



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4100-03-01/2013
P/13/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/092 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r., cz. 37 Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

- Kontrolerzy*
1. Andrzej Janusz Myrta, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 12290
(dowód: akta kontroli str. 1)
 2. Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82965 z dnia 8 stycznia 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 2)
 3. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82978 z dnia 31 stycznia 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 3)
 4. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82982 z dnia 14 lutego 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 4)

Jednostka kontrolowana Zakład Karny nr 2 w Strzelcach Opolskich¹ (47-100) ul. Świerczewskiego 3

Kierownik jednostki kontrolowanej ppłk Andrzej Tesarewicz, Dyrektor ZK²
(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, wykonanie przez ZK planu finansowego, w ramach wykonania budżetu państwa w 2012 r. w części 37 *Sprawiedliwość*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ustalone w planie finansowym ZK na 2012 r. dochody zostały zrealizowane w 139,4%.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 17 511,2 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 35,2% zrealizowanych przez ZK wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi

¹ Dalej: ZK.

² Dalej: Dyrektor.

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

rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania roczne zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. zaciągania zobowiązań ponad upoważnienie wynikające z planu finansowego, wprowadzania zapisów do ksiąg rachunkowych niewłaściwego okresu sprawozdawczego (miesięcznego), a także braku w księgach rachunkowych obligatoryjnego zapisu dotyczącego daty dokonania operacji gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w ZK została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W planie finansowym ZK na 2012 r. podpisanym przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Opolu dochody budżetu państwa zostały zaplanowane w kwocie 12,7 tys. zł w rozdziale 75512 *Więziennictwo*. Zrealizowane dochody wyniosły 17,7 tys. zł, (139,4% kwoty planowanej) i były niższe od dochodów zrealizowanych w roku 2011 (37,8 tys. zł). Dochody te zrealizowano w kwocie 9,8 tys. zł w § 075 z tytułu wpływów: z najmu i dzierżawy składników majątkowych, w kwocie 6,6 tys. zł w § 097 *Wpływy z różnych dochodów* oraz w kwocie 1,3 tys. zł w § 087 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*. Na wyższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miały wyższe wpływy z tytułu różnych dochodów wynikające m.in. z korekt odprowadzanych składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za lata ubiegłe oraz kary umownej za zerwanie umowy na dostawę żywności.

(dowód: akta kontroli str. 92, 131-135, 326-330, 485-489)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 37,5 tys. zł, w których zaległości stanowiły 100% ww. kwoty. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem oraz zaległości były wyższe o 6,6 tys. zł. Powodem zwiększenia kwoty zaległości było naliczenie kar z tytułu nieterminowego wykonania dostawy przez jednego z kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 90-92, 131-135)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków ZK (wg planu finansowego opracowanego na podstawie ustawy budżetowej na 2012 r.⁴) ustalony został w kwocie 21 067,6 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez ZK jako dysponenta trzeciego stopnia do projektu planu finansowego wyniosły 31 760,9 tys. zł (w tym 13 000,0 tys. zł inwestycje), tj. 150,8% kwoty ujętej w ww. planie. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków: 1/ wzrost cen m.in. opału, odprowadzenia ścieków, 2/ planowane prace inwestycyjne i remontowe, 3/ planowana liczba funkcjonariuszy do zwolnienia, którzy nabędą prawa do nagród jubileuszowych.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 137, 152-158, 160-171, 316-319, 485-489)

W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian plan wydatków ZK został zmniejszony o kwotę 3 462,3 tys. zł i wyniósł 17 605,3 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały: 1/ ze zmniejszenia wydatków majątkowych o kwotę 3 883,5 tys. zł oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych o 83,2 tys. zł, 2/ ze zwiększenia wydatków bieżących o kwotę 504,4 tys. zł, w tym na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej o kwotę 58,9 tys. zł.

Zwiększenia planu środkami z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 310,2 tys. zł i dotyczyły podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy służby więziennej, zapewnienia prawidłowej i terminowej wypłaty prawnie zdefiniowanych należności i świadczeń dla funkcjonariuszy służby więziennej, a także spłaty zobowiązań związanych z zakupem energii. Zmniejszenia planu o środki z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 1,6 tys. zł i dotyczyły sfinansowania podwyższenia uposażeń funkcjonariuszy służby więziennej od 1 października 2012 r.

