



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4100-03-01/2013

P/13/092

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/092 - Wykonanie w 2012 roku budżetu państwa, część 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<br>Delegatura w Szczecinie                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kontrolerzy                         | 1. Sylwia Melnik, specjalista kontroli państwowej., upoważnienie do kontroli nr 85176 z dnia 3 stycznia 2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)<br><br>2. Artur Matejko, starszy inspektor kontroli państwowej., upoważnienie do kontroli nr 85812 z dnia 12 lutego 2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 469-470) |
| Jednostka kontrolowana              | Zakład Karny w Goleniowie (dalej „Zakład”),<br>ul. Grenadierów 66, 72-100 Goleniów                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Łabuń, Dyrektor Zakładu od dnia 16 sierpnia 2010 r. (dalej „Dyrektor”).<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3)                                                                                                                                                                                                          |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, wykonanie planu finansowego Zakładu w ramach wykonania w 2012 roku budżetu państwa (w części 37 - Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy).

Wykonane przez Zakład w 2012 r. dochody stanowiły 125,3% kwoty planowanej. Wydatki Zakładu zostały rzetelnie zaplanowane oraz w sposób celowy zrealizowane w wysokości 25.922,9 tys. zł. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 12% zrealizowanych przez Zakład wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania (za wyjątkiem opisanym poniżej) sporządzono rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że Dyrektor Zakładu sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem planu finansowego.

Ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła niewykazania w sprawozdaniu rocznym Rb-28 za 2012 r. oraz sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2012 r. zobowiązań wymagalnych na kwotę 13.743,54 zł.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

### 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 zrealizowanych przez Zakład została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Zakład zrealizował w 2012 r. dochody w wysokości 55 tys. zł, tj. 125,3% kwoty planowanej, głównie z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa (§ 075 – 21,4 tys. zł) oraz wpływów z różnych dochodów (§ 097 – 25,3 tys. zł), m.in. takich jak: wynagrodzenie płatnika za terminowe odprowadzanie podatku, zwrot za szkolenie funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, kara za zerwanie umowy na dostarczanie żywności.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z wyższych wpływów ze zwrotu kosztów szkolenia zwolnionego funkcjonariusza, czego nie można było przewidzieć.

(dowód: akta kontroli str. 33, 485, 568, 733)

Na koniec 2012 r. w Zakładzie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 27,5 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 22,9 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 22,3 tys. zł, a zaległości wyższe o 17,8 tys. zł. Powodem zwiększenia kwoty zaległości było naliczenie kontrahentowi kary umownej w związku z zaprzestaniem dostarczania żywności.

W 2012 r., podobnie jak w roku 2011, nie udzielano ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 34, 526-516)

Ocena cząstkowa

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

#### 2. Wydatki budżetowe

##### 2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki Zakładu w 2012 r. zaplanowano w wysokości 24.019,4 tys. zł. Głównym czynnikiem mającym wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie planu finansowego kwot wydatków były informacje z lat ubiegłych – realizowane w ramach wydatków zakupy towarów i usług w większości są zakupami powtarzalnymi w każdym roku budżetowym.

(dowód akta kontroli str. 29, 31, 501)

Zaplanowane kwoty wydatków w trakcie roku zostały zwiększone do wysokości 25.323 tys. zł, per saldo o kwotę 1.303,6 tys. zł. Zwiększenia planowanej pierwotnie kwoty wydatków o 844,7 tys. zł dokonał Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej (dysponent drugiego stopnia). Zmiany te były celowe i wynikały z potrzeb jednostki.

Pozostała kwota 458,9 tys. zł, która zasilila budżet Zakładu, pochodziła z rezerwy celowej budżetu państwa.

Przyznana kwotę z rezerwy celowej wykorzystano w 100%. W wyniku badania wykorzystania przez Zakład środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 47,4 tys. zł (tj. 10,3 % ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że środki te przeznaczone zostały na wypłatę odpraw dla funkcjonariuszy, tj. zgodnie z przeznaczeniem określonym przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie.

(dowód akta kontroli str. 516-532)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zgłoszone przez Zakład wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego funkcjonowania jednostki.

## 2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane przez Zakład (dział 755, rozdział 75512) wydatki wyniosły 25.322,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1.000,1 tys. zł, tj. o 3,9%.

