteczne dochodzenie należności, nieprzestrzeganie niektórych uregulowań zawartych w instrukcji kasowej, powoływanie się w instrukcji kasowej na nieaktualne

⁴⁷ Normach Nakładów Rzeczowych Na Konstrukcje Budowlane – uzupełnienia do KNR

⁴⁸ Program komputerowy do globalnego zarządzania firmą okiennie-drzwiową

⁴⁹ Przeprowadzone przez Centralny Zarząd Służby Więziennej

przepisy prawa oraz występowanie w niej postanowień niezgodnych z ustawą o rachunkowości, ewidencjonowanie operacji gospodarczych niezgodnie z zakładowym planem kont, błędne ewidencjonowanie rozrachunków publiczno-prawnych, co uniemożliwia sprawdzenie terminowości regulowania zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, występowanie w instrukcji inwentaryzacyjnej zapisów niezgodnych z przepisami ustawy o rachunkowości. W wyniku ww. kontroli postawiono siedem wniosków: zorganizowanie systemu rachunkowości w sposób zapewniający bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych uwzględniające kryteria określone w art. 24 ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, prezentowanie w sprawozdawczości budżetowej danych zgodnych z ewidencją księgową, niezwłoczne podjęcie działań mających na celu definitywne rozstrzygnięcie kwestii należności od firmy, przestrzeganie uregulowań zawartych w regulaminie wynagradzania i w instrukcji kasowej, dokonanie rozliczenia stwierdzonych nadpłat i niedopłat, weryfikację obowiązujących instrukcji, zapewnienie ewidencjonowania operacji gospodarczych zgodnie z zasadami ustalonymi w zakładowym planie kont, wyeliminowanie błędów w ewidencji rozrachunków publiczno-prawnych.

(dowód: akta kontroli str.1557-1678)

Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej (zgodnie z § 17 ust.3 statutu) BIGB poza sprawozdaniem finansowym, przekazywała ponadto: kopie wyników kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w BIGB; okresowe informacje dotyczące realizacji zadań BIGB, sprawozdania z działalności za 2011 r. i za 2012 r.; sprawozdania budżetowe, jak również analizę aktualnej sytuacji organizacyjnej⁵⁰ i finansowej BIGB wraz z planem działań mających na celu poprawę wyniku finansowego jednostki.

(dowód: akta kontroli str.1557-1678)

W działalności BIGB w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie współpracy BIGB z organem założycielskim.

3. Realizacja przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej

3.1. Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Ujęte w załączniku nr 13 do ustaw budżetowych plany finansowe BIGB: na 2011 r. w trakcie roku zwiększono w sumie o 19.238 tys. zł, a na 2012 r. oraz na 2013 r. (do 30 czerwca) nie były zmieniane w trakcie roku. Zmiany dokonane w 2011 r. dotyczyły zwiększenia przychodów oraz kosztów ogółem, w związku z pozyskaniem zamówień na rynku zewnętrznym. Ponadto w planie na ten rok zwiększono planowaną średnioroczną liczbę zatrudnionych o cztery etaty, z powodu przejęcia przez BIGB kantyn przy jednostkach więziennych.

Kontrola wszystkich zmian planu finansowego, dokonanych w okresie objętym kontrolą wykazała, że zmiany te dokonane zostały zgodnie z wymogami określonymi w art. 24 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w tym o zmianach powiadomiono Ministra Finansów, za pośrednictwem organu nadzoru – Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz organu założycielskiego – Ministra Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 2161-2200, 2368-2377)

⁵⁰ Zgodnie z pismem z dnia 14.06.2013 r., l.dz.1373/2013

BIGB zastosowała się do ograniczenia wielkości planowanych wynagrodzeń osobowych określonych w ustawach: z dnia 26 listopada 2010 r.⁵¹, z 22 grudnia 2011 r.⁵² oraz z 7 grudnia 2012 r.⁵³ o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2215)

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że projekty planu finansowego na 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r., opracowano kierując się zaleceniami organu nadzorującego, przekazywanymi na naradach, z uwzględnieniem możliwości wytwórczych oraz kosztów poszczególnych gospodarstw pomocniczych (od 2011 r. oddziałów BIGB), a ich dyrektorzy na naradach dyrektorów i głównych księgowych organizowanych przez organ nadzorujący, uzasadniali kwoty przyjęte do planu. Ustalenia kwot w poszczególnych pozycjach planu finansowego dokonywano na podstawie danych finansowo-księgowych, metodą statystyczną.

