



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-12-01/2013
P/13/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontrolerzy	1 Sławomir Żudro, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85894 z dnia 28.08.2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Szczepaniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85888 z dnia 20.08.2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej „Pomerania”, ul. Pomorska 1, 77-330 Czarne (dalej: PIGB).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krzyżanowski, Dyrektor PIGB. Poprzednio w okresie od 25.02.2012 r. do 27.04.2012 r. Dyrektorem była Jolanta Cecylia Tłoczek, a w okresie od 29.11.2010 r. do 24.02.2012 r. Jerzy Jacek Maciąg. (Dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność PIGB w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- zorganizowanie jednostki pod względem formalnym zgodnie z wytycznymi organu założycielskiego,
- realizacja zadania publicznego polegającego na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych mimo, że ich zakres uległ znacznemu zmniejszeniu w stosunku do sposobu realizacji tego zadania przez przekształcone gospodarstwa w związku z systematycznym zmniejszaniem zatrudnienia osób osadzonych. Te zmiany, jak również zmniejszenie się efektywności działalności - w ocenie NIK - wynikały głównie z prawnych uwarunkowań działalności instytucji gospodarki budżetowej, powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych działających przy zakładach karnych.

Stwierdzone nieprawidłowości wynikające z nienależytego sprawowania kontroli zarządczej polegały m.in. na:

- sfinansowaniu w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. kosztów nieprzewidzianych w planach finansowych jednostki,
- nieprawidłowym zaksięgowaniu w 2011 r. kosztów zakupu usług budowlanych, co skutkowało nieprawidłowym ujęciem kosztów w sprawozdaniach,
- sprzedaży mienia z naruszeniem obowiązujących przepisów.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność PIGB

1.1. Organizacja PIGB

Opis stanu
faktycznego

PIGB została utworzona na podstawie zarządzenia nr 216/10/CZSW Ministra Sprawiedliwości z 29.11.2010 r. poprzez przekształcenie:

- Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Czarnem,
- Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Goleniowie,
- Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Koszalinie.

(Dowód: akta kontroli str. 10-24)

Powyższym zarządzeniem nadano statut PIGB, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Dodatkowo w statucie m.in. określono zasady gospodarki finansowej, zasady zbywania środków trwałych, zasady podziału zysku, organy zatwierdzające sprawozdanie finansowe. Statut nie regulował:

- zasad przeprowadzenia likwidacji PIGB,
- obowiązków sprawozdawczych z działalności PIGB,
- zasad dotyczących pokrycia straty.

Zagadnienia te nie zostały również uregulowane w innych wewnętrznych unormowaniach.

(Dowód: akta kontroli str. 12-21, 25-31)

Minister Sprawiedliwości zarządzeniem nr 98/12/CZSW z 16.05.2012 r. zmienił Statut w części dotyczącej przedmiotu działalności PIGB.

(Dowód: akta kontroli str. 22-24)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym³, PIGB została zorganizowana jako jednostka jednozakładowa, z funkcjonującymi poza siedzibą PIGB oddziałami w Goleniowie i Koszalinie.

(Dowód: akta kontroli str. 34-42)

Procedury kontroli zarządczej były początkowo ustalone w Regulaminie kontroli wewnętrznej obowiązującym od 30.12.2010 r., a następnie od 29.06.2012 r. zostały unormowane zarządzeniem nr 16/2012 Dyrektora PIGB z tego samego dnia.

(Dowód: akta kontroli str. 25-27)

Zgodnie z § 7 ust. 12, w związku z § 1 pkt 3 Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość⁴, PIGB nie była zobowiązana do składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t.

³ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Dyrektora PIGB z 29.12.2010 r., obowiązujący od 30.12.2010 r. do 31.03.2013 r. i Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Dyrektora PIGB z 29.03.2013 r., obowiązujący od 1.04.2013 r.

⁴ Dz.Urz.MS nr 14, poz. 199

1.2. Efektywność działalności PIGB

1.2.1. Sprawdzenie prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych wybranych operacji gospodarczych wykazało, że:

- a) bilans otwarcia PIGB na dzień 29.12.2010 r. obejmował aktywa i pasywa w wysokości 26.574 tys. zł i był zgodny z bilansami zamknięcia przekształconych gospodarstw pomocniczych,
- b) wartość początkowa środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych ustalona została w wysokości wynikającej z ewidencji księgowej przekształcanych gospodarstw pomocniczych i stanowiła podstawę naliczenia amortyzacji,
- c) rozliczenie wyniku finansowego za 2011 r. i 2012 r. zostało dokonane zgodnie z decyzjami Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości zatwierdził pokrycie straty za 2011 r. w kwocie 1.859 tys. zł z Funduszu PIGB, a za 2012 r. przeksięgowanie zysku w wysokości 8 tys. zł na Fundusz jednostki.

(Dowód: akta kontroli str. 43-56)

W okresie kontrolowanym PIGB nie otrzymywała środków pieniężnych na sfinansowanie nabycia lub wytworzenia środków trwałych.

(Dowód: akta kontroli str. 61-66)

Na dzień bilansu otwarcia PIGB nie występowały zapasy, które utraciły wartość użytkową i nie dokonywano z tego tytułu odpisów aktualizujących.

(Dowód: akta kontroli str. 334)

W badanym okresie w PIGB ustalano następująco podstawy do opodatkowania:
w 2011 r.

- przychody wyniosły 29.417 tys. zł, w tym przychody podatkowe 29.407 tys. zł,
 - koszty wyniosły 31.275 tys. zł, w tym koszty podatkowe 30.299 tys. zł,
- w 2012 r.

- przychody wyniosły 20.004 tys. zł, w tym przychody podatkowe - 19.927 tys. zł,
- koszty wyniosły 19.995 tys. zł, w tym koszty podatkowe 19.580 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 55, 57)

Przy ustalaniu podstawy do opodatkowania, odliczenia i doliczenia przychodów były zgodne z art. 12 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵, a odliczenia i doliczenia kosztów były zgodne z art. 16 tej ustawy.

(Dowód: akta kontroli str. 80)

Sporządzone przez PIGB sprawozdania finansowe za lata objęte kontrolą były kompletne i zawierały wszystkie elementy określone art. 45 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ (dalej: uor).

(Dowód: akta kontroli str. 59-60)

Dodatkowo PIGB sporządzała i przekazywała organowi założycielskiemu:

- miesięczne informacje o wynikach ekonomicznych obejmujące dane o przychodach, kosztach, środkach obrotowych, zatrudnieniu w poszczególnych oddziałach i ogółem,
- miesięczne informacje o wynikach według rodzajów działalności w poszczególnych oddziałach i ogółem,
- kwartalne informacje dotyczące pakietu zamówień i zleceń, obejmujące również przewidywane przychody,

⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. v330 ze zm.

- miesięczne oraz roczne informacje o wysokości zwolnień na podstawie art. 6 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁷,
- kwartalne sprawozdania o stanie należności i zobowiązań Rb-N i Rb-Z.

(Dowód: akta kontroli str. 59-60)

1.2.2. Zakres podstawowej działalności określony w statucie obejmował początkowo 35 rodzajów działalności określonych zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności. W wyniku zmiany statutu, dokonanej w maju 2012 r., zakres ten został rozszerzony do 47 pozycji.

Dowód: akta kontroli str. 14-15, 22-23)

Dominujące rodzaje działalności to:

- produkcja opakowań z papieru i tektury – Oddział w Goleniowie,
- usługi budowlano-remontowe – oddziały w Goleniowie (do 2012 r.) i Koszalinie,
- usługi drukarskie i introligatorskie – Oddział w Czarnem,
- sprzedaż detaliczna w kantynach przy zakładach karnych i aresztach śledczych – oddziały w Czarnem i Koszalinie,
- pozostała sprzedaż (dostawy wyposażenia biurowego do sądów i prokuratur, środków czystości do zakładów karnych) – Oddział w Czarnem.

(Dowód: akta kontroli str. 345-347)

Efekty działalności PIGB w porównaniu do efektów przekształconych gospodarstw pomocniczych uległy pogorszeniu. PIGB uzyskała następujące przychody: w 2011 r. – 29.416 tys. zł, w 2012 r. – 20.003 tys. zł, w I półroczu 2013 r. – 8.049 tys. zł. Koszty wyniosły odpowiednio: 31.275 tys. zł, 19.995 tys. zł i 6.191 tys. zł, a wynik brutto stanowił odpowiednio: stratę 1.858 tys. zł, zysk - 8 tys. zł i stratę - 720 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 61-66)

Efekty działalności przekształconych gospodarstw pomocniczych przedstawiały się następująco:

- 2008 r.: przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów wyniosły 65.169 tys. zł, zysk ze sprzedaży – 6.158 tys. zł, zysk brutto – 7.692 tys. zł,
- 2009 r. – odpowiednio: 28.649 tys. zł, 1.168 tys. zł i 2.631 tys. zł,
- 2010 r. – odpowiednio: 39.382 tys. zł, 683 tys. zł i 2.125 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 67)

Jacek Krzyżanowski Dyrektor PIGB (dalej: Dyrektor PIGB) wskazał następujące przyczyny spadku przychodów PIGB w porównaniu do przychodów gospodarstw pomocniczych:

- wysoki poziom wydatków na infrastrukturę w Służbie Więziennej w ostatnich latach funkcjonowania gospodarstw i praktycznie zanik realizacji inwestycji, który zbiegł się z terminem utworzenia PIGB;
- wysoki poziom zamówień na artykuły poligraficzne ze wszystkich jednostek Służby Więziennej, sądownictwa i prokuratury w okresie działalności gospodarstw pomocniczych, natomiast wyłączenie sądownictwa z zamówień z chwilą utworzenia PIGB oraz ograniczenie zamówień tylko do jednostek Służby Więziennej;
- pozyskiwanie zamówień przez PIGB na warunkach najniższych cenowo w związku z koniecznością stosowania procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej spowodowało spadek rentowności PIGB;

⁷ Dz.U. Nr 123, poz. 777 ze zm.

- nierówność rynkowa spowodowana koniecznością konkurowania z firmami, które ponoszą identyczne lub niższe (na skutek lokalnych ulg) koszty stałe, a nie są obciążone tak jak PIGB obowiązkiem stosowania wymagań praktycznie porównywalnych do tych jakie zobowiązane są stosować jednostki budżetowe;
- wzrost wynagrodzenia minimalnego dla skazanych.

