



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA- 4100-04-01/2012/P/12/087

Katowice, dnia 4 kwietnia 2012 r.

Pan
Zbigniew Kmieciak
Dyrektor
Zakładu Karnego
w Jastrzębiu Zdroju

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Zakładzie Karnym w Jastrzębiu Zdroju, zwanym dalej „Zakładem”, w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w cz. 37 – Sprawiedliwość.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 2 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zakładu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

I. NIK nie wnosi uwag do wykonania dochodów budżetowych.

1. Uzyskane w 2011 r. dochody w kwocie 42,97 tys. zł były większe od planowanych o 17,79 tys. zł (70,65%), a od dochodów zrealizowanych 2010 r. o 35,99 tys. zł (515,6%). Pomimo że plan dochodów na 2011 r., w porównaniu do planu roku poprzedniego, był wyższy o 18,2 tys. zł (260,74%), nie uwzględniono w nim sprzedaży złomu, wyeksploatowanego samochodu ciężarowego oraz wpływów z najmu kantyny, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor Zakładu – na etapie opracowywania projektu planu w maju 2010 r. ww. dochodów nie przewidywano, *wynikały bowiem z sytuacji nagłych*, co potwierdzono w toku kontroli NIK.

Badając dochody, w łącznej kwocie 7,47 tys. zł, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich naliczania i terminowości odprowadzania do budżetu państwa. Dochody przekazywano w pełnych kwotach i niezwłocznie po wpływie na rachunek Zakładu.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

2. Według stanu na 31 grudnia 2011 r., w Zakładzie nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Natomiast na koniec roku poprzedniego wynosiły one 21 577,70 zł. Należność ta stanowiła karę nałożoną na kontrahenta z tytułu niewywiązania się z umowy dostawy towarów. W związku z nieskuteczną egzekucją, komornik umorzył postępowanie egzekucyjne, a 26 października 2011 r. Dyrektor Zakładu podjął decyzję o umorzeniu tej należności budżetowej.

II. NIK nie wnosi również uwag do realizacji wydatków budżetowych.

1. W pełni zrealizowano wydatki budżetowe², zaplanowane w wysokości 15 278,94 tys. zł i zwiększone o 441,84 tys. zł do kwoty 15 720,78 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wprowadzono na bieżąco, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków. Przeniesień wydatków dokonywano ze względu na konieczność dostosowania planu do faktycznych potrzeb.

Zarówno wydatki na zakupy towarów i usług (wydatki bieżące), jak i wydatki majątkowe były celowe i gospodarne z punktu widzenia ekonomicznego. Służyły realizacji statutowych zadań Zakładu i były dokonywane, jak wykazała analiza 121 wydatków, dobranych losowo metodą monetarną (MUS), o łącznej wartości 1.452,2 tys. zł, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań - zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Zakład nie płacił odsetek tytułem nieterminowych płatności i nie regulował zobowiązań przed upływem obligatoryjnego terminu płatności.

Termin realizacji czterech zakupów składników majątkowych, dokonanych w IV kwartale 2011 r., umożliwił ich dostawę oraz wydatkowanie środków finansowych w 2011 r.

Dwa urządzenia (system TV dozorowej i zabezpieczeń techniczno ochronnych oraz agregat chłodniczy), spośród pięciu wylosowanych do badania wydatków majątkowych (o łącznej wartości 130,7 tys. zł), nie zostały do dnia zakończenia kontroli NIK przekazane do użytkowania, co jednak wynikało z przyczyn niezależnych od Zakładu⁴. Przedmiotowe składniki majątkowe zakupiono 23 grudnia 2011 r., zgodnie z zatwierdzonym w dniu 26 października 2011 r. przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Katowicach planem wydatków majątkowych celowych.

2. Wykonawców zamówień na dostawę towarów wybrano zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Analiza trzech zakończonych w 2011 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 1 868,8 tys. zł (w tym dwa przetargi nieograniczone o łącznej wartości umów 1 857,7 tys. zł) wykazała, że wydatki związane z realizacją tych zamówień ujęto w planie finansowym. Postępowania prowadzono zgodnie z wymogami ww. ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o obowiązujące procedury wewnętrzne⁶. Wielkość wydatków oraz terminy płatności były zgodne z warunkami zawartymi w podpisanych umowach. Prawdliwość prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, na podstawie objętej kontrolą próby trzech postępowań, NIK ocenia pozytywnie.
3. W planie finansowym na 2011 r. uwzględniono również wydatki na opłaty abonamentowe za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Roczną opłatę abonamentową za 34 odbiorniki radiofoniczne i 14 odbiorników telewizyjnych zrealizowano w styczniu 2011 r., w wysokości określonej w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.⁷

² Różnica pomiędzy planem finansowym po zmianach a wykonaniem wydatków budżetowych na koniec 2011 r. wynikała jedynie z zaokrąglenia kwot.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

⁴ Montaż agregatów chłodniczych został odroczony do czasu zakupu pozostałego wyposażenia niezbędnego do zapewnienia optymalnych warunków pracy urządzeń (ujęte w pierwszej kolejności w zapotrzebowaniu na zakupy środków trwałych w 2012 r. oraz ze względu na warunki pogodowe (agregaty usytuowane mają być na ścianie zewnętrznej kuchni); montaż systemu TV dozorowej i zabezpieczeń techniczno-ochronnych odroczono ze względu na warunki pogodowe (zamontowanie urządzeń musi zostać poprzedzone wykonaniem kanalizacji telewizyjnej – wykonanie robót ziemnych: wykopów, osadzenia studni)

⁵ Dz. U. Nr 113, poz. 759, ze zm.