W latach 2011-2013 BIGB nie planowała oraz nie wydatkowała dotacji z budżetu państwa. W 2012 r. zaplanowano wydatki majątkowe na rozwój bazy wytwórczej w kwocie 903 tys. zł, ale ich nie zrealizowano – jak wyjaśnił Dyrektor BIGB – ze względu na nieuzyskiwanie planowanego wyniku finansowego spowodowanego m.in. spowolnieniem gospodarczym, trudnościami w pozyskaniu zleceń oraz problemami w odzyskiwaniu wierzytelności. W 2011 r. oraz 2013 r. BIGB nie zaplanowała oraz nie realizowała zakupów inwestycyjnych. W latach 2011-2013 BIGB nie zaplanowała kosztów realizacji wyodrębnionych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2216-2227)

W 2011 r. BIGB osiągnęła przychody w wysokości 59.445 tys. zł, tj. 87,78% planu po zmianach oraz poniesiono koszty w wysokości 58.819 tys. zł, tj. 88,39% planu. Największe przychody wystąpiły w pozycji przychody ze sprzedaży usług 47.715 tys. zł (tj. 80,27% przychodów ogółem). Największe koszty wystąpiły w pozycji remonty – 36.089 tys. zł, które stanowiły 61,36% kosztów ogółem oraz w pozycji materiały – 11.529 tys. zł, które stanowiły 19,60% kosztów ogółem.

W 2012 r. BIGB osiągnęła przychody w wysokości 67.427 tys. zł, tj. 134,65% planu oraz poniesiono koszty w wysokości 68.818 tys. zł, tj. 140,82% planu. W porównaniu do 2011 r. przychody były wyższe o 7.802 tys. zł, tj. o 13% a koszty były wyższe o 9.999 tys. zł, tj. o 17%. Największe koszty wystąpiły w pozycjach remonty – 34.902 tys. zł, które stanowiły 50,72% oraz materiały i energia – 20.347 tys. zł, które stanowiły 29,57% kosztów ogółem. Na wzrost przychodów największy wpływ miały przychody uzyskane przez przejęte kantyny, dwa ośrodki szkolno-wypoczynkowe oraz wzrost oprocentowania lokat. Na wzrost kosztów wpływ miały koszty utrzymania (w tym koszty wynagrodzeń) przejętych kantyn, dwóch ośrodków szkolno-wypoczynkowych, koszty związane z prowadzoną działalnością remontowo-budowlaną w związku z pozyskaniem nowych zleceń oraz zwiększony odpis aktualizujący należności.

Do 30 czerwca 2013 r. BIGB osiągnęła przychody w wysokości 27.698 tys. zł, tj. 55,18% planu oraz poniesiono koszty w wysokości 29.362 tys. zł, tj. 60,08% planu. Największe koszty wystąpiły w pozycjach remonty – 13.248 tys. zł, które stanowiły 45,12% oraz materiały i energia – 8.797 tys. zł, które stanowiły 29,96% kosztów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 2259-2265, 2368-2411)

⁵¹ ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.)

⁵² ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707)

⁵³ ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456)

Badaniem objęto koszty zużycia materiałów, wynagrodzeń bezosobowych, usług obcych oraz pozostałych kosztów rodzajowych w łącznej wysokości 13.198 tys. zł, tj. 12,4% kosztów poniesionych przez Zakład w Gdańsku ww. czterech grupach. Nie stwierdzono przypadków nielegalnego niecelowego i niegospodarnego ponoszenia przez BIGB badanych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 2266-2270)

