



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.12.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/01 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Andrzej Lis, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/26/2017 z 19 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mariusz Pindral, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/28/2017 z 19 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Nowym Sączu, ul. Pijarska 1, 33-300 Nowy Sącz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Borończyk, Dyrektor Zakładu (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planu dochodów i wydatków Zakładu w 2016 r.

Zakres kontroli obejmował²:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 Zakładu za lata 2015-2016³,
- wykonanie planu wydatków budżetowych Zakładu⁴, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane przez Zakład w 2016 r. dochody wyniosły 4,8 tys. zł, a wydatki – 15 344,5 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie przez Zakład planu dochodów i wydatków w 2016 r.

W wyniku kontroli 3 270,6 tys. zł, tj. 21,31% zrealizowanych w 2016 r. wydatków budżetu państwa, stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ oraz aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także to, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków dotyczące

¹ Dalej: *Zakład*.

² Od 6 maja 2008 r. NIK nie przeprowadzała kontroli w Zakładzie.

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej tych danych.

⁴ W 2016 r. Zakład nie był dysponentem środków z budżetu Unii Europejskiej.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

zapewnienia bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania Zakładu za 2016 r. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości wykonanych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody Zakładu na rok 2016 zostały zaplanowane w rozdziale 75512 *Więziennictwo* w kwocie 3,9 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 4,8 tys. zł, tj. 123,59% kwoty planowanej. Były one o 35,82% niższe od dochodów uzyskanych w 2015 r.

Głównymi źródłami uzyskanych w 2016 r. dochodów były: dochody z tytułu opłat za pobyt w pokojach gościnnych – w wys. 2,8 tys. zł (§ 0830)¹⁰, tj. 58,33% dochodów ogółem, oraz wpływy z tytułu różnych dochodów – w wys. 1,1 tys. zł (§ 0970)¹¹, tj. 22,92% dochodów ogółem.

Do pozostałych dochodów należały dochody z tytułów: odsetek, najmu, dzierżawy i sprzedaży składników majątkowych.

Należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości, wynosiły na koniec 2016 r. ogółem 24,9 zł i dotyczyły niewpłaconych odsetek przez dwóch przedsiębiorców. Odsetki zostały naliczone za nieterminową wypłatę wynagrodzeń osadzonym, zatrudnionym przez tych przedsiębiorców. Na koniec 2015 r. należności pozostałe do zapłaty nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 7-70, 81)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki Zakładu na 2016 r. zaplanowano w rozdziale 75512, w wysokości 14 098,1 tys. zł. Plan był zmieniany w ciągu roku 26 razy. W efekcie dokonanych zmian plan wydatków wynosił 15 344,5 tys. zł, które zrealizowano w 100%.

Przyczynami dokonanych zmian w planie wydatków na 2016 r. były głównie zwiększenia środków planowanych na szkolenia, uposażenie funkcjonariuszy oraz zakupy inwestycyjne. W 2016 r. nie realizowano wydatków z dotacji oraz dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej.

(dowód: akta kontroli str. 71-80, 82-85, 88-90, 102-106)

Wydatki zostały poniesione w trzech niżej wymienionych grupach ekonomicznych i w porównaniu do 2015 r. były niższe o 2 568,8 tys. zł, tj. o 14,34%, przy czym:

- W grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych wydatki wynosiły 1 462,4 tys. zł (9,53% wydatków ogółem), które zrealizowano głównie na: pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego (892,3 tys. zł), dopłaty do wypoczynku (240,2 tys. zł), zwrot

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1015, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766.

¹⁰ Były one o 115,38% wyższe od dochodów uzyskanych w 2015 r. Wzrost tych dochodów spowodowany był podniesieniem stawki za dzień pobytu w tych pokojach z 21 zł do 22 zł oraz większą liczbą osób korzystających z nich (22 w 2016 r. wobec 9 korzystających w 2015 r.).