W ocenie Dyrektora PIGB w efekcie zbiegu wszystkich uwarunkowań zewnętrznych i otoczenia prawnego nastąpiło znaczne zmniejszenie przychodów PIGB w stosunku do przychodów uzyskiwanych przez gospodarstwa pomocnicze.

(Dowód: akta kontroli str. 216)

W okresie kontrolowanym PIGB nie dokonywała wpłat z tytułu podatku dochodowego ze względu na stratę poniesioną w 2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 58)

Gospodarstwa pomocnicze przekształcone w PIGB, korzystały ze zwolnień w zakresie:

- podatku dochodowego od osób prawnych - na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych,
- niepodatkowych należności budżetowych – na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

1.2.3. Analiza bilansów sporządzonych przez PIGB w okresie kontrolowanym wykazała, że aktywa na koniec 2012 r. wyniosły 22.216 tys. zł, w tym aktywa trwałe – 1.960 tys. zł (8,8% wartości majątku PIGB) i aktywa obrotowe – 20.256 tys. zł (91,2%). W stosunku do stanu na koniec 2011 r. wartość aktywów zmniejszyła się o 360 tys. zł, tj. o 1,6%, w tym aktywów trwałych o 283 tys. zł (12,6%), a aktywów obrotowych o 77 tys. zł (0,4%).

Na koniec 2012 r. aktywa trwałe składały się z:

- wartości niematerialnych i prawnych o wartości 145 tys. zł (0,7% ogólnej wartości majątku), w ciągu roku nastąpiło zmniejszenie stanu o 13,7 tys. zł (8,6%),
- rzeczowych aktywów trwałych o wartości 1.783,9 tys. zł (8% ogólnej wartości majątku), w ciągu roku zmniejszenie o 301,2 tys. zł (14,4%),
- długoterminowych rozliczeń międzyokresowych wynikających z odroczonego podatku dochodowego – 31,4 tys. zł (0,1%),

a aktywa obrotowe składały się z:

- zapasów o wartości 1.699 tys. zł (7,6% ogólnej wartości majątku), zmniejszenie o 632,3 tys. zł (27,1%),
- należności krótkoterminowych o wartości 2.219,7 tys. zł (10% wartości majątku), wzrost o 1.640,7 tys. zł (283,3%), dotyczących głównie dostaw i usług – 2.196,5 tys. zł,
- inwestycji krótkoterminowych o wartości 16.238,5 tys. zł (73,1% wartości majątku), zmniejszenie o 1.134,3 tys. zł (6,5%), stanowiących głównie środki pieniężne w kasie i na rachunkach – 16.223,5 tys. zł,
- krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych – 98,7 tys. zł (0,4% majątku), wzrost o 49 tys. zł (98,3%).

Pasywa na koniec 2012 r. obejmowały:

- kapitały własne - 20.802 tys. zł (93,6% ogólnej wartości), których stan w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszył się o 257,1 tys. zł, tj. o 1,2%,
- zobowiązania i rezerwy na zobowiązania – 1.414,4 tys. zł (6,4% ogólnej wartości), których stan zmniejszył się o 103,3 tys. zł (6,8%).

(Dowód: akta kontroli str. 68-69)

Istotny wpływ na zmianę aktywów w 2012 r. miały następujące zdarzenia:

- przyjęcie mienia ruchomego likwidowanego Ośrodka Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Ustce (dalej ODK) o wartości początkowej 923,5 tys. zł (netto 101,1 tys. zł),
- nieodpłatne przekazanie do Zakładu Karnego w Czarnem inwestycji w obcym środku trwałym o wartości początkowej 183,1 tys. zł, co znacząco wpłynęło na zmianę aktywów w pozycji „inne środki trwałe”,
- wpłaty kaucji zabezpieczających prawidłowe wykonawstwo usług budowlanych w łącznej kwocie 1.045,8 tys. zł, co wpłynęło na wzrost należności krótkoterminowych.

(Dowód: akta kontroli str. 27, 70-77)

W ocenie NIK, po przejęciu majątku przekształconych gospodarstw pomocniczych i ODK, PIGB posiada możliwości realizacji statutowych zadań.

Analiza rachunku zysków i strat (przetworzonego, ze względu na nieprawidłowe zaewidencjonowanie operacji gospodarczej, omówione w punkcie 3.1.2 niniejszego wystąpienia) wykazała, że w 2012 r. przychody ze sprzedaży wyniosły 18.417,8 tys. zł i były niższe od przychodów roku poprzedniego o 10.254,8 tys. zł, tj. o 35,8%. Przychody ze sprzedaży produktów wynoszące 12.420,0 tys. zł zmniejszyły się w tym okresie o 10.797 tys. zł (46,5%), a przychody ze sprzedaży towarów i materiałów wynoszące 6.018,5 tys. zł zwiększyły się o 581 tys. zł (10,7%). Koszty działalności operacyjnej wynoszące w 2012 r. 19.930,8 tys. zł w porównaniu do 2011 r. były niższe o 11.244,7 tys. zł, tj. o 36,1%. Najwyższe koszty w 2012 r. stanowiły: wartość sprzedanych towarów i materiałów – 4.933,1 tys. zł (24,8% ogólnej kwoty) która w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o 242,9 tys. zł, tj. o 5,2%, zużycie materiałów i energii – 4.637,4 tys. zł (23,3%), zmniejszenie o 1.743 tys. zł, tj. o 27,3%, wynagrodzenia – 4.428,5 tys. zł (22,2%), zmniejszenie o 844,7 tys. zł, tj. o 16% i zakup usług obcych – 4.240,5 tys. zł (21,3%), zmniejszenie o 8.296,8 tys. zł, tj. o 66,2%.

Na sprzedaży PIGB poniosła w 2011 r. i 2012 r. stratę, która wyniosła odpowiednio 2.502,9 tys. zł i 1.513 tys. zł.

Po uwzględnieniu pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych, oraz przychodów i kosztów finansowych, wynik brutto działalności gospodarczej w 2011 r. stanowił stratę 1.858,7 tys. zł, a w 2012 r. zysk 8,5 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 78)

Wyniki dominujących rodzajów działalności przedstawiały się następująco:

(tys. zł)

Rodzaj działalności	Przychody	Koszty	Wynik
2011 r.			
usługi budowlano-remontowe	17.417	18.763	-1.346
usługi drukarsko-introligatorskie	3.886	4.790	-904
pozostała sprzedaż	2.760	2.780	-20
Usługi handlowe (kantyny)	2.677	2.857	-180
usługi pralnicze	828	834	-6
2012 r.			
usługi budowlano-remontowe	6.279	6.767	-488
Usługi handlowe (kantyny)	4.837	4.982	-145
usługi drukarsko-introligatorskie	3.256	3.768	-512
pozostała sprzedaż	1.130	1.123	+7
usługi pralnicze	997	893	+104

(Dowód: akta kontroli str. 345-347)

Z przedstawionych danych wynika, że z niewielkimi wyjątkami (w 2012 r. pozostała sprzedaż i usługi pralnicze), na podstawowej działalności PIGB ponosiła stratę. Korzystny wpływ na wyniki działalności miały przychody finansowe pochodzące

głównie z oprocentowania środków na rachunkach bankowych i lokat bankowych (zysk wynoszący w 2011 r. 658 tys. zł, w 2012 r. 914 tys. zł) i pozostałe przychody operacyjne stanowiące głównie refundacje wynagrodzeń osadzonych z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (zysk w 2012 r. 624 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 78, 218-220)

Dyrektor PIGB wyjaśnił, że w celu zwiększenia sprzedaży i zmniejszenia kosztów podejmowane są działania zmierzające do poszerzenia zakresu działalności, dostosowania struktur organizacyjnych, obniżenia kosztów stałych oraz pozyskiwania nowych odbiorców, a w szczególności:

- zmniejszenie zatrudnienia poprzez zwolnienia i łączenia stanowisk,
- informatyzacja działalności,
- ograniczenie kosztów stałych poprzez oszczędności energii, zmniejszanie wykorzystywanej kubatury,
- podwyższanie efektywności produkcji,
- podejmowanie nowych rodzajów działalności – żywienie, usługi w przetwórstwie, szkolenie umiejętności, działalność wypoczynkowo wczasowa,
- udział w postępowaniach przetargowych we wszystkich rodzajach działalności,
- sprzedaż zbędnego majątku.

W ocenie Dyrektora zmiana profilu PIGB, szkolenie pracowników w nowych obszarach, pozyskiwanie nowych odbiorców jest czasochłonne i kosztochłonne, jednak PIGB podejmuje takie działania mając na uwadze podstawowe zadanie statutowe jakim jest resocjalizacja osadzonych.

(Dowód: akta kontroli str. 336)

Analiza podstawowych wskaźników ekonomicznych za 2012 r w porównaniu do roku poprzedniego wykazała, że:

- wskaźniki rentowności: majątku⁸, kapitałów własnych, netto sprzedaży osiągnęły niewielką (0,11-0,12) wartość dodatnią, podczas gdy w roku poprzednim wskaźniki te miały wartość ujemną od -6,48 do -8,83. Wskaźnik rentowności na sprzedaży uzyskał wartość -8,21, podczas gdy w 2011 r. wynosił -8,73. Wskaźniki te oznaczają, że PIGB w 2012 r. uzyskała zdolność do generowania zysków, ale podstawowa działalność operacyjna, mimo niewielkiej poprawy, nadal generuje deficyt;
- wskaźnik ogólnego zadłużenia wynoszący 6,37 i stopa zadłużenia wynosząca 6,80 zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 0,35 i 0,41, co wskazuje na korzystne zjawisko zmniejszenia udziału zobowiązań w finansowaniu majątku;
- wskaźniki płynności bieżącej – 16,66, szybkiej płynności – 15,57 i płynności zastrzonej – 13,44 były wyższe niż w 2011 r. odpowiednio o 2,26, 3,31 i o 1,96 wskazuje na zdolność do terminowego regulowania zobowiązań bieżących oraz na znaczne środki obrotowe, przy czym jak wcześniej wskazano były to środki pieniężne na rachunkach bankowych i lokaty bankowe;
- wskaźniki efektywności uległy pogorszeniu, i tak wskaźnik produktywności majątku wynosił 0,83 i zmniejszył się o 0,44, co oznacza, że znacząco zmalała efektywność gospodarowania majątkiem. Wskaźnik szybkości obrotu zapasów wynoszący 33,21 dni wzrósł o 3,94, wskaźnik szybkości obrotów należności, który wyniósł 42,93 dni wzrósł o 37,07, a wskaźnik szybkości obrotu zobowiązań – 23,76 dni wzrósł o 4,7.

