



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD. 410.001.14.2020

mjr Jacek Chmiel
Dyrektor
Zakładu Karnego w Czarnem
Zakład Karny w Czarnem
77-330 Czarne
ul. Pomorska 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Zakładu Karnego w Czarnem.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Czarnem, 77-330 Czarne, ul. Pomorska 1 (dalej: „Zakład”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	mjr Jacek Chmiel, Dyrektor Zakładu od 12.02.2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił płk Wojciech Brzozowski, Dyrektor Zakładu od 01.03.2012 r. do 23.01.2020 r. Od 24.01.2020 r. do 11.02.2020 r. Dyrektorem Zakładu był ppłk Krzysztof Łepecki. (akta kontroli str. 3, 365, 597)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/14/2020 z 15.01.2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Zakładu, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów,– szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalania wybranych należności oraz windykacji należności,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,– analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zakład zrealizował w 2019 r. dochody w kwocie wyższej (o 14,9%) niż w 2018 r., jednak zwiększeniu (o 22,3%) uległa kwota zaległości netto na koniec 2019 r. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki nieprowadzenia bieżącego monitoringu stanu kont depozytowych osadzonych, którzy wyrządzili szkodę w mieniu Zakładu. Objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych przypisano w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę ich przypisów. Umorzenia zaległości dokonywano zgodnie z przepisami. Objętych badaniem wydatków³, za wyjątkiem nieprawidłowości w zakresie wydatków na zakupy bieżące w paragrafie 4000, dokonano zgodnie z planem finansowym, na zakupy służące realizacji celów jednostki i zgodnie z przepisami. Nierzetelnie udokumentowano ustalenie wartości szacunkowej jednego zamówienia, a w jednym z badanych przypadków nie zastosowano wewnętrznych zasad dokumentowania procesu udzielenia zamówienia o wartości od 0,5 tys. zł do 5,0 tys. zł. Dokonano również niewłaściwego zaklasyfikowania wydatku do paragrafu klasyfikacji budżetowej, przez co w sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. wykazano w ww. zakresie nieprawidłowe dane. Powyższa nieprawidłowość nie miała jednak, z uwagi na kwotę, wpływu na ocenę prawidłowości sporządzenia ww. sprawozdania. Roczne sprawozdania budżetowe sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, w terminach określonych przepisami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Zrealizowane w Zakładzie w 2019 r. dochody budżetu państwa (376,6 tys. zł) były wyższe:

- o 82,6 tys. zł (o 28,1%) od zaplanowanych (294,0 tys. zł),
- o 48,8 tys. zł (o 14,9%) od uzyskanych w 2018 r.,

głównie w wyniku wyższych zwrotów świadczeń wypłaconych funkcjonariuszom na pomoc mieszkaniową, szkolenia i sorty mundurowe, co było konsekwencją nieplanowanego zwalniania się funkcjonariuszy ze służby.

Głównymi źródłami dochodów w 2019 r. w Zakładzie były wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych (139,2 tys. zł), rozliczeń z lat ubiegłych (95,8 tys. zł), usług (74,7 tys. zł) oraz różnych dochodów (56,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 95, 164, 317-320)

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Nie badano prawidłowości wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) – dalej: „Prawo zamówień publicznych” – na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy.

⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.2. Na koniec 2019 r. w Zakładzie:

- należności pozostałe do zapłaty wyniosły 130,5 tys. zł i były niższe od stanu takich należności na koniec 2018 r. o 9,6 tys. zł (tj. o 6,8%);
- zaległości netto wyniosły 126,4 tys. zł i były wyższe od stanu takich zaległości na koniec 2018 r. o 23,0 tys. zł (tj. o 22,3%), głównie w wyniku niezapłacenia przez kontrahenta dwóch faktur za dzierżawę pomieszczeń i media w łącznej kwocie 17,1 tys. zł (terminy płatności ww. opłat minęły 20.12.2019 r. i 26.12.2019 r., a 31.12.2019 r. wystawiono dłużnikowi wezwanie do ich zapłaty).
(akta kontroli str. 95, 317-318, 321, 366-367, 374, 614)