⁶ Regulamin udzielania zamówień publicznych wprowadzony przez Dyrektora Zakładu zarządzeniami z dnia 6 listopada 2009 r. (nr 44/2010) i z dnia 2 września 2010 r. (nr 49/2010)

⁷ Dz. U. Nr 86, poz. 558

Nie wniesiono natomiast opłaty za cztery odbiorniki radiofoniczne zamontowane w samochodach służbowych, co było niezgodne z art. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁸. Zaznaczyć należy, że czterech z ww. odbiorników do czasu nin. kontroli nie zarejestrowano. Przyczyną tej nieprawidłowości było niedopatrzenie funkcjonariusza Działu Kwatermistrzowskiego Zakładu, odpowiedzialnego za dokonywanie opłat za używanie sprzętu RTV.

Wysokość opłat abonamentowych za użytkowanie ww. odbiorników radiofonicznych, ustalona zgodnie z przepisem § 3 pkt. 1 ww. rozporządzenia w sprawie wysokości opłat abonamentowych⁹ (po uwzględnieniu zniżek za uiszczenie opłaty za rok kalendarzowy z góry), winna wynieść 235,00 zł w 2011 r.¹⁰. Wniosek o rejestrację ww. odbiorników złożono w toku kontroli.

4. Wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wynosiły 8 824,6 tys. zł i w porównaniu do roku 2010 były większe o 121,1 tys. zł, przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia o 1 etat (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), tj. do 178 osób. Liczbę etatów zwiększono w związku z koniecznością zatrudnienia radcy prawnego, gdyż pracownik, który zajmował się obsługą prawną Zakładu, przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Na zbliżonym poziomie kształtowało się w porównywanych latach przeciętne miesięczne wynagrodzenie, które w latach 2010–2011 wynosiło, odpowiednio: 4 120,97 zł i 4 154,71 zł.
- III. NIK ocenia pozytywnie realizację wydatków budżetu środków europejskich. Zrealizowane w 2011 r. wydatki w kwocie 171,82 tys. zł stanowiły 99,0 % planu po zmianach. Wydatki te dotyczyły finansowania wdrożenia czterech projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Różnica między planem a wykonaniem, według wyjaśnienia Głównego Księgowego, *wynikała z dostarczenia przez pracownika zwolnienia lekarskiego po przekazaniu w dniu 25-11-2011 propozycji ostatecznej korekty planu. Miało to wpływ na niższą od zaplanowanej wypłatę wynagrodzenia oraz na niższe składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy. Stosownie do postanowień § 14 ust. 3 pkt 1-5 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹, środki zgromadzone na rachunku pomocniczym rozliczono według zleceń płatności składanych do Banku Gospodarstwa Krajowego (zwanego dalej „BGK”). Zlecenia płatności przekazywano w terminach określonych w terminarzu płatności środków europejskich, ustalonym przez BGK. Dane w sprawozdaniu rocznym Rb-28 UE¹² były zgodne z ewidencją księgową, przy czym dla ww. wydatków prowadzono wyodrębnioną ewidencję, umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych. Zgodnie z § 14 ust 4 ww. rozporządzenia, Zakład zwrócił w wymaganych terminach, na rachunek bankowy do obsługi płatności, niewykorzystane środki w wysokości 1 761,69 zł.*
- IV. NIK ocenia pozytywnie rzetelność ksiąg rachunkowych, pomimo stwierdzonych uchybień, które nie miały wpływu na kwartalną i roczną sprawozdawczość budżetową.
1. Dokumentacja, opisująca przyjęte zasady rachunkowości¹³ (zwana dalej „polityką rachunkowości”), zawierała wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴. W *Zakładowym Planie Kont* wprowadzono odpowiednie konta zespołu „4” oraz konto 720 (przychody z tytułu dochodów budżetowych) i zlikwidowano konto 761 (pokrycie amortyzacji). Określono osoby (stanowiska) odpowiedzialne za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości. Określono również procedury dotyczące terminowości postępowania z dowodami księgowymi, w tym terminy graniczne księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych. Wprowadzono również regulacje w zakresie kontroli zarządczej.

⁸ Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.

⁹ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r., Dz. U. Nr 86, poz. 558.