(Dowód: akta kontroli str. 79)

⁸ Wskaźnik rentowności majątku informuje o zdolności majątku do generowania zysku.

Uwzględniając wskaźniki dokonanej analizy ekonomiczno-finansowej – w ocenie NIK – nie występuje zagrożenie kontynuacji działalności PIGB, której zadaniem jest realizacja zadania publicznego (prowadzenie oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych).

Należności z tytułu dostaw towarów i usług w okresie kontrolowanym wynosiły: wg stanu na 31.12.2011 r. – 335.158,88 zł, w tym przeterminowane 61.551,56 zł, na 31.12.2012 r. – 1.204.269,34 zł, w tym przeterminowane 98.039,95 zł, i na 30.06.2013 r. – 865.231,20 zł, w tym należności przeterminowane 163.744,92 zł, z czego:

- do 1 m-ca – 50.991,71 zł,
- od 1 do 3 miesięcy – 63.918,56 zł,
- powyżej 3 do 6 miesięcy – 1.739,96 zł,
- powyżej 6 do 12 miesięcy – 1.901,60 zł,
- powyżej 12 miesięcy 45.193,09 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 82-83)

Do zakończenia niniejszej kontroli zostały uregulowane należności przeterminowane w kwocie 118.389,82 zł. Pozostałe należności wynoszące 45.355,10 zł dotyczyły firm znajdujących się w upadłości i zostały zgłoszone syndykowi masy upadłościowej.

(Dowód: akta kontroli str. 82-83)

Zgodnie z zasadami polityki rachunkowości obowiązującej w PIGB nie naliczono odsetek od należności od jednostek sektora finansów publicznych oraz od jednostek spoza sektora finansów publicznych w przypadkach, gdy ich wartość była niższa niż koszty związane z ich egzekwowaniem. Zapisy dotyczące nienaliczania odsetek za zwłokę zostały ujęte w umowach i porozumieniach zawartych z kontrahentami.

(Dowód: akta kontroli str. 349, 216-229)

Przyjęcie powyższej zasady Dyrektor PIGB wyjaśnił następująco: „*PIGB zobowiązała się w umowach i porozumieniach na dostawę druków do nie naliczania odsetek biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową naszych kontrahentów sfery budżetowej (uzgodnienie warunków umów i porozumień odbywa się często drogą telefoniczną). Kryzys gospodarczy, który dotknął w ostatnich latach wszystkie jednostki uczestniczące w obrocie gospodarczym, nie ominął także jednostek sfery budżetowej. Wśród dostawców spoza sfery budżetowej naliczanie odsetek od nieterminowo zapłaconych należności odbywa się na podstawie art. 359 § 3 oraz art. 481 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek, a zatem jednostki spoza sektora finansów publicznych mogą swobodnie zrezygnować z ich naliczania, co też najczęściej czynią. Stwarza to sytuację, w której firmy oferujące podobne wyroby i usługi jak PIGB i nienaliczające odsetek stanowią dla jednostek budżetowych bardziej atrakcyjną grupę dostawców. Działając w kierunku utrzymania jak największej liczby naszych odbiorców, których liczba i tak w ostatnich latach bardzo zmalała i w kierunku utrzymania jak największej ilości miejsc pracy dla osadzonych podjęto decyzję o nie naliczaniu odsetek dla tych jednostek.*”

(Dowód: akta kontroli str. 92)

Od pozostałych zaległości naliczono odsetki w kwocie 1.603,24 zł, z czego do dnia badania (29.10.2013 r.) zapłacono 1.330,91 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 84)

Wszystkie zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług w okresie kontrolowanym były niewymagalne i wynosiły:

- na koniec 2011 r. – 918.130,13 zł,
- na koniec 2012 r. – 559.854,27 zł,
- na 30.06. 2013 r. – 393.360,08 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 350-354)

1.2.4. W I półroczu 2013 r. przeciętne zatrudnienie w PIGB wynosiło 146 osób i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 3 osoby, a w 2011 r. - o 44 osoby. W stosunku do przeciętnego zatrudnienia w przekształconych gospodarstwach pomocniczych w 2010 r. i 2008 r., zatrudnienie w I półroczu 2013 r. było niższe odpowiednio o 142 osoby i o 291 osób. Spadek zatrudnienia dotyczył głównie osób osadzonych, których stan w I półroczu 2013 r. wynosił 59 osób, i w porównaniu do lat 2012 i 2011 zmalał odpowiednio o 5 osób i o 50 osób. W stosunku do zatrudnienia w przekształconych gospodarstwach pomocniczych w 2010 r. i 2008 r. liczba osadzonych zatrudnionych w I półroczu 2013 r. była niższa o 144 osoby i 271 osób.

Przeciętne wynagrodzenie pracowników cywilnych w PIGB zmalało w latach 2011-2013 (I półrocze) z 3.077 zł do 2.736 zł, tj. o 341 zł. Wynagrodzenie tej grupy pracowników w przekształconych gospodarstwach pomocniczych w latach 2008-2010 wzrosło z 2.891 zł do 3.251 zł, tj. o 360 zł. Z powyższego wynika, że średnia płaca osób cywilnych w I półroczu 2013 r. była niższa od średniej płacy w gospodarstwach pomocniczych w 2008 r. o 155 zł.

Przeciętne wynagrodzenie osób osadzonych w latach 2011-2013 wzrosło z 1.240 zł do 1.306 zł, tj. o 66 zł. Wynagrodzenie osób osadzonych zatrudnionych w gospodarstwach pomocniczych w latach 2008-2010 zmniejszyło się z 895 zł do 838 zł, tj. o 57 zł.

Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły 4.126 tys. zł i były niższe o 17,1% od wydatków poniesionych w 2011 r. (4.980 tys. zł). W I półroczu 2013 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 1.883 tys. zł, co stanowiło 45,6% wydatków poniesionych w 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 85-87)

W ocenie Dyrektora PIGB główną przyczyną spadku zatrudnienia osadzonych i pracowników cywilnych w PIGB w porównaniu do gospodarstw pomocniczych był znaczny spadek zamówień, który wpłynął na obniżenie zapotrzebowania na zatrudnienie osadzonych. Z powodu decyzji administracyjnych PIGB Pomerania utraciła z roku na rok odbiorców materiałów poligraficznych oraz rynek robót budowlanych dotychczas wykonywanych dla sądów wszystkich szczebli oraz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Powyższe przyczyny spowodowały spadek przychodów z działalności gospodarczej. Spadek wynagrodzenia pracowników cywilnych z kwoty 3.077 zł w 2011 r. do 2.736 zł w 2013 r. spowodowany był dostosowaniem struktury zatrudnienia do zmieniających się warunków funkcjonowania PIGB. W badanym okresie odeszło na emeryturę 12 osób. Z innych przyczyn odeszło 26 osób. Były to przeważnie osoby z długim okresem zatrudnienia, a zarazem wysokim wynagrodzeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 90)

1.2.5. W okresie objętym kontrolą PIGB lokowała wolne środki na terminowych lokatach bankowych i z tego tytułu uzyskiwała odsetki wynoszące: w 2011 r. 121 tys. zł, w 2012 r. 818 tys. zł i w I półroczu 2013 r. – 299 tys. zł.

Umowa o prowadzenie rachunków bankowych, obowiązująca w okresie kontrolowanym, zawarta 16.07.2010 r. z Bankiem Polska Kasa Opieki SA w Warszawie nie przewidywała lokat overnight. Zgodnie z umową środki na rachunkach bieżącym i pomocniczych były oprocentowane w wysokości stawki

WIBID 1M obowiązującej na każdy dzień za który naliczane były odsetki, pomnożonej przez wskaźnik wynoszący od 0,75 do 0,95 (tj. od 4,23% na dzień 31.12.2011 r. do 1,93% na dzień 30.06.2013 r.), a odsetki od środków na tych rachunkach wyniosły: w 2011 r. – 536 tys. zł, w 2012 r. – 96 tys. zł, w I półroczu 2013 r. – 24 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 94 -99)

Na pytanie w sprawie przyczyny założenia lokat terminowych dopiero we wrześniu 2011 r. mimo posiadania w okresie od stycznia do sierpnia 2011 r. środków finansowych w kwocie 16-18 mln zł Dyrektor PIGB wyjaśnił, że „...rok 2011 był pierwszym rokiem działalności instytucji gospodarki budżetowej i w związku z tym brak było wiedzy o poziomie bieżących wydatków instytucji. Dlatego też wynegocjowane wcześniej oprocentowanie rachunku bieżącego na poziomie 0,95 stawki WIBID 1M, co stanowiło na dzień 30.06.2011 r. 4,199%, było dla nas opłacalne. W tym czasie oprocentowanie rachunków bieżących w banku prowadzącym nasze rachunki bankowe wynosiło 0,1%, a oprocentowanie lokat powyżej 300.000 zł było na ten dzień oprocentowane w zależności od czasu zawarcia umowy lokaty i tak lokaty zawarte na okres od 93 dni do 184 dni oprocentowano na poziomie 3,56%, na okres od 185 dni do 275 dni - 3,61%. Po stwierdzeniu faktu, że w trakcie roku środki pieniężne utrzymują się na prawie niezmiennym poziomie przystąpiono do negocjacji z bankiem w sprawie zawarcia umów lokat. W efekcie uzyskano oprocentowanie lokat na poziomie 5,4%, tj. sześć lokat po 2 mln oraz dwie lokaty po 1 mln w wysokości 5,3%”.

(Dowód: akta kontroli str. 31)

Zmniejszenie stanu środków pieniężnych w 2013 r. było spowodowane głównie udzieleniem pożyczki w wysokości 4.000 tys. zł dla Podlaskiej IGB BIELIK z siedzibą w Czerwonym Borze (dalej: PIGB BIELIK).