Najwyższe wydatki dotyczyły: uposażenia funkcjonariuszy (§ 4050) – 14.124,3 tys. zł, zakupu żywności dla osadzonych (§ 4220) – 1.672,76 tys. zł, energii elektrycznej (§ 4260) – 1.514,84 tys. zł, wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń wypłacanych funkcjonariuszom (§ 3070) – 1.428,1 tys. zł, nagród rocznych dla funkcjonariuszy (§ 4070) – 1.140,8 tys. zł, zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 1.113,5 tys. zł oraz wynagrodzeń pracowników cywilnych (§ 4010) – 1.077 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 35-36)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 2.924 tys. zł<sup>2</sup>, tj. 12% wydatków Zakładu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Zakład dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na funkcjonowanie Zakładu, w tym na zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz działalność resocjalizacyjną wobec osób skazanych na kary pozbawienia wolności.

(dowód akta kontroli str. 533-536, 674-678)

Kontrolą objęto 4 postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 497 tys. zł, z czego trzy w trybie przetargu nieograniczonego<sup>3</sup> i jedno w trybie zapytania o cenę<sup>4</sup>. Na realizację umów zawartych w wyniku prowadzonych postępowań<sup>5</sup> do 31.12.2012 r. wydatkowano łącznie 50,6 tys. zł (18,8% łącznej kwoty wynikającej z zawartych umów). W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód akta kontroli str. 321-468, 533-536)

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie<sup>7</sup> w 2012 r. w Zakładzie wyniosło 330 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę.

Wydatki na wynagrodzenia<sup>8</sup> wyniosły w 2012 r. 15.592,9 tys. zł i wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 352,7 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków, w Zakładzie nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał przede wszystkim z podwyżki uposażeń funkcjonariuszom od listopada 2012 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej<sup>9</sup>, wzrostu dodatków za wysługę lat, za stopień i awanse

<sup>2</sup> w tym 2.922 tys. zł w związku z badaniem próby wybranej losowo oraz doboru celowego.

<sup>3</sup> Jeden dotyczył dostawy wyrobów mięsnych dla potrzeb ZK w Goleniowie w okresie XII.2012 – XI.2013, dwa pozostałe dotyczyły projektu realizowanego przy współudziale środków pochodzących z budżetu UE, polegającego na organizacji w 2012 r. łącznie czterech kursów przyuczenia do zawodu dla osadzonych, przy czym każdy z przetargów dotyczył zorganizowania dwóch kursów: „Elektryk z uprawnieniami do 1kV” i „Kurs komputerowy z obsługą programu magazynowego” oraz „Technolog robót wykończeniowych w budownictwie” i „Posadzkarz-glazurnik”.

<sup>4</sup> Dostawa warzyw i owoców dla potrzeb ZK w Goleniowie w okresie X.2012 – V.2013.

<sup>5</sup> Wartość 4 zawartych umów wynosi łącznie 468,1 tys. zł brutto.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>7</sup> w przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>8</sup> wykazane w sprawozdaniu Rb-70.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1183.

na stanowiskach. Ponadto w 2012 r. powstał obowiązek tworzenia funduszu nagrodowego dla pracowników cywilnych w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń, który miał również wpływ na wzrost wynagrodzeń w tym roku (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek<sup>10</sup>). Do zwiększenia wydatków, o których mowa przyczynił się także wzrost nagród rocznych funkcjonariuszy i dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników cywilnych w związku z wyższą podstawą ich naliczania m.in. z uwagi na wzrost dodatku: za wysługę, stopień, awanse na stanowiskach.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 3.937,62 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 77,37 zł, tj. o 1,9%.

W 2012 r. Dyrektor Zakładu nie zawierał umów zleceń i umów o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki i osobami spoza kontrolowanej jednostki.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.440 tys. zł, tj. 5,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 8,8%, tj. o 127,1 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem ustanowienia nowego świadczenia dla funkcjonariuszy - ryczałtu za dojazd do miejsca pełnienia służby (na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie ryczałtu za dojazd do miejsca pełnienia służby funkcjonariusza Służby Więziennej<sup>11</sup>), co wygenerowało wydatki w kwocie 72 tys. zł. Ponadto o 30 tys. zł wzrosły wydatki z tytułu równoważnika pieniężnego za brak mieszkania w związku ze zwiększoną liczbą osób uprawnionych. Z powodu braku od 2012 r. ulgi na przejazd środkami komunikacji kolejowej dla funkcjonariuszy o 25,5 tys. zł zwiększyły się należności za przejazd urlopowy.