Badanie działań, podejmowanych w Zakładzie w celu wyegzekwowania 20 zaległości na kwotę 26,1 tys. zł⁸ (20,6% stanu zaległości na koniec 2019 r.), wynikających z nieterminowego regulowania przez kontrahentów czynszu, opłaty za media i dostawy towarów (trzy zaległości na kwotę 18,4 tys. zł) oraz decyzji Dyrektora Zakładu zobowiązujących osadzonych na podstawie art. 120 Kodeksu karnego wykonawczego⁹ do naprawienia szkody w mieniu Zakładu (17 zaległości na kwotę 7,7 tys. zł) wykazało, że w Zakładzie:

- podejmowano niezwłocznie działania informacyjne wobec dłużników zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku zapłaty należności,
- podejmowane czynności windykacyjne ewidencjonowano w rejestrze,
- prowadzono monitoring stanu środków na kontach depozytowych osadzonych zobowiązanych do naprawienia szkody w mieniu Zakładu, który dokumentowano notatkami lub wydrukami z systemu. W 12 z 17 objętych badaniem przypadkach monitoring nie był prowadzony na bieżąco.

Objęte badaniem należności przypisano w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę przypisów.

(akta kontroli str. 317, 384-385, 389-394, 614-627, 1129-1212)

W 2019 r. w Zakładzie:

- umorzono cztery należności z tytułu dochodów budżetowych na łączną kwotę 0,6 tys. zł (z odsetkami), wynikające z decyzji Dyrektora Zakładu zobowiązujących osadzonych na podstawie art. 120 Kodeksu karnego wykonawczego do naprawienia szkody w mieniu Zakładu,
- nie odraczano terminu płatności należności, nie rozkładano spłaty należności na raty, nie zawierano ugód w sprawie spornych należności cywilnoprawnych oraz nie doszło do przedawnień należności.

Badanie postępowań, w wyniku których umorzono ww. należności wykazało, że wystąpiły w nich przesłanki udzielenia ulg, określone w ustawie o finansach publicznych¹⁰ i Ordynacji podatkowej¹¹, a umorzenie należności prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych Zakładu.

(akta kontroli str. 5, 29, 31-32, 228-229, 338-364, 382-394, 1034, 1091, 1219)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku 12¹² z 17 objętych badaniem zaległości, wynikających z decyzji Dyrektora Zakładu zobowiązujących osadzonych na podstawie art. 120 Kodeksu

⁸ Dobranych w sposób celowy, na podstawie przeglądu analitycznego zaległości netto na 31 grudnia 2019 r. wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 Zakładu za 2019 r. (126,4 tys. zł), po wyłączeniu należności przekazanej do windykacji przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Koszalinie. Dobre do badania zaległości zostały zaklasyfikowane do działu 755 – Wymiar sprawiedliwości.

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.).

¹² Dotyczy decyzji nr: 1/B/2019 i 2/B/2019 z 11.04.2019 r., 4/B/2019 r. z 30.07.2019 r., 4/B/2018 z 21.06.2018 r., 8/B/2018 z 15.10.2018 r., 1/2017/2018 z 19.12.2017 r., (bez numeru) z 21.12.2018 r., 9/B/2018 z 14.12.2018 r., z 05.02.2016 r., 3/B/2018 z 06.06.2018 r., 5/13/2018 z 30.07.2018 r., (bez numeru) z 11.09.2014 r.

karnego wykonawczego do naprawienia szkody w łącznej wartości 6,2 tys. zł w mieniu Zakładu, nie prowadzono bieżącego monitoringu stanu środków osadzonych na kontach depozytowych (stan ten weryfikowano z częstotliwością od sześciu do 15 miesięcy) – windykacja badanych należności była nieskuteczna.

Pracownik zajmujący się w Zakładzie czynnościami windykacyjnymi wyjaśnił, że okresy beczynności w ww. zakresie były spowodowane brakami kadrowymi i natłokiem bieżących obowiązków, wynikającym ze zwiększenia ilości pracy po włączeniu Zakładu Karnego w Szczecinku i Aresztu Śledczego w Złotowie do struktury organizacyjnej Zakładu.