(Dowód: akta kontroli str. 100-101)

Zgodnie z umową pożyczki zawartą 14.05.2013 r., pożyczkobiorca zobowiązał się wykorzystać pełną kwotę pożyczki na sfinansowanie działalności statutowej. Termin zwrotu ustalony został na 31.12.2013 r. W razie niedokonania zwrotu przedmiotu pożyczki w terminie, pożyczkobiorca zobowiązał się do zapłaty odsetek za opóźnienie w wysokości ustawowej.

Minister Sprawiedliwości w dniu 4 lipca 2013 r. wydał zarządzenie w sprawie połączenia Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA i Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK⁹ w terminie nie późniejszym niż do 31.10.2013 r. Do czasu połączenia, PIGB BIELIK nie dokonała zwrotu pożyczki. Faktyczne połączenie jednostek nastąpiło w terminie określonym w zarządzeniu.

(Dowód: akta kontroli str. 102-110)

W wyjaśnieniach o powodach udzielenia pożyczki Dyrektor PIGB wskazał m.in., że decyzję o pożyczce dla PIGB BIELIK podjął w poczuciu obowiązku, wykonując zadania (otrzymane 30.04.2013 r. za pośrednictwem Dyrektora Służby Więziennej), wynikające z dyspozycji Ministra Sprawiedliwości z 26.04.2013 r. o połączeniu PIGB BIELIK z PIGB POMERANIA. Rozpoznanie sytuacji finansowej PIGB BIELIK wykazało zagrożenie utraty jej płynności finansowej, a w konsekwencji nieregulowanie zobowiązań wobec dostawców. Istniało zagrożenie przerwania dostaw artykułów żywnościowych do punktów żywienia, artykułów do prowadzonych kantyn oraz przerwania prowadzenia pozostałej działalności statutowej. Taka sytuacja groziła naruszeniem porządku w zakładach karnych obsługiwanych przez PIGB BIELIK i wymagała natychmiastowej reakcji. Udzielona pożyczka pozwoliła

⁹ Dz.U. MS z 2013 r., poz. 230.

uregulować najpilniejsze zobowiązania PIGB BIELIK oraz kontynuować w szerokim zakresie procesy naprawcze.

Ponadto w ocenie Dyrektora PIGB pomoc w ratowaniu PIGB BIELIK przed finansową zapaścią oraz działania na rzecz stworzenia warunków do poprawy efektywności tego podmiotu leżały również w interesie PIGB POMERANIA w związku z planowanym połączeniem obu jednostek (jednak konkretna data tego połączenia nie była określona w terminie udzielania pożyczki).

(Dowód: akta kontroli str. 90-91)

1.3.Gospodarowanie powierzonym majątkiem

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. W statucie postanowiono, że PIGB zostanie wyposażona w:

- nieruchomości, które po wydaniu przez właściwy organ decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego jednostkom organizacyjnym Służby Więziennej i geodezyjnym wydzieleniu, stanowić będą własność lub przedmiot użytkowania wieczystego PIGB. Wykaz tych nieruchomości obejmował: w Czarnem nieruchomość zabudowaną o pow. 2,5532 ha, w Koszalinie nieruchomość gruntową o pow. 0,7245 ha, w Goleniowie nieruchomość zabudowaną o pow. 0,1306 ha,
- inne niż ww. określone składniki aktywów trwałych i obrotowych, według bilansów zamknięcia przekształcanych gospodarstw pomocniczych.

(Dowód: akta kontroli str. 15-16, 20)

Umową zawartą 10.05.2013 r. Skarb Państwa przekazał PIGB własność nieruchomości wymienionych w statucie, z wyjątkiem nieruchomości w Czarnem, gdzie przekazano własność działki 14/6 o pow. 1,9271 ha. Pozostała część nieruchomości, o której mowa w statucie – stanowiąca działkę 14/5 o pow. 0,6309 ha, została użyczona przez Zakład Karny w Czarnem (trwałego zarządcę tej działki) zgodnie z umową z 3.06.2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 111-124)

Działka nr 14/6 o pow. 1,9271 ha była użyczona przez Starostę Człuchowskiego na podstawie umowy zawartej 7.01.2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 125)

Z powyższego wynika, że postanowienie statutu dotyczące wyposażenia PIGB w nieruchomości nie została w pełni zrealizowana.

Forma przejęcia nieruchomości była zgodna z przepisami rozdziału 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰.

W sprawie przyczyn nie uzyskania prawa własności całej nieruchomości w Czarnem, wymienionej w statucie, Dyrektor PIGB wyjaśnił, że na wniosek Dyrektora Zakładu Karnego w Czarnem (za zgodą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej) Burmistrz Czarnego dokonał podziału działki nr 14/3 (będącej w trwałym zarządzie Zakładu Karnego), w wyniku którego powstały działki: nr 14/5 o pow. 0,6309 ha oraz nr 14/6 o pow. 1,9271 ha. Podział został dokonany w związku z wnioskiem Dyrektora Zakładu Karnego o wygaszenie trwałego zarządu części, a nie całości działki nr 14/3 - nieruchomości gruntowej zabudowanej ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa Zakładu Karnego. Ostatecznie PIGB zaakceptowała wniosek Dyrektora Zakładu Karnego o pozostawieniu we władaniu Zakładu Karnego działki nr 14/5 ze względu na specyficzny charakter obiektów znajdujących się na niej oraz ze względu na zabezpieczenie fizyczne oraz operacyjne przez funkcjonariuszy Zakładu Karnego, które umożliwiają pracę osadzonych z długimi wyrokami. W ocenie Dyrektora PIGB powyższe rozwiązanie

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

stwarza również dobre warunki do prowadzenia działalności resocjalizacyjnej organizowanej przez PIGB w formie usług poligraficznych i przetwórczych. Stanowisko Dyrektora Zakładu Karnego podzielił również Minister Sprawiedliwości i ostatecznie zmienił własną decyzję o wielkości działki w Czarnem przeznaczonej na wyposażenie PIGB o pow. 1,9271 ha na mocy aktu notarialnego z 10.05.2013 r. W ocenie Dyrektora PIGB jest to rozwiązanie, które w pełni zapewnia warunki do prowadzenia działalności statutowej (PIGB nie zamierza występować z wnioskiem o zmianę ostatecznych decyzji Ministra Sprawiedliwości).

(Dowód: akta kontroli str. 127-128)

PIGB przejęła od gospodarstw pomocniczych w Czarnem, Koszalinie i Goleniowie aktywa ogółem o wartości 26.086 tys. zł. Przejęcie składników aktywów nastąpiło w formie protokołów zdawczo-odbiorczych do których załączono arkusze spisu z natury, wykazy należności, zestawienia środków pieniężnych sporządzone na podstawie wyciągów bankowych oraz protokołów kasy, wykazy rozliczeń międzyokresowych. Dokumentacja ta pozwalała na identyfikację każdego składnika z osobna.

Składniki mienia przejęte przez PIGB na własność zostały ujęte w ewidencji bilansowej na kontach zespołu „0” Majątek trwały.

(Dowód: akta kontroli str. 130-135, 137-139)

1.3.2. Organ założycielski określił¹¹ następujące zasady zbywania środków trwałych:

- do czynności prawnych w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych Instytucji stosuje się przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹²,
- nieruchomości Instytucji mogą być przedmiotem czynności prawnych z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami; rozporządzanie nieruchomością odbywa się za uprzednią zgodą Ministra Sprawiedliwości,
- do sprzedaży oraz oddania w najem lub dzierżawę aktywów trwałych Instytucji stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażane są jednostki budżetowe¹³,
- sprzedaż oraz oddanie w najem lub dzierżawę aktywów trwałych Instytucji o wartości jednostkowej przekraczającej kwotę 50.000 euro wymaga zgody Ministra Sprawiedliwości,
- darowizna aktywów o wartości jednostkowej przekraczającej kwotę 25.000 euro wymaga zgody Ministra Sprawiedliwości wyrażonej na piśmie.

(Dowód: akta kontroli str. 15-16)

W okresie objętym kontrolą PIGB dokonała zbycia 5 samochodów ciężarowych. W Czarnem sprzedane zostały cztery samochody IVECO wyprodukowane w latach 2002-2005, całkowicie zamortyzowane, a w Oddziale w Goleniowie Mercedes Benz Atego wyprodukowany w 2001 r., którego wartość księgowa (po uwzględnieniu amortyzacji) wynosiła 14.690,46 zł.

Wartość samochodów została ustalona przez rzeczoznawców na 132.942 zł (z VAT). PIGB podjęła działania określone w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z 21.05.2010 r., tj. zawiadomiła Centralny Zarząd Służby Więziennej i pozostałe przywiązane instytucje gospodarki budżetowej o posiadanych do upłynnienia

¹¹ Statut nadany zarządzeniem nr 216/10/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA, zmieniony zarządzeniem nr 98/12/CZSW Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2012 r.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 1224

¹³ Dz.U. Nr 114, poz. 761 (dalej: rozporządzenie RM z 21.05.2010 r.)

składnikach majątkowych zakwalifikowanych jako zużyte lub zbędne, a następnie przeprowadziła publiczne przetargi. Działania te nie doprowadziły do sprzedaży samochodów, mimo obniżenia w drugim przetargu ceny wywoławczej do 88.340 zł. Po zakończonych postępowaniach przetargowych wpłynęły oferty zakupu złożone przez osoby fizyczne, które zostały pozytywnie rozpatrzone przez Dyrektora PIGB, bez publicznego zaproszenia do rokowań, co było naruszeniem zasad określonych ww. rozporządzeniu RM z 21.05.2010 r.

