



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-23-01/2013

P/13/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marcin Kaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87053 z dnia 7 października 2013 r. 2. Cezary Mazik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87054 z dnia 7 października 2013 r. <i>[Dowód: akta kontroli str. 1-4]</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej „Piaś”, ul. Cicha 8, 56-100 Wołów (dalej: „ZIGB” lub „Instytucja”). Zbigniew Chorańczewski, Dyrektor ZIGB. <i>[Dowód: akta kontroli str. 5]</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, funkcjonowanie ZIGB w latach 2011-2013 (I półrocze)².
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe sformułowane w odniesieniu do działalności prowadzonej przez ZIGB, jej współpracy z organem założycielskim, w tym realizacji zadań na rzecz tego organu, jak również odnośnie realizacji przez ZIGB przychodów i kosztów. Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności: [1] prawidłowe wprowadzenie do ksiąg rachunkowych ZIGB bilansu otwarcia, [2] prawidłowe naliczanie i księgowanie kosztów amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, [3] sporządzanie kompletnych sprawozdań finansowych, zawierających wymagane elementy określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, [4] zadawalająca sytuacja majątkowa ZIGB, [5] lokowanie wolnych środków na lokatach bankowych, [6] podejmowanie działań restrukturyzacyjnych zmierzających do redukcji kosztów działalności Instytucji, [7] ponoszenie objętych badaniem kontrolnym kosztów (wydatków) w sposób gospodarny i celowy, [8] wykorzystywanie całości majątku, w który wyposażona została Instytucja, [9] terminowe informowanie organu nadzoru o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły: • w zakresie działalności ZIGB w szczególności: [1] braku zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej, [2] nieprawidłowego zaksięgowania środków z tytułu dotacji na zakup środków trwałych, [3] niezgodności polityki rachunkowości z ustawą o rachunkowości w zakresie tworzenia rezerwy na przyszłe świadczenia na rzecz pracowników oraz braku jej aktualizacji, [4] nie

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

² Z uwzględnieniem lat 2008-2010, w których funkcjonowały gospodarstwa pomocnicze przy zakładach karnych, będące poprzednikami prawnymi ZIGB.

³ Dz. U z 2013 r., poz. 330 ze zm.

zaksięgowania rozliczenia wyniku finansowego za 2012 r., [5] nie doliczenia do dochodu do opodatkowania wartości nieodpłatnie otrzymanych świadczeń z tytułu zawartych umów użyczenia nieruchomości, [6] braku w latach 2011-2012 pokrycia kosztów działalności z uzyskiwanych przychodów;

- **w zakresie współpracy ZIGB z organem założycielskim** - nierzetelnego kalkulowania kosztów robót, dostaw i usług na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości;
- **w zakresie realizacji planów finansowych ZIGB**, w szczególności: [1] zaciągnięcia w latach 2011-2012 zobowiązań w łącznej wysokości 16.278 tys. zł z przekroczeniem upoważnienia określonego w planie finansowym, [2] wykazania w sprawozdaniu Rb-40 za okres od początku 2013 r. do 30 czerwca 2013 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, [3] nierzetelnego sporządzenia projektu planu finansowego na 2011 r., [4] nierzetelnego projektowania planów finansowych na lata 2011-2013, w szczególności w zakresie wyniku finansowego, przychodów i kosztów działalności, [5] nie zawiadomienia Ministra Finansów o dwukrotnie dokonanych zmianach planu finansowego w 2011 r., [6] naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych w 2 z 3 poddanym badaniom postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Rezultatem prowadzonych badań kontrolnych są także uwagi dotyczące: [1] spadku sprzedaży na rzecz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, [2] efektywności działalności ZIGB niższej od państwowych gospodarstw pomocniczych, które przekształcono w ZIGB, [3] nie prowadzenia analizy potrzeb w zakresie wykorzystywanego mienia, [4] braku pisemnego uzasadnienia celowości proponowanych zmian w planie finansowym na rok 2011.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność instytucji gospodarki budżetowej

1.1. Organizacja instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

[1] ZIGB działa na podstawie statutu wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości Nr 219/10/CSZW z dnia 29 listopada 2010 r.⁴. Powstała ona z przekształcenia i połączenia w jeden podmiot gospodarstw pomocniczych przy zakładach karnych w Rawiczu, Wołowie i Kłodzku oraz przy Areszcie Śledczym w Poznaniu. Jej organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości (dalej: „MS”). Statut ZIGB reguluje kwestie wprost wymagane przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: „ufp”). W statucie i przepisach wewnętrznych⁶ ZIGB nie uregulowano natomiast zagadnień związanych z:

- a) zasadami przeprowadzania likwidacji Instytucji,
- b) zatwierdzaniem sprawozdania z działalności przez uprawniony organ,
- c) szczegółowymi zasadami podziału zysku,
- d) zasadami pokrycia straty,
- e) zakresem informacji prezentowanym w sprawozdaniu z działalności.

Według wyjaśnień Dyrektora ZIGB i Specjalisty ds. kontroli zarządczej wynikało to z uregulowania tych zagadnień przez przepisy ustaw i rozporządzeń.

Zdaniem NIK obszar ten powinien być uregulowany z uwzględnieniem specyfiki konkretnego podmiotu.

⁴ Dz. Urz. MS Nr 13, poz. 160 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ Nadany przez Dyrektora zarządzeniem wewnętrznym Nr 2/2010 z dnia 31.12.2010 r. (ze zm.).

Organizację Instytucji regulował ponadto regulamin organizacyjny ZIGB.

[2] W ZIGB wprowadzono⁷ procedury systemu kontroli zarządczej, który powołuje się na standardy określone w Komunikacie MS z dnia 18 października 2010 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość⁸, zastąpione Komunikatem MS w takiej samej sprawie z dnia 16 października 2011 r.⁹. Choć MS nie zobowiązał Dyrektora ZIGB do składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 70 ufp, Dyrektor ZIGB złożył takie oświadczenie za 2012 r. skierowane do MS za pośrednictwem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej¹⁰ (dalej: „DGSW”). W rzeczonym oświadczeniu wskazał, iż w Instytucji w ograniczonym stopniu funkcjonowała kontrola zarządcza, co uzasadniono:

- osiągnięciem celów i realizacją zadań na poziomie niższym od planowanych w 2012 r.,
- wystąpieniem przypadków niezgodności działania z procedurami wewnętrznymi,
- brakiem przepisów wewnętrznych w zakresie gromadzenia i przechowywania zasobów dokumentacyjnych.

Dyrektor ZIGB w powołanym oświadczeniu wskazał też działania podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, tj. działania restrukturyzacyjne i reorganizacyjne Instytucji (od 12 grudnia 2012 r.) oraz znowelizowanie przepisów wewnętrznych w sprawie regulaminu kontroli wewnętrznej (2 października 2012 r.).

[3] W dniu 7 maja 2012 r. wprowadzono zarządzeniem MS zmiany do statutu ZIGB rozszerzając działalność Instytucji o 12 rodzajów wg Polskiej Klasyfikacji Działalności. Zarządzenie to zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym MS z dnia 1 czerwca 2012 r., pod poz. 82.

[Dowody: akta kontroli str. 7-19 – statut ZIGB; str. 67-76 – kwestionariusz A; str. 430-439 – zarządzenie wewnętrzne Nr 27/2011 Dyrektora ws. systemu kontroli zarządczej w ZIGB; str. 426-429 – oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za 2012 r.; str. 326-337 – Dzienniki Urzędowe MS; str. 53-65, 77 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB i Specjalisty ds. kontroli zarządczej; str. 430-439 – zarządzenie wewnętrzne Nr 27/2011 Dyrektora ws. systemu kontroli zarządczej w ZIGB; str. 326-329 – Dzienniki Urzędowe MS; str. 440-441 – wyjaśnienia Specjalisty ds. kontroli zarządczej; str. 442-454 – wyjaśnienia Głównego Księgowego]

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie organizacji Instytucji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ocenie NIK kontrola zarządcza w Instytucji funkcjonowała w ograniczonym zakresie i była nieskuteczna. Świadczy o tym nie tylko wskazane wyżej oświadczenie Dyrektora ZIGB o stanie kontroli zarządczej za 2012 r., ale również stwierdzone i opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości. Nie osiągnięto zatem celów kontroli zarządczej, do której zapewnienia zobligowany był w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp oraz § 18 pkt 2 statutu - Dyrektor ZIGB. W szczególności nie zapewniono podstawowych celów kontroli zarządczej, tj.:
 - zgodności działalności Instytucji z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
 - skuteczności i efektywności działania,
 - wiarygodności sprawozdań,
 - efektywności i skuteczności przepływu informacji,
 - zarządzania ryzykiem.

⁷ M.in. regulamin organizacyjny ZIGB wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Nr 27/2011 z dnia 03.10.2011 r.

⁸ Dz. Urz. MS Nr 13, poz. 160.

⁹ Dz. Urz. MS z dnia 14 grudnia 2011 r.

¹⁰ Komunikat MS z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS z dnia 14 grudnia 2011 r.) nie zobowiązuje Dyrektora ZIGB do składania oświadczenia.

Brak działań związanych z zapewnieniem adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej spowodowany był – według wyjaśnień Zbigniewa Chorażyczewskiego, Dyrektora ZIGB – realizacją w pierwszej kolejności zadań związanych z przekształceniem gospodarstw pomocniczych i rozpoczęciem działalności przez nowo powołaną Instytucję.

2. Niedochowanie 7-dniowego terminu na zgłoszenie zmian statutu ZIGB do KRS określonego w przepisach art. 22 i art. 47 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹¹ (dalej: „ustawa o KRS”). Wprowadzie pierwotny wniosek o zmianę danych podmiotu w rejestrze przedsiębiorców (KRS-Z6) Dyrektor ZIGB złożył w dniu 6 czerwca 2012 r., tj. w terminie wynikającym z ww. przepisów, ale decyzją Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej z dnia 14 czerwca 2012 r.¹² wniosek został zwrócony, jako nieopłacony. Powtórny wniosek Dyrektor ZIGB złożył w dniu 21 czerwca 2012 r., tym samym nie zachował terminu 7-dniowego na zgłoszenie wynikającego z art. 22 ustawy o KRS. Według Zbigniewa Chorażyczewskiego, Dyrektora ZIGB przyczyną wzmiankowanego niedochowania terminu było przekonanie, że przedmiotowa zmiana nie podlega opłacie. Niedochowanie ww. terminu nie skutkowało dla Instytucji negatywnie.

1.2. Efektywność działalności instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

[1] Podczas kontroli sprawdzono ujęcia w księgach rachunkowych wybranych operacji gospodarczych dotyczących wprowadzenia bilansu otwarcia, naliczenia i zaksięgowania kosztów amortyzacji, otrzymanych środków pieniężnych, zapasów oraz rozliczenia wyniku finansowego. Stwierdzono, że:

1) Prawidłowo wprowadzono bilans otwarcia przekształcanych w Instytucję gospodarstw pomocniczych, tj. zgodnie z § 7 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej¹³.

2) Wartość początkową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych ustalono w wysokości wynikającej z ewidencji podmiotów przekształcanych. Wartość ta była podstawą ustalania amortyzacji, która naliczana była w sposób prawidłowy. W 2012 r. na podstawie przeprowadzonej analizy użyteczności środków trwałych wprowadzono obniżenie dotychczas stosowanych stawek amortyzacyjnych środków trwałych¹⁴ i utrzymano te stawki w 2013 r.¹⁵. Zmiana stawek amortyzacyjnych ze względu na ponoszoną stratę nie miała wpływu podatkowego, zmniejszała jednak koszty działania Instytucji i tym samym jej stratę.

3) ZIGB w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. otrzymała jedną dotację na zakup środków trwałych. Kwota dotacji z zatwierdzonego przez Komisję Europejską programu pomocy publicznej dla podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązań Zakładów Pracy (dalej: FAZSRPZP) przyznana na podstawie umowy z 23 listopada 2012 r. wyniosła 248,3 tys. zł. Wykorzystano 222,8 tys. zł, a kwotę niewykorzystaną w wysokości 25,6 tys. zł zwrócono na konto FAZSRPZP. Otrzymaną dotację zaksięgowano na koncie dodatkowym 139-0408, a następnie

¹¹ Dz. U z 2013 r., poz. 1203.

¹² Sygn. akt. WR VI Ns-Rej. KRS 12627/12/211.

¹³ Dz. U. Nr 181, poz. 1217.

¹⁴ Zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Nr 1/2012 z dnia 10.01.2012 r. w sprawie wysokości odpisów amortyzacyjnych w 2012 r. w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ZIGB.