(akta kontroli str. 384-385, 1129-1199)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Zakład w 2019 r. działania w zakresie dochodzenia należności. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na przypadkach nieprowadzenia bieżącego monitoringu stanu środków na kontach depozytowych osadzonych zobowiązanych do naprawienia szkód wyrządzonych w mieniu Zakładu nie wpłynęła na obniżenie tej oceny.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przez Zakład w 2019 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 66 033,8 tys. zł (99,8% planowanych), z tego w rozdziale 75512 Więziennictwo 64 672,2 tys. zł i w rozdziale 80144 Inne formy kształcenia osobno nie wymienione 1 361,6 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. (59 070,8 tys. zł) wydatki Zakładu wzrosły o 6 965,8 tys. zł, tj. o 11,8%, głównie w wyniku zwiększenia o 6 369,8 tys. zł wydatków na uposażenia i dodatkowe uposażenia roczne funkcjonariuszy (w związku z podwyżkami) oraz o 841,0 tys. zł wydatków na uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby (w związku z większą liczbą orzeczeń komisji lekarskiej o całkowitej niezdolności do służby funkcjonariuszy, którym w służbie pogorszył się stan zdrowia).

(akta kontroli str. 127-128, 173-181, 209-217, 368-373, 375-377, 411-412, 492-493, 567, 628-657, 778)

Limit wydatków budżetu państwa ujęty w pierwotnym planie finansowym Zakładu (59 332,3 tys. zł) został w trakcie roku zwiększony o 6 833,2 tys. zł, w tym środkami z czterech pozycji rezerw celowych (8, 26, 64 i 80) o 3 217,4 tys. zł, głównie na:

- realizację „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” – 2 782,8 tys. zł z poz. 64 rezerw celowych,
- pokrycie wydatków związanych z realizacją projektu „Termomodernizacja budynków penitencjarnych Zakładu Karnego w Czarnem” (dalej: „Projekt”) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POLiŚ”) – 360,0 tys. zł z poz. 8 rezerw celowych.

W 2019 r. działalność Zakładu nie była finansowana ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Badanie wykorzystania przez Zakład środków w kwocie 360,0 tys. zł (11,2% kwot zwiększających plan Zakładu środkami z rezerw celowych), otrzymanych z poz. 8 rezerw celowych (Rezerwy na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej), wykazało, że ww. środki

wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem na prace budowlane przy czterech budynkach w ramach Projektu.

(akta kontroli str.118-123, 129, 131-163, 176-177, 253-308)

W 2019 r. zwiększył się, w porównaniu do 2018 r., udział w wydatkach Zakładu wydatków bieżących jednostek budżetowych (z 86,5% w 2018 r. do 94,1% w 2019 r.) przy zmniejszeniu udziału w wydatkach ogółem wydatków majątkowych (z 9,4% w 2018 r. do 1,9% w 2019 r.). Udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach Zakładu w 2019 r. i 2018 r. kształtował się na podobnym poziomie (4,1% w 2018 r. i 4,0% w 2019 r.).

(akta kontroli str. 127-128, 173-217, 628-634, 1220-1223)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w Zakładzie w 2019 r. wyniosły 2 624,8 tys. zł (100,0% planowanych) i były wyższe od wykonanych w 2018 r. o 180,6 tys. zł (o 7,4%), głównie w wyniku wypłaty większej liczby świadczeń, spowodowanej zwiększeniem liczby funkcjonariuszy po przyłączeniu do Zakładu w 2018 r. Aresztu Śledczego w Złotowie i Zakładu Karnego w Szczecinku, a także podwyższenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹³ ceny metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, mającej wpływ na wartość wypłacanej pomocy mieszkaniowej. Przeznaczono je na:

- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń, wypłacane funkcjonariuszom – 2 584,8 tys. zł, głównie na pomoc finansową, przyznaną funkcjonariuszom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (łącznie 1 468,6 tys. zł) oraz dopłaty do wypoczynku (678,7 tys. zł),
- wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń – 22,0 tys. zł, głównie na zakup umundurowania (11,0 tys. zł),
- różne wydatki na rzecz osób fizycznych – 18,0 tys. zł, na nagrody pieniężne dla osadzonych.

Na koniec 2019 r. Zakład nie wypłacił świadczenia z tytułu uzyskania lokalu mieszkalnego w kwocie 1,2 tys. zł, wynikającego z decyzji Dyrektora Zakładu z 31.12.2019 r. Należność wynikającą z decyzji rozłożono na dwie raty (pierwszą w kwocie 53,5 tys. zł, płatną 31.12.2019 r. i drugą w kwocie 1,2 tys. zł, płatną w terminie późniejszym w przypadku posiadania w planie środków na ten cel).