(dowód akta kontroli str. 37, 513-515, 537-539)

Wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) zrealizowano w wysokości 150,5 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 90,1 tys. zł. Zakupy były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań i zostały wykorzystane między innymi na sfinansowanie: systemu sterowania wejść i przejść (53,3 tys. zł); systemu radiologii cyfrowej (32 tys. zł), kompaktora (27,7 tys. zł), pompy głębinowej (12,5 tys. zł), młota (6,5 tys. zł), elektrokardiografu (5,5 tys. zł), migomatu (5,5 tys. zł) oraz wiertarki słupowej (4,7 tys. zł). Poza wymienionymi wydatkami inwestycyjnymi, Zakład nie ponosił wydatków majątkowych.

(dowód akta kontroli str. 473, 487, 578, 678)

Zobowiązania Zakładu na koniec 2012 r. wyniosły 827,9 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. łącznie o 302,4 tys. zł (tj. o 57,5%).

Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu zakupu: środków żywności (§ 4220 - 219,7 tys. zł), energii (§ 4260 - 198,4 tys. zł) oraz pozostałych usług (§ 4300 - 154,7 tys. zł), które w porównaniu z 2011 r. wzrosły o 53,3%.

(dowód akta kontroli str. 472-473, 476-477, 486-487, 493-494, 611-612)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił przyczyny wzrostu zobowiązań: w przypadku § 4220 wzrost zobowiązań w 2012 r. uzasadniał wzrostem cen artykułów żywnościowych oraz zwiększeniem zaludnienia jednostki niż w 2011 r.; wzrost kwoty zobowiązań w § 4260 oraz w § 4300 wynikał ze wzrostu cen mediów jak również niedoszacowania planu w § 4300. Zdaniem Dyrektora - pomimo oszczędności poczynionych w 2012 r. (co przejawiało się niższym zużyciem energii elektrycznej, gazu, wody, ścieków) - nastąpił wzrost wydatków i zobowiązań w tych paragrafach.

(dowód akta kontroli str. 730-731)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 27 poz. 134.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 413

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie przez Zakład środków budżetowych.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

Zakład, w ramach zawartych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej umów o dofinansowanie<sup>12</sup>, realizował w 2012 r. dwa projekty z udziałem środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: „Podniesienie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej realizujących zadania związane z przywiesieniami Klubami Pracy” i „Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny służący podniesieniu kwalifikacji zawodowych osób pozbawionych wolności oraz przygotowaniu ich do powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”.

Okres realizacji obu projektów przewidziano w latach 2008 - 2014.

(dowód akta kontroli str. 40-165)

#### 3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

Zgłoszone do projektu budżetu wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w wysokości 37,4 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony o 27,6 tys. zł, tj. do kwoty 65 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe.

Budżet wydatków z budżetu środków europejskich w 2012 r. nie był zasilany środkami pochodzącymi z rezerwy budżetowej.

(dowód akta kontroli str. 38, 502, 504, 506, 517)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### 3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

Na realizację obu projektów wydatkowano, w dziale 755 – Wymiar Sprawiedliwości, rozdziale 75512 – Więziennictwo, łącznie 95,1 tys. zł, w tym wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 64,5 tys. zł i stanowiły 99% planu po zmianach. Pozostała kwota 30,6 tys. zł pochodziła z budżetu państwa.

Największe kwotowo wydatki zrealizowane ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich dotyczyły § 4017, tj. wynagrodzeń pracownika Zakładu merytorycznie odpowiedzialnego za realizację projektów i wyniosły 25,1 tys. zł (38% kwoty ogółem) oraz § 4307, tj. zakupu usług i wyniosły 24,5 tys. zł (37,7%).