Z przyznanej ostatecznie z rezerw celowych kwoty 308,6 tys. zł wykorzystano 226,8 tys. zł, tj. 73,5%. Główną przyczyną niepełnej realizacji wydatków z rezerw celowych było wydanie ostatecznej decyzji Ministra Finansów przyznającej środki w kwocie 129,4 tys. zł w dniu 31 grudnia 2012 r. oraz ich przekazanie na rachunek ZK w czasie uniemożliwiającym realizację złożonych w banku zleceń płatności. W wyniku badania wykorzystania przez ZK środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 226,8 tys. zł stwierdzono, że środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 316-325, 485-489)

W ciągu roku plan był zmieniany 30 razy. W ostatnim kwartale dokonano 18 zmian planu, w tym trzy zmiany w dniu 31 grudnia 2012 r. Dokonane ww. zmiany planu były celowe i wynikały z bieżących potrzeb ZK.

(dowód: akta kontroli str. 160-171, 378-388)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 273), dalej: ustawa budżetowa.

Zgłoszone przez ZK wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Zrealizowane w ZK wydatki wyniosły 17 511,2 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r. były one wyższe o 1 475,5 tys. zł (tj. o 9,2%). Wszystkie wydatki w kwocie 17 511,2 tys. zł zrealizowano w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75512 *Więziennictwo*. W ww. kwocie wydatki bieżące stanowiły 14 000,3 tys. zł (79,9%), wydatki majątkowe 2 917,9 tys. zł (16,7%), świadczenia na rzecz osób fizycznych 559,9 tys. zł (3,2%) i wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich 33,1 tys. zł (0,2%). Dominującą pozycję w grupie wydatków bieżących stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (75,7%) zrealizowane w kwocie 10 599,0 tys. zł oraz zakupy towarów i usług (20,5%) zrealizowane w kwocie 2 874,8 tys. zł.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 559,9 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 8,7%, tj. o 53,6 tys. zł. Niższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem odejścia funkcjonariuszy ze służby. Najwyższe wydatki poniesiono na wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone funkcjonariuszom w kwocie 554,9 tys. zł.

Zrealizowane wydatki majątkowe w wysokości 2 917,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach były wyższe od wykonania w 2011 r. o 1 964,2 tys. zł, z czego zakupy inwestycyjne były niższe o 79,7 tys. zł, tj. (44,7% planu po zmianach), a inwestycje budowlane wyższe o 2 043,9 tys. zł (263,5%). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. przeznaczono na budowę kuchni (2 006,6 tys. zł) oraz muru ochronnego (812,9 tys. zł), montaż zabezpieczenia elektronicznego i nadzoru ruchu (83,4 tys. zł) oraz zakup piły (15 tys. zł), które to zadania zrealizowano w planowanym zakresie.

Zobowiązania ZK na 31 grudnia 2012 r. wyniosły 465,2 tys. zł i były wyższe o 62,5% od stanu zobowiązań na koniec 2011 r. (286,3 tys. zł). Dotyczyły one m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz niewypłaconych świadczeń dla funkcjonariuszy służby więziennej, które miały być pokryte ze środków rezerwy celowej uruchomionej 31 grudnia 2012 r. (170,8 tys. zł), zakupu towarów i usług (263,7 tys. zł⁵) oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych (20,8 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 88-89, 98-99, 137)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 6 157,4 tys. zł, tj. 35,2% wydatków ZK. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ZK dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami.

2.2.2 W ZK dokonywano analizy kosztów i podejmowano działania w celu zmniejszenia kosztów i racjonalizacji wydatków. W tym celu m.in. opracowano analizę porównawczą poniesionych kosztów infrastrukturalnych w latach 2009-2012 w podziale na ich rodzaje (odpady, woda, ścieki, zakup paliwa, energia cieplna i elektryczna). Koszty te w 2012 r. odpowiadały kosztom poniesionym w roku 2011 i były niższe niż w roku 2010, a wyższe niż w roku 2009. Obniżenie kosztów w roku 2012 wynikało ze znacznego obniżenia kosztów energii cieplnej oraz zakupów

⁵ W tym zobowiązania w kwocie 119 tys. zł dotyczyły zakupu energii elektrycznej, a w kwocie 84,2 tys. zł zakupu żywności.

paliwa. Ponadto w celu optymalizacji kosztów w całej służbie więziennej dokonywano zakupów centralnych np. usług telefonicznych oraz energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 316-319, 510-561)

W zbadanych wydatkach ZK stwierdzono 45 przypadków (7,3% badanych), gdzie zobowiązania na łączną kwotę 1 898,1 zł (30,8%) uregulowano co najmniej 10 dni przed upływem terminu płatności⁶.