Samochody zostały sprzedane za cenę 83.606 zł, co oznacza, że w stosunku do wartości księgowej uzyskano zysk w wysokości 68.915,54 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 140-142)

W toku kontroli zbadano wykorzystanie środków trwałych o wartości początkowej pow. 40.000 zł. Badanie, którym objęto 45 pozycji o łącznej wartości początkowej 6.031,5 tys. zł (45,4% ogólnej wartości) wykazało, że 43 urządzenia były wykorzystywane w działalności podstawowej. Wyjątek stanowiły maszyny: do szycia nićmi, zakupiona w 1999 r. (nr inwentarzowy ST/5/1999-00001 o wartości początkowej 67.100 zł), całkowicie amortyzowana i niciarka Supsew (ST/5/2011-00001) zakupiona w 2011 r. (wartość początkowa 99.442,74 zł) o wartości księgowej 80.094,47 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 146-148)

Na pytanie w sprawie uzasadnienia zakupu niciarki Supsew w 2011 r. oraz działań podejmowanych lub planowanych w celu wykorzystania lub zbycia niciarki i maszyny do szycia, Dyrektor PIGB wyjaśnił, że: „decyzja o zakupie niciarki została podjęta przez ówczesnego (pierwszego) Dyrektora PIGB prawdopodobnie z zamiarem usprawnienia czynności szycia składów papieru w trakcie prac introligatorskich. Z uwagi na ograniczenia technologiczne tego typu urządzenia, tj. ograniczony format papieru oraz brak zamówień na ściśle określone wyroby spowodował, że nie była ona wykorzystywana. W wyniku powstałej sytuacji podjęto działania mające na celu zbycie maszyny. Od 5.02.2013 r. umieszczano systematyczne ogłoszenie o zamiarze sprzedaży maszyny na darmowym portalu informacyjnym www.tablica.pl. Ogłoszenie jest również stale odnawiane na stronie internetowej. Ponadto informowano dystrybutora sprzętu firmę PRINT PARTNER FRYCZKOWSKI S.J., jak również inne firmy działające w branży poligraficznej o chęci zbycia maszyny. Powyższe działania miały na celu uzyskanie informacji o jakimkolwiek zainteresowaniu maszyną i znalezienie potencjalnego nabywcy. Natomiast maszyna do szycia nićmi (...) jest w pełni wyeksploatowana, a dalsze postępowanie będzie polegało na zbyciu lub sprzedaży na złom”.

(Dowód: akta kontroli str. 127)

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, ww. niewykorzystywane urządzenia nie zostały zbyte.

Ustalone
nieprawidłowości

Sprzedaż samochodów, których cena wywoławcza w pierwszym przetargu została ustalona przez rzeczoznawców na 132.942 zł (z VAT), została dokonana z naruszeniem § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia RM z 21.05.2010 r. Przepisy te stanowią, że sprzedaż składników rzeczowych o wartości jednostkowej przekraczającej 300 euro, następuje w trybie przetargu publicznego, publicznego zaproszenia do rokowań albo aukcji. Zgodnie ze statutem PIGB, do sprzedaży aktywów trwałych powinny być zastosowane przepisy rozdziału 3 rozporządzenia. Ostatecznie przy sprzedaży tych samochodów nie zastosowano żadnego z wymienionych trybów, ponieważ po zakończeniu 2 postępowań przetargowych (i obniżenia w drugim przetargu ceny wywoławczej do 88.340 zł) samochody zostały

sprzedane bez publicznego zaproszenia do rokowań, za cenę 83.606 zł osobom fizycznym, które złożyły oferty ich zakupu po upływie terminu na drugi przetarg.

Dyrektor PIGB wyjaśnił, że po przeprowadzeniu dwóch postępowań przetargowych i ich negatywnym zakończeniu, wobec pojawiającej się możliwości zbycia pojazdów, podjęto stosowną decyzję, działając tym samym w interesie PIGB. Uzasadnieniem takiego postępowania był fakt, że PIGB wykorzystwała tryb wskazany w ww. rozporządzeniu, a rozporządzenie to nie reguluje procedury postępowania w przypadku negatywnego przebiegu drugiego przetargu. Dyrektor PIGB podejmując decyzję o zbyciu pojazdu miał na względzie przede wszystkim interes finansowy jednostki. W jego ocenie dalsze utrzymanie zbędnych dla działalności PIGB pojazdów generowałoby znaczne koszty i de facto nie wykorzystanie możliwości ich zbycia byłoby działaniem na szkodę PIGB. Ponadto zwłoka w upłynnieniu pojazdów skutkowałaby kolejnymi kosztami, które PIGB musiałaby ponieść w związku z ich utrzymaniem, tj. nowa wycena rzeczoznawcy dla potrzeb kolejnego przetargu, koszty ubezpieczenia oraz przeglądów technicznych. Zatem mając na uwadze dobro PIGB przyjęto pisemne oferty na zakup pojazdów.

(Dowód: akta kontroli str. 145)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości przy sprzedaży mienia, działalność PIGB w zbadanym zakresie.

2. Współpraca PIGB z organem założycielskim

2.1. Podstawy formalno-prawne współpracy PIGB z organem założycielskim

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zasady współpracy PIGB z organem założycielskim były każdorazowo ustalane w osobnych umowach. Do 30 czerwca 2013 r. zawarto dwie umowy: MS/31/BAF/2011 z dnia 20.05.2011 r. i BkL-IV-223-176/2013 z dnia 20.05.2013 r., których przedmiotem było wykonywanie i dostarczanie druków do Ministerstwa Sprawiedliwości i wskazanych sądów na terenie kraju. Umowy zawarte były na 24 miesiące lub do momentu zrealizowania umowy do wysokości ustalonego wynagrodzenia i określały m.in.:

- zakres ilościowy i asortymentowy zamówionych druków: w umowie z 2011 r. przewidziano dostawę 44 rodzajów druków i wyrobów poligraficznych, a w umowie z 2013 r. – 38 rodzajów;
- terminy i sposób dostarczenia druków: 10 lub 20 dni w zależności od asortymentu zamówienia, do wskazanych odbiorców na terenie całego kraju, transportem dostawcy na jego koszt i ryzyko,
- łączne wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy: w umowie z 2011 r. nie więcej niż 608.561,31 zł brutto, w umowie z 2013 r. nie więcej niż 474.954,17 zł brutto. W umowie z 2011 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zastrzegło prawo do dokonywania zmian w zakresie zmniejszenia ilości przedmiotu umowy w ramach poszczególnych pozycji asortymentowych, przy czym to zmniejszenie nie mogło zmniejszyć łącznej wartości umowy poniżej 80% wynagrodzenia. W umowie z 2013 r. przewidziano możliwość niezrealizowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości całości wartości umowy, bez prawa do roszczeń ze strony PIGB z tego tytułu.
- zasady odbioru jakościowego, ilościowego i asortymentowego druków,
- zasady płatności - wynagrodzenie płatne według cen jednostkowych określonych w załączniku do umowy, po odbiorze każdej kolejnej partii druków, w terminie 21 dni od daty otrzymania faktury wraz z protokołem odbioru,
- roczną gwarancję na dostarczone druki,

- zobowiązanie PIBG do wymiany wadliwego towaru w przypadku ujawnienia wad jakościowych w okresie gwarancji wraz z terminami wymiany,
- kary umowne na rzecz Zamawiającego za zwłokę w dostarczeniu druków określonych w zamówienie lub w ramach reklamacji i na rzecz Dostawcy w przypadku odstąpienia od umowy,
- ustalenie, że spory wynikłe na tle realizacji umowy będą rozstrzygane przez sąd powszechny właściwy miejscowo dla siedziby Zamawiającego.

(Dowód: akta kontroli str. 164-188)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK nie zabezpieczono interesu PIBG w umowie zawartej w 2011 r. z Ministerstwem Sprawiedliwości, ponieważ nie ustanowiono prawa zmiany cen w przypadku wzrostu kosztów produkcji i dostaw druków spowodowanych okolicznościami niezależnymi od PIBG oraz nie wskazano sposobu egzekwowania wielkości zamówień stanowiących co najmniej 80% wartości umowy (lub kar umownych z tytułu zmniejszenia łącznej wartości zamówień poniżej 80% wynagrodzenia). Zatem ta umowa nie miała charakteru umowy partnerskiej.

2.2. Świadczenia PIBG na rzecz organu założycielskiego oraz wzajemne rozliczenia

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą PIBG zrealizowała na rzecz organu założycielskiego świadczenia o łącznej wartości 696 tys. zł, w tym:

- dostawy wyrobów drukarskich (druków, obwolūt, rejestrów) o wartości 295 tys. zł, w tym na podstawie umowy MS/31/BAF/2011 – 234 tys. zł,
- dostawę 16.500 szt. pamięci przenośnej wraz z wgranymi plikami – 392 tys. zł,
- wynajem sali konferencyjnej i usługę gastronomiczną w Ośrodku Doskonalenia Kadr w Ustce – 9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str.193-199)

Liczba i wartość zamówień złożonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w wykonaniu umowy MS/31/BAF/2011 była niższa od zawartych w niej ustaleń. Umowa określała 46 rodzajów druków i wyrobów drukarskich, a faktycznie zamówiono 24 rodzaje wyrobów i to w ilościach mniejszych od określonych w umowie, i tak Ministerstwo w ogóle nie zamówiło np.:

- druków CI-KRS-COD wnioski o podanie numeru Krajowego Rejestru Sądowego - w umowie przewidziano dostawę 180 bloczków po 100 szt.,
- dzienników prezydialnych – 24 szt.,
- ksiąg korespondencyjnych 300, 350 i 500 kart – 86 szt.,
- kopert białych z godłem tłoczonym i nadrukiem – 11,6 kompletów po 100 szt.,
- kart zastępczych do akt osobowych – 152,2 kompletów,

a nw. druki zostały zamówione w ilości mniejszej niż przewidywała umowa:

- CI-KRS-CWY wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego – w umowie przewidziano dostawę 1.240 bloczków po 100 szt., ostatecznie zamówiono 330 bloczków,
- DW-1 wniosek o wydanie zaświadczenia o wpisie podmiotu jako zastawcy w Rejestrze Zastawów – odpowiednio 370 bloczków i 30 bloczków,
- koperty DL białe, samoklejące z nadrukami – odpowiednio 6001 kpl. i 3000 kpl.,
- obwoluty kartonowe, kolorowe z nadrukami – odpowiednio 8800 szt. i 200 szt.,
- obwoluty z godłem tłoczonym – odpowiednio 81,5 kpl i 40 kpl,
- obwoluty z rozszerzonym grzbietem z nadrukami, odpowiednio 482,45 kpl. i 131 kpl,
- przekazówki A-5i A6 z nadrukiem, odpowiednio 10060 bl. i 516 bl.,
- teczki akt osobowych, odpowiednio 16220 szt. i 1700 szt.,

- teczki w kolorze czerwonym (okładki do dyplomów), odpowiednio 1.670 szt. i 500 szt.

(Dowód: akta kontroli str. 200-201)

Wynagrodzenie otrzymane z tytułu realizacji umowy MS/31/BAF/2011, było niższe od dopuszczonego umową poziomu 80% wynagrodzenia (tj. poniżej kwoty 486.849 zł) o 252.742 zł.