(akta kontroli str.127-128, 182-208, 218-227, 368-371)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w Zakładzie w 2019 r. wyniosły 64 802,1 tys. zł, tj. 99,8% planowanych i były wyższe od wykonanych w 2018 r. o 11 261,2 tys. zł, tj. o 21,0%. Przeznaczono je głównie na:

- wynagrodzenia (w tym bezosobowe) i uposażenia funkcjonariuszy z pochodnymi. Wydatki z tego tytułu wyniosły 44 129,9 tys. zł (tj. 99,7% planowanych) i były wyższe o 8 497,5 tys. zł (tj. o 23,8%) od wykonanych w 2018 r.;
- zakup materiałów, wyposażenia, środków żywności i leków. Wydatki z tego tytułu wyniosły 6 696,0 tys. zł i były wyższe o 626,8 tys. zł (tj. o 10,3%) od wykonanych w 2018 r.;
- zakup energii elektrycznej i ciepłej. Wydatki z tego tytułu wyniosły 3 065,0 tys. zł i były wyższe o 829,0 tys. zł (tj. o 37,1%) od wykonanych w 2018 r.;
- równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy. Wydatki z tego tytułu wyniosły 2 872,8 tys. zł (tj. 100,0% planowanych) i były wyższe o 794,4 tys. zł (tj. o 38,2%) od wykonanych w 2018 r.;

¹³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za I kwartał 2019 r.

- świadczenia zdrowotne dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. Wydatki z tego tytułu wyniosły 2 075,5 tys. zł (tj. 100,0% planowanych) i były wyższe o 500,4 tys. zł (tj. o 31,8%) od wykonanych w 2018 r. (akta kontroli str. 127-128, 182-220, 368-369, 411-412, 628-634, 1220-1223)

Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) w Zakładzie w 2019 r. (588 osób) w porównaniu do 2018 r. było wyższe o 42 osoby (o 7,7%), głównie w wyniku włączenia w kwietniu 2018 r. do struktur Zakładu Aresztu Śledczego w Złotowie i Zakładu Karnego w Szczecinku. Przeciętne wynagrodzenie (5,5 tys. zł) w porównaniu do 2018 r., na skutek realizacji ustawowych podwyżek, zwiększyło się o 0,7 tys. zł (tj. o 14,6%)¹⁴.

(akta kontroli str. 102-105, 124-126, 314-316, 378-381)

W 2019 r. w Zakładzie:

- zatrudniono osiem osób (w tym dwóch pracowników Zakładu¹⁵) na podstawie umów zleceń trwających powyżej sześciu miesięcy (o jedną więcej niż w 2018 r.). Przedmiotem tych umów było sprawowanie opieki medycznej, w tym nad osadzonymi, a z tytułu ich realizacji wypłacono 59,5 tys. zł, tj. o 19,8 tys. zł mniej niż w 2018 r. (spadek o 24,9%)¹⁶;
 - zawarto kontrakty z 30 osobami świadczącymi usługi zdrowotne na rzecz osadzonych¹⁷, ponosząc z ww. tytułu wydatki w kwocie 1 630,4 tys. zł;
 - nie zatrudniono pracowników na podstawie umów z agencją pracy tymczasowej.
- (akta kontroli str. 554-596, 647-657, 779-783)

Wydatki majątkowe w Zakładzie w 2019 r. wyniosły 1 231,7 tys. zł, tj. 100,0% planowanych i były niższe od wykonanych w 2018 r. o 4 295,4 tys. zł, tj. o 77,7%. Przeznaczono je na kontynuowanie termomodernizacji budynków Zakładu (409,9 tys. zł), zakup stacji dwutransformatorowej (243,5 tys. zł), samochodów: służbowego (149,5 tys. zł) i dostawczego (117,2 tys. zł), systemu monitoringu (115,0 tys. zł), wózka akumulatorowego (80,0 tys. zł), defibrylatora (52,0 tys. zł), zgniataarki (24,8 tys. zł), kotła warzelnego (21,5 tys. zł), a także przyczepy do wózka akumulatorowego (18,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 127-128, 173-181)