Taki sposób postępowania Główny Księgowy ZK uzasadniał następująco: *Pomimo usilnych starań działu finansowego i komórek merytorycznych nie zawsze jesteśmy w stanie regulować nasze zobowiązania zgodnie z terminami ich płatności i jesteśmy zmuszeni płacić je wcześniej. Sytuacja taka spowodowana może być kilkoma czynnikami. Roczny harmonogram realizacji wydatków budżetu państwa ustalany jest z góry na cały rok. Przepisy art. 147 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przewidują możliwość aktualizacji harmonogramu w trakcie roku budżetowego, jednak zmiany powinny być dokonywane w jak najmniejszym zakresie i wyjątkowych sytuacjach. Planując z takim wyprzedzeniem wydatki na wielomilionowe inwestycje bądź świadczenia dla odchodzących na emeryturę pracowników nie jesteśmy w stanie przewidzieć, czy wszystkie prace zostaną wykonane zgodnie z harmonogramem lub czy prawomocne orzeczenie lekarskie dotyczące odchodzącego na zaopatrzenie emerytalne pracownika wpłynie do Zakładu zgodnie z naszymi założeniami. Poziom środków który możemy posiadać na rachunku bankowym w maksymalnej wysokości to 5 000 zł. Wnioski o modyfikację harmonogramu składane w połowie miesiąca powodują, że w Zakładzie takiej wielkości, w którym zatrudnione jest ponad 200 osób i przebywa około 600 osadzonych zdarza się dokonywać płatności przed terminem wymagalności. W powyższych przypadkach w pierwszej kolejności staramy się regulować zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Urzędu Skarbowego.*

(dowód: akta kontroli str. 485-489, 785-788)

W przypadku dziewięciu wydatków na łączną kwotę 124,0 tys. zł stwierdzono dokonanie nieterminowych płatności. W dniu zaciągnięcia zobowiązań na ww. kwotę zobowiązania te przekraczały zakres upoważnień wynikający z planu finansowego ZK.

(dowód: akta kontroli str. 159, 785-810)

2.2.3. Wydatki na zakupy towarów i usług poprzedzone były w 25 przypadkach procedurą przewidzianą w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Poza trybami podstawowymi, jedno zamówienie zrealizowano w trybie z wolnej ręki (dotyczyło dystrybucji energii elektrycznej) oraz jedno w trybie zapytania o cenę (dotyczyło dostaw warzyw i owoców). Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, na roboty budowlane (budowę budynku kuchni na kwotę zamówienia brutto 3 643,1 tys. zł oraz przebudowę muru ochronnego na kwotę zamówienia brutto 378,4 tys. zł) oraz na dostawę wraz z montażem zabezpieczenia elektronicznego i nadzoru ruchu w rejonie posterunku nr 1 na kwotę zamówienia brutto 83,4 tys. zł, na których realizację w 2012 r. wydatkowano 2 445,6 tys. zł⁸.

⁶ W tym najwcześniejsza płatność dotyczyła faktury VAT FVSP/CB/0099/12 na kwotę 3 690 zł, którą zapłacono 28 listopada 2012 r. tj. 26 dni przed terminem płatności

⁷ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ W tym na budowę kuchni 1 983,8 tys. zł, na budowę muru 378,4 tys. zł i na zabezpieczenie elektroniczne 83,4 tys. zł

W wyniku analizy dokumentacji tych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ww. ustawie. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. W ww. trzech zamówieniach nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane roboty i dostawy.

(dowód: akta kontroli str. 114-119, 132, 562-609, 659-743, 811-812)

2.2.4. ZK w 2012 r. nie posiadał rachunków pomocniczych w tym: na wydatki niewygasające, dla dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa oraz dla sum na zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 107-113)

2.2.5. Przeciętne zatrudnienie⁹ w 2012 r. w ZK wyniosło 200 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę. Różnica ta wystąpiła w grupie funkcjonariuszy.

