



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.001.09.2020

Pan mjr Witold Poręba
Dyrektor Aresztu Śledczego w Krakowie
Areszt Śledczy w Krakowie
ul. Montelupich 7, 31-150 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r., w części 37 - Sprawiedliwość

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Areszt Śledczy w Krakowie ul. Montelupich 7, 31-155 Kraków ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mjr Witold Poręba, dyrektor Aresztu od 10 stycznia 2020 r. (w okresie od 2 lutego 2017 r. do 8 stycznia 2020 r. dyrektorem Aresztu był ppłk Jacek Machynia, w dniach 8-10 stycznia 2020 r. Areszt reprezentował zastępca dyrektora Aresztu ppłk Stanisław Kotula). <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.: 82-84, 87)</p>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Szymon Stokłosa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/13/2020 z 8 stycznia 2020 r.2. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/39/2020 z 24 stycznia 2020 r.3. Jerzy Baranek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/45/2020 z 11 marca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.: 1-6)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego Aresztu na 2019 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>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.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analizy porównawczej wykonania planu dochodów;– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;– kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,– analizy realizacji wydatków budżetu państwa,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków Aresztu,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy celowej,– analizy wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dalej: *Areszt*.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 489, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Aresztu na 2019 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że należności z tytułu dochodów budżetowych ustalono prawidłowo i terminowo.

W wyniku szczegółowej kontroli 11,82% wydatków Aresztu zrealizowanych w 2019 r. stwierdzono, iż zostały one dokonane zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ w sposób celowy i oszczędny. Realizacja wydatków była zgodna z zawartymi umowami oraz każdorazowo były one poprzedzone procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki⁶. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zaplanowane cele.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2019 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. sporządzone przez Areszt. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym z zachowaniem odpowiednich terminów, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

Zastrzeżenia NIK budzi rzetelność windykacji należności budżetowych, w szczególności w stosunku do zaległości o niższych wartościach, z uwagi na brak lub opieszałość podejmowania czynności zmierzających do ich wyegzekwowania.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe Aresztu w 2019 r. zaplanowano i zrealizowano w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75512 – *Więziennictwo*. Zaplanowane na 2019 r.

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 869, dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, dalej: *upzp*.

⁶ W Areszcie obowiązywały: Regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp.

⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1393.

⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1793, ze zm.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

dochody Aresztu w wys. 39,0 tys. zł zostały zrealizowane w wys. 92,7 tys. zł, tj. w kwocie o 53,7 tys. zł wyższej od planowanej (wzrost o 137,7%). Wykonane dochody były o 18,3% niższe od dochodów zrealizowanych w 2018 r. (113,5 tys. zł). Różnica między planowanymi, a zrealizowanymi dochodami w 2019 r. spowodowana była przede wszystkim osiągnięciem wyższych od planowanych dochodów w paragrafach:

- § 0830 – *Wpływy z usług*, w którym zaplanowano 35,0 tys. zł, a wykonano 63,3 tys. zł (180,9%),
- § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów*, w którym zaplanowano 2,0 tys. zł, a wykonano 16,6 tys. zł (830,0%),
- § 0870 – *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych*, w którym zaplanowano 1,0 tys. zł, a wykonano 5,0 tys. zł (500%),
- § 0630 – *Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego*, w którym nie zaplanowano dochodów, a zrealizowano je w wys. 4,3 tys. zł.

Zrealizowane przez Areszt dochody przekazano na centralny rachunek budżetu państwa w Ministerstwie Finansów z zachowaniem terminów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹.

Dyrektor Aresztu oraz p.o. główny księgowy wyjaśnili, że na etapie gromadzenia danych do projektu planu i jego tworzenia niemożliwym jest precyzyjne określenie wpływów z tytułu opłat za wykonywanie kserokopii dokumentacji dla osadzonych oraz opłat za korzystanie z pokoi gościnnych, które były głównym źródłem dochodów.

(akta kontroli str.: 164-168)

W 2019 r. nie nastąpiło przedawnienie należności budżetowych, natomiast z uwagi na bezskuteczność egzekucji Areszt umorzył należności na 4 917,23 zł.

W dwóch przypadkach dokonano rozłożenia zapłaty należności na raty. Jeden przypadek dotyczył kosztów zastępstwa procesowego (4 050,00 zł - rozłożono na 6 miesięcznych rat¹²), drugi dotyczył zwrotu nienależnie pobranej przez funkcjonariusza kwoty równoważnika w zamian za umundurowanie (1 116,10 zł - rozłożono na 6 miesięcznych rat¹³). Powyższe należności zostały zapłacone w terminie.

(akta kontroli str.: 116-118, 120-122)

Na koniec 2019 r. wystąpiły w Areszcie należności pozostałe do zapłaty w wys. 455,5 tys. zł, w tym 444,8 tys. zł (97,6%) stanowiły zaległości netto. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2018 r. nastąpił wzrost należności o 15,1 tys. zł (tj. o 3,4%), a zaległości netto o 9,8 tys. zł (tj. o 2,3%) i był on spowodowany wzrostem naliczonych odsetek od należności głównej jednego z dłużników oraz wzrostem należności za zniszczone mienie Aresztu.