(dowód akta kontroli str. 301-305, 495-500)

Badaniem objęto wydatki w kwocie 25,8 tys. zł, tj. 40% ogółu wydatków budżetu środków europejskich, które w całości stanowiły wydatki na zakupy towarów i usług (tj.: § 4307 zakup usług pozostałych – 24,5 tys. zł, § 4217 zakup materiałów i wyposażenia – 1,3 tys. zł). Stwierdzono, że wydatki te wydatkowano na realizację dwóch umów zawartych z wykonawcami, które dotyczyły prowadzenia szkoleń dla osób pozbawionych wolności. Zostały poniesione zgodnie z planem finansowym i kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z umów o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód akta kontroli str. 192-193, 301-305)

Do ewidencji środków przeznaczonych na realizację projektów unijnych, Zakład wyodrębnił rachunek bankowy. Na rachunek ten wpłynęły środki w wysokości 65,3 tys. zł, wykorzystano 64,5 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 855,48 zł zwrócono zgodnie z § 14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego

<sup>12</sup> Umowy z dnia 25 lipca 2008 r. nr UDA-POKL.01.03.04-00-025/08 oraz UDA-POKL.01.03.04-00-027/08.

sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>13</sup>. Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że przyczyną zwrotu ww. środków było naliczenie wynagrodzenia przekraczającego plan budżetu środków europejskich o 46,68 zł w związku z czym należało je skorygować. Kolejną przyczyną zwrotu środków było zwolnienie lekarskie pracownika w związku z opieką nad dzieckiem (kwota zwrotu 399,17 zł). Pozostałą kwotę (409,63 zł) zwrócono w związku z przerwaniem szkolenia z powodu zwolnienia z Zakładu Karnego jednego z uczestników.

(dowód akta kontroli str. 166-167, 301-305, 537-538)

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na łączną kwotę 65,3 tys. zł. Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności. Zakład nie składał w 2012 r. zleceń płatności do zrealizowania w roku 2013.

W 2012 r. Zakład nie prowadził rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz nie uzyskał odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 tego rozporządzenia.

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 39, 513-515, 537-538)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia 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.

## 4. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu  
faktycznego

Dyrektor Zakładu w zarządzeniu nr 39/2012 w sprawie kontroli wewnętrznej i przyjętych zasad (polityki) rachunkowości<sup>14</sup>, wskazał osoby (główny księgowy lub osoba go zastępująca) dokonujące kontroli formalno-rachunkowej sporządzanych sprawozdań polegającej na „sprawdzeniu zgodności danych i prawidłowości sumowania”.

(dowód akta kontroli str. 642)

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Zakładu (będącego dysponentem trzeciego stopnia):

- 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).

<sup>13</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 245, poz. 1637 ze zm.

<sup>14</sup> z dnia 31.07.2012 r.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalnym oraz w terminach określonych w przepisach rozporządzeń Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>15</sup> i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 483-500, 719, 723-729)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 55.038,39 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 25.322.926,65 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym, wg stanu na 31.12.2012 r., został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Szczecinie w dniu 31.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 483-485, 723-725)

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 55.038,39 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. 485, 567-568, 724)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 25.322,9 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Szczecinie. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-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.

(dowód: akta kontroli, str. 486- 487, 495-500, 568-578, 719, 725-726)

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 488-494, 607-612, 727-728)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>17</sup>. 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. 509, 599-600, 729)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu dotyczącej rocznych sprawozdań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ustalono, że w dniu 10.12.2012 r. do Zakładu wpłynęła od ENEA S.A. faktura nr WO-19566/1112/R z 30.11.2012 r. na łączną kwotę 42.863,13 zł. Termin płatności wskazany

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766



w fakturze upływał 27.12.2012 r. Część zobowiązania w kwocie 29.119,59 zł została uregulowana w dniu 31.12.2012 r. (4 dni po terminie), pozostała kwota 13.743,54 zł w dniu 2.01.2013 r. (6 dni po terminie).

W toku kontroli NIK, Zakład przedstawił pismo ENEA S.A. z dnia 21.01.2013 r. (tj. sporządzone po zakończeniu roku budżetowego i po zapłacie zobowiązania) potwierdzające zgodę na prolongatę daty płatności do dnia 2.01.2013 r.

W ocenie NIK, ww. opisanym stanie faktycznym, kwota zobowiązania w wysokości 13.743,54 zł stanowiła na dzień 31.12.2012 r. zobowiązanie wymagalne i należało je wykazać w sprawozdaniu rocznym Rb-28 w kolumnie "zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym" oraz w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2012 r. w wierszu E.4.