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 9 484,8 tys. zł (100,0% planu) i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 163,6 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał z podwyżki uposażenia funkcjonariuszy od miesiąca października 2012 roku w wysokości 0,3 tys. zł brutto na jednego funkcjonariusza zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej¹⁰. Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wyniosło 3,9 tys. zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 48,65 zł, tj. o 1,2%, co wynikało z ww. wzrostu wynagrodzenia funkcjonariuszy oraz z nabycia uprawnień do wynagrodzenia z tytułu wyższego stażu pracy pracowników cywilnych.

(dowód: akta kontroli str. 137-138, 146-151, 744-764)

W 2012 r. w ZK wydatkowano 13,5 tys. zł na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych dwóch umów zleceń z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami jednostki. Szczegółowym badaniem objęto obie umowy. W wyniku kontroli stwierdzono, że zleczone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 490-508, 610-658)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dziewięciu przypadkach na 613 zbadanych wydatków (1,5%) w dniu zaangażowania wydatków w kwocie łącznej 124,0 tys. zł (2,0% kwoty zbadanych wydatków), m.in. na zakup usług zdrowotnych oraz dostawy energii, dysponent trzeciego stopnia, nie posiadał do tego upoważnienia wynikającego z ustalonych w planie finansowym wielkości określonych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. W konsekwencji realizacja tych należności wymagała dokonania przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Opolu zmian w planie wydatków ZK, co powodowało, że zapłata była dokonywana po terminie płatności tych zobowiązań (od dwóch do 30 dni po terminie płatności), tj. z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. W 2012 r. ZK nie został obciążony odsetkami z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 159, 277-280, 283-284, 287-288, 374-386, 785-810)

⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1183.

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Wyjaśniając przyczyny powstania ww. nieprawidłowości Główny Księgowy ZK stwierdził m.in., że: z powodu braku środków w planie finansowym na 2012 rok w paragrafach: § 4260 – „Zakup energii”, § 4290 – „ Zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym” oraz § 4300 – „Zakup usług pozostałych” w dziewięciu przypadkach w 2012 r. mogliśmy dokonać zapłaty mając zabezpieczenie w planie finansowym jednostki dopiero po upływie wymaganego terminu płatności. Zaciągane zobowiązania wynikające z konieczności zapewnienia ciągłej dostawy energii elektrycznej oraz ciepłej były nieuniknione w sytuacji bezwzględnej konieczności zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania jednostki tj. zapewnienia bezpieczeństwa oraz podstawowych warunków bytowych dla osadzonych przebywających w jednostce, a także funkcjonowania zakładu jako całości. Podobnie świadczenie usług medycznych dla osadzonych w tutejszym Zakładzie nie może być ograniczone niewystarczającym planem finansowym. Zakup niezbędnych dla funkcjonowania jednostki usług takich jak: odprowadzanie ścieków, wywóz nieczystości jest nieunikniony, stanowi niezbędny element funkcjonowania każdej jednostki. Nie realizowanie zakupów w powyższych paragrafach groziło poważnym naruszeniem bezpieczeństwa jednostki, a osadzonym nie zapewniało podstawowych warunków bytowych. Brak środków w planie finansowym, propozycje korekt, prośby o zwiększenie w planie były zgłaszane do jednostki nadrzędnej.

(dowód: akta kontroli str. 173-176, 791-810)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. ZK w imieniu Centralnego Zarządu Służby Więziennej (beneficjenta) realizował następujące projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹²:
1/ Podniesienie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników służby więziennej realizujących zadania związane z Przywzięzennymi Klubami Pracy,
2/ Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny służący podniesieniu kwalifikacji zawodowych osób pozbawionych wolności oraz przygotowaniu ich do powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności.

(dowód: akta kontroli str. 335-338)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Projekt planu finansowego wydatków budżetu środków europejskich ZK na 2012 r. przewidywał wydatki w kwocie 55,2 tys. zł, natomiast kwota ujęta w planie opracowanym na podstawie ustawy budżetowej na rok 2012 wyniosła 51,6 tys. zł. W trakcie roku budżetowego ujęta w planie kwota została zwiększona o 54,4 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na zakup kursów podnoszących kwalifikacje skazanych (51 tys. zł) i wyniosła 106 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 214, 387-388)

¹² Dalej PO KL

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 106,0 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach i 205,3% kwoty przyjętej w planie ustalonym na podstawie ustawy budżetowej.