Wyjaśniając przyczyny nie wyegzekwowania od Ministerstwa Sprawiedliwości zamówień na druki w ilościach zabezpieczających wynagrodzenie zgodnie z zawartą umową z 20.05.2011 r. Dyrektor PIGB stwierdził, że dalsza sprzedaż wyrobów gotowych produkowanych na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości nie miała uzasadnienia ekonomicznego, ponieważ ceny sprzedaży ustalone w załączniku numer 1 do umowy w 2011 r. nie odzwierciedlały faktycznie ponoszonych kosztów na ich wytworzenie w latach kolejnych, a Ministerstwo nie wyrażało zgody na renegotjowanie warunków. Umowa dobiegała końca w maju 2013 r. i pomimo nie wykorzystania jej limitu w interesie PIGB było zaprzestanie dostaw na mocy ww. umowy. Dalsze dostawy na warunkach określonych umową powiększałyby stratę. Przeprowadzona analiza dotychczasowej współpracy z organem założycielskim wykazała potrzebę zawarcia nowej umowy na korzystniejszych warunkach cenowych.

(Dowód: akta kontroli str. 31-32)

Niektóre świadczenia na rzecz organu założycielskiego były faktycznie zrealizowane przez podwykonawców. Dotyczyło to:

- trzech zamówień w ramach umowy MS/31/BAF/2011, tj.
 - BAF-III-223-243/11/2 z 11.10.2011 r., dotyczącego 300 szt. obwolut z godłem tłoczonym. Zgodnie z warunkami umowy cena za 1 komplet (100 szt.) wynosiła 131,72 zł. PIGB w dniu 19.10.2011 r. zakupiła w Drukarni nr 1 Przedsiębiorstwo Państwowe w Warszawie 300 szt. obwolut za cenę 922,50 zł i dostarczyła je do Ministerstwa Sprawiedliwości obciążając je fakturami CZW/4036/2011 i CZW/168/2011 w łącznej kwocie 486,05 zł. Na tej transakcji PIGB poniosła stratę na kwotę 436,45 zł;
 - BAF-III-223-1/12/2 z 9.01.2012 r. obejmującego m.in. obwoluty z tłoczonym orłem – 800 szt., w cenie jw. i 400 szt. kopert C4 z tłoczonym orłem w cenie 228,85 zł za komplet. Również te towary zostały nabyte w Drukarni nr 1 w Warszawie za łączną cenę 4.132,80 zł, a następnie dostarczone do Ministerstwa Sprawiedliwości. Faktura za sprzedaż zamówionego towaru CZW/173/2012 została wystawiona na łączną kwotę 2.423,05 zł brutto. Strata PIGB na tej transakcji wyniosła 1.709,75 zł;
 - BKL-223-17/12/1 z 16.10.2012 r. obejmującego koperty białe C-6 z nadrukiem – 80.000 szt. (cena 4,39 zł za 1 komplet) i koperty białe B-5 z nadrukiem (cena 9,25 zł za 1 komplet) – 20.000 szt. PIGB w dniu 23.10.2012 r. zakupiła w WZ Eurocopert Sp. z o.o. w Szczecinku zamówioną liczbę kopert, za co zapłaciła 6.469,80 zł brutto i dostarczyła je zamawiającemu wraz z fakturą CZT/727/2012 na kwotę 6.595,26 zł brutto. Zysk PIGB na tej transakcji wyniósł 125,46 zł;
- dostawy 16.500 szt. pamięci przenośnej USB GOODRAM. PIGB zawarła umowę z Intacto Sp. z o.o. w Łodzi, której przedmiotem była dostawa pamięci flash wraz z wgraniem oprogramowania w terminie 10 dni od podpisania umowy. Wynagrodzenie dla wykonawcy zostało ustalone w kwocie 371 tys. zł. Sprzedaż pamięci dla Ministerstwa Sprawiedliwości została zrealizowana 11.05.2011 r., tj. w terminie określonym w porozumieniu, za cenę 392 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 202, 208-215)

PIGB realizowała dostawy druków, urządzeń ewidencyjnych, kopert i okładek dla jednostek nadzorowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości (sądy, prokuratury, zakłady karne, areszty śledcze). W okresie objętym kontrolą obowiązywały 102 porozumienia i umowy określające rodzaj wyrobów i warunki dostawy.

Analiza tych porozumień i umów wykazała, że zawierały postanowienia niekorzystne dla PIGB w kontekście ujemnych wyników finansowych w działalności drukarskiej:

- w 68 umowach i porozumieniach określony został rabat, który wynosił w zależności od kontrahenta, od 2% do 10% określonych w ofercie cen zamówionych druków,
- w 63 umowach i porozumieniach PIGB zobowiązało się do nie naliczania odsetek za przekroczenie terminu zapłaty, jeżeli przyczyną zwłoki będą trudności finansowe kupującego.

(Dowód: akta kontroli str. 216-229)

Zasadność udzielania rabatów i ich różnicowania Dyrektor PIGB wyjaśnił następująco: „*stosowane rabaty na sprzedaż usług poligraficznych (...) miały na celu utrzymanie klienta, (...) ponieważ znaczące dla przedsiębiorstwa było utrzymanie dotychczasowych jak i pozyskiwanie nowych klientów. Powyższe działania miały na celu zapewnienie ciągłości produkcji oraz sprzedaży wyrobów gotowych. Decyzje o udzielaniu rabatów podejmowano biorąc pod uwagę indywidualne stanowisko każdego kontrahenta oraz z uwagi na sytuację, jaka pojawiła się w danym czasie na rynku usług poligraficznych. Instytucja nie miała zapewnionych stałych zamówień ze sfery budżetowej, a stale rosnąca konkurencja oferowała wyroby po znacznie niższych cenach, aczkolwiek często w gorszej jakości. (...) Różnorodność stosowanych rabatów wynika z indywidualnego podejścia i traktowania klienta przez PIGB. Ustalając wielkość rabatu brano pod uwagę dotychczasową współpracę z klientem oraz analizowano wielkość sprzedaży w latach ubiegłych. Wysokość rabatów wynikała również z przeprowadzanych negocjacji. Z reguły dążono do zapewnienia najkorzystniejszej ceny, a rabatów udzielano do poziomu minimalnie niezbędnego dla pozyskania kontrahenta*”.

(Dowód: akta kontroli str. 91-92)

Wyjaśnienie Dyrektora PIGB w sprawie nie naliczania odsetek za zwłokę zostało przedstawione w części 1.2.3, na str. 8 niniejszego wystąpienia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK nie podjęcie działań w celu wyegzekwowania od Ministerstwa Sprawiedliwości spełnienia warunków umowy MS/31/BAF/2011, tj. złożenia zamówień o wartości co najmniej 486.849 zł, stanowiącej 80% wynagrodzenia PIGB przewidzianego tą umową, a także zawieranie w umowach i porozumieniach w sprawie dostaw druków niekorzystnych postanowień dotyczących udzielenia rabatów i nienaliczania odsetek za zwłokę było działaniem niegospodarnym, zwłaszcza w świetle osiągniętych wyników, kiedy podstawowa działalność operacyjna PIGB, mimo niewielkiej poprawy, generowała straty.

2.3. Nadzór i kontrola organu założycielskiego nad PIGB

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami statutu, osobą sprawującą nadzór nad PIGB był Dyrektor Generalny Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW), który w okresie objętym kontrolą przeprowadził 3 kontrole PIGB.

W październiku 2011 r. Zespół Kontroli Zarządczej w Biurze Budżetu CZSW przeprowadził kontrolę doraźną, która swoim zakresem objęła:

- prawidłowość stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴ (Pzp) przy dokonywaniu zakupów sprzętu

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm

komputerowego, oprogramowania oraz kosztów ponoszonych na wdrożeniu nowego systemu,

- przejmowanie oraz prowadzenie w jednostkach penitencjarnych punktów sprzedaży (kantyn) dla osadzonych,
- zatrudnianie w PIGB pracowników cywilnych.

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone przez kontrolę polegały na naruszeniu przepisów Pzp, tj.:

- dokonywaniu bez stosowania wymaganych procedur zakupów sprzętu komputerowego oraz zintegrowanego systemu finansowo-księgowego, kadrowego, obrotu magazynowego i handlowego,
- niedołożeniu należytej staranności przy szacowaniu wartości na dostawę mebli dla Sądu Rejonowego w Kędzierzynie – Koźlu, co skutkowało naruszeniem art. 32 ust. 2 Pzp,
- naruszeniu przepisów art. 71-73 Pzp przy realizacji zakupu artykułów spożywczych dla potrzeb kantyny więziennej,

Kontrola stwierdziła również naruszenie art. 26 ust. 4 uor, ponieważ nie przeprowadzono na dzień likwidacji gospodarstwa pomocniczego inwentaryzacji inwestycji rozpoczętych.

(Dowód: akta kontroli str. 230-249)

Na podstawie ustaleń kontroli Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (pismem z 21.12.2011 r.) polecił podjęcie niezbędnych i skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie uchybień i nieprawidłowości poprzez bezwzględne przestrzeganie przepisów Pzp i przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z przepisami uor.

(Dowód: akta kontroli str. 250-252)

W informacji o realizacji zaleceń zawartej w piśmie z 11.01.2012 r. Dyrektor PIGB zawiadomił Zastępcę Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o sposobie wykonania poleceń pokontrolnych, tj.:

- zobowiązaniu pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie, ogłaszanie i realizację zamówień publicznych do bezwzględnego stosowania przepisów Pzp oraz procedur określonych w regulaminie zamówień publicznych PIGB,
- zobowiązaniu komórki kontroli wewnętrznej do dokonania oceny przynajmniej raz na kwartał stosowania przepisów prawa przy realizacji zamówień publicznych przez pracowników Sekcji Zamówień Publicznych,
- zobowiązaniu pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie inwentaryzacji do bezwzględnego stosowania przepisów uor oraz instrukcji inwentaryzacyjnej PIGB.