Badaniem objęto także prawidłowość sporządzania sprawozdań Rb-40 za IV kwartał 2011 r. i 2012 r. oraz II kwartał 2013 r., sporządzonych na podstawie sprawozdań oddziałów. Ewidencja księgowa BIGB składała się z czterech niezależnych ksiąg rachunkowych prowadzonych przez oddziały BIGB, a sprawozdania BIGB sporządzane były poza systemem f-k na podstawie sprawozdań z czterech oddziałów. Kwoty w nich wykazane były zgodne z planem finansowym oraz z odpowiednimi danymi wynikającymi z rachunku zysków i strat. W sprawozdaniach budżetowych Rb-40 BIGB, koszty dotyczące wartości sprzedanych towarów i materiałów w łącznej wysokości w 2011 r. – 4.772 tys. zł, w 2012 r. – 7.311 tys. zł oraz 2013 r. (I połowa) – 4.105 tys. zł, wykazała w kosztach funkcjonowania dotyczących materiałów/materiałów i energii (2011 r. – 4.726 tys. zł, 2012 r. – 7.292 tys. zł, 2013 r. – 4.023 tys. zł) oraz pozostałych kosztach (2011 r. – 46 tys. zł, 2012 r. – 19 tys. zł, 2013 r. – 82 tys. zł). Zgodnie ze szczegółowością ustawy budżetowej w sprawozdaniu Rb-40 wykazuje się koszty w trzech głównych pozycjach: koszty funkcjonowania, realizacji zadań/ realizacji wyodrębnionych zadań oraz pozostałe. Dyrektor BIGB wyjaśnił, że sprawozdanie Rb-40 zawiera wartości z wykonania określonego w ustawie budżetowej planu finansowego, zatwierdzonego przez Ministra Sprawiedliwości, w którym nie zaplanowano kosztów realizacji wyodrębnionych zadań. Wyodrębnionymi zadaniami publicznymi, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z przepisami § 4 Zarządzenia Nr 215/10/CZSW, było prowadzenie oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, które to zadania i ich koszty nie były wymienione w planie finansowym BIGB. Dyrektor BIGB oraz Kierownik oddziału w Bydgoszczy, wyjaśnili, że wartość sprzedanych towarów i materiałów, wykazywano w pozycji pozostałe koszty, w sprawozdaniach oddziału w Bydgoszczy, ponieważ w kosztach funkcjonowania oddziału ujmowano jedynie koszty zaksięgowane na kontach zespołu „4”, a wartość sprzedanych materiałów i towarów księgowana była na kontach zespołu „7”.

W konsekwencji powyższego sposobu ujmowania kosztów, koszty związane z realizacją zadań publicznych wykazywane były łącznie z kosztami prowadzonej przez BIGB – w celu realizacji tych zadań, działalności, określonej w § 4 ust. 2 Statutu BIGB, tj. działalności produkcyjnej, handlowo-usługowej oraz wykonywaniem robót remontowo-budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 2271-2330; 2772)

BIGB w planie finansowym na 2011 r. ustaliła wielkość wynagrodzeń osobowych w kwocie 5.604 tys. zł, podczas, gdy łączna wysokość planowanych wynagrodzeń osobowych w 2010 r. dla czterech gospodarstw pomocniczych, w wyniku przekształcenia, których w 2011 r. powstała BIGB, wynosiła 4.814 tys. zł.

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że w pierwszym roku funkcjonowania BIGB zaplanowano zwiększenie zatrudnienia w związku z procesem przejmowania zadań publicznych wykonywanych przez kantyny oraz wzrostem wydatków na wynagrodzenia (z 50% minimalnego wynagrodzenia do 100%) pracowników skazanych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 czerwca 2011 r.

zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych⁵⁴.

Ustalenie planu wynagrodzeń na 2011 r. w powyższy sposób nie wpłynęło na przekroczenie w 2011 r. kosztów wynagrodzeń osobowych – 4.516 tys. zł, w stosunku do planu na 2010 r. – 4.814 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2222)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W sprawozdaniu budżetowym Rb-40 BIGB:

- za 2011 r. zaniżono koszty funkcjonowania (pkt III.1) o 23 tys. zł oraz zawyżono o tą samą kwotę pozostałe koszty (pkt III.3), w wyniku wykazania w pozostałych kosztach, zamiast w kosztach funkcjonowania – w sprawozdaniu oddziału w Gdańsku kosztów osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń w wysokości 10 tys. zł oraz w sprawozdaniu oddziału w Potulicach kosztów w łącznej wysokości 13 tys. zł dotyczących kosztów osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, podatku od towarów i usług (VAT) oraz zakupu materiałów i wyposażenia. Ponadto w sprawozdaniu zaniżono o 12 tys. zł przychody z działalności (pkt II.1), w pozycji pozostałe odsetki, dotyczące odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym oraz odsetek od należności, w wyniku ich niewłaściwego wykazania w sprawozdaniu oddziału w Potulicach, w pozycji pozostałe przychody (pkt II.3);
- za 2012 r. zawyżono o 4 tys. zł koszty w pozycji § 4440 – Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, w wyniku niewłaściwego wykazania w tej pozycji kosztów dotyczących wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń (§ 3020) w sprawozdaniu oddziału w Bydgoszczy. Powyższe nie miało wpływu na łączną wysokość kosztów funkcjonowania (pkt III.1);
- za 2013 r. zawyżono koszty funkcjonowania (pkt III.1) o 218 tys. zł oraz zaniżono pozostałe koszty (pkt III.3) o tą samą kwotę, w wyniku wykazania w kosztach funkcjonowania kosztów, które nie były związane bezpośrednio z funkcjonowaniem BIGB. Bez wpływu na łączne koszty funkcjonowania miało zawyżenie o 20 tys. zł pozostałych kosztów funkcjonowania oraz o tą samą kwotę zaniżenie kosztów wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) oraz zawyżenie o 6 tys. zł kosztów w pozycji § 4440 – Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, w wyniku niewłaściwego wykazania w tej pozycji kosztów dotyczących wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń (§ 3020) w sprawozdaniu oddziału w Bydgoszczy.

Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁵ (dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”), kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. NIK nie podziela stanowiska Dyrektora BIGB oraz Kierownika oddziału w Potulicach, z którego wynika, że koszty w kwocie 23 tys. zł w sprawozdaniu za 2011 r. ujęto w pozycji pozostałe koszty, zamiast w pozycjach dotyczących kosztów funkcjonowania, ponieważ w szczególności sprawozdania nie wskazano paragrafów dotyczących tych kosztów. Szczegółowość sprawozdania wynikająca z ustawy budżetowej pozwalała na ujęcie z pozostałych kosztach funkcjonowania, kosztów funkcjonowania BIGB, które zostały zaklasyfikowane w paragrafach innych niż szczegółowo wymienione, a zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o rachunkowości, w pozycji pozostałe koszty należy wykazywać koszty związane pośrednio z działalnością operacyjną jednostki. Dyrektor BIGB oraz Kierownik oddziału w Bydgoszczy wyjaśnili, że koszty w kwocie 4 tys. zł i 6 tys. zł zaklasyfikowane w § 3020 omyłkowo wykazano w sprawozdaniu

⁵⁴ Dz. U. Nr 129, poz. 746.

⁵⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

za 2012 r. i 2013 r. w pozycji dotyczącej kosztów zaklasyfikowanych w § 4440. Dyrektor BIGB wyjaśnił, że w sprawozdaniu za 2013 r. niewłaściwie wykazano w kosztach funkcjonowania, zamiast w pozostałych kosztach, koszty w kwocie 218 tys. zł, które nie były związane bezpośrednio z funkcjonowaniem BIGB oraz koszty w kwocie 20 tys. zł dotyczące wynagrodzeń bezosobowych, ponieważ w ten sposób nie przekroczone planowanych kosztów na 2013 r. w pozycji pozostałe koszty oraz koszty wynagrodzeń bezosobowych. Dyrektor BIGB oraz Kierownik oddziału w Potulicach wyjaśnili, że nieprawidłowe ujęcie w sprawozdaniu za 2011 r. przychodów w kwocie 12 tys. zł wynikało z pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 2271-2360; 2772)

2. W 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r. (I połowa) przekroczone plany finansowe m.in. w pozycjach dotyczących kosztów, w tym:

- w 2011 r. przekroczone plan finansowy BIGB w pozycji materiały o 128 tys. zł (§ 4210 – plan 11.401 tys. zł, wykonanie 11.529 tys. zł), remonty o 18.509 tys. zł (§ 4270 – plan 17.580 tys. zł, wykonanie 36.089 tys. zł), pozostałe koszty funkcjonowania o 23 tys. zł (plan 12 tys. zł, wykonanie 35 tys. zł), pozostałe koszty o 286 tys. zł (plan 289 tys. zł, wykonanie 575 tys. zł),
- w 2012 r. przekroczone plan finansowy w pozycji materiały i energia o 5.492 tys. zł (§ 4210 i § 4260 – plan 14.855 tys. zł, wykonanie 20.347 tys. zł), remonty o 17.134 tys. zł (§ 4270 – plan 17.768 tys. zł, wykonanie 34.902 tys. zł), podatki i opłaty o 1 tys. zł (plan – 0 zł, wykonanie 1 tys. zł) wynagrodzenia pozostałe o 124 tys. zł (§ 4170 – plan 150 tys. zł, wykonanie 274 tys. zł), składki na ubezpieczenie społeczne o 102 tys. zł (§ 4110 – plan 886 tys. zł, wykonanie 988 tys. zł), świadczenia socjalne o 18 tys. zł (§ 4440 – plan 141 tys. zł, wykonanie 159 tys. zł⁵⁶) oraz pozostałe koszty o 1.300 tys. zł (plan 298 tys. zł, wykonanie 1.598 tys. zł),
- w 2013 r. przekroczone plan finansowy w pozycji wynagrodzenia bezosobowe o 10 tys. zł (§ 4170 – plan 150 tys. zł, wykonanie 160 tys. zł) oraz w pozycji pozostałe koszty o 208 tys. zł (plan 305 tys. zł, wykonanie 513 tys. zł).

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że w 2011 r. przekroczone plan finansowy kosztów w związku z uzyskaniem większej niż planowana liczby zleceń wykonywanych usług oraz ponoszeniem dodatkowych kosztów na utrzymanie przejętych w trakcie roku kantyn. Natomiast w 2012 r. przekroczone plan finansowy kosztów w związku z trudną do przewidzenia na etapie planowania koniunkturą na rynku oraz ponoszeniem dodatkowych kosztów na utrzymanie przejętych w trakcie roku kantyn i ośrodków wypoczynkowo-szkoleniowych. W 2013 r. powyższa sytuacja wynikała ze zwiększonej produkcji oraz rozszerzenia prac remontowo-budowlanych. Plany finansowe w zakresie kosztów realizacji wyodrębnionych zadań przekroczone, ponieważ nie zaplanowano tych kosztów. Jak wyjaśnił Dyrektor BIGB w procedurze planowania zadania te nie zostały sprecyzowane, a BIGB opracowując plan kierowała się zapisami Zarządzenia, w którym nie wskazano wyodrębnionych zadań.

Zgodnie z przepisami art. 52 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych oraz zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu, co miało miejsce w BIGB w 2011 r. i 2012 r., niemniej jednak zmiany takie wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym. W myśl art. 24 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego

⁵⁶ Wykonanie kosztów wykazane w Rb-40 za 2012 r. z pozycji §444 pomniejszono 4 tys. zł – dot. niewłaściwego zaklasyfikowania w tej pozycji kosztów dotyczących § 302.

po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego. Dyrektor BIGB wystąpił o zmianę w planie finansowym, ale zgodę Ministra Sprawiedliwości na dokonanie zmian w planie na 2011 r. otrzymał w dniu 13 stycznia 2012 r., tj. po zakończeniu roku budżetowego, natomiast zgody na zmianę planu na 2012 r. nie otrzymał.

Poniesienie wyższych niż planowane kosztów stanowiło naruszenie przepisów art. 24 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy oraz art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu kosztów jednostki. Ponadto poniesienie wyższych niż planowane kosztów na wynagrodzenia bezosobowe stanowiło naruszenie art. 26 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej na 2012 r. oraz art. 18 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2271-2360; 2772)

3. Poniższe sprawozdania budżetowe Rb-40⁵⁷ sporządzono na podstawie nietrwałych zapisów, tj. danych ujętych w buforze⁵⁸ systemu księgowego, z tego:

- sprawozdanie za IV kwartał 2011 r., sporządzono na podstawie nietrwałych zapisów za grudzień 2011 r. dotyczących oddziału w Gdańsku, o czym świadczy fakt, iż ich utrwalenia dokonano w dniu 31 marca 2012 r., a sprawozdanie BIGB sporządzono 8 marca 2012 r.,
- sprawozdanie za I kwartał 2012 r. sporządzono na podstawie nietrwałych zapisów za marzec 2012 r. dotyczących oddziału w Gdańsku, w Potulicach oraz we Włocławku, o czym świadczy fakt, iż ich utrwalenia dokonano w dniu 20 kwietnia 2012 r., a sprawozdanie BIGB sporządzono 16 kwietnia 2012 r.,
- sprawozdanie za IV kwartał 2012 r. sporządzono na podstawie nietrwałych zapisów za grudzień 2012 r. dotyczących oddziału w Potulicach oraz w Gdańsku, o czym świadczy fakt, iż ich utrwalenia dokonano odpowiednio w dniu 20 marca 2013 r. i 31 marca 2013 r., a sprawozdanie BIGB sporządzono 9 marca 2013 r.,
- sprawozdanie za I kwartał 2013 r. sporządzono na podstawie nietrwałych zapisów za marzec 2013 r. dotyczących oddziału w Gdańsku, o czym świadczy fakt, iż ich utrwalenia dokonano w dniu 10 czerwca 2013 r., podczas, gdy sprawozdanie BIGB sporządzono 23 kwietnia 2013 r.,
- sprawozdanie za II kwartał 2013 r. sporządzono na podstawie nietrwałych zapisów za czerwiec 2013 r. dotyczących oddziału w Gdańsku, które utrwalono 25 lipca 2013 r. oraz dotyczących oddziału we Włocławku oraz Potulicach, które utrwalono 20 lipca 2013 r., a sprawozdanie BIGB sporządzono 18 lipca 2013 r.

Dyrektor BIGB oraz Kierownicy poszczególnych oddziałów BIGB wyjaśnili, że trwałych zapisów księgowych dokonywano z opóźnieniem, głównie z powodu stale doskonalonego systemu informatycznego nadzorowanego przez firmę zewnętrzną, która zastrzegła sobie prawo dokonywania wszelkich trwałych zapisów w systemie. Ponadto wyjaśniono, że po sporządzeniu sprawozdań wszelkich zmian w księgach dokonywano na podstawie wewnętrznych dokumentów – polecenie księgowania.

Sporządzenie sprawozdań budżetowych na podstawie nietrwałych zapisów księgowych, było niezgodne z przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie

⁵⁷ Sprawozdanie z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej

⁵⁸ Możliwy do modyfikacji zapis księgowy wprowadzony do informatycznego systemu finansowo-księgowego

sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, a stosownie do art. 23 ust. 1 tej ustawy zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany, przy czym przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. W związku z powyższym pozostawienie zapisów w stanie edycji (tj. przed dokonaniem trwałego zapisu) nie można uznać za tożsame z ujęciem dowodów księgowych w księgach rachunkowych i zakwalifikowania ich do zaksięgowania w danym miesiącu. Nie można również uznać, że sprawozdania budżetowe sporządzone na podstawie takich zapisów zostały sporządzone na podstawie ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 2278-2318, 2331-2347, 2361-2367; 2772)

4. Dla BIGB nie prowadzono jednych ksiąg rachunkowych, natomiast księgi były prowadzone odrębnie przez cztery oddziały wchodzące w skład BIGB tylko i wyłącznie w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (zakład w Gdańsku, oddział w Bydgoszczy, oddział we Włocławku i oddział w Potulicach). Stanowiło to naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości zgodnie z którym księgi rachunkowe prowadzi się w siedzibie jednostki. Zauważyć należy, iż możliwe jest także przyjęcie rozwiązania polegającego na prowadzeniu ksiąg przez oddział dla całej jednostki, przy czym oddział ten nie musi być jednostką sporządzającą samodzielnie sprawozdania finansowe, co jednak w przypadku BIGB nie miało miejsca.

Dyrektor BIGB wyjaśnił, że księgi rachunkowe prowadzą cztery oddziały BIGB, zgodnie z przepisami § 5 pkt 3 i 9 regulaminu organizacyjnego, co pozwala uwzględnić specyfikę ekonomiczno-organizacyjną każdego z oddziałów. W 2013 r. podjęto działania zmierzające do utworzenia wspólnej księgi głównej.