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 106 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły, nie wystąpiły również zlecenia płatności do zrealizowania w roku 2013 r.

Z budżetu środków europejskich finansowano projekty realizowane w ramach PO KL, na które przeznaczono 106,0 tys. zł, tj. 100,0% ogółu wydatków. Wszystkie wydatki poniesiono w dziale 75512 *Więziennictwo*.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 106,0 tys. zł (100% zrealizowanych wydatków), z tego wydatki na: 1/ zakup usług pozostałych (kursy) w kwocie 66,4 tys. zł¹³, 2/ wynagrodzenia i pochodne w kwocie 33,2 tys. zł¹⁴, 3/ zakup materiałów i wyposażenia w kwocie 3,8 tys. zł¹⁵, 4/ zakup pomocy dydaktycznych, materiałów i książek w kwocie 2,6 tys. zł¹⁶.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zrealizowano zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie. Kontrolą objęto 100% wydatków zrealizowanych i stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych oraz uregulowań wewnętrznych¹⁷. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. W wyniku realizacji zadania osiągnięto ustalone we wnioskach o dofinansowanie cele tj. nabycie przez osoby opuszczające jednostki penitencjarne umiejętności efektywnego szukania pracy, przeprowadzenie cykli szkoleniowo aktywizacyjnych dla skazanych, modernizację bazy dydaktycznej.

(dowód akta kontroli str. 177-214, 335-338, 389-484, 566-590)

W 2012 r. nie wystąpiły zwroty odsetek o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁸, nie wystąpiły również przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 335-338)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

¹³ § 4307

¹⁴ §§ 4047, 4017, 4117, 4127, 4447

¹⁵ § 4217

¹⁶ § 4247

¹⁷ Zarządzenia Dyrektora ZK nr 20/2010 z 8 października 2010 r. oraz nr 19/2012 z 10 października 2012 r.

¹⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 88-103)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 17,7 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 17 511,3 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Opolu w dniu 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 88-103, 299-309)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek dochodów budżetowych* i wynosiła 17,7 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 92, 300)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 17 511,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 55,8 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych Zespołu 2.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 299)

W ZK nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 98-99)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²¹. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 102-103, 309)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

5.1. ZK posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²² za wyjątkiem przypadków opisanych poniżej.

(dowód: akta kontroli, str. 6-87, 509-512, 765-784)

W obowiązującym zakładowym planie kont nie dostosowano zapisów zasad funkcjonowania kont: 080 Środki w budowie trwałe (inwestycje) i 750 Przychody finansowe do treści przepisów wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów

²¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 330, dalej: uor.

*kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*²³.

(dowód: akta kontroli, str. 6-59, 107-118, 765-784)

5.2. W ZK od 1997 r. ewidencja finansowo-księgową była prowadzona w systemie księgowości komputerowej YUMA wersja nr 5.12.11, który był zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora ZK. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz system ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej zapewniał: 1/ ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu, 2/ trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji. System ten nie zapewniał kompletności zapisów, gdyż nie przewidywał w zapisie księgowym możliwości wprowadzenia zarówno daty dokonania operacji gospodarczej jak i daty dowodu, jeżeli różniła się ona od daty dokonania operacji.

(dowód: akta kontroli str. 120-130, 136, ,145, 310-315, 331-377)

5.3. Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów kont zespołu 4- *koszty wg rodzajów* wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej²⁴ 160 dowodów księgowych na kwotę 3 462,7 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 453 zapisy/dowody na kwotę 2 694,7 tys. zł dobranych w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem (6 157,4 tys. zł) stanowiły 35,2% zrealizowanych przez ZK łącznie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (17 617,2 tys. zł). Zostały one sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(dowód: akta kontroli str. 120-130, 136, ,145, 310-315, 331-377)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków zapisy księgowe były poprawne.