(dowód: akta kontroli str. 486-487, 493-494, 680-683)

Zgodnie z załącznikiem nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w § 13 ust. 3 pkt 7 określono, że w sprawozdaniu rocznym Rb-28 w kolumnie "zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym" wykazuje się nieumorzono zobowiązania powstałe w okresie od 1 stycznia roku bieżącego do końca okresu sprawozdawczego, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2012 r. w wierszu E.4 wykazuje się zobowiązania wymagalne.

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że w związku z trudną sytuacją Zakładu prowadzono pertraktacje m.in. z ENEA S.A. w celu przesunięcia terminu płatności na 2.01.2013 r. *Pisemnym potwierdzeniem wyrażenia takiej zgody jest pismo z dnia 21.01.2013 r. W związku z powyższym uznano, że powyższe zobowiązanie jest na dzień 31.12.2012 r. zobowiązaniem niewymagalnym.*

(dowód: akta kontroli str. 697-700)

Dyrektor także wskazał, że działania mające na celu wydłużenie terminów płatności wykonywał kierownik działu kwatermistrzowskiego, który wyjaśnił, że *takie działania podjął w IV kwartale 2012 r. uzyskując od firmy ENEA informację, że w stosunku do kluczowych odbiorców energii (jakim jest również Zakład) mogą zastosować taką praktykę.*

(dowód: akta kontroli str. 734)

Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za sporządzenie sprawozdań budżetowych był starszy inspektor działu finansowego, natomiast za kontrolę wykonywania obowiązków podległych pracowników odpowiadał Główny Księgowy Zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 4, 701-704)

Główny Księgowy Zakładu, wyjaśnił, że w grudniu 2012 r. *uzyskał od kierownika działu kwatermistrzowskiego Zakładu informację potwierdzającą udzielenie przez ENEA zgody na przesunięcie terminu płatności kwoty 13.743,54 zł do 2.01.2013 r. W związku z tym jako zobowiązanie niewymagalne zostało ono ujęte w sprawozdaniu rocznym Rb-28.*

*W toku kontroli ustalono, że sprawozdanie Rb-28 sporządzone zostało 1.02.2013 r., a sprawozdanie Rb-Z 26.01.2013 r., tj. po dacie wpływu pisemnego potwierdzenia zgody spółki ENEA z dnia 21.01.2013 r.*

(dowód: akta kontroli str. 735)

#### Ocena częściowa

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

## 5. Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Przyjęta w Zakładzie dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>18</sup> (uor). Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 613-652, 720-721)

W Zakładzie (od 1.02.2006 r.) funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Zakładu, system księgowości komputerowej ZIPen, wersja 21.04. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 2 i 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2, pkt 1, 2 i 4 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli, str. 670-671, 696, 722)

Badanie przeprowadzono w Zakładzie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturam i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 011 – środki trwałe, 310 – materiały działalności budżetowej oraz na kontach zespołu 4. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

- wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),
- zapisów objętych badaniem celowym, tj. poza MUS.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 134 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną<sup>19</sup> na kwotę 2.715.876,21 zł.

Niezależnie badaniu poddano także 26 dowodów księgowych na łączną kwotę 206.150,62 zł dobranych w sposób celowy (100% dokumentów księgowych dotyczących inwestycji<sup>20</sup> oraz 100% wydatków związanych z finansowaniem środków z udziałem środków europejskich<sup>21</sup>).

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę łącznie 160 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 2.922 tys. zł; wydatki objęte badaniem stanowiły 11,5% wydatków zrealizowanych przez Zakład w 2012 r.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>19</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

<sup>20</sup> grupa paragrafowa nr 6, na kwotę 150.507,37 zł.

<sup>21</sup> z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy i pochodnych od wynagrodzeń, na kwotę 55.643,25 zł.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że (za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków) dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 653-679)

Ustalone  
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Badanie 160 dowodów księgowych wykazało, że w trzech przypadkach przekroczono od 4 do 11 dni termin płatności wynikający z 3 faktur (WO-19566/Rz z dnia 30.11.2012 r., 2/12/11/000133/01/Wz z dnia 6.12.2012 r., 1468/2012 z dnia 8.11.2012 r.) na łączną kwotę 89.056,81 zł. Płatności na kwotę 75.313,27 zł zostały uregulowane przed upływem roku budżetowego i nie wpłynęły na sprawozdawczość budżetową Zakładu. Zobowiązanie w wysokości 13.743,54 zł uregulowane z opóźnieniem, mające wpływ na sprawozdawczość roczną zostało opisane w punkcie 4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 674-687)

Dyrektor wyjaśnił, że Zakład nie zapłacił odsetek za nieterminowe regulowanie płatności wskazanych faktur, dzięki prowadzonym pertraktacjom z kontrahentami dostarczającymi towary lub świadczącymi usługi (co potwierdza sprawozdanie Rb-28).