¹⁵ Zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Nr 3/2013 z dnia 28.01.2013 r. w sprawie wysokości odpisów amortyzacyjnych w 2013 r. w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ZIGB.

202-01 „Rozrachunki z dostawcami”. O wartość nabytych z dotacji środków trwałych zwiększono nieprawidłowo konto funduszu własnego (konto 800-0101).

4) Na dzień bilansowy 31 grudnia roku 2011 oraz 2012 nie występowały w Instytucji zapasy, które utraciły wartość użytkową i w związku z tym nie dokonano z tego tytułu odpisów aktualizacyjnych. Oceny przydatności zapasów dokonywano i dokumentowano podczas corocznej inwentaryzacji.

5) Stratę bilansową za 2011 r. w wysokości 2.821,9 tys. zł zaksięgowano w księgach rachunkowych zgodnie z zatwierdzoną przez MS decyzją o pokryciu straty z funduszu ZIGB¹⁶. Pomimo podjęcia przez MS w dniu 27 czerwca 2013 r. decyzji o pokryciu z funduszu ZIGB straty za 2012 r. w kwocie 1.656,8 tys. zł, do chwili kontroli (12 listopada 2013 r.) nie dokonano jej zaksięgowania.

[Dowody: akta kontroli str. 1076-1098 – wydruki z kont księgowych środków trwałych; str. 1104-1119 – zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Nr 1/2012 ws. wysokości odpisów amortyzacyjnych w 2012 r. w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ZIGB; str. 1099-1103 – zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Nr 3/2013 ws. wysokości odpisów amortyzacyjnych w 2013 r. w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ZIGB; str. 1067-1071 – księgowanie dotacji na zakup środków trwałych; Płyta CD - umowa dotacji i rozliczenie dotacji; str. 1275-1279 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB z dnia 12.11.2013 r.; str. 1123 – wyjaśnienia Głównego Księgowego; str. 1072-1075 – księgowanie wyniku finansowego za 2011 r.; str. 1329-1402 – dokumentacja porównania bilansów zamknięcia gospodarstw pomocniczych i bilansu otwarcia ZIGB]

[2] ZIGB sporządziła za rok 2011 i 2012 kompletne sprawozdanie finansowe o jakich mowa w rozdziale 5 (art. 45-54) ustawy o rachunkowości, uwzględniające także zestawienie zmian w funduszu własnym oraz rachunek przepływów pieniężnych.

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości sprawozdanie finansowe Instytucji za rok 2011 nie podlegało badaniu z uwagi na rozpoczęcie działalności przez ZIGB z dniem 31 grudnia 2010 r. Natomiast objęte badaniem biegłego rewidenta sprawozdanie finansowe Instytucji za 2012 r. uznane zostało za rzetelne i sporządzone zgodnie z wymaganiami przepisów prawa¹⁷.

Sprawozdania finansowe ZIGB za 2011 r. i 2012 r. zostały zatwierdzone przed upływem 6 miesięcy od dnia bilansowego przez MS (organ zatwierdzający) wraz z decyzją o pokryciu straty z funduszu Instytucji. Zachowano zatem przewidziany na zatwierdzenie sprawozdania finansowego termin określony art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Wymienione sprawozdania zostały złożone w KRS (przedłożone ze stosownymi wnioskami w Sądzie Rejonowym dla Wrocławia-Fabrycznej), nadto naczelnikom właściwych urzędów skarbowych¹⁸.

[3] W związku z § 18 statutu Instytucja zobowiązana była do przedkładania sprawozdania z części obszarów swej działalności i jej wyników do Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dalej: CZSW). Na polecenie CZWS w okresie objętym kontrolą ZIGB przekazywała:

- w formie wykazów liczbowych (bez analizy opisowej) – miesięcznie – „Wyniki ekonomiczne”, „Wyniki według rodzaju działalności”, „Informację dotyczącą wysokości uzyskanych zwolnień¹⁹ oraz należnych i wniesionych z tego tytułu opłat na FAZOSRPZP”, kwartalnie – „Wykaz należności wymagalnych” i „Wykaz przychodów z podziałem na sektor i rodzaje działalności”;

¹⁶ Wraz ze sprawozdaniem finansowym ZIGB za 2011 r.

¹⁷ Opinia i raport z badania sprawozdania finansowego za okres od 01.01.2012 r. do 31.12.2012 r. ZIGB z dnia 22.03.2013 r.

¹⁸ Sprawozdanie za 2011 r. Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Wołowie, a za 2012 r. Naczelnikowi Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu.

¹⁹ Na podstawie art. 6 ustawy o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności.

- w formie opisowej – kwartalnie – „Wyjaśnienia dotyczące osiągniętego wyniku finansowego”²⁰. Nadto ZIGB zaczęła przekazywać do CZSW opisowe informacje o realizacji planu naprawczego od lipca 2013 r.

[Dowody: akta kontroli str. 36-37 – notatka służbowa z analizy sprawozdań finansowych ZIGB za 2011 r. i 2012 r.; str. 78-147 – wyjaśnienia Głównego Księgowego]

[4] W badanym okresie ZIGB prowadziła działalność produkcyjną, usługową, budowlaną i handlową (określoną w § 6 statutu ZIGB).

W momencie przekształcenia gospodarstw pomocniczych w Instytucję drastycznie zmniejszyła się wielkość osiąganych przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów z 66.938,7 tys. zł w 2010 r. do 29.479,8 tys. w 2011 r. Wartość przychodów ze sprzedaży produktów oraz towarów i materiałów ZIGB w 2012 r. stanowiła zaledwie 27,6% tych samych przychodów 4 gospodarstw pomocniczych w 2008 r. i 41,4% w 2010 r. Według Dyrektora ZIGB powodem tego były:

- 1) kryzys finansów publicznych, skutkujący spadkiem zamówień na dostawę dóbr i usług dla jednostek z tego sektora;
- 2) kryzys gospodarczy Państwa skutkujący ogólnym spadkiem popytu konsumentów zbiorowych i indywidualnych spoza sfery budżetowej;
- 3) brak systemowych rozwiązań w obszarze instytucji zamówień wewnątrz-organizacyjnych, które umożliwiałoby lokowanie w Instytucji zamówień na dostawę dóbr i usług przez jednostki podległe lub nadzorowane przez MS;
- 4) przejęcie przez Instytucję po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych wysokiego poziomu transakcji na dostawę dóbr i usług, których adresatem są jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez MS.

[5] Według bilansu na dzień 31 grudnia 2012 r. majątek całkowity Instytucji w ujęciu księgowym (suma bilansowa) wyniósł 18.153,5 tys. zł i był mniejszy o 14,72% niż rok wcześniej²¹.

[6] W 2012 r. przychody ogółem ZIGB wyniosły 29.986,3 tys. zł i były o 2,3% niższe niż rok wcześniej, natomiast koszty wyniosły 31.688,3 tys. zł i były o 5,5% niższe niż w 2011 r. Według rachunku zysku i strat za 2012 r. ZIGB zanotowała w porównaniu z poprzednim rokiem spadek:

- przychodów ze sprzedaży o 6,3%, w tym przychodów netto ze sprzedaży produktów o 25,3%, przy jednoczesnym wzroście przychodów netto ze sprzedaży towarów i materiałów o 32,4%, co wynikało z przejmowania obsługi kantyn i rozwoju działalności handlowej;
- kosztów działalności operacyjnej o 6,4%, spośród których spadek zanotowano w pozycjach amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługach obcych, podatkach i opłatach oraz wynagrodzeniach, a wzrost w ubezpieczeniach

²⁰ Gdzie opisywano wynik finansowy z podziałem na oddziały, czynniki otoczenia wpływające na uzyskanie tego wyniku oraz działalność poszczególnych oddziałów wraz z podaniem zleceń w trakcie realizacji, a także rodzaju działań podjętych w celu poprawy efektywności funkcjonowania Instytucji.

²¹ Ponadto: 1) aktywa trwałe wzrosły wartościowo o 11,68% w stosunku do roku poprzedniego i stanowiły 20,78% całości aktywów - wynikało to z zakupów środków trwałych na potrzeby działalności Instytucji; 2) aktywa obrotowe spadły wartościowo o 19,69% w porównaniu z rokiem poprzednim i stanowiły 79,22% aktywów ogółem. Największy udział w aktywach obrotowych miały środki pieniężne w kasie i na rachunkach bankowych, które mimo wartościowego spadku rok do roku o 24,51%, stanowiły 53,03% aktywów ogółem. W 2012 roku wzrosły zapasy o 369,78 tys. zł, wartościowo o 19,44% i stanowiły 12,51% całości aktywów. Spadły natomiast należności krótkoterminowe wartościowo o 26,36%, w tym należności z tytułu dostaw i usług o 50,40%; 3) krótkookresowe rozliczenia międzyokresowe wzrosły o 40,88% i stanowiły 0,63% aktywów ogółem; 4) kapitały (fundusze) własne Instytucji spadły wartościowo o 9,1%, ale dzięki spadkowi sumy bilansowej ich udział wzrósł do 79,57% pasywów ogółem. Spadek wartościowy kapitałów własnych został spowodowany zmniejszeniem Funduszu Instytucji o stratę z działalności za rok 2012 zgodnie z zatwierdzoną decyzją przez MS oraz utworzeniem rezerwy pracowniczej dotyczącej roku 2011 r. wycenionej na 331.721,36 zł; 5) zobowiązania i rezerwy na zobowiązania zmniejszyły się wartościowo o 31,26% i stanowiły 20,43% pasywów ogółem. Spośród nich 527,05 tys. zł stanowiły nie występujące rok wcześniej rezerwy na zobowiązania oraz zobowiązania krótkoterminowe. Te ostatnie wynosiły 3.181,81 tys. zł i były niższe niż rok wcześniej o 40,65%. Na zobowiązania krótkoterminowe składały się przede wszystkim zobowiązania z tytułu dostaw i usług o okresie wymagalności do 12 m-cy - 1.791,11 tys. zł oraz zobowiązania z tytułu podatków, cel, ubezpieczeń i innych - 587,90 tys. zł. Nie wystąpiły zobowiązania z tytułu dostaw i usług o okresie wymagalności powyżej 12 m-cy.

społecznych i innych świadczeniach, pozostałych kosztach rodzajowych i wartości sprzedanych towarów i materiałów.

Jednocześnie w 2012 r. Instytucja odnotowała, w porównaniu z 2011 r., wzrost:

- pozostałych przychodów operacyjnych o 155,4% i kosztów operacyjnych o 96,0%;
- przychodów finansowych o 4,5%. Całość przychodów z tego tytułu (416,7 tys. zł) uzyskano z odsetek.

[7] Struktura przychodów w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. wskazuje na spadek udziału w przychodach ogółem sprzedaży na rzecz organu założycielskiego oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych i wyraźny wzrost udziału jednostek spoza sektora finansów publicznych. Sprzedaż na rzecz organu założycielskiego nie przekraczała 0,1% przychodów ogółem, a jej koszty były corocznie wyższe od przychodów o 0,02%. Udział sprzedaży na rzecz innych jednostek sektora publicznego w przychodach ogółem zmniejszył się z 65,8% w 2011 r. do 20,4% w I półroczu 2013 r. Jednocześnie obniżył się udział kosztów tej sprzedaży w kosztach ogółem odpowiednio z 68,0% do 22,4%. W obu tych grupach działalność Instytucji była nierentowna, ponieważ koszty przekraczały przychody uzyskiwane ze sprzedaży na ich rzecz. Rentowność wykazywała natomiast sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych w 2011 i 2012 r.²². Jej udział w przychodach ogółem zwiększał się systematycznie i w I półroczu 2013 r. osiągnął poziom 79,6%. Wzrósł przy tym udział kosztów tej sprzedaży w kosztach ogółem, bo z 31,0% w 2011 r. do 77,3% w I półroczu 2013 r. Analiza rentowności według rodzajów działalności wykazała, iż tylko działalność handlowa w 2012 r. była dla Instytucji rentowna, a w pozostałych przypadkach i latach poszczególne rodzaje działalności gospodarczej przyczyniały się do powstania straty.

[8] W 2011 r. ZIGB w wyniku prowadzonej działalności poniosła stratę w wysokości 2.821,9 tys. zł, a w roku następnym - 1.656,8 tys. zł. W okresie poprzedzającym przekształcenie 4 gospodarstw pomocniczych w ZIGB, tj. w 2010 r. osiągnęły one zysk netto w łącznej kwocie 1.662,6 tys. zł.