(dowód: akta kontroli str. 313-315)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku czterech dowodów (0,6%) na łączną kwotę 71,6 tys. zł (1,2%) stwierdzono księgowanie zdarzeń gospodarczych w innych okresach sprawozdawczych niż okres w którym zdarzenie to nastąpiło, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 *uor*²⁵. Ww. nieprawidłowości miały wpływ na sporządzone przez ZK cztery sprawozdania miesięczne Rb-28 za 2012 r. poprzez zaniżenie kwoty zobowiązań wykazanych wg stanu na ostatni dzień okresu, za: marzec o 35,3 tys. zł, kwiecień o 11,7 tys. zł, lipiec o 3,8 tys. zł oraz wrzesień o 20,8 tys. zł. Przyczyną tego stanu był m.in. ustalony w ZK obieg dokumentów²⁶, który nie zapewniał bieżącego przekazywania dowodów do komórki księgowości.

(dowód: akta kontroli, str. 60-84, 172-176, 231-298, 315, 354-377)

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 289, dalej: *rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości*.

²⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁵ Zgodnie z art. 20 ust. 1 *uor* do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

²⁶ W załączniku nr 1 do zarządzenia nr 12/2011 Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Strzelcach Opolskich z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie obiegu dowodów księgowych w części IV pkt 1 ppkt 1 zapisano m.in., że faktury (rachunki) płatne przelewem wpływają do sekretariatu (...), po czym za pokwitowaniem w dniu wpływu przekazywane są odpowiednim działom merytorycznym. (...) Przekazywanie sprawdzonego i opracowanego dowodu do działu finansowego powinno nastąpić nie później aniżeli trzy dni przed ustalonym terminem płatności.

Wyjaśniając przyczyny powstania ww. nieprawidłowości Główny Księgowy ZK stwierdził m.in., że: *zaksięgowanie dowodów w księgach rachunkowych jednostki w okresach sprawozdawczych innych niż okres, w którym zdarzenie to wystąpiło spowodowane było tym, iż 4 faktury wykazane w zestawieniu trafiły do działu finansowego już po sporządzeniu sprawozdań za miesiąc, którego dotyczyły. Wszystkie tego typu faktury opatrzone są informacją „Wpłynęło do działu finansowego po sporządzeniu sprawozdań za miesiąc...” i stanowi to podstawę do ich zaksięgowania w miesiącu, w którym wpłynęła.*

(dowód: akta kontroli, str. 172-176)

2. W księgach rachunkowych ZK stwierdzono 258 zapisów (42,1%) na łączną kwotę 35,8 tys. zł (0,6%) dotyczących rozliczenia delegacji, które to rozrachunki ujmowano w księgach z pominięciem kont rozrachunkowych zespołu 2 *Rozrachunki i rozliczenia*²⁷. Obowiązek uwzględniania w planie kont państwowych jednostek budżetowych i ujmowania w księgach wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność wydatku zapisano w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 121-126)

Wyjaśniając przyczyny powstania ww. nieprawidłowości Główny Księgowy ZK stwierdził, że: *wszystkie zaksięgowane 258 dowodów z pominięciem konta rozrachunkowego zespołu 2 dotyczyły polecenia wyjazdu służbowego. Ten sposób księgowania 409/130 przyjęty był od lat. Obecnie od stycznia 2013 r. rozliczenie delegacji księgowane jest przez konto rozrachunkowe 234-024 Rozliczenia z pracownikami z tytułu delegacji służbowych.*

(dowód: akta kontroli str. 107-113)

W dniu 2 stycznia 2013 r. Główny Księgowy ZK wydał polecenie służbowe pracownikom Działu Finansowego dot. księgowania wszystkich poleceń wyjazdu służbowego poprzez konto rozrachunkowe 234.

(dowód: akta kontroli str. 154)

3. W księgach ZK w 2012 r., pomimo nie posiadania pisemnych objaśnień treści skrótów lub kodów dla opisu operacji gospodarczych, dokonano w 15 przypadkach (2,4% badanych dowodów) na łączną kwotę 6,0 tys. zł (0,1%) opisów tych operacji w sposób niezrozumiały (zapisano jako treść operacji „GS”, „gs” lub „CO”, lecz nie posiadano pisemnych objaśnień treści tych skrótów), co było niezgodne z treścią art. 23 ust. 2 pkt 3 *uor*²⁹. Przy czym w dwóch z ww. przypadków skrót „CO” stosowano także przy opisie operacji na kontach zespołu 4 - *koszty wg rodzajów*.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 107-113, 120)