(Dowód: akta kontroli str. 253-254)

W związku z ustaleniami kontroli Dyrektor PIGB 25.11.2011 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w Ministerstwie Sprawiedliwości o ujawnieniu okoliczności mogących wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 255-261)

Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Sprawiedliwości uznała Dyrektora PIGB winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła karę upomnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 262-268)

W październiku 2011 r. Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne CZSW przeprowadziło kontrolę problemową, której zakres obejmował:

- efektywność działań podejmowanych w związku z organizacją PIGB w wyniku dokonanego przekształcenia,

- efektywność i skuteczność przepływu informacji między oddziałami a jednostką macierzystą.

(Dowód: akta kontroli str. 269-274)

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (pismem z 5.01.2012 r.) powiadomił Dyrektora PIGB, że sposób właściwy były realizowane zadania związane z organizacją PIGB powstałej w wyniku przekształcenia oraz z zapewnieniem prawidłowego przepływu informacji pomiędzy oddziałami, a siedzibą firmy oraz że efektywnie realizowano działania penitencjarne i resocjalizacyjne wobec osób pozbawionych wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Jednocześnie wskazano na konieczność:

- dokonania analizy kosztów funkcjonowania firmy, w szczególności ponoszonych z tytułu zatrudnienia pracowników cywilnych oraz wdrożenia wynikających z niej wniosków,
- pozyskania nowych źródeł przychodów, zarówno na rynku pozabudżetowym, jak również poprzez zintensyfikowanie uczestnictwa w przetargach publicznych,
- podjęcia działań zmierzających do dywersyfikacji rodzajów działalności firmy, w szczególności w siedzibie firmy oraz w oddziale w Koszalinie,
- zobowiązania pracowników uczestniczących w procesie tworzenia aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym do przestrzegania przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki legislacji.

(Dowód: akta kontroli str. 275-276)

W odpowiedzi udzielonej 30.01.2012 r. Dyrektor PIGB poinformował Zastępcę Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o realizacji wymienionych zaleceń pokontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 81)

W styczniu i lutym 2013 r. Zespół Kontroli Zarządczej w Biurze Budżetu CZSW przeprowadził kontrolę finansowo-gospodarczą za 2012 r., która objęła:

- zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- stosowane zasady 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 udzielania i prawidłowość naliczania wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych dla pracowników i osób pozbawionych wolności,
- gospodarowanie majątkiem rzeczowym i finansowym,
- przychody i koszty,
- zgodność sprawozdawczości budżetowej z ewidencją księgową.

Kontrola stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- dokonywanie zakupów na potrzeby kantyn przywieziennych bez stosowania przepisów Pzp,
- niepowierzenie mienia znajdującego się w kasie osobie zastępującej kasjera,
- brak aktualnych zakresów czynności pracowników,
- brak zasad klasyfikacji zdarzeń gospodarczych w zakładowym planie kont,
- dwa przypadki wypłaty wynagrodzenia niezgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników,
- niedopłatę z tytułu niedoboru w kantynie w Areszcie Śledczym w Koszalinie (niedobór 3.843,05 zł, wpłacono 1.085,04 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 277-294)

W związku z powyższymi ustaleniami, Dyrektor Generalny Służby Więziennej polecił:

- zabezpieczyć mienie znajdujące się w kasie poprzez powierzenie osobie przejmującej obowiązki kasjera,
- bieżąco aktualizować zakresy czynności pracowników,
- uzupełnić zakładowy plan kont o zasady klasyfikacji zdarzeń gospodarczych,
- przestrzegać uregulowania zawarte w regulaminie wynagradzania pracowników PIGB w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń,
- dokonać rozliczenia stwierdzonych niedopłat,
- bezwzględnie stosować Pzp w przypadku, gdy kupującym jest PIGB, która zawiera umowy w swoim imieniu i na swoją rzecz na dostawę towarów do prowadzonych kantyn.

(Dowód: akta kontroli str.294)

Dyrektor PIGB pismem z 25.04.2013 r. powiadomił Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o realizacji ww. wniosków oraz o skierowaniu do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w Ministerstwie Sprawiedliwości zawiadomienia o ujawnieniu okoliczności mogących wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 295-298)

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w Ministerstwie Sprawiedliwości, zawiadomiony przez Dyrektora PIGB o ujawnieniu okoliczności mogących wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowieniem z 8.05.2013 r. odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

(Dowód: akta kontroli str. 299-301)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę PIGB z organem założycielskim, mimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących nienależytego zabezpieczenia swojego interesu w umowie zawartej w 2011 r. i niewyegzekwowania wartości zamówień zgodnie z umową. Realizację zaleceń pokontrolnych wydanych przez organ nadzorujący NIK ocenia pozytywnie.

Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja przychodów i kosztów PIGB

3.1. Gospodarka finansowa PIGB

3.1.1. W okresie kontrolowanym PIGB dokonywała zmiany planów finansowych na 2011 r. i 2013 r. Plan na 2012 r., mimo złożenia wniosku w sprawie korekty nie został zmieniony, w związku z brakiem zgody organu założycielskiego.

Zmiana planu na 2011 r. dotyczyła:

- przychodów:
 - zmniejszono przychody ze sprzedaży usług (§ 0830) o 2.900.000 zł,
 - zwiększono przychody ze sprzedaży wyrobów (§ 0840) o 650.000 zł, przychody ze sprzedaży składników majątkowych o 2.000.000 zł, pozostałe odsetki (§ 0920) o 250.000 zł,
- kosztów:
 - zwiększono wynagrodzenia pozostałe (§ 4170) o 30.000 zł i energię (§ 4260) o 60.000 zł,
 - zmniejszono materiały (§ 4210) o 60.000 zł, pozostałe koszty funkcjonowania (wiersz 1.8.5) o 30.000 zł.

Korektę planu w zakresie przychodów uzasadniono zmianami w strukturze przychodów w poszczególnych rodzajach działalności oraz uzyskaniem, w wyniku negocjacji z bankiem, wyższego oprocentowania środków pieniężnych.

Zmiany w kosztach uzasadniono zwiększeniem wypłat wynagrodzeń z tytułu umów zlecenia, ponieważ osoby prowadzące kantyny znajdujące się poza miejscowością Czarne, zostały zatrudnione w tej formie (w celu zmniejszenia kosztów), a także wzrostem cen energii.

(Dowód: akta kontroli str. 302)

Zmiana planu na 2013 r. dotyczyła przesunięcia 7.063 tys. zł z „pozostałych kosztów” (wiersz 3) do „pozostałe koszty funkcjonowania” (wiersz 1.10) i była spowodowana omyłkowym jej ujęciem w projekcie planu.

(Dowód: akta kontroli str. 304)

Powyższe zmiany planu finansowego zostały dokonane zgodnie z warunkami określonymi w art. 24 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

W 2012 r. PIGB złożyła do CZSW wnioski w sprawie korekty planu finansowego polegającej na

- zwiększeniu kosztów w pozycjach:
 - podatki i opłaty o 300.000 zł, świadczenia socjalne o 200.000 zł (z uzasadnieniem, że w latach poprzednich koszty te były wykazywane w pozycji „pozostałe koszty”, a obecny wzór planu wymaga wykazania tych pozycji),
 - wynagrodzenia pozostałe o 350.000 zł (w uzasadnieniu podano, że w celu zmniejszenia kosztów zaczęto zawierać umowy zlecenia w kantynach, budowlach oraz OKW w Ustce – w poprzednich latach ta forma nie była stosowana),
- zmniejszeniu pozostałych kosztów o 850.000 zł (w celu zbilansowania ww. zwiększeń),
- zwiększeniu środków na wydatki majątkowe o 500.000 zł (co uzasadniono potrzebą podjęcia przedsięwzięć inwestycyjnych ze względu na sytuację PIGB).

Proponowana zmiana nie została dokonana, ze względu na brak zgody organu założycielskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 303)

W 2011 r. PIGB osiągnęła przychody w wysokości 29.416 tys. zł, tj. 77,6% planu po zmianach. Znaczące różnice pomiędzy planem a jego wykonaniem dotyczyły: przychodów ze sprzedaży wyrobów – 997 tys. zł, podczas gdy plan po zmianach zakładał 1.500 tys. zł, przychodów ze sprzedaży składników majątkowych wynoszących 2.760 tys. zł przy planie 5.000 tys. zł oraz pozostałych przychodów – 104 tys. zł przy planie 2.642 tys. zł.

W 2012 r. przychody z prowadzonej działalności wyniosły 15.901 tys. zł przy planie 36.406 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 61-66)

Dyrektor PIGB wyjaśnił, że ww. różnice między planem a wykonaniem „... wynikały z tego, że założenia do planu na te lata były opracowywane w sierpniu 2010 r. na poziomie działalności gospodarstw pomocniczych i w warunkach prawnych ich dotyczących, a plan na 2011 r. został sporządzony w lutym 2011 r. Podstawą do opracowania planów wieloletnich (na lata 2011-2014) były przychody i koszty gospodarstw pomocniczych. W wyniku przekształcenia gospodarstw w instytucje gospodarki budżetowej znacznie zmieniły się warunki, w których przyszło prowadzić działalność gospodarczą, tj.:

- brak stałych zamówień z jednostek Resortu, a gospodarstwa pomocnicze

pozyskiwały bezprzetargowo zlecenia z Resortu oraz samorządów i innych jednostek budżetowych,

- wzrosło wynagrodzenie skazanych do poziomu minimalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej,*
- amortyzacja środków trwałych jest kwalifikowana jako koszt działalności,*
- wyższe od innych podmiotów rynkowych koszty zarządu,*
- utrata dotychczasowych stałych odbiorców z Resortu, szczególnie sądów (poligrafia),*
- konieczność pozyskiwania zleceń z rynku na minimalnych marżach, z napiętymi terminami realizacji bez czasu niezbędnego do zastosowania procedur zamówień publicznych przy zakupie materiałów,*
- konieczność stosowania Pzp.*

Efektom zmiany warunków funkcjonowania jednostki jest znaczny spadek przychodów i kosztów w stosunku do pierwotnie planowanych”.

(Dowód: akta kontroli str. 32)

3.1.2. Badaniem objęto koszty zużycia materiałów, wynagrodzeń bezosobowych oraz pozostałych kosztów rodzajowych.

Badanie wynagrodzeń bezosobowych za prowadzenie kantyn przy aresztach i zakładach karnych wykazało, że umowy zlecenia były zawierane na okresy kilkumiesięczne lub roczne i stanowiły, że za wykonanie zleconej pracy, zleceniobiorca otrzyma określone wynagrodzenie (od 850 zł do 1.734 zł) i prowizję od sprzedaży, przy czym w umowach brak było stwierdzenia, że jest to wynagrodzenie miesięczne. Mimo to, wynagrodzenie w wysokości ustalonej w umowach było wypłacane co miesiąc, na podstawie rachunków wystawionych przez zleceniobiorców.