Zobowiązania Zakładu, wynoszące na koniec 2019 r. 3 726,3 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. (3 317,0 tys. zł) były wyższe o 409,3 tys. zł (o 12,3%) i dotyczyły głównie dodatkowych wynagrodzeń rocznych (2 715,7 tys. zł). Na koniec 2019 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 96-98, 229, 231-239, 314-316, 322-337)

Jedyny przypadek naliczenia i wypłacenia w 2019 r. przez Zakład odsetek (0,1 tys. zł) wynikał z realizacji wyroku sądowego zobowiązującego Zakład do wypłaty odszkodowania w kwocie 3,0 tys. zł z należnymi odsetkami za niezapewnienie więźniowi odpowiednich warunków bytowych.

(akta kontroli str. 229-249)

¹⁴ Przeciętne wynagrodzenie: funkcjonariuszy (5,5 tys. zł), pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (4,3 tys. zł) i nauczycieli (6,1 tys. zł) w porównaniu do 2018 r. zwiększyło się o – odpowiednio – 0,7 tys. zł, 0,2 tys. zł i 0,5 tys. zł (odpowiednio o: 15,0%, 5,5% i 8,4%).

¹⁵ Pracownicy Zakładu, zatrudnieni na podstawie umów o pracę w podmiocie leczniczym Zakładu, na podstawie umów zleceń przeprowadzali badania profilaktyczne.

¹⁶ W latach 2018-2019 Zakład zawierał również umowy zlecenia na świadczenie usług medycznych z podmiotami gospodarczymi zatrudniającymi więcej niż jedną osobę (w 2019 r. sześć umów zleceń na kwotę 78,5 tys. zł).

¹⁷ Umowy zawarto na podstawie art. 26 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.).

W 2019 r. Zakład nie realizował wydatków, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, jak również nie wystąpiły w Zakładzie wydatki niewygasające z upływem 2019 r.

(akta kontroli str. 96-98, 314-316)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 2.185,2 tys. zł, tj. 3,2% wydatków Zakładu¹⁸. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych odpowiadających pozapłaconym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia Zakładu (z wyłączeniem wydatków poniżej 500 zł). Próba została wylosowana metodą monetarną MUS¹⁹. Badaniem objęto 47 zapisów księgowych na kwotę ogółem 2.185,2 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych trzy zapisy na kwotę 344,4 tys. zł, a pozostałe w grupie wydatków bieżących pozapłaconych.

(akta kontroli str. 309-313, 826-827, 1224-1231)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki budżetu państwa były dokonywane na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań. Biuro Budżetu Centralnego Zarządu Służby Więziennej podczas kontroli Zakładu prowadzonej w listopadzie 2019 r. stwierdziło, że wysokość wydatków wraz z zobowiązaniami w § 4000 przekraczała w okresie styczeń-październik 2019 r. plan finansowy o kwotę 201,9 tys. zł. Zastępca Dyrektora Zakładu pismem z 25.02.2020 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o popełnieniu przez Dyrektora Zakładu czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wydatki w § 4000 z zobowiązaniami były wyższe od planu po zmianach również po tym okresie, co stwierdzono podczas badania wybranej losowo próby dowodów księgowych opłaconych w dniach 22 i 29 listopada oraz 19 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 79-82, 598-613, 647-687, 735-759, 784-821, 823-825, 828-831, 870, 942-983, 1093-1120, 1213-1218)

Badaniem objęto również wydatki majątkowe na kwotę 344,4 tys. zł (trzy dowody księgowe). Stwierdzono, że zakupione środki trwały przekazano do użytkowania. Uzyskano zaplanowane efekty. Przy zakupie środków dokonano kontroli sprawności ich funkcjonowania. Środki prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych, nadając im prawidłowe symbole klasyfikacji wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²⁰.

(akta kontroli str. 672-683, 760-777, 938-940)

W 2019 r. w Zakładzie udzielono pięciu zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych o łącznej wartości 4 972,6 tys. zł. Łączna wartość zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur ww. ustawy wyniosła 3 761,1 tys. zł. Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2019 r. sporządzono zgodnie z wzorem, jednak przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (na skutek udokumentowanych problemów z dostępem do serwera Urzędu Zamówień Publicznych) po trzech dniach od upływu terminu określonego w art. 98 ust. 2 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 935-936, 1067-1079)

Badanie zamówienia o największej wartości, przy którym udzieleniu nie stosowano Prawa zamówień publicznych (na dostawę urządzeń do monitoringu osadzonych za

¹⁸ Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1 510,7 tys. zł (pięć największych wydatków współfinansowanych z budżetu UE zaewidencjonowanych na koncie 227 Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, co opisano w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego), co stanowiło 2,2% ogółu wydatków zrealizowanych przez Zakład.