Wyjaśniając przyczyny powstania ww. nieprawidłowości Główny Księgowy ZK stwierdził, że: *Opis operacji w 13 przypadkach o treści GS dotyczy księgowania na kontach 201-1-008/130-0-4220-01 związanych z wyciągami bankowymi i dotyczy zapłaty za faktury kontrahentowi Gminnej Spółdzielni Samopomoc Chłopska. Zapis taki stosowany jest zwyczajowo w księgach rachunkowych Zakładu od 1997 r., każdy z pracowników działu finansowego wie, co dany zapis oznacza, a skuteczniej pozwala wyeliminować ewentualne nieprawidłowości niż opis operacji, w danym*

²⁷ Przykładowo księgowano na kontach Dt 409/ Ct 130, podczas gdy delegacja powinna być księgowana na rozrachunki z pracownikami konto 234 lub pozostałe rozrachunki konto 240, (konta Dt 409/ Ct 234 przypis zobowiązania na podstawie zatwierdzonego do wypłaty formularza delegacji, a następnie Dt 234/ Ct 130 na podstawie wyciągu bankowego przelewu środków z tytułu tej delegacji na konto pracownika).

²⁸ Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych plany kont dla jednostek budżetowych, powinny uwzględniać m.in., że: ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków.

²⁹ Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 *uor* zapis księgowy powinien zawierać, co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.

przypadku „zapłata za wyżywienie osadzonych” ponieważ wynika to automatycznie z paragrafu 4220-01 „wyżywienie osadzonych”. Skrót CO występujący w dwóch przypadkach na kontach 401-4260-02/201-1-006 dotyczy obciążenia kontrahenta Zakładu za centralne ogrzewanie.

(dowód: akta kontroli str. 107-113)

4. Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych ZK ujawnił brak daty dokonania operacji gospodarczej w zapisach dziennika, pomimo iż art. 23 ust. 2 pkt 1 *uor* określa datę operacji gospodarczej jako obligatoryjny element zapisu księgowego. Błąd ten dotyczył wszystkich zapisów dziennika, miał charakter systematyczny i wynikał z tego, że operator użytkowanego w ZK programu finansowo-księgowego miał możliwość wprowadzenia tylko jednej daty - i jak ustalono w wyniku oględzin - wprowadzana przez niego data była datą dowodu księgowego, a nie datą operacji gospodarczej. W wybranych do badania dowodach księgowych (613) stwierdzono 92 dowody (15,0%) na kwotę 1 877,3 tys. zł (30,4%), które zostały wystawione w dacie innej niż data operacji gospodarczej potwierdzonej tym dowodem. Pomimo tego, data tych operacji gospodarczych w księgach rachunkowych nie została ujawniona. Użytkowany system finansowo-księgowy ponadto nie wymuszał zamykania miesięcy, umożliwiał prowadzenie księgowania na więcej niż dwóch otwartych miesiącach, a sporządzone z ww. systemu zestawienie obrotów i sald nie pozwalały na określenie w sposób jednoznaczny, że dotyczą zamkniętego okresu (miesiąca, roku). Skutkowało to sporządzaniem sprawozdań na podstawie niezatwierdzonych i dokonanych w sposób nietrwały zapisów. Zgodnie z art. 13 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 *uor* księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, których dokonuje się w sposób trwały. Dane niezatwierdzone (tj. nie mające charakteru trwałego) nie spełniają wymogów ustawowych zapisu księgowego. I tak: sprawozdania w zakresie stanu środków na rachunkach bankowych (Rb-23), dochodów (Rb-27), wydatków (Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE), zobowiązań (Rb-28), należności (Rb-27) z miesięcy stycznia, lutego, marca, kwietnia i października 2012 r. były w całości sporządzane na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych. Sprawozdanie za miesiąc maj w zakresie zobowiązań (Rb-28) było sporządzone na podstawie niezatwierdzonych zapisów na łączną kwotę 147,9 tys. zł. Ponadto sprawozdania za miesiąc lipiec sporządzono na podstawie niezatwierdzonych zapisów na łączną kwotę 61,2 tys. zł w zakresie zobowiązań (Rb-28) oraz na kwotę 235,0 tys. zł w zakresie wydatków (Rb-28). Sprawozdanie w zakresie zobowiązań za miesiąc sierpień (Rb-28) sporządzono w oparciu o niezatwierdzone zapisy na łączną kwotę 160,4 tys. zł. Sprawozdanie za miesiąc grudzień było sporządzone na podstawie niezatwierdzonych zapisów w zakresie zobowiązań (Rb-28) na łączną kwotę 103,7 tys. zł oraz w zakresie wydatków (Rb-28) na kwotę 62,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-59, 104-119, 141-144, 215-230, 339-353, 785-788)