W latach 2011 i 2012 w ZIGB występowały koszty i przychody bilansowe, które nie stanowiły kosztów i przychodów podatkowych (głównie dotyczące działalności rolniczej). W 2011 r. przychody nie stanowiące przychodów podatkowych wyniosły 721,8 tys. zł²³. W tym samym roku koszty nie stanowiące kosztów uzyskania przychodów wyniosły 1.715,6 tys. zł²⁴. W 2012 r. przychody nie stanowiące przychodów podatkowych były o 6% wyższe i wyniosły 765,5 tys. zł²⁵. Wyłączenia z kosztów zmniejszyły się w 2012 r. do 917,9 tys. zł (spadek o 46,5% w stosunku do roku poprzedniego)²⁶.

²² Wynika to z doliczania przez Instytucję do tej pozycji przychodów finansowych uzyskiwanych z tytułu odsetek bankowych.

²³ Z tego: 1) rozwiązanie rezerwy – 315.390,27 zł; 2) ulga z tytułu zakupu kas fiskalnych – 7.700,00 zł; 3) rozwiązanie odpisów aktualizujących należności (odsetki) – 8.910,00 zł; 4) rozwiązanie odpisów aktualizujących należności – częściowa zapłata – 11.537,35 zł; 5) przychody dotyczące działalności rolniczej – 378.294,60 zł.

²⁴ Z czego: 1) amortyzacja - 911.914,92 zł; 2) PFRON – 8.944,00 zł; 3) wpłaty na FAZO z tytułu zwolnienia na PFRON – 4.877,57 zł; 4) składki ZUS pracodawcy za osadzonych za 12/2011 – 2.575,68 zł; 5) ubezpieczenie samochodu osobowego o wartości powyżej 20.000 euro – 1.780,01 zł; 6) rezerwy na przyszłe zobowiązania – 313.900 zł; 7) rezerwa S.O. Poznań – 2.528,35 zł; 8) koszty reprezentacyjne nkup – 4.747,82 zł; 9) należności nieściągalne – 44.165,88 zł; 10) rozliczenia międzyokresowe – 46.683,99 zł; 11) koszty działalności rolniczej – 372.968,28 zł; 12) nieodpłatne przekazania – 541,00 zł.

²⁵ Z czego: 1) rozwiązanie rezerwy – 446.496,63 zł; 2) rozwiązanie odpisów aktualizujących należności – częściowa zapłata – 4.120,48 zł; 3) przychody z działalności rolniczej - 314.482,17 zł; 4) odszkodowanie za szkodę w samochodzie – 380,54 zł.

²⁶ Składały się na nie: 1) amortyzacja - 201.603,69 zł; 2) wpłaty na FAOPW z tytułu zwolnienia na PFRON – 2.279,25 zł; 3) składki ZUS pracodawcy od plac osadzonych za 12/2012 – 50.304,53 zł; 4) ubezpieczenie samochodu osobowego o wartości powyżej 20.000 euro – 2.947,84 zł; 5) rezerwy na przyszłe zobowiązania pracownicze – 100.252,03 zł; 6) odsetki od składek ZUS – 208,00 zł; 7) rezerwy na przyszłe zobowiązania – 131.410,25 zł; 8) koszty reprezentacji nkup – 2.241,00 zł; 9) rozwiązanie odpisu aktualizującego – 119,01 zł; 10) koszty działalności rolniczej – 425.172,46 zł; 11) nieodpłatne przekazania – 1.400,00 zł.

W związku z poniesioną stratą, po uwzględnieniu ww. kwot nie stanowiących przychodów i kosztów podatkowych, w 2011 r. i 2012 r. nie wystąpił podatek dochodowy.

[9] W latach 2008-2010 państwowe gospodarstwa pomocnicze²⁷, które przekształcono w ZIGB, nie płaciły podatku dochodowego od osób prawnych korzystając ze zwolnienia wynikającego z obowiązującego wtedy art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁸ (dalej: „updog”). W tych latach podatek dochodowy tych gospodarstw wyniósłby łącznie 1.461,6 tys. zł. Kwota ta zwiększyła fundusze własne właściwych gospodarstw pomocniczych. Podmioty te nie dokonywały także wpłat do budżetu połowy osiągniętego zysku, a 25% potencjalnej wpłaty do budżetu (12,5% całego zysku) wpłacano do CZSW na Fundusz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy. W latach 2008-2010 opisywane 4 gospodarstwa wpłaciły z tego tytułu łącznie 799,4 tys. zł. Resztę zysku przeznaczano na zwiększenie środków obrotowych, inwestycje i nagrody.

[Dowody: akta kontroli str. 1057-1066 – CIT-8 za 2011 r. i 2012 r.; str. 719-1056 – sprawozdania finansowe za lata 2008-2010 Kłodzko, Rawicz, Poznań i Wołów; str. 718 – zestawienie - miary efektywności działalności ZIGB i gospodarstw pomocniczych za lata 2008-2012.]

[10] Stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych będących w dyspozycji ZIGB w pierwszym miesiącu działalności, tj. w styczniu 2011 r. w wyniku przejęcia ich po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych, w kwocie 12.855,0 tys. zł, obniżył się do czerwca 2013 r. do kwoty 5.922 tys. zł. Tak znaczące zmniejszenie środków na rachunkach bankowych wiązało się z prowadzeniem w tym okresie nierentownej działalności ZIGB. Średni stan środków na koncie ZIGB na koniec miesiąca w okresie styczeń 2011 r. – czerwiec 2013 r. wyniósł 9.341,9 tys. zł. W badanym okresie analizowane środki średnio w 96,2% były lokowane na lokatach bankowych, wliczając w to również lokaty typu *overnight*. W okresie od stycznia 2011 r. do końca czerwca 2013 r. ZIGB osiągnęła z tytułu lokat przychody ogółem w wysokości 868,1 tys. zł²⁹, w tym 739,1 tys. zł z tytułu odsetek od lokat długoterminowych³⁰, 125,3 tys. zł z tytułu lokat typu *overnight*³¹ oraz 3,7 tys. zł z tytułu innych lokat krótkoterminowych³².

[Dowody: akta kontroli str. 501-503 – notatka służbowa dotycząca lokowania wolnych środków pieniężnych przez ZIGB; str. 504-561 – zestawienia i wydruki sald użyte do sporządzenia notatki dotyczącej lokowania wolnych środków pieniężnych przez ZIGB]

[11] Należności wymagalne ZIGB wyniosły na dzień bilansowy 31 grudnia 2011 r. – 650,9 tys. zł³³ i stanowiły 20,5% wszystkich należności Instytucji. Z tego tytułu utworzono odpis aktualizujący w wysokości 171,4 tys. zł i zaksięgowano odsetki w wysokości 12,2 tys. zł. Rok później należności wymagalne Instytucji uległy zmniejszeniu o 46,4% do 349,2 tys. zł³⁴ i stanowiły 14,7% wszystkich należności. Z tego tytułu utworzono odpis aktualizujący w kwocie 228,7 tys. zł i zaksięgowano odsetki w wysokości 11,3 tys. zł. W I półroczu 2013 r. z powodu opóźnień w płatnościach kontrahentów, należności wymagalne wzrosły ponad 3-krotnie w stosunku do 31 grudnia 2012 r. i wyniosły 1.141,8 tys. zł³⁵. Z tego tytułu

²⁷ Przy zakładach karnych w Wołowie, Kłodzku, Rawiczu oraz przy Areszcie Śledczym w Poznaniu.

²⁸ Dz. U z 2011 r. Nr 74 poz. 397 ze zm.

²⁹ 2011 – 375.483,85 zł, 2012 – 416.671,91 zł, 2013 – 75.980,97 zł.

³⁰ 2011 – 299.029,20 zł, 2012 – 374.416,07 zł i 2013 – 65.679,73 zł.

³¹ 2011 – 76454,65 zł, 2012 – 38.603,52 zł, 2013 – 10.301,24 zł.

³² Tylko w 2012 r.

³³ Wymagalne: do 1 m-ca - 152.176,69 zł, w okresie 1-6 m-cy – 109.713,84 zł, w okresie 6-12 m-cy – 220.162,04 zł, powyżej 12 m-cy – 168.889,79 zł.

³⁴ Wymagalne: do 1 m-ca - 105.886,21 zł, w okresie 1-6 m-cy – 85.393,91 zł, w okresie 6-12 m-cy – 6.819,67 zł, powyżej 12 m-cy – 151.136,47 zł.

³⁵ Wymagalne: do 1 m-ca - 412.609,90 zł, w okresie 1-6 m-cy – 397.906,40 zł, w okresie 6-12 m-cy – 49.571,65 zł, powyżej 12 m-cy – 281.749,87 zł.

utworzono odpis aktualizujący w wysokości 226,3 tys. zł i zaksięgowano odsetki w wysokości 11,3 tys. zł. Do czasu kontroli nie naliczono odsetek od nieterminowych płatności kontrahentów w I półroczu 2013 r., bowiem przyjęta w ZIGB polityka rachunkowości przewidywała naliczenie owych odsetek na koniec okresu obrachunkowego (na dzień 5 listopada 2013 r. wyniosłyby 30,9 tys. zł). Stwierdzono, że w ZIGB w latach 2011 i 2012 naliczone odsetki od należności przeterminowanych (jak i same należności) były egzekwowane od kontrahentów. ZIGB nie posiadała zobowiązań przeterminowanych.

[Dowody: akta kontroli str. 158-162 – analiza wskaźnikowa ZIGB; str. 96-103 – należności wymagalne za 2012 i I półrocze 2013 r.; str. 497-500 – należności wymagalne za 2011 r.; str. 719-1056 – sprawozdania finansowe za lata 2008-2010 Kłodzko, Rawicz, Poznań i Wołów; str. 718 – zestawienie - miary efektywności działalności ZIGB i gospodarstw pomocniczych za lata 2008-2012; str. 705-717 – zestawienie dot. należności wymagalnych wraz z wydrukami z danych zaksięgowanych; str. 1123 – wyjaśnienia Głównego Księgowego; str. 1275-1279 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB z dnia 12.11.2013 r.; str. 163 – struktura przychodów i kosztów ZIGB]

[12] W I półroczu 2013 r. przeciętne zatrudnienie w ZIGB wyniosło 316,8 etatów, z czego 161,6 etatów pracowników cywilnych i 155,2 etatów osadzonych. Taki poziom zatrudnienia był o 150,9 etatów niższy niż w 2008 r., a jednocześnie o 44,1 etaty wyższy niż w 2012 r., kiedy to zanotowano najniższe zatrudnienie. Zmniejszenie zatrudnienia było wynikiem redukcji etatów wynikającej z prowadzonej restrukturyzacji Instytucji. W związku ze zmniejszaniem się przychodów Instytucji, zawieszeniu lub ograniczeniu uległa część działalności usługowo-produkcyjnej oraz zredukowano i optymalizowano administrację³⁶. Zwiększenia zatrudnienia następowały w wyniku przejmowania obsługi kantyn w zakładach karnych i Ośrodka Wczasowego Służby Więziennej w Karpaczu. Systematycznie malał udział osób osadzonych w zatrudnieniu ogółem, bo z 63,5% w 2008 r. do 49,0% w I półroczu 2013 r. Tym samym w coraz mniejszym stopniu realizowano zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych (§ 4 statutu ZIGB).

Według Dyrektora ZIGB zmiany te wynikały z czasowego zawieszenia lub ograniczenia niektórych działalności, w ramach których możliwe jest zatrudnianie osadzonych, połączone z przejmowaniem przez Instytucję kantyn dla osadzonych i ośrodka wczasowego w Karpaczu, gdzie nie ma możliwości ich zatrudnienia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie 1 pełnozatrudnionego w Instytucji najwyższy, wynoszący 2.035 zł brutto³⁷, poziom osiągnęło w roku 2012, kiedy to było wyższe o 47,7% od jego poziomu z 2008 r. oraz wyższe o 3,8% niż w I półroczu 2013 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników cywilnych najwyższe było w 2010 r., kiedy wyniosło 3.123 zł, a następnie sukcesywnie malało do 2.464 zł w I półroczu 2013 r. Osadzeni zatrudnieni najwyższe przeciętne wynagrodzenie miesięczne otrzymywali w 2012 r. (1.500 zł), które w tym czasie było o 136% wyższe niż w 2008 r. i o 4,3% wyższe niż w I półroczu 2013 r. Wzrost wynagrodzeń osadzonych odpowiadał za wzrost przeciętnego wynagrodzenia w całej Instytucji i według Dyrektora ZIGB wynikał z ustalenia od dnia 8 marca 2011 r. wynagrodzenia przysługującego skazanemu w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia w gospodarce³⁸, podczas gdy wcześniej była to kwota co najmniej ½ minimalnego wynagrodzenia.

³⁶ Zlikwidowano etaty zastępców Dyrektora i zastępców Głównej Księgowej z siedzibą w oddziałach, centralizowano funkcje administracyjne w Wołowie połączone z redukcją zatrudnienia w oddziałach.

³⁷ Bez narzutów na wynagrodzenia.