¹⁹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁰ Dz. U. Nr 242, poz.1622

115,0 tys. zł) wykazało, że wniosek o udzielenie zamówienia sporządzono zgodnie z wzorem wskazanym w zarządzeniu Dyrektora Zakładu Nr 231/2018 z 23.11.2018 r.²¹. Zaproszenia do złożenia ofert zawierały wymagane ww. zarządzeniem elementy i zgodnie z wymogiem określonym w zarządzeniu zostały wysłane do trzech wykonawców. Zgodnie z wewnętrzną procedurą sporządzono protokół postępowania. W postępowaniu wpłynęła jedna oferta wykonawcy z którym 27.06.2019 r. podpisano umowę na kwotę 93,5 tys. zł netto (co stanowiło w przeliczeniu 21,7 tys. euro według kursu 4,3117). Zamówienie zostało zrealizowane zgodnie z umową.

(akta kontroli str. 688-734, 822)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przy wyborze dostawcy urządzeń do monitoringu osadzonych w Oddziale Zewnętrznym w Szczecinku o wartości 115,0 tys. zł brutto nierzetelnie udokumentowano ustalenie szacunkowej wartości zamówienia.

Zgodnie z § 2 ust. 6 zarządzenia Dyrektora Zakładu Nr 231/2018 z 23.11.2018 r. ustalenie szacunkowej wartości zamówienia należało udokumentować we wniosku o jego udzielenie lub załączonych do niego dokumentach. Zgodnie z zapisami na druku wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, w przypadku szacowania wartości na podstawie telefonicznego rozeznania cen, osoba ustalająca tę wartość powinna sporządzić notatkę z tej czynności. Z załączonej do wniosku o udzielenie ww. zamówienia notatki służbowej wynika, że jego wartość ustalano głównie telefonicznie. Notatka nie zawiera jednak żadnych informacji o podmiotach, u których przeprowadzono rozeznanie i oferowanych przez nie cenach, a także innych przyjętych sposobach ustalenia tej wartości. Potwierdził to pracownik odpowiedzialny za szacowanie wartości ww. zamówienia, wskazując w wyjaśnieniach, że wprowadzie na okoliczność przeprowadzenia tej czynności sporządzono notatkę służbową, jednak informacje wynikające z przeprowadzonych rozmów nie zostały udokumentowane.

(akta kontroli str. 5, 598-613, 705-734, 1065-1066, 1085)

2. Wysokość wydatków i zobowiązań Zakładu w § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki według stanów na 22 i 29 listopada oraz 19 grudnia 2019 r. przekraczała o – odpowiednio – 267,1 tys. zł, 509,9 tys. zł i 16,8 tys. zł plan wydatków Zakładu w tym paragrafie klasyfikacji budżetowej, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Pracownik pełniący obowiązki zastępcy kierownika działu finansowego w każdym z ww. przypadków informował o odmowie złożenia podpisu pod fakturami zakupu, wskazując, że zobowiązania wynikające z tych operacji nie mieszczą się w planie finansowym jednostki (art. 54 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Dyrektor decydował następnie o ujęciu operacji w zobowiązaniach i dokonaniu płatności po korekcie planu. Zakład wnioskował do Dyrektora Okręgowego o zwiększenie środków w ww. paragrafie w dniu 06.11.2019 r. – plan zwiększono w dniach

²¹ Zarządzenie Dyrektora Zakładu Karnego w Czarnem Nr 231/2018 z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie sposobu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, których wartość nie przekracza kwoty 30.000 euro, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

14 i 27.11.2019 r. o środki na zapłatę zobowiązań wymagalnych. We wniosku wskazywał, że plan finansowy na 2019 r. był niewystarczający do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Zakładu. Zabezpieczenie finansowe wydatków i zobowiązań zapewniono po korekcie planu finansowego w dniu 24.12.2019 r.