Wyjaśniając przyczyny powstania ww. nieprawidłowości Główny Księgowy ZK stwierdził m.in., że: *System księgowości komputerowej (program finansowo-księgowy YUMA) funkcjonuje w jednostce od 1997 r. Wada programu w postaci braku możliwości odnotowywania w nim daty dokonania operacji gospodarczej nie została odkryta do momentu kontroli. Obecnie od 15 lutego 2013 r. trwają prace nad wprowadzeniem nowego programu finansowo-księgowego (FK) opracowanego na potrzeby zakładów karnych przez funkcjonariuszy z Zakładu Karnego w Wołowie w wersji 21.05 z dnia 14.02.2013 r. wolnego od powyższej wady. Przewidywany termin wdrożenia nowego systemu finansowo-księgowego przewidywany jest do końca kwietnia 2013 r.*

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

Zgodnie z decyzją nr 43/12 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia do użytkowania programu moduł JEDNOSTKA przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej ww. program finansowo-księgowy należy wdrożyć w ZK do 31 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

5. W obowiązującym zakładowym planie kont³⁰ nie dostosowano zapisów zasad funkcjonowania kont: 080 Środki w budowie trwałe (inwestycje) i 750 Przychody finansowe do treści przepisów wynikających z rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości^{31,32}. W opisie do konta 080 nie usunięto zapisu dotyczącego rozliczania nakładów na wartości niematerialne i prawne, natomiast w opisie do konta 750 nie usunięto zapisu dotyczącego ewidencji przychodów finansowych niestanowiących dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 6-59, 107-118, 765-784)

Wyjaśniając przyczyny powstania ww. nieprawidłowości Główny Księgowy ZK stwierdził, że: *Jednostka prowadzi księgi rachunkowe w oparciu o „Zakładowy plan kont”, stanowiący opracowany na podstawie „Komentarza do planu kont dla państwowych i samorządowych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych”, wydanie XIII autorstwa Marii Augustowskiej, wydanego w 2012 r. przez OD i DK Sp. z o.o. w Gdańsku-Oliwie. Zgodnie z powyższym opracowaniem na str.75 mylnie ujęto opis funkcjonowania konta 080 po stronie Ma. Podczas aktualizacji polityki rachunkowości omyłkowo nie został usunięty zapis w opisie funkcjonowania konta 750 stanowiący, iż konto to służy do ewidencji przychodów finansowych niestanowiących dochody budżetowe.*

(dowód: akta kontroli, str. 107-118)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Wyeliminowania przypadków dokonywania płatności po wyznaczonych terminach.

³⁰ Zarządzenie nr 17/2012 Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Strzelcach Opolskich z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości.

³¹ Zgodnie z załącznikiem nr 3 część II Opis kont pkt 1 Konta bilansowe ppkt 14 ww. rozporządzenia konto 080 "Środki trwałe w budowie (inwestycje)" służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. (...) Na stronie Ma konta 080 ujmuje się wartość uzyskanych efektów, w szczególności: 1) środków trwałych; 2) wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych w budowie. Na koncie 080 można księgować również rozliczenie kosztów dotyczących zakupów gotowych środków trwałych.

³² Zgodnie z ppkt 72 ww. załącznika stanowi, że: konto 750 służy do ewidencji przychodów finansowych. Na stronie Ma konta 750 ujmuje się przychody z tytułu operacji finansowych, w szczególności przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, przychody z udziałów i akcji, dywidendy oraz odsetki od udzielonych pożyczek, dyskonto przy zakupie weksli, czeków obcych i papierów wartościowych oraz odsetki za zwłokę w zapłacie należności, dodatnie różnice kursowe.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Ujmowania w zapisach ewidencji księgowej daty operacji gospodarczej, wprowadzania zapisów do ewidencji prawidłowego okresu sprawozdawczego oraz uwzględniania kont rozrachunkowych w rozliczeniach z pracownikami.

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 Delegatury NIK w Opolu.

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.

Opole, dnia 25 marca 2013 r.

Kontrolerzy
Wojciech Graca
Główny specjalista k p

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

.....
Podpis