³⁸ W związku ze zmianą przepisu art. 123 § 2 ustawy z dnia 06.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r. Nr 90 poz. 557 ze zm.) i w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.02.2010 r. sygn. Akt P 20/09 (Dz. U z 2010 r. Nr 34, poz. 2954).

[Dowody: akta kontroli str. 164-165 – tabela 4; str. 466 – tabela 4 zbiorówka; str. 1275-1279 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB z dnia 12.11.2013 r.]

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie efektywności działalności ZIGB stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2011-2012 koszty działalności ZIGB nie były pokrywane uzyskiwanymi przychodami, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 2 ufp. Stosownie do tego przepisu instytucja gospodarki budżetowej powinna pokrywać koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów.
2. Nieterminowe przekazanie zatwierdzonego przez MS w dniu 27 czerwca 2013 r. sprawozdania finansowego za 2012 r.:
 - w dniu 10 lipca 2013 r. Naczelnikowi Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu, tj. z 3-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z art. 27 ust. 2 updog (do dnia 7 lipca 2013 r.) Według wyjaśnień Dyrektora ZIGB powodem zwłoki w przedłożeniu sprawozdania było otrzymanie decyzji o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego z CZSW w dniu 8 lipca 2013 r., a więc 11 dni po jego zatwierdzeniu przez MS;
 - w dniu 7 sierpnia 2013 r. wraz z wnioskiem o zmianę wpisu w KRS do Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej, tj. po terminie wynikającym z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z koniecznością poprawienia zwróconego przez Sąd, błędnie wypełnionego i nie opłaconego wniosku. Według wyjaśnień powodem powstania nieprawidłowości była pomyłka przy ustalaniu właściwej opłaty i wypełnianiu druku formularza.
3. Błędne księgowanie dotacji z dnia 23 listopada 2012 r. z FAZSRPZP na zakup środków trwałych. Środki pieniężne z tego tytułu należało ująć jako rozliczenia międzyokresowe przychodów stosownie do art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Fundusz instytucji gospodarki budżetowej może być natomiast zwiększany wyłącznie o wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych³⁹. ZIGB niezasadnie dokonała natomiast zwiększenia funduszu o wartość zakupionych z dotacji środków trwałych (o 222,8 tys. zł, co stanowi 1,5% kwoty tego funduszu na dzień 31 grudnia 2012 r.). Według wyjaśnień Zbigniewa Chorażyczewskiego - Dyrektora ZIGB przyczyną tego była zastosowana w ZIGB interpretacja przepisu art. 28 ust. 7 pkt 2 ufp (umożliwiającego zwiększenie funduszu instytucji gospodarki budżetowej o środki z innych źródeł) oraz międzynarodowych standardów rachunkowości 20⁴⁰ (dalej MSR) – nakazujące zwiększenie tego funduszu z tytułu dotacji rządowych bądź ujawnienia informacji na temat pomocy rządowej. Dodatkowo zauważyć w tym miejscu należy, iż zakładowy plan kont ZIGB⁴¹, pełniący rolę polityki rachunkowości w Instytucji nie uwzględnia przyjęcia przez ZIGB MSR.
4. Nie dokonania aktualizacji zakładowego planu kont ZIGB (pełniącego rolę polityki rachunkowości w Instytucji), co stanowi naruszenie art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora ZIGB Nr 1/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r. zakładowy plan kont nie opisuje wszystkich kont oraz operacji księgowych. Między innymi nie uwzględnia kont 141-, 249-, 331-, 551-, 660-, 843-, 870-, 901-, 902-, przewidzianych w systemie informatycznym, który wszedł w życie zarządzeniem wewnętrznym Nr 11/2012 Dyrektora ZIGB w sprawie określenia systemu informatycznego ZIGB oraz poszerzeniem funkcjonalności stosowanego w księgowaniu systemu IT. W zakładowym planie kont (polityce rachunkowości) nie odnotowano nawet

³⁹ Art. 28 ust. 6 pkt 2 ufp.

⁴⁰ Międzynarodowy Standard Rachunkowości 20 "Dotacje rządowe oraz ujawnianie informacji na temat pomocy rządowej".

⁴¹ Zarządzenie Dyrektora Nr 1/2011 z 2.01.2011 r. w sprawie wprowadzenia do użytku wewnętrznego zakładowego planu kont.

wprowadzonego powołanym zarządzeniem oprogramowania informatycznego. Dodatkowo nie uregulowano też wykorzystywania innej wersji oprogramowania księgowego przez Oddział w Rawiczu i brak pełnej kompatybilności z resztą oddziałów w 2011 r. Według wyjaśnień Zbigniewa Chorażyczewskiego - Dyrektora ZIGB (odpowiedzialnego za brak aktualizacji polityki rachunkowości) z pewnym opóźnieniem nastąpiło wdrożenie nowego systemu F-K PROBIT w Instytucji ze względu na szeroki zakres prowadzonej działalności oraz znaczącą ilość dokumentów księgowo-finansowych. Ze względu na trwające procesy restrukturyzacyjne ZIGB zapadła decyzja o wprowadzeniu jednolitego planu kont w ramach opracowywanej aktualnie polityki rachunkowości.

5. Pozostawienia w polityce rachunkowości (zakładowym planie kont) zapisu wyłączonego możliwości utworzenia w Instytucji rezerw na urlopy, nagrody jubileuszowe, odprawy, itp. (§ 4 pkt 16 tiret 3 zakładowego planu kont). NIK nie kwestionuje przy tym celowości faktycznego utworzenia w 2012 r. rezerwy na przyszłe świadczenia na rzecz pracowników w wysokości 432,0 tys. zł. Według Zbigniewa Chorażyczewskiego - Dyrektora ZIGB, Instytucja dla przedstawienia rzetelnej i jasnej sytuacji finansowej oraz majątkowej wraz z wynikiem finansowym, wykazuje kompletne zobowiązania. Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o rachunkowości, do zobowiązań wlicza się także rezerwy, chociaż termin ich wymagalności i kwota nie są pewne. Uzasadniało to – zdaniem Dyrektora ZIGB – ujęcie w księgach rachunkowych rezerw na przyszłe świadczenia na rzecz pracowników. Nie kwestionując tego poglądu, NIK zauważa, że utworzenie rezerwy winno być poprzedzone zmianą wymienionego § 4 pkt 16 tiret 3 zakładowego planu kont ZIGB.
6. Nie zaksięgowanie rozliczenia wyniku finansowego za 2012 r., mimo zatwierdzenia w dniu 27 czerwca 2013 r. przez MS sprawozdania finansowego za ten rok i podjęcia tym samym decyzji o pokryciu straty. Zgodnie z art. 15 ust. 2 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe prowadzi się na bieżąco ujmując w nich chronologicznie wszystkie zdarzenia przypadające na dany okres sprawozdawczy. Skoro w czerwcu 2013 r. zatwierdzono sprawozdanie i podjęto decyzję o pokryciu straty, to rozliczenie straty powinno być ujęte w księgach również w miesiącu czerwcu 2013 r. Zbigniew Chorażyczewski - Dyrektor ZIGB udzielając w tej sprawie wyjaśnień wskazał, iż mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 53 ustawy o rachunkowości nie precyzuje dokładnie terminu wykonania przeniesienia wyniku na fundusz/kapitał. Nie odniósł się natomiast do niestosowania zasady bieżącego prowadzenia ksiąg wynikającej z powołanych przepisów art. 15 ust. 2 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Nadmieniał przy tym, iż Instytucja zaksięguje wynik finansowy za 2012 r. w najbliższym terminie.

[Dowody: akta kontroli str. 36-37 – notatka służbowa z analizy sprawozdań finansowych ZIGB za 2011 r. i 2012 r.; str. 348-362 – wyciąg z dokumentacji dotyczącej rejestracji sprawozdania finansowego za 2012 r. w KRS; str. 363 – wyciąg z dokumentacji dotyczącej złożenia sprawozdania finansowego za 2012 r. w US; str. 442-454 – wyjaśnienia Głównego Księgowego; str. 1204-1213 – wyciągi z regulaminu organizacyjnego dot. obowiązków Dyrektora i Głównego Księgowego; str. 1275-1279 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB z dnia 12.11.2013 r.; str. 1280-1327 – zarządzenie Dyrektora ZIGB Nr 1/2011 z dnia 02.01.2011 r. ws. wprowadzenia do użytku wewnętrznego zakładowego planu kont; str. 1505-1508 – struktura przychodów i kosztów ZIGB (kalkulacje kontrolera); 1510-1511, 1517-1518 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB ws. spadku sprzedaży na rzecz jednostek podległych MS]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Pomimo przejęcia przez ZIGB po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych relatywnie wysokiego poziomu transakcji na dostawę dóbr i usług, których adresatem były jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez MS, odnotowano w badanym okresie systematyczny spadek sprzedaży na rzecz tych jednostek. W 2011 r. zamówienia na rzecz tego resortu stanowiły 63,0%

wszystkich przychodów ZIGB, w 2012 r. 46,0% (spadek o 17,0%), a w I półroczu 2013 r. tylko 5,4%, przy czym wielkość przychodów ze sprzedaży na rzecz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez MS spadła z 19.355,32 tys. zł w 2011 r. do 13.797,00 tys. zł w 2012 r. (spadek o 28,7%), a w I półroczu 2013 r. wyniosła tylko 719,78 tys. zł. Zbigniew Chorażyczewski - Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że główną przyczyną drastycznego spadku wartości sprzedaży na rzecz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez MS było wprowadzenie ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁴², do ustawy o finansach publicznych zapisów wdrażających tzw. tymczasową regułę wydatkową skutkującą spadkiem zamówień bieżących i zakontraktowanych. Stwierdził również, że problem ten nie wynika z uwarunkowań wewnętrznych ZIGB, lecz wymaga rozwiązań i decyzji systemowych właściwych organów.

2. Analiza efektywności działalności ZIGB wskazuje, że nie osiągnięto celów strategicznych jakie zakładano w momencie przekształcenia gospodarstw pomocniczych jednostek organizacyjnych więziennictwa w instytucje gospodarki budżetowej⁴³. Instytucja jest jednostką mniej efektywną niż przekształcone w nią gospodarstwa pomocnicze. Z roku na rok ponosi stratę, spada przy tym wielkość przychodów i zatrudnienie osadzonych. Według Zbigniewa Chorażyczewskiego - Dyrektora ZIGB, taki stan wynikał m.in. z kryzysu finansów publicznych oraz utraty dotychczasowych źródeł przychodów na skutek niedostatecznego wypracowania preferencyjnego dostępu do zamówień publicznych składanych przez jednostki sektora publicznego⁴⁴.

1.3. Gospodarowanie powierzonym majątkiem

Opis stanu
faktycznego

[1] Z chwilą utworzenia ZIGB została wyposażona w:

- nieruchomości⁴⁵ znajdujące się w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, które po wydaniu przez właściwy organ decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu stanowiąc będą własność lub przedmiot użytkowania wieczystego ZIGB,
- inne składniki aktywów trwałych i obrotowych, według bilansów zamknięcia przekształcanych gospodarstw pomocniczych⁴⁶.

Majątek gospodarstw pomocniczych w postaci należności, uprawnień, zezwoleń i koncesji, środków pieniężnych, rzeczowych składników majątkowych innych niż nieruchomości oraz innych składników aktywów i pasywów, został przekazany ZIGB protokolarnie, zgodnie z wartościami wykazanymi w bilansach, bez szczegółowości powalającej na identyfikację każdego z osobna składnika majątkowego. Materiały z inwentaryzacji dokonanej w kończących działalność gospodarstwach pomocniczych, zarządzanej zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej, pozostały w oddziałach ZIGB utworzonych z tychże gospodarstw.

W § 10-14 Statutu ZIGB organ założycielski określił zasady zbywania środków trwałych, odnoszące się do rozporządzania składnikami aktywów trwałych, w tym

⁴² Dz. U. Nr 257, poz. 1726.

⁴³ Założenia i koncepcja zaprezentowane w piśmie DGSW do MS – ZDŚ-396/09 z dnia 26.08.2009 r.

⁴⁴ Nie kontrolowano efektów wprowadzenia zmian dokonanych ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych, wprowadzającą preferencje dla instytucji gospodarki budżetowej przy zamówieniach udzielanych przez MS lub jednostki organizacyjne Służby Więziennej.

⁴⁵ Działka 95/3 – pow. 7,3099 ha w Grzybowie, działka 95/6 – pow. 2,3221 ha w Grzybowie, działka 84/1 – pow. 0,1235 ha w Wołowie, działka 20/7 – pow. 4,9417 ha w Wołowie, działka 395/9 – pow. 0,5646 ha w Masłowie i działka 395/15 – pow. 0,5709 ha w Masłowie.