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że zobowiązania zaciągnięte powyżej kwot określonych w planie finansowym dotyczyły wydatków bieżących, niezbędnych dla zapewnienia funkcjonowania jednostki. Zobowiązania związane były z zakupem żywności, wyposażenia specjalnego i usług pralniczych dla osadzonych. Zaciągnięcie zobowiązań ponad ustalony limit wynikało przede wszystkim z ustalenia dla jednostki planu wydatków na poziomie niższym niż w roku ubiegłym – plan był niedoszacowany i nie zabezpieczał w pełni bieżących potrzeb jednostki niezbędnych do jej funkcjonowania. Ponadto w 2019 r. nastąpił znaczny wzrost cen żywności dostarczanej do Zakładu, co przyczyniło się do wzrostu stawki żywieniowej. Zakład poniósł też nieplanowane wydatki na zakup materiałów i wyposażenia związanych z remontem pawilonów mieszkalnych (130 tys. zł), monitoring cel mieszkalnych (81 tys. zł), wzmocnienie zabezpieczeń techniczno-ochronnych (65 tys. zł) oraz utrzymania oddziału terenowego (80 tys. zł).

W ocenie NIK ww. wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż wymienione w nich przyczyny powstania nieprawidłowości nie mogą usprawiedliwiać odstępstwa od zakazu, wynikającego z przywołanego wyżej przepisu ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 79-82, 112-113, 680-681, 735-759, 1059-1061, 1086-1088, 1121-1126)

3. W 2019 r. w Zakładzie, niezgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.²², zaklasyfikowano wydatki w kwocie 15,8 tys. zł do § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe, zamiast do § 4290 Zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. W wyniku tej nieprawidłowości w sprawozdaniu Rb-28 Zakładu za 2019 r. o ww. kwotę: zawyżono wykonanie wydatków w § 4170, a zaniżono w § 4290.

Wydatki dotyczyły umowy zlecenia z 31.05.2019 r. zawartej z lekarzem neurologiem (w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej w formie indywidualnej praktyki lekarskiej), której przedmiotem było udzielenie osadzonym konsultacji neurologicznych.

Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu, środki wydatkowano § 4170, ponieważ w tym właśnie paragrafie zostały przekazane przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Koszalinie, a Zakład nie wnioskował o zmianę klasyfikacji budżetowej.

Powyzsze wyjaśnienie nie może być uwzględnione, gdyż o tym że wydatki na świadczenie usług medycznych osadzonym przez inne podmioty niż osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami należy kwalifikować § 4290, a nie w § 4170, decydują wyżej przywołane przepisy, a nie kwalifikacja dokonana przez dysponenta środków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 555, 560-562, 779-781, 1127-1128)

4. W dniu 21.06.2019 r. w Zakładzie wydano 3,9 tys. zł z tytułu usługi transportowej z pominięciem procedury wskazanej w zarządzeniu Dyrektora Zakładu Nr 231/2018 z 23.11.2018 r. Zgodnie z § 5 ww. zarządzenia, przed dokonaniem wydatków o wartości od 0,5 tys. zł do 5,0 tys. zł należy sporządzić wniosek o udzielenie

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

zamówienia oraz zamówienie według wzoru wskazanego w załącznikach do zarządzenia. Dokumentów takich nie sporządzono.

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ww. zamówienia wyjaśnił, że nie sporządził dokumentów wymaganych ww. zarządzeniem, ponieważ telefonicznie uzgodniono z Okręgowym Inspektorem Służby Więziennej w Koszalinie, że koszty dotyczące przedmiotowej usługi zostaną sfinansowane ze środków Okręgu. Natomiast ostatecznie okazało się, że koszty poniesie Zakład.

W ocenie NIK ww. wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione. Przed poniesieniem wydatku odpowiedzialny merytorycznie pracownik, zgodnie z ww. zarządzeniem, powinien sporządzić odpowiednią dokumentację, a w zarządzeniu nie przewidziano wyjątków od tego wymogu. Ponadto nabywcą usługi wykazany w fakturze przewoźnika z 14.06.2019 r. był Zakład, a nie Okręgowy Inspektorat. Przy czym przewoźnik został przez Zakład wybrany 10.06.2019 r., tj. cztery dni przed wykonaniem usługi.