(Dowód: akta kontroli str. 305-317)

Na pytanie w sprawie comiesięcznej wypłaty wynagrodzenia mimo braku stosownych postanowień umów Dyrektor PIGB wyjaśnił, że osobom prowadzącym kantyny na podstawie umów zlecenia wypłacano wynagrodzenie po zakończeniu każdego miesiąca. Taki był duch umów zawartych pomiędzy zleceniobiorcami a zleceniodawcą. Korzystając z szablonu umowy zlecenia, w programie płacowym „Kadry i płace”, który wykorzystywany jest w PIGB popełniono uchybienie formalne i przy określaniu kwoty wynagrodzenia, jaką określono za wykonanie umowy, nie dopisano zwrotu „miesięcznie”. Kolejne umowy zawierają właściwe zapisy.

(Dowód: akta kontroli str. 144-145)

Koszty zakupu usług budowlanych w kwocie 1.583.227,38 zł poniesione w 2011 r. zostały błędnie ujęte w ewidencji księgowej jako pozostałe koszty funkcjonowania.

(Dowód: akta kontroli str. 318-322)

Badanie prawidłowości sporządzenia sprawozdania Rb-40 za II kwartał 2013 r. wykazało, że sprawozdanie to zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nim wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz z odpowiednimi danymi wynikającymi z rachunku zysków i strat.

(Dowód: akta kontroli str. 65, 337-338)

W sprawozdaniu Rb-40 za I kwartał 2013 r. wykazano nieplanowane koszty z tytułu wynagrodzeń bezosobowych w kwocie 142 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 65)

W sprawozdaniu za IV kwartał 2012 r. również wykazano nieujęte w planie po zmianach koszty z tytułu:

- podatków i opłat (poz. 1.4) - 255 tys. zł, w tym podatek akcyzowy i VAT – 9 tys. zł i podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (poz. 1.4.2) – 230 tys. zł,
- pozostałych wynagrodzeń (poz. 1.5.2) – 303 tys. zł,
- świadczeń socjalnych (poz. 1.6.4) – 107 tys. zł,
- innych kosztów stanowiących ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (wiersz 1.6.6) – 14 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 63)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W 2011 r. koszty zakupu usług budowlanych w łącznej kwocie 1.583.227,38 zł zostały zaewidencjonowane niezgodnie z planem kont na koncie 409/06 pozostałe koszty funkcjonowania mimo, że dokumenty źródłowe (faktury za sprzedaż usługi budowlanej) zostały prawidłowo zadekretowane do ujęcia na koncie 403/8 usługi obce – usługi budowlane.

Skutkiem błędnego ujęcia ww. kosztów w ewidencji księgowej było:

- błędne sporządzenie Rb-40 kwartalnego sprawozdania za 2011 r., w którym w pozycji 1.3. Remonty wykazano plan po zmianach 10.194 tys. zł, wykonanie 10.145 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie wynosiło 11.728 tys. zł, tj. przekraczało plan o 1.534 tys. zł, a w pozycji 1.8.5. Pozostałe koszty funkcjonowania wykazano plan po zmianach – 6.996 tys. zł, wykonanie 6.437 tys. zł, podczas gdy faktyczne wykonanie wyniosło 5.413 tys. zł.
- błędne sporządzenie rachunku zysków i strat za 2011 r., w którym wykazano koszt usług obcych na kwotę 10.954.152,85 zł i pozostałe koszty rodzajowe w wysokości 1.854.156,97 zł, zamiast odpowiednio 12.537.380,23 zł i 270.929,59 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 78-79, 378-381)

W wyjaśnieniach Dyrektor PIGB wskazał, że rok 2011 był rokiem bardzo trudnym dla kadry zarządzającej firmą. Zarządzenie w sprawie utworzenia PIGB zostało podpisane 29.11.2010 r. Do końca roku należało przeprowadzić wszystkie prace związane z przekształceniem i zarejestrowaniem instytucji gospodarki budżetowej. Trzeba było wprowadzić nowy system informatyczny, nowe programy komputerowe, opracować instrukcje, procedury i regulaminy. Z uwagi na dużą różnorodność działalności prowadzonych przez poszczególne oddziały, które weszły w skład naszej instytucji oraz brak przepisów wykonawczych było to zadanie bardzo trudne i pracochłonne. W tym czasie zabrakło czasu na wnikliwą kontrolę, co prawdopodobnie doprowadziło do tego, że popełniony błąd w postaci zapisu niezgodnego z dekretem nie został ujawniony w wyniku kontroli wewnętrznej.

(Dowód: akta kontroli str. 32-33)

2. W 2012 r. i I półroczu 2013 r. PIGB ponosiła koszty nieuwjęte w planach finansowych w kwocie odpowiednio 654 tys. zł i 142 tys. zł, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te stanowią, że podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy, w którym mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego, po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

W 2012 r. poniesiono wydatki z tytułu:

- podatków i opłat (poz. 1.4) - 255 tys. zł, w tym podatek akcyzowy i VAT – 9 tys. zł i podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (poz. 1.4.2) – 230 tys. zł,
- pozostałych wynagrodzeń (poz. 1.5.2) – 303 tys. zł,

- świadczeń socjalnych (poz. 1.6.4) – 107 tys. zł,
- innych kosztów stanowiących ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (wiersz 1.6.6) – 14 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 63)

W I półroczu 2013 r. poniesiono nieplanowane wydatki z tytułu wynagrodzeń bezosobowych w kwocie 142 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 65)

Dyrektor PIGB wyjaśnił, że w lipcu 2012 r. złożył w Ministerstwie Sprawiedliwości korektę planu polegającą na ujęciu ww. pozycji. W dniu 2.01.2013 r. PIGB otrzymała negatywną odpowiedź wraz ze stanowiskiem Departamentu Budżetu Kontroli Zarządczej i Efektywności w Ministerstwie Sprawiedliwości, że nie ma podstaw prawnych umożliwiających zmiany w planach finansowych w zakresie zwiększenia wynagrodzeń. Ostatecznie korekta planu nie została zatwierdzona w pozostałych pozycjach (nie obejmujących wynagrodzenia).

W sprawie przekroczenia planu w 2013 r. Dyrektor PIGB wyjaśnił, że w maju 2013 r. wysłał do Ministerstwa Sprawiedliwości korektę planu dotyczącą ujęcia wydatków bezosobowych „...w czerwcu otrzymaliśmy odpowiedź, że zmiana ta wymaga wydania przez Ministra rozporządzenia, co wiąże się z wszczęciem pracochłonnych procedur, zatem nie można zwiększać poziomu tych wydatków. Następnie z datą 2.10.2013 r. otrzymaliśmy informację, że w uzasadnionych wypadkach wielkość wynagrodzeń bezosobowych może być zwiększona o niewykorzystane wynagrodzenia. W ślad za tym wysłaliśmy ponownie korektę planu wraz z uzasadnieniem i w dniu 25.10.2013 r. została ona zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Pragnę jednocześnie wyjaśnić, że w roku 2010, kiedy przygotowywano plany wieloletnie nie występowały w naszym gospodarstwie umowy cywilnoprawne. Od tego czasu nasza działalność uległa daleko idącym zmianom. Pierwotnie założono wypłaty tylko wynagrodzeń osobowych, ale z uwagi na fakt, iż koszty związane z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę w porównaniu do umów cywilnoprawnych są niewspółmiernie wysokie, w celu obniżenia kosztów zatrudnienia do wykonywania niektórych prac w kantynach, ośrodku konferencyjno-wypoczynkowym w Uście, czy też na budowach zapadła decyzja o zatrudnianiu osób na podstawie umów cywilnoprawnych”.

(Dowód: akta kontroli str. 324-325)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK nieprecyzyjne postanowienia, zawarte w umowach zlecenia na prowadzenie kantyn, w których ustalone kwoty wynagrodzenia winny dotyczyć okresu miesięcznego a nie całego okresu obowiązywania umowy, były skutkiem nienależytego sprawowania kontroli zarządczej w PIGB.

3.2. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) PIGB przeprowadziła 36 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 12.920,5 tys. zł, w tym 24 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, 11 w trybie zapytania o cenę i 1 w trybie z wolnej ręki.

(Dowód: akta kontroli str. 136)

W toku kontroli zbadano w zakresie przestrzegania przepisów Pzp, dokumentację trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę netto 5.610 tys. zł dotyczących:

- sukcesywnych zakupów papierosów, tytoniu i akcesoriów tytoniowych wraz z dostawą do kantyn prowadzonych przez PIGB – przetarg nieograniczony (ZP/PIGB/10/2013),

- dostawy papieru offsetowego arkuszowego i tektury introligatorskiej w arkuszach – przetarg nieograniczony (ZP/PIGB/07/3/11),
- dostawy tektury litej – z wolnej ręki (ZP/PIGB/06/2012).

Analiza dokumentacji ww. zamówień, wykazała przestrzeganie zasad określonych w Pzp, w tym m.in.:

- opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia zgodnie z wymogami art. 36 Pzp,
- zamieszczania ogłoszenia o postępowaniu zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 oraz 41 Pzp,
- prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji,
- zlecania zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty,
- dokumentowania postępowania zgodnie z art. 96 Pzp.

(Dowód: akta kontroli str. 339-340)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PIGB w zakresie realizacji przychodów i kosztów, ze względu na finansowanie kosztów nie przewidzianych w planie finansowym oraz nieprawidłowe ujęcie kosztów usług budowlanych w księgach rachunkowych.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej uniemożliwiających: ponoszenie kosztów nieobjętych planem finansowym, księgowanie dowodów niezgodnie z ich dekreacją, zawieranie umów niezabezpieczających interesów PIGB.
2. Wdrożenie procedury sprzedaży zbędnych składników mienia zabezpieczającej stosowanie trybów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażane są jednostki budżetowe.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

....., dnia
Miejscowość *data*

Kontroler/Kontrolerzy
Sławomir Żudro
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor
Jarosław Staniszewski

.....
Podpis

.....
podpis