⁴⁶ Aktywa ogółem Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Wołowie – 2.683.934,63 zł, aktywa ogółem Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Poznaniu – 11.317.824,67 zł, aktywa ogółem Gospodarstwa Pomocniczego przy Zakładzie Karnym w Kłodzku – 1.410.146,44 zł, aktywa ogółem Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Rawiczu – 14.191.586,99 zł.

nieruchomości, poprzez ich sprzedaż, oddanie w najem lub dzierżawę, darowiznę i użyczenie.

W okresie objętym kontrolą ZIGB nie dokonywała zbycia majątku trwałego w formie sprzedaży, oddania w najem, dzierżawy i nieodpłatnego przekazania. Wystąpił natomiast jeden przypadek darowizny na rzecz fundacji składnika rzeczowego majątku ruchomego – niesprawnego samochodu ciężarowego o oszacowanej wartości rynkowej – 430 zł. Przekazanie tego niesprawnego samochodu nastąpiło zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe⁴⁷, w szczególności zgodnie z § 39 tego rozporządzenia.

[2] Przeprowadzona analiza środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (grupa 0), nie wykazała przypadków w których mienie byłoby niewykorzystywane.

Na początku 2011 r. wartość środków trwałych wyniosła 4.221,7 tys. zł, a kwota przychodów uzyskiwanych w związku z ich wykorzystaniem – 29.580,3 tys. zł (wskaźnik przychodów wyniósł 7,01). Na początku 2012 r. wartość środków trwałych wyniosła 3.377,1 tys. zł, a uzyskane przychody – 27.727,9 tys. zł (wskaźnik przychodów wyniósł 8,21). Z kolei w 2013 r. wartość środków trwałych wyniosła 3.771,7 tys. zł, a kwota przychodów w I półroczu – 12.412,4 tys. zł (wskaźnik przychodów wyniósł 3,29).

[Dowody: akta kontroli str. 5-19 – statut ZIGB; str. 467-483 – wyjaśnienia Głównego Księgowego nt. zbywania i gospodarowania powierzonym majątkiem wraz z wydrukami z konta 760-761; str. 484-491 – kwestionariusz B dot. gospodarowania powierzonym majątkiem; str. 1203 – informacja o zajmowaniu stanowiska Głównego Księgowego; str. 1204-1213 – wyciągi z regulaminu organizacyjnego dot. obowiązków Dyrektora i Głównego Księgowego; str. 1214-1220 – zakresy obowiązków Głównego Księgowego; str. 1454-1455 – pisemna informacja Naczelnika DUS we Wrocławiu ws. opodatkowania zawartych umów użyczenia nieruchomości; str. 1456-1504 – umowy użyczenia zawarte w ramach tzw. pierwszego wyposażenia]

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie gospodarowania powierzonym majątkiem stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 pkt 2 updog, w związku z art. 7 ust. 1 tej ustawy, ZIGB nie doliczyła do dochodu do opodatkowania wartości nieodpłatnie otrzymanych świadczeń, w związku z przyjęciem środków trwałych w formie użyczenia – nieruchomości wymienionych w wykazie stanowiącym załącznik do jej statutu (równowartość czynszu, jaki byłby ustalona w przypadku gdyby użytkowanie nie było nieodpłatne z uwzględnieniem wydatków ponoszonych przez ZIGB jak podatki, media, remonty, itp.). Stanowisko takie wyraził także w pisemnej informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK - Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu. Zbigniew Chorańczewski - Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że intencją stron umów użyczenia było uregulowanie statusu nieruchomości już przejętych przez ZIGB. Jednocześnie poinformował, że podjął działania w celu ustalenia przychodu wynikającego z nieodpłatnego użytkowania nieruchomości.
2. Ponad roczne opóźnienie w zaewidencjonowaniu przekazanych i użytkowanych środków trwałych oraz ich wartości początkowej. Dane w tym zakresie wprowadzono bowiem do modułu „majątek trwały” systemu PROBIT dopiero w 2012 r. Stanowiło to naruszenie art. 24 ustawy o rachunkowości w powiązaniu z art. 16 i art. 17 tej ustawy. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 8 zarządzenia wewnętrznego Nr 1/2011 z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia do

⁴⁷ Dz. U. Nr 114, poz. 1761.

użytku wewnętrznego zakładowego planu kont, majątek ewidencjonowany jest na podstawie zespołu kont analitycznych określonych w komputerowym planie kont. Z kolei § 3 pkt 4 tiret 3 stanowi, że konta ksiąg pomocniczych (analitycznych) prowadzi się w porządku systematycznym jako wyodrębniony system komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej, za pomocą programu PROBIT. Zbigniew Chorańczewski - Dyrektor ZIGB stwierdził, iż skonfigurowanie i wdrożenie systemu wymagało określonego czasu i środków. Jako powód braku ujęcia w odpowiedniej ewidencji księgowej tzw. pierwszego wyposażenia, Dyrektor ZIGB wskazał niedysponowanie dowodami źródłowymi oraz dezaktualizację ewidencji Skarbu Państwa dotyczącą wartości tych nieruchomości, która pochodziła z lat 90-tych. Zaewidencjonowanie tych nieruchomości nastąpiło niezwłocznie po uzyskaniu prawa własności tych nieruchomości przez ZIGB. Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego ZIGB⁴⁸, prowadzenie rachunkowości i gospodarki finansowej ZIGB zgodnie z obowiązującymi przepisami należało do zakresu działania Głównego Księgowego. W okresie do 30 czerwca 2013 r. stanowisko to zajmowała Joanna Kuczyńska.

[Dowody: akta kontroli str. 468 – zestawienie sald i obrotów konta 760; str. 573-575, 1523-1531 – wyjaśnienia Dyrektora ws. niedoliczenia do dochodu do opodatkowania świadczeń z tytułu przyjęcia w formie umowy użyczenia nieruchomości; str. 1129-1135 – wyjaśnienia Dyrektora ws. nie dokonywania analizy przejętego majątku; str. 1454-1455 – pisemna informacja Naczelnika DUS we Wrocławiu ws. opodatkowania zawartych umów użyczenia nieruchomości; str. 1520 i 1522 – wyjaśnienia Dyrektora ws. nie ujęcia w ewidencji księgowej tzw. pierwszego wyposażenia]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

ZIGB w badanym okresie nie przeprowadzała analiz efektywności wykorzystywania powierzonego mienia. Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że przejęty majątek związany był z profilem działalności i wykorzystywany do realizacji celów statutowych, a ocena stanu majątku pod względem stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania następowała w toku bieżącej działalności na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez bezpośrednich użytkowników. Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 1 ufp, instytucja gospodarki budżetowej samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania.

Dopiero w trakcie kontroli NIK zarządzono przegląd i ocenę majątku ZIGB pod względem stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania, a także szkolenie instruktażowe pracowników oddziałów w zakresie gospodarowania aktywami trwałymi. W dniu 1 października 2013 r. wydano także zarządzenie wewnętrzne Dyrektora ZIGB w sprawie sposobu i trybu gospodarowania aktywami trwałymi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZIGB w zakresie organizacji i efektywności działań, a nadto gospodarowania powierzonym majątkiem. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły: [1] braku zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej, [2] braku w latach 2011-2012 pokrycia kosztów działalności uzyskiwanymi przychodami, [3] nieprawidłowego zaksięgowania środków pieniężnych z tytułu dotacji na zakup środków trwałych, [4] niedoliczenia do dochodu do opodatkowania wartości nieodpłatnie otrzymanych świadczeń z tytułu zawartych umów użyczenia nieruchomości, [5] nieterminowego zgłoszenia do KRS zmian w statucie ZIGB oraz nieterminowego przekazania do naczelnika urzędu skarbowego sprawozdania finansowego za 2012 r., [6] niezgodności polityki rachunkowości z ustawą o rachunkowości w zakresie tworzenia rezerwy na przyszłe świadczenia na rzecz pracowników

⁴⁸ Zarządzenie wewnętrzne Nr 2/2010 z dnia 31.12.2010 r., Nr 9/2012 z dnia 12.10.2012 r., Nr 5/2013 z dnia 14.03.2013 r. – w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego ZIGB.

oraz braku aktualizacji polityki rachunkowości, [7] wprowadzenia do ewidencji księgowej z ponad rocznym opóźnieniem danych o przekazanych przez organ założycielski i użytkowanych środkach trwałych, [8] niezaksięgowania rozliczenia wyniku finansowego za 2012 r.

2. Współpraca instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim

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

Opis stanu faktycznego

Zasady formalno-prawnej współpracy pomiędzy ZIGB a organem założycielskim - MS zostały ogólnie określone w statucie ZIGB. Uregulowane obszary współpracy dotyczyły:

- wyrażania zgody przez MS w przypadku: rozporządzania nieruchomościami; utworzenia lub obejmowania udziałów innych osób prawnych; sprzedaży oraz oddania w najem lub dzierżawę aktywów trwałych pow. 50 tys. euro; darowizny aktywów o wartości jednostkowej powyżej 25 tys. euro i łącznej powyżej 40 tys. euro; zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów ujętych w planie finansowym; ustanowienia zabezpieczenia przekraczającego 500 tys. euro na majątku;
- zatwierdzania: rocznego planu finansowego; sprawozdania finansowego oraz podziału zysku lub sposobu pokrycia straty;
- przekazywania sprawozdań budżetowych;
- zmiany statutu.

Zasady te nie określały sposobu i warunków realizacji świadczeń na rzecz MS oraz jednostek jemu podległych i nadzorowanych.

[Dowody: akta kontroli str. 7-19 – statut ZIGB; 594-596 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB nt. świadczeń i współpracy z MS]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności ZIGB w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

[1] ZIGB wykonywała świadczenia na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. urzędu obsługującego jej organ założycielski, polegające na dostawach mebli biurowych o łącznej wartości 64,8 tys. zł⁴⁹. Świadczenia te były realizowane na podstawie jednorazowych pisemnych zleceń – zamówień na zakup wraz z dostawą i montażem mebli do siedziby Ministerstwa. Przed pisemnym zleceniem zamówienia dla ZIGB, Ministerstwo Sprawiedliwości zwracało się o sporządzenie kalkulacji cenowej (kosztów) dla zamówienia i w przypadku akceptacji zaproponowanych warunków cenowych zamawiało ten asortyment po cenach skalkulowanych przez ZIGB. Sporządzane w ZIGB kalkulacje przez technologów zawierały elementy odnoszące się do robocizny, składek ZUS, kosztów wydziałowych, materiałów, technicznego kosztu wytworzenia, kosztu administracji ogólnej i zysku. W zamówieniach otrzymywanych z Ministerstwa Sprawiedliwości opisany był przedmiot zamówienia według wykazu asortymentowo-ilościowo-cenowego, termin i miejsce dostaw, okres gwarancji i termin wykonania napraw gwarancyjnych, warunki płatności oraz zapisy o karach umownych. Nie zawierano odrębnych umów na konkretne świadczenia (były one realizowane zgodnie z warunkami określonymi w pisemnym zleceniu Ministerstwa Sprawiedliwości). Wypełnione były przesłanki określone w art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień

⁴⁹ W 2011 r. – 36.272,33 zł, w 2012 r. – 15.332,57 zł, i w I półroczu 2013 r. – 13.185,60 zł.

publicznych⁵⁰ (dalej: „PZP”) warunkujące możliwość udzielenia zamówień bez stosowania przepisów tej ustawy. Ceny zamawianych towarów (mebli) nie odbiegały od cen rynkowych. W kalkulacjach sporządzanych przez ZIGB każdorazowo ujmowano zysk w wysokości 8%. Sprzedawane wyroby zostały wykonane przez ZIGB Oddział w Rawiczu, we własnym zakresie, przy udziale skazanych.

[2] ZIGB świadczyła usługi na rzecz jednostek podległych lub nadzorowanych przez MS, tj. na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej i sądów. Były to przede wszystkim: dostawy sortów mundurowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, dostawy bielizny i pościeli dla osób pozbawionych wolności, dostawy mebli oraz wykonawstwo robót budowlanych. W przypadku tych dostaw i robót budowlanych ich zamówienie ZIGB uzyskiwała:

- na podstawie art. 4 pkt 8 PZP, w przypadku zamówień o wartości nie przekraczającej 14.000 euro;
- występując jako wykonawca w ogłaszanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
- realizując zamówienia uzyskane przed utworzeniem ZIGB, przez gospodarstwa pomocnicze w wyniku zapytań cenowych lub na podstawie zawartych porozumień.

W związku z tym kalkulacje/kosztorysy inwestorskie w ramach przetargów publicznych były sporządzane zgodnie z wymaganiami zawartymi w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, natomiast w przypadku pozostałych zamówień kalkulacje kosztów sporządzano w wyniku otrzymywanych zapytań cenowych, na zasadach rynkowych.