(dowód: akta kontroli str. 2216-2222; 2772)

3.2. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor BIGB w 2011 r. wprowadził do stosowania zarządzenie⁵⁹ określające sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych oraz powołał komisję przetargową, o której mowa w przepisach art. 19-21 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1696-1706)

W okresie 2011-2013 r. (I półrocze) BIGB udzieliła łącznie 68 zamówień publicznych (44 w trybie przetargu nieograniczonego, 21 w trybie zapytania o cenę i 3 w trybie z wolnej ręki) o łącznej wartości 117.825,7 tys. zł z czego:

- w 2011 r. udzielono łącznie 17 zamówień (11 w trybie przetargu nieograniczonego, 4 w trybie zapytania o cenę i 2 w trybie z wolnej ręki) o łącznej wartości 43.834,5 tys. zł;
- w 2012 r. udzielono łącznie 31 zamówień (20 w trybie przetargu nieograniczonego, 10 w trybie zapytania o cenę i 1 w trybie z wolnej ręki) o łącznej wartości 26.826,1 tys. zł;

⁵⁹ Zarządzenie Nr 10/2011 Dyrektora Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Baltica” z dnia 23.03.2011 r.

- w 2013 r. (I półrocze) łącznie 20 zamówień (13 w trybie przetargu nieograniczonego, i 7 w trybie zapytania o cenę) o łącznej wartości 47.165,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1679-1687;1689-1694; 1707)

Badanie trzech postępowań (dwóch w trybie przetargu nieograniczonego i jednego w trybie z wolnej ręki), na łączną kwotę 43.773,3 tys. zł, wykazało m.in., że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych. Rozliczenia finansowe ww. postępowań zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych oddziałów przeprowadzających postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 1708-1952,1978)

Badaniu w zakresie terminowego realizowania płatności, poddano cztery postępowania o łącznej wartości 47.773,3 tys. zł, w tym trzy ww. oraz jedno, dobrane celowo, dla którego zobowiązania płatnicze powstały w okresie objętym kontrolą. W wyniku badania ustalono że:

- w jednym przypadku⁶⁰ nie dokonywano płatności w ramach udzielonego zamówienia;
- w trzech⁶¹ postępowaniach wystąpiło łącznie 87 przypadków nieterminowego realizowania zobowiązań przy czym kontrahenci w żadnym z nich nie obciążyli BIGB notami odsetkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2114; 2134-2136; 2144-2160)

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych za 2011 i 2012 r. sporządzone zostało rzetelnie i zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2006 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁶². Sprawozdanie przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem terminu określonego w art. 98 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.1688-1694)

Ustalone
nieprawidłowości

BIGB nieterminowo regulowała zobowiązania, co jest niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych, w trzech z pośród ww. postępowań. Nieprawidłowości dotyczyły:

- trzech płatności o łącznej wartości 16,3 tys. zł (postępowanie dot. dostawy tytoniu i papierosów, sprawa nr 9/2011/BIGB O/Potulice);
- jednej płatności o wartości 25,1 tys. zł (postępowanie dot. robót ogólnobudowlanych, sprawa nr 3103/TO/W/11);
- 83 płatności o łącznej wartości 1.027,2 tys. zł (postępowanie dot. przekazania prawa do wytwarzania elementów konstrukcyjnych z profili REHAU oraz realizowania dostaw profili PCV, sprawa nr WR/2604/TO/W/10).

Opóźnienia w ww. płatnościach wyniosły od 1 do 18 dni.

Gł. księgowa wyjaśniła, iż powstałe opóźnienia w zapłacie wynikały m.in. z późnego (w dniu płatności bądź po nim) wpływu faktury do BIGB, przetrzymania faktur w dziale merytorycznym oraz awarii systemu bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2114; 2135-2160)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

⁶⁰ Umowa podpisana 11 marzec 2013 r. dla zamówienia z wolnej ręki

⁶¹ Dla dwóch zamówień w trybie przetargu nieograniczonego i jednego w trybie z wolnej ręki dobrane celowo

⁶² Dz. U. Nr 155, poz. 1110 ze zm.

IV. 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 Kontroli⁶³, wnosi o:

- 1) prawidłowe ewidencjonowanie dotacji otrzymywanych przez BIGB,
- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających:
 - a) ponoszenie kosztów do wysokości posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu;
 - b) ustalenie należności pieniężnych w postaci odsetek od należności nieuregulowanych terminowo przez kontrahentów;
 - c) rzetelną kalkulację cen, we wszystkich rodzajach oferowanych towarów i usług;
 - d) terminowe regulowanie zobowiązań.
- 3) rzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-40,
- 4) sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie trwałych zapisów księgowych,
- 5) prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Gdańsku..

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Gdańsk, dnia 30 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku

dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak
podpis

⁶³ Dz. U. z 2012 r., poz.82