¹¹ Między innymi: opłaty za konwojowanie na wnioszek osadzonych, wpłaty odszkodowań przez Orange oraz przez osadzonych, opłaty za produkty pokonsumpcyjne.

kosztów przejazdu/wypłatę zryczałtowanego równoważnika pieniężnego, wypłatę równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania (166,0 tys. zł). Wydatki w tej grupie wzrosły z 1 280,0 tys. zł w 2015 r. do 1 462,4 tys. zł w 2016 r., tj. o 14,25%, co wynikało ze zwiększenia planu finansowego głównie w paragrafie 3070¹².

- W grupie wydatków bieżących wydatki wynosiły 13 602,5 tys. zł (88,65% wydatków ogółem), które zrealizowano na wydatki płacowe (10 179,7 tys. zł) i wydatki pozapłacowe, m.in. na równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy (693,7 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (589,9 tys. zł), zakup środków żywności (615,8 tys. zł), zakup energii (491,2 tys. zł), zakup usług remontowych (348,0 tys. zł), zakup usług pozostałych (348,4 tys. zł). Wydatki w tej grupie wzrosły z 12 912,3 tys. zł w 2015 r. do 13 602,5 tys. zł w 2016 r., tj. o 5,35%.

Wzrost wydatków w tej grupie wynikał z przyczyn niezależnych od Zakładu i był spowodowany głównie: przejściem na emeryturę funkcjonariuszy służby więziennej (§ 4080), postępowaniami komorniczymi wobec osadzonych (§ 4610), zmianą zasad/źródeł finansowania tzw. pomocy postpenitencjarnej, wprowadzonej na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej¹³ (§ 4230), zmianą zasad klasyfikowania wydatków według paragrafów: 4060 i 4180 (§ 4180), zmianą taryf cen i stawek opłat za odbiór ścieków (§ 4300).

- W grupie wydatków majątkowych wydatki wynosiły 279,6 tys. zł (1,82% wydatków ogółem), które zrealizowano m.in. na zakup: prześwietlarki RTG (92,5 tys. zł), samochodu Ford Transit (90,9 tys. zł), zgniatarki do śmieci i kotła warzelnego (34,0 tys. zł). Wydatki te zrealizowano w związku ze zwiększeniem planu wydatków inwestycyjnych przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Krakowie. Wydatki w tej grupie były niższe o 92,49% od wydatków w 2015 r. (spadek z 3 721,1 tys. zł do 279,6 tys. zł w związku z zaprzestaniem ponoszenia nakładów na termomodernizację Zakładu, realizowaną w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 73-78, 86-87, 91-101, 107-108, 132-140, 147)

W latach 2016-2015 nie dokonywano wydatków na honoraria (§ 4090). Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) Zakład wydatkował w 2016 r. 26,4 tys. zł (wzrost o 8,64% w porównaniu do roku poprzedniego). Były to należności wypłacone z tytułu umów zlecenia na wykonywanie świadczeń medycznych w zakresie konsultacji stomatologicznych dla osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 141-146, 148-166)

Przeciętne zatrudnienie w Zakładzie w 2016 r. wynosiło 169,1 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionego), z tego 164,2 stanowili funkcjonariusze, 4,9 – pracownicy niebędący członkami korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędach administracji rządowej. W porównaniu do 2015 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 0,5 osoby (ogółem), przy czym zmniejszyło się o 0,4 osoby w grupie funkcjonariuszy i o 0,2 osoby w grupie pozostałych pracowników.

Wydatki na wynagrodzenia (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły 9 154,8 tys. zł i stanowiły 100% kwoty ujętej w planie finansowym po zmianach. Były one o 398,9 tys. zł (o 4,56%) wyższe od zrealizowanych w 2015 r. (8 755,9 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wzrosło: w grupie funkcjonariuszy – z 4 322,6 zł w 2015 r. do 4 530,1 zł w 2016 r. (o 4,80%), w grupie pozostałych pracowników – z 3 633,3 zł do 3 921,2 zł (o 7,92%).

Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu przyczynami zmniejszenia stanu zatrudnienia w roku 2016 były okresowe wakaty na stanowiskach funkcjonariuszy, a w odniesieniu do pozostałych pracowników wakaty na stanowisku kapelana i oraz absencja chorobowa. Dyrektor Zakładu wyjaśnił również, że wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał ze zwiększenia planu wydatków na podwyżki wynagrodzeń i nagrody uznaniowe.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 124-140, 147, 288-291)

¹² Wydatki w tym paragrafie zwiększono głównie na świadczenia mieszkaniowe.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1544.

Zobowiązania (w całości niewymagalne) wyniosły na 31 grudnia 2016 r. 846,9 tys. zł i były o 46,6 tys. zł wyższe od zobowiązań na koniec 2015 r. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego funkcjonariuszy i pozostałych pracowników (z pochodnymi) – 671,9 tys. zł oraz wynagrodzenia osadzonych (z pochodnymi) – 61,5 tys. zł, opłacanego w terminie do 10 dnia następnego miesiąca. Pozostałe zobowiązania powstałe w 2016 r. (113,6 tys. zł), w przypadku których faktury wpłynęły do Zakładu w 2017 r., dotyczyły m.in. zakupu: energii, środków żywności, paliwa, świadczeń zdrowotnych dla osadzonych, odbioru ścieków. Wszystkie zobowiązania opłacono w styczniu i w lutym 2017 r. Kwoty zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 79-80, 107-108, 147)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 3 270,6 tys. zł, tj. 21,31% wydatków Zakładu w 2016 r. Doboru próby do badania tych wydatków dokonano na podstawie danych z ewidencji księgowej o dokonanych wydatkach¹⁴.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów Zakładu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 168-228)

W próbie wydatków zbadanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ (1 191,3 tys. zł, tj. 36,42% zbadanych wydatków) nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 229-244)

W wyniku analizy pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych¹⁶ na łączną kwotę 837 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu Zakładu nie stwierdzono naruszeń przepisów upzp. Badaniami objęto:

- dwa postępowania dobrane według najwyższych wydatków w 2016 r. z wcześniej wylosowanej próby wydatków, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego i z wolnej ręki oraz
- trzy postępowania dobrane w sposób celowy z wcześniej wylosowanej próby wydatków, w związku z potrzebą przedstawienia reprezentatywnej oceny postępowań przeprowadzonych na podstawie art. 4 pkt 8 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 245-287, 292-294)

Zakład w układzie zadaniowym realizował zadanie nr 18.5 pn. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*. Szczegółowe badanie tego zadania pod względem prawidłowości określenia celu i miernika realizacji zadania oraz jego monitoringu nie wykazało nieprawidłowości. Wartość miernika realizacji celu dla tego zadania przekroczyła założony poziom (zaplanowany w wysokości 65,00% wykonano w wysokości 68,90%). Monitoring miernika prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. na koniec każdego kwartału pozyskiwano informację o osiągniętej wartości miernika, o stopniu realizacji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, a także prowadzono kontrolę funkcjonalną w zakresie realizacji planów w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 295-304, 307-314, 401)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁴ Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) przy użyciu Pomocnika Kontrolera 5.5. Przyjęte parametry losowania: TB = 2%, e=0,75 TB, ryzyko nieodłączne wysokie, ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej wysokie, poziom ufności 95%.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., dalej: upzp.

¹⁶ Jednego w trybie przetargu nieograniczonego - na dostawę produktów mięsnych, jednego w trybie z wolnej ręki - na dostawę wody i odprowadzenie ścieków za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej, trzech w ramach tzw. wewnętrznych zamówień podprogowych do 15 tys. euro i wewnętrznych zamówień podprogowych powyżej 15 tys. euro - na zakupy: urządzenia do prześwietlania bagaży, produktów mleczarskich, tonerów.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Zakład rocznych sprawozdań za 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb 23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

(dowód: akta kontroli str. 8, 71-72, 81-85, 277, 305-306, 315-400, 402-425)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ 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 Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości oraz brakiem uwag do kontrolowanej działalności NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 23 marca 2017 r.

Kontroler

Andrzej Lis
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.