[3] ZIGB występowała do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej z pisemną ofertą prowadzenia sprzedaży towarów w kantynach dla osadzonych i bufetach sali widzeń. W przypadku akceptacji oferty zawierała porozumienia z zakładami karnymi⁵¹ i aresztami śledczymi⁵² na prowadzenie kantyn dla osadzonych i bufetów w salach widzeń. W ramach tych porozumień ZIGB wykonywała usługi w zakresie sprzedaży detalicznej artykułów spożywczych, napojów, wyrobów tytoniowych, artykułów przemysłowych, artykułów chemii gospodarczej, środków higieny osobistej, artykułów piśmienniczych, znaczków pocztowych, kart telefonicznych, wyrobów ciastkarskich i garmażeryjnych – towarów dopuszczonych do sprzedaży w zatwierdzonym wykazie asortymentowym przez dyrektora zakładu karnego/aresztu śledczego. Umowy te stanowiły, że ceny sprzedaży ww. towarów ustalone będą na poziomie nie wyższym, niż średnie ceny towarów oferowanych w sklepach (z pominięciem supermarketów, hipermarketów oraz sklepów dyskontowych) na rynku lokalnym, co wynikało z wytycznych DGSW⁵³. Przy sprzedaży towarów w kantynach i bufetach ZIGB stosowała marże w wysokości od 5,0% do 26,0%, a wysokość marży na dany towar uzależniona była od ceny zakupu danego towaru i średniej ceny tegoż towaru występującej w sklepach sprzedaży detalicznej.

W ramach umowy z dnia 1 czerwca 2012 r. z Okręgowym Inspektoratem Służby Więziennej we Wrocławiu, ZIGB prowadzi Ośrodek Konferencyjno-Wypoczynkowy „Krucze Skały” w Karpaczu⁵⁴, w ramach której: co najmniej 40% miejsc noclegowych będzie przeznaczonych do organizacji działalności socjalnej oraz szkoleniowej dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Służby Więziennej, w pozostałej części prowadzenie działalności komercyjnej na rzecz osób trzecich w zakresie

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁵¹ Zakłady karne w Wołowie, Rawiczu, Zarębie, we Wronkach, nr 1 i 2 we Wrocławiu.

⁵² Areszty śledcze w Jeleniej Górze, Lesznie, Lubaniu, we Wrocławiu.

⁵³ Pismo z dnia 12 grudnia 2011 r. – DG-419/2011 w sprawie dokonywania przez osadzonych zakupów artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz innych artykułów dopuszczonych do sprzedaży.

⁵⁴ Były Ośrodek Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Karpaczu.

świadczenia usług hotelowych, wypoczynkowych i turystycznych, ponadto za zgodą tegoż Inspektoratu wykorzystywanie w celach komercyjnych także miejsc hotelowych przeznaczonych na cele socjalne i szkoleniowe, jeśli w danym czasie nie są one wykorzystywane przez Służbę Więzienną. Stawki za wyżywienie i wynajem pokoi hotelowych z przeznaczeniem na ww. działalność socjalną nie mogą przekroczyć kwoty 69 zł za jedną dobę z uwzględnieniem dwóch posiłków. W pozostałym zakresie ZIGB na prawo do ustalania cen za wyżywienie i wynajem pokoi hotelowych na warunkach komercyjnych.

Na podstawie próby 26 faktur o największej wartości⁵⁵ ustalono, że ZIGB:

- wyliczała ceny zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia w składanych przez siebie ofertach, na podstawie kalkulacji lub kosztorysów inwestorskich (dotyczy 18 faktur w ramach realizacji zamówień uzyskanych w przetargach publicznych, tj. 69,2% próby),
- wyliczała ceny na podstawie kosztorysów inwestorskich, w związku z zapytaniami na wykonanie robót budowlanych kierowanymi przed utworzeniem ZIGB do funkcjonujących wcześniej gospodarstw pomocniczych przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez MS (dotyczy 5 faktur, tj. 19,2% próby),
- wyliczała ceny występując pierwotnie jako zamawiający dostawy umundurowania i wyposażenia polowego funkcjonariuszy Służby Więziennej na rzecz CZSW, zgodnie z warunkami zawartego porozumienia z tym Zarządem a funkcjonującym wówczas gospodarstwem pomocniczym, następnie sprzedawała z zakładanym zyskiem (marżą) dla tego Zarządu (dotyczy 3 faktur, tj. 11,6%).

W przypadku jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez MS, w odniesieniu do robót budowlanych kalkulowano zysk w przedziale od 4-13%, w przypadku składników umundurowania zakładano zysk w przedziale 3-5%, a w przypadku dostaw mebli zysk kalkulowano w przedziale 8-10%. Natomiast w przypadku jednostek spoza resortu sprawiedliwości⁵⁶, w odniesieniu do robót budowlanych kalkulowano zysk w przedziale 4-12%, a w przypadku dostaw mebli kalkulowano zysk w wysokości 10%.

[Dowody: akta kontroli str. 492-496 – zestawienie dot. przedmiotów działalności ZIGB; 594-596 – Wyjaśnienia Dyrektora ZIGB nt. świadczeń i współpracy z MS; str. 597-637 – notatka służbowa kontrolera nt. świadczeń ZIGB na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości wraz z fakturami VAT za 2011-2013 i opinią prawną UZP dot. organu założycielskiego; str. 638-701 – notatka służbowa kontrolera nt. doboru próby – świadczenia ZIGB na rzecz MS i jednostek organizacyjnych z 26 szt. faktur VAT z próby; str. 702-704 – notatka służbowa kontrolera dot. zawartych umów użyczenia przez ZIGB; str. 1134-1135 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB ws. prowadzenia kantyn i ośrodka szkoleniowo-konferencyjnego; str. 1136-1174 – oferty i kalkulacje ZIGB dot. kantyn i ośrodka; str. 1175-1202 – zestawienie umów zawartych z jednostkami podległymi MS; str. 1543-1544 – pismo DGSW do Dyrektora ZIGB ws. planu naprawczego i działań restrukturyzacyjnych]

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości w działalności ZIGB w zakresie świadczeń na rzecz organu założycielskiego oraz wzajemnych rozliczeń:

Wykonując w latach 2011-2013 (I półrocze) na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości świadczenia polegające na dostawach mebli biurowych, przy każdorazowo kalkulowanym zysku w wysokości 8%, faktyczne koszty tych świadczeń przewyższały uzyskiwane przychody. I tak, w 2011 r. przychody wyniosły 29,5 tys. zł, a koszty 41,8 tys. zł, tj. koszty przewyższały przychody o 12,3 tys. zł, tj. 42%. W 2012 r. przychody wyniosły 12,5 tys. zł, a koszty 17,5 tys. zł, tj. koszty

⁵⁵ Faktury wybrane na podstawie ewidencji księgowej konta zespołu 2, których wartość sprzedaży stanowiła największy udział w przychodach ZIGB (10 z 2011 r., 10 z 2012 r. i 6 z 2013 r.), z których odpowiednio połowa dotyczyła jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez MS, a druga połowa jednostek spoza resortu sprawiedliwości.

⁵⁶ Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych i jednostki spoza tego sektora.

przewyższały przychody o 5,0 tys. zł, tj. 40%. Z kolei w I półroczu 2013 r. przychody wyniosły 10,7 tys. zł, a koszty 14,9 tys. zł, tj. koszty przewyższały przychody o 4,2 tys. zł, tj. o 39%. Strata wynikała przede wszystkim z faktycznie wyższych od kalkulowanych kosztów stałych (ogólnych) ZIGB. W rezultacie stosowano niekorzystne dla ZIGB ceny nie pokrywające kosztów własnych Instytucji. NIK zauważa również, że w latach 2011-2013 (I półrocze), w przypadku wykonywania świadczeń na rzecz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym w większości na rzecz jednostek podległych i nadzorowanych przez MS, koszty przewyższały przychody, podczas gdy w przypadku sprzedaży na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych relacja była odwrotna, tj. prawidłowa i przychody przewyższały koszty. W piśmie z dnia 27 maja 2013 r. DGSW zwracał Dyrektorowi ZIGB m.in. uwagę, że relatywnie wysoki poziom generowanych strat powinien skutkować działaniami naprawczymi obejmującymi zarówno ograniczenie, zracjonalizowanie i dostosowanie ponoszonych kosztów do zmieniającej się wielkości uzyskiwanych przychodów. Zbigniew Chorańczewski - Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że zdecydował się na sprzedaż ww. świadczeń przy kosztach przewyższających przychody z ich sprzedaży z powodu: dążenia do jak najszerzego wykonania podstawowej i statutowej działalności, tj. realizacji zadania publicznego, a także w celu zachowania działalności (produkcji meblarskiej) w przyszłym okresie.

2.3. Nadzór i kontrola organu założycielskiego nad instytucją gospodarki budżetowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 17 statutu ZIGB nadzór nad działalnością Instytucji sprawuje DGSW, który w szczególności dokonuje kontroli i oceny działalności Instytucji oraz pracy Dyrektora ZIGB. Od 1 stycznia 2011 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, CZSW przeprowadził dwie kontrole ZIGB: 1) kontrolę finansowo-gospodarczą, 2) kontrolę problemową (kontrola w trybie uproszczonym obejmująca bieżącą działalność i realizację statutowych celów ZIGB). Kontrole te skończyły się wydaniem zaleceń pokontrolnych. Dyrektor ZIGB w wyznaczonym terminie poinformował DGSW o sposobie realizacji otrzymanych zaleceń. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych w jednostce, CZSW poza przyjęciem informacji o realizacji zaleceń nie monitorował w inny sposób ich realizacji. W praktyce nadzór DGSW sprawowany był w formie: 1) okresowych i problemowych narad, 2) pisemnych i ustnych poleceń, 3) obowiązku okresowego lub problemowego składania informacji z działalności Instytucji lub raportowania. Ocena działalności Instytucji oraz Dyrektora ZIGB dokonywana była wyłącznie w ramach kontroli oraz ocen działalności Instytucji i Dyrektora ZIGB, dokumentowanych w bieżącej korespondencji służbowej. W toku kontroli ustalono, że Dyrektor ZIGB wykonywał obowiązki, o których mowa w § 17 ust. 3 statutu, tj. przekazywał DGSW: 1) kopie wyników kontroli zewnętrznych, 2) informacje z działalności Instytucji, 3) sprawozdania budżetowe.

[Dowody: akta kontroli str. 5-19 – statut ZIGB; str. 53-66 – wyjaśnienia Specjalisty ds. kontroli zarządczej; str. 150-154 – kwestionariusz C; str. 78-147 – wyjaśnienia Głównego Księgowego; str. 148-149 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB; str. 364-406 – dokumenty kontroli CZSW w ZIGB w okresie 15.10.-16.11.2012 r.; str. 407-425 – dokumenty kontroli CZSW w ZIGB w okresie 13-17.05.2013 r.]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ZIGB w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości współpracę ZIGB z Ministerstwem Sprawiedliwości i jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, a to z uwagi na nierzetelne kalkulowanie kosztów robót, dostaw i usług na rzecz tych jednostek.

3. Realizacja planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej

3.1. Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

[1] Plany finansowe ZIGB za lata 2011-2013 zostały zatwierdzone przez MS, stosownie do zapisów § 15 ust. 1 statutu ZIGB. Sporządzając plany finansowe uwzględniano właściwą treść ekonomiczną poszczególnych pozycji planów finansowych.

ZIGB zastosowała się do ograniczeń wielkości wynagrodzeń osobowych (od 2011 r.) w związku z postanowieniami ustaw o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁵⁷.

W 2011 r. zaplanowano przychody ogółem w wysokości 38.131 tys. zł, a osiągnięto je w wysokości 30.700 tys. zł, tj. ich wykonanie wyniosło 80,5%. Z kolei w 2012 r. przychody zaplanowano w wysokości 39.353 tys. zł, a osiągnięto je w wysokości 29.986 tys. zł, tj. ich wykonanie wyniosło 76,2%. Na 2013 r. przychody zaplanowano w wysokości 39.318 tys. zł, natomiast wykonanie za I półrocze tego roku wyniosło 13.213 tys. zł, tj. 33,6% planu. W 2011 r. zaplanowano koszty w wysokości 37.802 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 33.522 tys. zł. Z kolei w roku 2012 i 2013 koszty zaplanowano w wysokości 39.060 tys. zł, natomiast ich wykonanie wyniosło 31.688 tys. zł za 2012 r. i 14.501 tys. zł za I półrocze 2013 r. Największe koszty wystąpiły w pozycjach: wynagrodzenia z ubezpieczeniami społecznymi, pozostałe koszty funkcjonowania oraz usługi obce i stanowiły w 2011 r. 80,2%, a w 2012 r. 82,7% kosztów ogółem. W 2011 r. planowano osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego w wysokości 329 tys. zł, a osiągnięto stratę w wysokości 2.822 tys. zł. Z kolei w 2012 r. planowano dodatni wynik finansowy w wysokości 293 tys. zł, a osiągnięto stratę w wysokości 1.702 tys. zł. Na 2013 r. planowano również dodatni wynik finansowy w wysokości 258 tys. zł, natomiast za I półrocze 2013 r. strata wyniosła 1.288 tys. zł.