¹⁰ 58,75 zł x 4 odbiorniki

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 245, poz. 1637

¹² Sprawozdanie z wykonania plany wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej

¹³ Zarządzenie nr 4/2011 Dyrektora Zakładu z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie polityki rachunkowości i zakładowego planu kont,

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223, ze zm.

2. Na podstawie przeprowadzonego badania poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych - zapisów na wybranych kontaktach księgowych wydatków budżetowych za 2011 r. (analiza 121 dowodów księgowych, dotyczących wydatków o łącznej wartości 1 452,2 tys. zł, wybranych metodą MUS, oraz 5 wydatków finansowanych z udziałem środków europejskich na łączną kwotę 10,3 tys. zł i 8 wydatków z przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych na łączną kwotę 3,0 tys. zł, wybranych metodą niestatystyczną - dobór celowy), stwierdzono m.in. że:

- zapisów w księgach rachunkowych dokonywano w sposób trwały, zgodnie z art. 23 ust. ustawy o rachunkowości,
- trzy dowody, na łączną kwotę 113,75 zł, zaksięgowano do innego miesiąca, niż wskazywała data operacji gospodarczej, co miało wpływ na miesięczne sprawozdania. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust. 1 i 5 ww. ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone na bieżąco, a za prowadzone na bieżąco uznaje się księgi, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie, obowiązujących jednostkę, sprawozdań finansowych,
- w przypadku pięciu dowodów, na łączną kwotę 2 918,94 zł, dokonano zapisu księgowego z podaniem błędnej daty operacji gospodarczej, czym nie dopełniono wymogów określonych w art. 23 ust. 2 pkt. 1 ww. ustawy o rachunkowości.

Ponadto stwierdzono, że zapisów w księgach rachunkowych dokonywano na podstawie zbiorczych dowodów „*Polecenie księgowania*” (PK), obejmujących zbiór dowodów źródłowych. W obowiązującej w Zakładzie polityce rachunkowości nie zakładano natomiast, że wszystkie dowody źródłowe księguje się na podstawie sporządzonego dowodu PK.

Przy wprowadzaniu do dziennika dowodów PK wraz z załączonymi dowodami źródłowymi, nie ujmowano opisu operacji gospodarczej. W kolumnie „opis operacji” podawano natomiast numery dowodów źródłowych oraz nazwy kontrahentów. Prowadzone w ten sposób zapisy księgowe były niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tym przepisem, zapis księgowy powinien zawierać *zrozumiałą treść, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów.*

Według wyjaśnienia Głównego Księgowego, *we wcześniejszych wersjach programu FK wydruk dowodu PK nie zawierał numeru dokumentu źródłowego. W związku z tym przyjęto praktykę umieszczania w opisie operacji gospodarczej numeru dokumentu źródłowego oraz nazwę kontrahenta. Ze względu na brak miejsca (we właściwej rubryce) odstąpiono od opisu operacji w przypadku księgowania faktur i rachunków od kontrahentów.*

Zaznaczyć należy, że od marca 2012 r. wprowadzono zasadę ujmowania w księgach wymaganych zapisów, określających operacje gospodarcze dotyczące poszczególnych dowodów księgowych.

3. NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji. Na koniec 2011 r. dokonano uzgodnienia sald środków pieniężnych, zgromadzonych na rachunkach bankowych, oraz należności, przeprowadzono weryfikację wybranych sald oraz dokonano spisu z natury: środków pieniężnych w kasie, druków ścisłego zarachowania, będących fizycznie w jednostce, depozytów wartościowych i książeczek oszczędnościowych osób osadzonych, leków, paliw i materiałów pędnych oraz środków czystości. Ponadto, na 30 listopada 2011 r. przeprowadzono spis z natury zapasów materiałów objętych ewidencją konta 311 i 353 (za wyjątkiem opału) oraz metodą skontrum zbiorów bibliotecznych. Działania te spełniały wymogi określone w art. 26 ustawy o rachunkowości. W okresie objętym kontrolą Zakład nie miał obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych.

Analiza poprawności kwalifikacji zdarzeń gospodarczych na kontaktach 011 „środki trwałe” i 020 „wartości niematerialne i prawne” nie wykazała nieprawidłowości.

V. NIK ocenia pozytywnie rzetelność i prawidłowość sporządzonych rocznych i kwartalnych sprawozdań budżetowych (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z). Sprawozdania te odzwierciedlały dochody i wydatki, a także należności i zobowiązania w kwotach wynikających z ewidencji księgowej. Sporządzono je w oparciu o zatwierdzone (trwałe) zapisy księgowe. Zgodnie z terminem określonym w załączniku nr 42 do

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵ oraz w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁶, ww. sprawozdania przekazano jednostce nadrzędnej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Uwzględnienie w „polityce rachunkowości” Zakładu zasad ewidencji księgowej dokumentacji źródłowej.**
- 2. Naliczanie i dokonywanie opłat abonamentowych od wszystkich użytkowanych odbiorników radiofonicznych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁵ Dz. U. nr 20, poz. 103.

¹⁶ Dz. U. nr 43, poz. 247.