(dowód: akta kontroli, str. 698-700)

2. Ustalono również, że:

- na 2 fakturach (o numerach 0391/2012 i 0392/2012 z 23.11.2012 r.) na łączną kwotę 16.429,20 zł nie zamieszczono wskazania miesiąca księgowania,
- na 2 fakturach (o numerach 4948/2012, 4950/2012 z 20.08.2012 r.) na łączną kwotę 780 zł nie zamieszczono sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych (dekretacji),

co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

(dowód: akta kontroli, str. 678-695)

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że powyższe braki wynikały z przeoczenia funkcjonariusza dokonującego księgowania, starszego inspektora działu finansowego. Wymienione braki zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str. 697-700)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia 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.

## 6. Działania podejmowane przez Zakład w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu  
faktycznego

Dyrektor, na mocy zarządzenia nr 16/2012 z dnia 29 lutego 2012 r., określił w Zakładzie procedury kontroli zarządczej p.n. „System kontroli zarządczej” delegując część uprawnień na Zastępców Dyrektora oraz kierowników działów w ramach podległego im pionu służby w zakresie swych uprawnień, wynikających z merytorycznej odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli, str. 736-745)

Stwierdzono, że w efekcie podejmowanych działań w Zakładzie w ramach kontroli zarządczej:

- przedstawiono Dyrektorowi Okręgowemu Służby Więziennej w Szczecinie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Zakładu za rok 2012,
- opracowano coroczną samoocenę przeprowadzoną w ramach kontroli zarządczej dotyczącą funkcjonowania jednostki w 2012 r., w dokumencie zawarto, wynikające

z jego treści, wnioski i zalecenia kierowane do kadry kierowniczej Zakładu oraz funkcjonariuszy,

- przygotowywano pisemne kwartalne informacje z wykonania planu działalności jednostki sporządzane przez Zastępcę Dyrektora i zatwierdzane przez Dyrektora; analizy zawierały informacje o stopniu zrealizowania celów przy uwzględnieniu określonych mierników, najważniejsze planowane i podjęte zadania służące realizacji celów oraz wnioski i zalecenia kierowane do kadry kierowniczej Zakładu,

(dowód: akta kontroli, str. 746-774)

- Główny Księgowy dokonywał kontroli podległych pracowników działu finansowego, które dotyczyły zagadnień określonych w art. 175 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>22</sup>, w tym prawidłowości ewidencji dochodów i wydatków, prowadzenia gospodarki kasowej, windykacji należności z tytułu samouszkodzeń i szkód, rozliczania wynagrodzeń, terminowości regulowania zobowiązań; sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczące głównie ujmowania list płac we właściwych okresach, bieżącego monitorowania możliwości egzekwowania należności, były na bieżąco realizowane przez adresatów.

(dowód: akta kontroli, str. 705-718)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Zakładu dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W 2012 r. Zakład został poddany kontrolom zewnętrznym, w tym przez:

- Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie, który przeprowadził kontrolę prawidłowości realizacji wybranych zagadnień w ramach projektów współfinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz audyt zamówień publicznych prowadzonych przez Zakład. Stwierdzone uchybienia nie miały istotnego wpływu na kontrolowane obszary;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych - pod kątem prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne w roku 2011. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 14-28)

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała w 2012 r. w Zakładzie kontroli wykonania budżetu państwa za 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 29, 31)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Dyrektora w ramach nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem gospodarki finansowej Zakładu.

## 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 Kontroli<sup>23</sup>, wnosi o:

1. Dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-28 oraz sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2012 r. poprzez ich uzupełnienie o wartość zobowiązań wymagalnych w kwocie 13.743,54 zł.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

## 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 ust. 1 i 2 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia ... marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler  
Sylvia Melnik  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*