[2] W 2011 r. ZIGB za pośrednictwem CZSW występowała dwukrotnie o zmianę planu finansowego na rok 2011, za pierwszym razem w zakresie kosztów⁵⁸, a kolejnym razem w zakresie przychodów⁵⁹ i kosztów⁶⁰. Projektowane zmiany uzyskały akceptację – zostały zatwierdzone przez MS nie powodując pogorszenia planowanego wyniku finansowego. W 2012 r. ZIGB za pośrednictwem CZSW wystąpiła w dniu 19 listopada 2012 r. o zmianę planu finansowego na rok 2012 w zakresie przychodów⁶¹ i kosztów⁶². We wniosku podano, że zmiana wynika z faktu, że w planie finansowym założono wielkości hipotetyczne, zarówno w odniesieniu do przychodów, jak i kosztów. Przedmiotowy wniosek nie został zatwierdzony przez MS z powodu jego zbyt późnego złożenia, nie pełnego uzasadnienia i braku szczegółowych wyjaśnień w zakresie proponowanych zmian w poszczególnych pozycjach planu. W I półroczu 2013 r. ZIGB nie występowała o zmianę planu finansowego na rok 2013.

[3] Kontrola pięciu zmian o najwyższej wartości wykazała, że dokonane zostały zgodnie z warunkami określonymi w art. 24 ust. 5 ufp, jednakże o dokonanych zmianach nie poinformowano Ministra Finansów. Dokonane zmiany miały na celu

⁵⁷ Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.), ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz. U. Nr 291, poz. 1707), ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456).

⁵⁸ Zwiększenie w pozycjach: amortyzacja i pozostałe koszty funkcjonowania oraz zmniejszenia w pozycjach: materiały i energia, remonty i pozostałe usługi o 2.592.000 zł.

⁵⁹ Zwiększenie w pozycji: pozostałe odsetki oraz zmniejszenie w pozycji: pozostałe przychody o 150.000 zł.

⁶⁰ Zwiększenie w pozycji: pozostałe koszty funkcjonowania oraz zmniejszenie w pozycji: materiały i energia oraz remonty o 2.048.000 zł.

⁶¹ Zwiększenie w pozycji: pozostałe przychody oraz zmniejszenie w pozycji: przychody z prowadzonej działalności o 65.000 zł.

⁶² Zwiększenie w pozycji: pozostałe koszty funkcjonowania i zmniejszenie w pozycjach: amortyzacja, materiały i energia, usługi obce oraz podatki i opłaty o 6.088.000 zł.

korektę wielkości wcześniej planowanych, do wielkości przewidywanego wykonania. Obejmowały przesunięcia pomiędzy poszczególnymi paragrafami i nie wpływały na zmianę w planie kosztów i przychodów ogółem, tym samym nie skutkowały zmianą planowanego wyniku finansowego.

Badaniem objęto koszty/wydatki zużycia materiałów, wynagrodzeń bezosobowych, usług obcych oraz pozostałych kosztów rodzajowych w łącznej wysokości 4.476 tys. zł, tj. 14,75% kosztów/wydatków ogółem. Koszty ZIGB ponosiła w sposób legalny, gospodarny i celowy.

[Dowody: akta kontroli str. 1222-1274, 1435-1453 – materiały do planowania, zatwierdzenia i zmian planów finansowych ZIGB w latach 2011-2013; str. 1433 – notatka służbowa kontrolera z badania legalności, gospodarności i celowości kosztów/wydatków; str. 1434 – notatka służbowa kontrolera ws. terminowości Rb-40; str. 1537-1542 – sprawozdania Rb-40 za IV kw. 2011 r. oraz II i IV kw. 2012 r.]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ZIGB dotyczącej gospodarki finansowej, w szczególności kształtowania i realizacji planów finansowych w 2011 r., 2012 r. oraz w I półroczu 2013 r., stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaciąganie w latach 2011-2012 zobowiązań (i dokonywanie wydatków) w łącznej wysokości 16.278 tys. zł z przekroczeniem upoważnienia określonego w planie finansowym. Było to sprzeczne z art. 46 ust. 1 ufp, w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

I tak, wbrew ww. przepisu w IV kwartale 2011 r. przekroczone plan wydatków w § 4300 (pozostałe usługi obce) o 1.909 tys. zł, tj. o 27,3% i w § 4500 (pozostałe podatki na rzecz budżetu jst) o 3 tys. zł, tj. o 13%. Z kolei w III kwartale 2012 r. przekroczenie nastąpiło w § dotyczącym pozostałych kosztów funkcjonowania o 2.728 tys. zł, tj. o 51%, a w IV kwartale o 3.641 tys. zł, tj. o kolejne 45,1%. Ponadto w IV kwartale 2012 r. przekroczenie planu wydatków nastąpiło w § 4170 (wynagrodzenia bezosobowe) o 5 tys. zł, tj. o 2,5%. W ostatnim z wymienionych przypadków naruszono dodatkowo przepis art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej. W myśl tego przepisu wielkość wynagrodzeń bezosobowych w instytucjach gospodarki budżetowej nie mogła w 2012 r. przekroczyć wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2011 r.

Zbigniew Chorażyczewski - Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że przekroczenie limitu wydatków spowodowane było zwiększonym zakupem usług przy świadczeniu robót remontowo-budowlanych, przejęciem i prowadzeniem 5 kantyn, a także zawarciem większej liczby umów zleceń, celem terminowej realizacji powierzonych robót.

Opisane powyżej przekroczenia wydatków wyczerpują znamiona czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶³.

2. Niezgodne z ewidencją księgową sporządzenie sprawozdania Rb-40 za okres od początku 2013 r. do dnia 30.06.2013 r. w zakresie:
 - ujęcia w części A pkt. I – stan na początek roku – kolumna „Wykonanie” danych dotyczących stanu na 30 czerwca 2013 r., a nie na 1 stycznia 2013 r.;

⁶³ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

- wykazania w części A pkt. III poz.1.7 „Składki na Fundusz Pracy” po zaokrągleniu kwoty 78 tys. zł, podczas gdy według ewidencji księgowej pozycja ta na 30 czerwca 2013 r. wyniosła 79.050,65 zł;
- ujęcia w części A pkt. X poz.1.1 „Środki pieniężne” – po zaokrągleniu kwoty 6.026 tys. zł, podczas gdy według ewidencji księgowej pozycja ta na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosła 6.024.758,10 zł;
- wykazania w części A pkt. X poz. 1 Środki obrotowe kwoty 9.083 tys. zł, a w poz. 1.1 (Środki pieniężne) i w poz. 1.2 (Należności) odpowiednio 6.026 i 4.377 (tys. zł). Suma pozycji 1.1 i 1.2 była zatem o 1.320 tys. zł wyższa niż poz. 1, w skład której wchodziły obie te pozycje.

Ww. nieprawidłowość wyczerpuje znamiona czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Według Dyrektora ZIGB oraz Głównej Księgowej powyższe nieprawidłowości powstały na skutek zaokrągleń lub złego zaklasyfikowania danych do okresu.

W ocenie NIK okolicznością sprzyjającą powstaniu tej nieprawidłowości był fakt, że ewidencja księgowa w wykorzystywanym przez ZIGB programie informatycznym nie była dostosowana do potrzeb sporządzania sprawozdania Rb-40. Brak było możliwości generowania tego sprawozdania bezpośrednio z systemu FK w formie raportu (zapytania do bazy danych) przez użytkownika. Sporządzenie sprawozdania Rb-40 wymagało zatem wyeksportowania danych do programu MS Excel i ich dalszej obróbki manualnej. Taki system przygotowania danych sprawozdawczych sprzyja powstawaniu nieprawidłowości, co potwierdziła kontrola CZSW, w której stwierdzono prezentowanie w sprawozdaniu Rb-40 za 2012 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową w zakresie należności, zobowiązań i kosztów ogółem, a także wyniki kontroli NIK.

3. Nierzetelne sporządzenie projektu planu finansowego ZIGB na 2011 r., w wyniku czego powstała konieczność jego skorygowania przed zatwierdzeniem przez MS w niżej wymienionym zakresie:
 - „Wpłaty na PFRON” w wysokości 48 tys. zł, gdyż w planie finansowym nie mogły być planowane wydatki przeznaczone na wpłaty na PFRON, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶⁴, albowiem w przypadku nie zatrudniania osób niepełnosprawnych wpłaty na ten Fundusz obejmuje limit wydatków na wynagrodzenia osobowe;
 - oznaczenia trzycyfrowego paragrafów, ponieważ zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁵, klasyfikacja paragrafów wydatków i środków jest czterocyfrowa;
 - podziału poszczególnych pozycji wynikających z planów uwzględnionych w ustawie budżetowej na 2011 r. dla instytucji gospodarki budżetowej, które zostały wykazane w niepełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, natomiast każda z pozycji wynikająca z planów uwzględnionych w ustawie budżetowej powinna zawierać dane zgodne z tym planem, następnie te pozycje winny być podzielone w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej z podaniem kwot.

⁶⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

Zasady sporządzania planów finansowych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁶⁶. Zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 4 ufp, do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie projektu rocznego planu finansowego.

4. Nierzetelne sporządzanie planów finansowych ZIGB na lata 2011-2013, w szczególności w zakresie dodatniego wyniku finansowego, zawyżonych przychodów i zaniżonych kosztów. Nadto nie przewidziano na etapie tworzenia planu finansowego ZIGB wszystkich istotnych zdarzeń i okoliczności mogących mieć wpływ na powstawanie straty na działalności, w wyniku czego nie osiągnięto planowanych zysków w 2011 r. w wysokości 329 tys. zł i w 2012 r. w kwocie 293 tys. zł. W jednym z wyjaśnień kierowanych do CZSW Dyrektor ZIGB wskazywał, że w planie finansowym na rok 2012 założono wielkości hipotetyczne, zarówno w odniesieniu do przychodów, jak i kosztów, co uzasadnia, że planowanie było nierzetelne i nie odnosiło się do osiągniętych wyników za 2011 r.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 4 ufp, do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie projektu rocznego planu finansowego. Zasady sporządzania planów zostały określone w stosownych rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011, 2012 i 2013. Według Dyrektora ZIGB przychody oraz wynik finansowy ustalane były na podstawie planu wieloletniego na lata 2011-2013 sporządzanego przez gospodarstwa pomocnicze, które nie przewidywały zapisów wdrażających tzw. tymczasową regułę wydatkową skutkujących szczególnie negatywnie dla wyniku finansowego w związku z przejęciem przez ZIGB po gospodarstwach pomocniczych wysokiego poziomu transakcji na dostawę dóbr i usług, których adresatem mogły być tylko jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez MS.

5. Nie zawiadomienie Ministra Finansów o dwukrotnie dokonanych w 2011 r. zmianach planu finansowego. Przesłanki dopuszczalności zmian w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej określa art. 24 ust. 5 ufp, nakładając również obowiązek niezwłocznego powiadomienia Ministra Finansów o dokonanych zmianach. Dyrektor ZIGB wyjaśnił, iż nie zawiadomienie Ministra Finansów o dokonanych zmianach planu finansowego wynikało z domniemania dokonania powyższego przez organ nadzorujący w momencie zatwierdzenia zmian.

[Dowody: akta kontroli str. 364-406 – dokumenty kontroli CZSW w ZIGB w okresie 15.10.-16.11.2012 r.; str. 1403 – protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Głównego Księgowego ws. dostosowania ewidencji księgowej do potrzeb sporządzania sprawozdania Rb-40; str. 1509-1518 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB ws. rozbieżności w pozycjach planu finansowego, celowości zmian planu finansowego, braku uzasadnienia zmian planu, niezawiadamiania Ministra Finansów o zmianach planu, nierzetelnego planowania przychodów i wyniku finansowego, niewłaściwie sporządzonego projektu planu finansowego na 2011 r.; str. 1533-1536 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB ws. przekroczenia wydatków w paragrafach planu finansowego]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wnioski o zmianę planu finansowego ZIGB na rok 2011 nie zawierały pisemnego uzasadnienia proponowanych zmian, co prowadziło do utrudnienia oceny celowości tychże zmian przez organ założycielski i nadzorujący. Natomiast pismem Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności Ministerstwa Sprawiedliwości (nr DB-I-311-139/13/3 z 18 lutego 2013 r.) do Zastępcy DGSW po raz kolejny przypomniano m.in. o obowiązku składania

⁶⁶ Dz. U. Nr 42, poz. 245.

wniosków o korektę planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej zawierających pełne i rzetelne uzasadnienie pozwalające na ich akceptację przez MS. Dyrektor ZIGB stwierdził, że wnioski o zmianę planu finansowego nie zawierały pisemnego uzasadnienia proponowanych zmian w związku z przyjętą po gospodarstwach pomocniczych praktyką załatwienia tego rodzaju spraw i akceptowaną przez ówczesny wydział organu sprawującego nadzór.