(akta kontroli str. 598-613, 676-677, 795-797, 1089-1090)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. Zakład zrealizował wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 2 274,5 tys. zł (100,0% planu po zmianach), w tym 628,4 tys. zł pochodziło ze środków przyznanych z poz. 98 rezerwy celowej. Wydatki te wykorzystano w całości na realizację Projektu.

(akta kontroli str. 99-101, 165-172, 178-179, 372-373)

Badanie pięciu wydatków z budżetu środków europejskich, na łączną kwotę 1 230,1 tys. zł w § 6057 (54,1% wydatków z tego budżetu), poniesionych przez Zakład przy realizacji Projektu wykazało, że przeznaczono je na zadania ujęte w umowie o dofinansowanie, podpisanej 14.04.2017 r. przez Zakład z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wydatki, dokonane w okresie kwalifikowalności, były niezbędne do realizacji zadania. Wykonawcy badanych zadań zostali wybrani w trybie przetargu nieograniczonego. Wydatki dotyczyły kategorii wynikających z harmonogramu, będącego załącznikiem do umowy o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających terminową zapłatę całości zobowiązań wynikających z faktur zakupu²³. Były jednak niezgodne z budżetem projektu zatwierdzonym po zmianach na dzień 01.03.2019 r. Kierownik Działu Kwatermistrzowskiego wyjaśnił, że projekt zmian do harmonogramu wynikający z przeprowadzonych zamówień został przesłany do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w dniu 08.08.2019 r. i dotychczas nie został zaakceptowany.

(akta kontroli str. 171-172, 262-274, 282-298, 832-869, 871-934, 937, 984-1033, 1067-1068, 1080-1084)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Objętych badaniem wydatków, za wyjątkiem nieprawidłowości w zakresie wydatków na zakupy bieżące w paragrafie 4000, dokonano zgodnie z planem finansowym, na zakupy służące realizacji celów jednostki i zgodnie z przepisami. Nierzetelnie udokumentowano ustalenie wartości szacunkowej jednego zamówienia, a w jednym z badanych przypadków nie zastosowano wewnętrznych zasad dokumentowania

²³ W jednym przypadku, w związku z systemem podzielonej płatności, część środków przekazana na rachunek VAT wykonawcy została przez bank wykonawcy zwrócona i ponownie wysłana na rachunek główny po terminie wynikającym z umowy. Wykonawca nie naliczył odsetek od wpłaty po terminie, przekazanej przed terminem płatności podatku VAT.

procesu udzielenia zamówienia o wartości od 0,5 tys. zł do 5,0 tys. zł. Dokonano również niewłaściwego zaklasyfikowania wydatku do paragrafu klasyfikacji budżetowej.

OBSZAR **3. Sprawozdawczość**

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych jednostkowych sprawozdań za 2019 r. przez Zakład:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Zakładu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Według stanu na dzień 13.03.2020 r. Dyrektor Zakładu nie składał korekt sprawozdań budżetowych.

Na skutek nieprawidłowości, polegającej na nieprawidłowym zaklasyfikowaniu wydatku w kwocie 15,8 tys. zł do § 4170 zamiast do § 4290, opisanej na str. 8 wystąpienia, w sprawozdaniu Rb-28 Zakładu za 2019 r. o 15,8 tys. zł: zawyżono wykonanie wydatków w § 4170, a zaniżono w § 4290. Powyższa nieprawidłowość nie miała jednak, z uwagi na kwotę, wpływu na ocenę prawidłowości sporządzenia ww. sprawozdania.

(akta kontroli str.165-167, 314-318, 413-553, 566, 941, 1224-1231)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu:

Wnioski

1. bieżące weryfikowanie stanów kont depozytowych osadzonych, którzy wyrządzili szkodę w mieniu Zakładu;

2. podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania wewnętrznych regulacji przy dokumentowaniu wyboru kontrahentów i ustalania wartości szacunkowej zamówień;
3. podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania przepisu 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych o zaciąganiu zobowiązań do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków;
4. podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieprawidłowego klasyfikowania wydatków budżetowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, 24.03.2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

Kontroler:
Mariusz Syrek

Mariusz Syrek
Podpis

2 up.
.....
WZGLĘDNY DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Teresa Sawicka
Teresa Sawicka