3.2. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

ZIGB zawierała umowy, których przedmiotem były usługi, dostawy i roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W toku kontroli szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w szczególności określonych w PZP, objęto trzy postępowania na ogólną wartość 6.972,6 tys. zł, tj.:

- sukcesywne dostawy papierosów, tytoniu, akcesoriów tytoniowych oraz napojów – zadanie nr 2, w trybie przetargu nieograniczonego;
- dostawa trzewików polowych Funkcjonariusza Służby Więziennej, w trybie przetargu nieograniczonego;
- dostawy wyposażenia dla osadzonych, w trybie zapytania o cenę.

[Dowody: akta kontroli str. 20-30, 41-52, 198-212 – listy sprawdzające do badania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; str. 166 – notatka służbowa kontrolera ws. doboru próby do badania zamówień; str. 167-197 – zestawienie umów zawartych w latach 2011-2013]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ZIGB w zakresie zamówień publicznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- A. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na sukcesywne dostawy papierosów, tytoniu, akcesoriów tytoniowych oraz napojów:
1. Niezgodne z art. 29 ust. 3 PZP opisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) przedmiotu zamówienia na dostawę papierosów i tytoniu, gdyż podano wprost nazwy zamawianych papierosów i tytoniu. Zgodnie natomiast z tym przepisem, przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”. W objętej badaniem specyfikacji podanym przez zamawiającego nazwom papierosów i tytoniu nie towarzyszyły wyrazy „lub równoważny”. W piśmiennictwie i orzecnictwie⁶⁷ podnoszone jest jednolite stanowisko, że zamawiający powinien unikać wszelkich sformułowań lub parametrów, które by wskazywały na konkretny wyrób albo na konkretnego wykonawcę, a także, że nie można mówić o zachowaniu zasady uczciwej konkurencji w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia określony jest w sposób wskazujący na konkretny produkt. Zbigniew Chorańczewski - Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że użycie w SIWZ nazw papierosów oraz tytoniu spowodowane było koniecznością posiadania w ofercie prowadzonych kantyn konkretnych wyrobów tytoniowych na które zgłaszają zapotrzebowanie osadzeni, a także brakiem możliwości wyznaczenia dla wykonawcy granicy określającej równoważność. Ww. nieprawidłowość wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialnymi za dokonanie opisu przedmiotu

⁶⁷ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 stycznia 2012 r. – KIO 54/12, wyrok Zespołu Arbitrów UZP z dnia 18 grudnia 2003 r. – UZP/ZO/0-2098/03.

zamówienia byli członkowie komisji przetargowej: Donata Twardowska i Anna Pewna-Rutkiewicz, natomiast SIWZ zatwierdzona została przez Dyrektora ZIGB.

2. Nierzetelne zapisy w SIWZ dotyczące ustalenia ceny ofertowej, mogące utrudnić właściwe przygotowanie oferty przez wykonawców. W treści SIWZ zapisano bowiem, że wykonawca ustali cenę ofertową w oparciu o ceny towarów obowiązujące na dzień 2 kwietnia 2013 r. Z kolei w załączniku do SIWZ (we wzorze umowy) zapisano, że cena ustalona przez producenta na opakowaniu stanowi cenę aktualną u producenta na dzień 2 kwietnia 2012 r. Ponadto w kolejnym załączniku do SIWZ, tj. formularzu cenowym zapisano, że wykonawca wpisuje aktualne ceny jednostkowe paczek towarów na dzień 2 kwietnia 2012 r. Zgodnie z art. 29 ust. 1 PZP, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że zapisy dotyczące daty znajdujące się w załącznikach do SIWZ stanowiły oczywistą omyłkę pisarską. Osobą odpowiedzialną za przygotowanie propozycji SIWZ była Elżbieta Bałut, członek komisji przetargowej, a SIWZ została zatwierdzona przez Dyrektora ZIGB.
3. Nie wskazanie przez zamawiającego w zawiadomieniu z dnia 7 maja 2013 r. o odrzuceniu ofert w stosunku do dwóch wykonawców - pełnego faktycznego uzasadnienia odrzucenia tych ofert. Było to sprzeczne z art. 92 ust. 1 pkt 2 PZP. W wymienionych zawiadomieniach podano jedynie, że oferty zostały odrzucone, gdyż cena jednostkowa podana przez wykonawcę odbiegała od aktualnej ceny wynikającej z cennika fabrycznego papierosów. Oferty te natomiast nie zawierały także wymaganego w SIWZ załącznika, tj. parafowanego przez osobę uprawnioną do reprezentowania wykonawcy wzoru umowy. Ponadto zapisano, że oferta jednego z tych wykonawców została odrzucona jedynie w zakresie zadania nr 7, podczas gdy faktycznie odrzucenie dotyczyło także zadań nr 1-6. Zbigniew Chorażyczewski - Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że brak wyszczególnienia wszystkich przesłanek skutkujących odrzuceniem ofert wynikał z przeoczenia tego faktu przez zamawiającego. Osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie propozycji odrzucenia ofert byli członkowie komisji przetargowej: Jan Furtak, Donata Twardowska i Anna Pewna-Rutkiewicz, propozycje te zostały zatwierdzone przez Dyrektora ZIGB.
4. Nie zawiadomienie wykonawców, wbrew art. 92 ust. 1 pkt 3 PZP, o wykluczeniu jednego z wykonawców, który nie uzupełnił w wyznaczonym terminie brakujących dokumentów. Ponadto oferta tego wykonawcy pomimo, że podlegała wykluczeniu podlegała porównywaniu z innymi ważnymi ofertami. Ze streszczenia oceny i porównywania ofert, które zostało przekazane wszystkim wykonawcom wynikało, że oferta ta nie została wykluczona/odrzucona i podlegała dalszemu badaniu – ocenianiu i w efekcie przypisano jej punkty jak ofercie ważnej. Powyższe nie miało wpływu na wynik postępowania. Dyrektor ZIGB wyjaśnił, że nie wykluczenie wykonawcy, a w konsekwencji ocenianie jego oferty było omyłką Zamawiającego poczynioną przy analizie brakujących dokumentów. Osobami odpowiedzialnymi za propozycje dotyczące wyboru porównywanych ofert byli członkowie komisji przetargowej: Jan Furtak, Donata Twardowska i Anna Pewna-Rutkiewicz i propozycje te zostały zatwierdzone przez Dyrektora ZIGB.
5. Nie zamieszczenie wymaganych danych liczbowych dotyczących całkowitej końcowej wartości zamówień w poszczególnych zadaniach - w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, zamieszczanym w suplemencie do Dziennika

Urzędowego Unii Europejskiej. Szczegółowy zakres informacji zamieszczanych w ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia przekazywanych Urzędowi Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej określa bowiem rozporządzenie wykonawcze Komisji (WE) nr 842/2011 z dnia 19 sierpnia 2011 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1564/2005⁶⁸. Ogłoszenie dokonywane w ramach tej publikacji powinno zawierać informacje określone w załączniku VIIA dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁶⁹. Wśród informacji, jakie należy zamieścić w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia jest bowiem wymieniona wartość oferty (ofert) przyjętych lub najwyższe i najniższe oferty wzięte pod uwagę podczas udzielania zamówienia. Zbigniew Chorążyczewski - Dyrektor ZIGB w swym wyjaśnieniu utrzymywał, że dane o wartości udzielonych zamówień nie są obowiązkowe. NIK w świetle przytoczonych wyżej argumentów nie podziela tego poglądu. Osobą odpowiedzialną za sporządzenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia była Elżbieta Bałut, członek komisji przetargowej.

B. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę trzewików polowych Funkcjonariusza Służby Więziennej:

Nie udokumentowano sposobu dokonania ustalenia wartości zamówienia wynikającego z art. 34 PZP. Ponadto inną wartość zamówienia przyjętą we wniosku rozpoczynającym postępowanie o udzielenie zamówienia (3.750,0 tys. zł), a inną w ogłoszeniu o zamówieniu (4.452,5 tys. zł). Według Dyrektora ZIGB i Jana Furtaka – Przewodniczącego Komisji Przetargowej, doszło w tym wypadku do pomyłki i prawidłową była kwota 3.750,0 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora ZIGB wartość zamówienia była ustalona na podstawie podpisanego porozumienia z CZSW i rozmów telefonicznych, jednakże brak jest na nim adnotacji o sposobie ustalenia (wyliczenia) wartości zamówienia.

[Dowody: akta kontroli str. 20-30, 41-52, 198-212 – listy sprawdzające do badania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; str. 213-316, 339-347 – wyciągi z dokumentacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w których stwierdzono nieprawidłowości; str. 38-40, 317-319, 455-465 – wyjaśnienia Dyrektora ZIGB ws. nieprawidłowości w postępowaniach o zamówienia publiczne; str. 338 – wyjaśnienia Przewodniczącego Komisji Przetargowej]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację planów finansowych Instytucji w związku z ujawnieniem nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej ZIGB, w szczególności kształtowania i realizacji planów finansowych w 2011 r., 2012 r. i w I półroczu 2013 r., jak również dotyczących zamówień publicznych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając przepisy art. 54 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości, wskazujących tryb postępowania w przypadku otrzymania informacji o istotnych zdarzeniach nie ujętych lub błędach w zatwierdzonych sprawozdaniach finansowych za poprzednie lata obrotowe, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁰ wnosi o:

⁶⁸ Dz. Urz. UE L 222 z dn. 27.08.2011 r., str. 1.

⁶⁹ Dz. Urz. UE L 134 z dn. 30.04.2004 r., str. 114 ze zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w ZIGB, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp.
2. Terminowe przekazywanie sprawozdań finansowych do KRS i naczelnika urzędu skarbowego oraz terminowe zgłaszanie do KRS zmian w statucie Instytucji.
3. Dokonanie aktualizacji polityki rachunkowości, w tym zakładowego planu kont Instytucji, a także dokonanie zmian w tej polityce pozwalających na tworzenie rezerwy na przyszłe świadczenia na rzecz pracowników w okolicznościach uzasadnionych ustawą o rachunkowości.
4. Dokonanie prawidłowego zaksięgowania środków pieniężnych z tytułu dotacji z dnia 23 listopada 2012 r., otrzymanej z FAZSRPZP na zakup środków trwałych oraz niezwłoczne zaksięgowanie rozliczenia wyniku finansowego za rok 2012.
5. Rzetelne kalkulowanie cen na rzecz jednostek podległych lub nadzorowanych przez MS w celu wyeliminowania straty w realizacji zamówień.
6. Podejmowanie działań mających na celu spowodowanie pokrywania kosztów działalności oraz zobowiązań z uzyskiwanych przychodów Instytucji, zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 2 ufp, w tym rozważenie przeprowadzenia analiz celowości prowadzenia poszczególnych działalności.
7. Doliczenie do dochodu do opodatkowania za lata 2011-2012 wartości nieodpłatnie otrzymanych świadczeń z tytułu zawieranych umów użyczenia nieruchomości, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 12 ust. 1 pkt 2 updop.
8. Zaciągnięcie zobowiązań zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 46 ust. 1 ufp, tj. w granicach upoważnienia określonego planem finansowym.
9. Podjęcie działań organizacyjnych prowadzących do sporządzania sprawozdania Rb-40 z należytą starannością, zapewniającą ich zgodność z zapisami ksiąg rachunkowych.
10. Rozważenie dostosowania systemu IT, w którym prowadzona jest ewidencja księgową, do potrzeb wynikających ze sporządzania sprawozdania Rb-40.
11. Niezwłoczne zawiadamianie Ministra Finansów o dokonanych zmianach planu finansowego, zgodnie z zapisami art. 24 ust. 5 ufp.
12. Rzetelne sporządzanie planu finansowego, w szczególności w zakresie przewidywanego wyniku finansowego i wielkości przychodów.
13. Wyeliminowanie nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, poprzez zwiększenie nadzoru nad pracownikami biorącymi udział w tych postępowaniach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 24 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Marcin Kaliński
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up.
Ziemowit Florkowski

.....
Podpis

.....
Podpis