W strukturze zaległości netto, wg stanu na 31 grudnia 2019 r., najwyższą kwotowo pozycję stanowiły należności w paragrafach:

- 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek* – 118,3 tys. zł (26,6% ogółu zaległości). Zaległości te dotyczyły odsetek od niezapłaconej kary umownej przez kontrahenta.

¹¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2225.

¹² Porozumienie z 11 marca 2019 r.

¹³ Porozumienie z 9 maja 2019 r.

- 0950 *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów* – 105,9 tys. zł (23,8% ogółu zaległości. Zaległości te dotyczyły niezapłaconej kary umownej przez kontrahenta – naliczonej z tytułu niewłaściwej realizacji umowy).
- 0970 *Wpływy z różnych dochodów* – 212,8 tys. zł (47,8% ogółu zaległości). Zaległości te dotyczyły m.in. odmowy zwrotu odszkodowania przez podmiot wykonujący w Areszcie świadczenia medyczne wypłaconego rodzinie w wys. 187,0 tys. zł (samobójstwo) oraz należności od osadzonych za zniszczone mienia.

Na 31 grudnia 2019 r. nie wystąpiły należności przedawnione.

(akta kontroli str.: 119-120)

Kontrola 21 dowodów dotyczących zaległości łącznie na 306,5 tys. zł (68,9% wszystkich zaległości) wykazała m.in., że:

- w przypadku braku zapłaty Areszt nie podejmował działań informacyjnych wobec dłużnika zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności;
 - w przypadku 3 zaległości przed Sądem Okręgowym w Krakowie toczy się postępowanie przeciwko dłużnikowi o zwrot wypłaconego przez Areszt rodzinie zmarłego odszkodowania w wys. 181,7 tys. zł,
 - w jednym przypadku (z uwagi na bezskuteczność egzekucji) wystąpiono do Ministra Sprawiedliwości o umorzenie zaległości na 105,4 tys. zł,
 - w jednym przypadku, z uwagi na bezskuteczność egzekucji umorzono zaległość w wys. 3,7 tys. zł,
 - w 9 przypadkach prowadzone jest postępowanie egzekucyjne wobec dłużników (dotyczy należności na 7,2 tys. zł),
 - w jednym przypadku z uwagi na trudności z ustaleniem miejsca pobytu dłużnika Sąd zawiesił postępowanie wobec dłużnika zalegającego na 4,8 tys. zł,
 - w jednym przypadku Sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji (dotyczy należności w wys. 1,1 tys. zł),
 - w jednym przypadku wystąpiono do Sądu o nadanie klauzuli wykonalności (dotyczy należności na 2,0 tys. zł),
- w 4 przypadkach nie podjęto żadnych działań windykacyjnych (dotyczy należności na kwotę 0,6 tys. zł).

(akta kontroli str.: 129-153)

W 2019 r., z uwagi na bezskuteczność egzekucji dyrektor Aresztu w 8 przypadkach umorzył należności budżetowe łącznie na 4 917 zł. Podstawą umorzenia należności były postanowienia organów egzekucyjnych o umorzeniu postępowań egzekucyjnych z uwagi, iż uzyskane z egzekucji środki nie wystarczą na zaspokojenie potrzeb wierzyciela. Areszt w 2019 r. nie zawierał ugód z dłużnikami dotyczących spłaty należności w sprawach spornych.

(akta kontroli str.: 154, 168)

Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Krakowie w 2018 r. przeprowadził w Areszcie kontrolę, którą objęto m.in. prawidłowość i terminowość pobierania i odprowadzania dochodów na centralny rachunek dochodów budżetu państwa – nieprawidłowości nie stwierdzono.

(akta kontroli str.: 170-172)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodejmowaniu lub podejmowaniu z opóźnieniem czynności mających na celu wyegzekwowanie od dłużników należności budżetowych, tj.:

- Areszt w przypadku 4 należności (na 21 objętych kontrolą) łącznie na 0,6 tys. zł od ich powstania w 2011 r. nie podjął żadnych czynności w celu ich wyegzekwowania;
- Areszt 3 marca 2013 r. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o umorzenie 105,4 tys. zł należności od osoby fizycznej z tytułu naliczonej kary umownej. Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo nie podjęło żadnej decyzji w tej sprawie, a Areszt do czasu kontroli nie podjął czynności mających na celu wyegzekwowania od ww. Ministerstwa zajęcia stanowiska¹⁴ oraz nie podjął na nowo postępowania windykacyjnego (sytuacja materialna dłużnika w tym okresie mogła ulec zmianie);
- w przypadku dłużnika zalegającego na 3 720 zł z tytułu zwrotu kosztów leczenia Komornik przy Sądzie Rejonowym w Rzeszowie, postanowieniem z 30 czerwca 2011 r. umorzył postępowanie egzekucyjne z uwagi na jego bezskuteczność. Areszt dopiero 24 lutego 2020 r. umorzył powyższą należność, nie podejmując w tym okresie żadnych czynności wobec dłużnika celem ustalenia jego sytuacji materialnej i ewentualnego wznowienia postępowania egzekucyjnego;
- w dwóch przypadkach stwierdzono opóźnienia w podejmowaniu kolejnych czynności. W pierwszym przypadku (sprawa D/F.322.1.6.2020 MM – zaległość 400 zł) Areszt 18 kwietnia 2014 r. otrzymał prawomocne postanowienie nakazujące dłużnikowi zwrot kosztów leczenia, ale o nadanie klauzuli wykonalności wystąpił dopiero 21 lutego 2020 r. do Sądu Okręgowego w Krakowie. W drugim przypadku (sprawa D/F- 072/12/2012/2989) Areszt 16 sierpnia 2012 r. otrzymał prawomocne postanowienie Sądu nakazujące dłużnikowi zwrócić koszty leczenia w wys. 200 zł. Areszt dopiero 27 lutego 2020 r. przesłał tytuł wykonawczy do Komornika przy Sądzie Rejonowym dla Krakowa - Krowodrzy.

(akta kontroli str.: 129-153, 169)

Jednostki sektora finansów publicznych, zgodnie z postanowieniami art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Również rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁵ nakłada na wierzycieli obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.

Inspektor Działu Finansowego odpowiedzialny za windykację należności budżetowych wyjaśnił, że:

- Areszt nie posiadał wewnętrznych procedur w zakresie dokonywania analiz należności oraz sposobu postępowania w przypadku powstania zaległości, co mogło doprowadzić do wystąpienia opóźnień w tym zakresie.
- Od momentu objęcia obowiązków w dziale finansowym do chwili obecnej nie przeprowadzono żadnych szkoleń dla pracowników działu finansowego dotyczących należności, sposobu i metod ich windykacji. Również w ramach Służby Więziennej brak było specjalistycznych szkoleń w tym zakresie.
- Część zaległości powstała przed przejściem przez niego zadań związanych z należnościami budżetowymi.
- Analizie podlegały zaległości o dużej wartości, natomiast o mniejszej wartości nie były analizowane.

¹⁴ Pismo D/P.0812.1.2020 z 19 marca 2020 r.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1483.

- Poprzedni kierownik działu finansowego nie zwracał szczególnej uwagi na konieczność dokonywania weryfikacji zaległości o niskich wartościach.
- Z uwagi na rozległy zakres obowiązków nie był w stanie dokonywać takich analiz.

(akta kontroli str.: 155-160)

Pełniący obowiązki główny księgowy wyjaśnił, że z dniem 20 stycznia 2020 r. został z urzędu przeniesiony do Aresztu, do pełnienia tych obowiązków i z uwagi na natłok obowiązków, jakie miał do wykonania nie był w stanie zapoznać się z całokształtem zagadnień związanych z egzekucją zaległych należności. Analizie formalno-ekonomicznej poddane zostały należności powstałe do 2014 r. i na jej podstawie przygotowano stosowne projekty decyzji o umorzeniu należności. W następnej kolejności identycznej procedurze zostaną poddane należności powstałe w późniejszym okresie.

(akta kontroli str.: 161-163)

OCENA CZĄSTKOWA

Zastrzeżenia NIK budzi rzetelność windykacji należności budżetowych. Jak wskazują ustalenia kontroli Areszt nie prowadził analizy zaległości o niższych wartościach i nie podejmował działań aby je wyegzekwować. Wykazywał również opieszałość przy podejmowaniu kolejnych czynności.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 r.¹⁶ wydatki Aresztu zaplanowano w wysokości 36 382,5 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone do 40 359 tys. zł (o 3 976,5 tys. zł, tj. o 10,9%). Zmian w planie dokonano w wyniku 41 korekt wydatków budżetowych.

W 2019 r. Areszt zrealizował wydatki budżetowe w wys. 40 329,7 tys. zł (tj. 99,91% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 814,9 tys. zł (tj. o 2,1%). Na koniec 2018 i 2019 r. nie wystąpiły wydatki niewygasające.

W 2019 r. w Areszcie nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich, jak również wydatków w zakresie programów realizowanych ze środków europejskich. W 2019 r. nie wystąpiło blokowanie planowanych wydatków budżetowych, o których mowa w art. 177 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str.: 101-115, 184-300, 474-488)

W 2019 r. Areszt otrzymał środki z rezerwy celowej (pozycja 64) w wys. 3 204,1 tys. zł, z czego wydatkował 3 167,4 tys. zł (co stanowiło 98,9% wartości rezerwy). Środki z rezerwy przeznaczone zostały na realizację zadań związanych z modernizacją Służby Więziennej zgodnie z postanowieniami *Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020*. Kwota niewykorzystanej rezerwy w wysokości 36,7 tys. zł została zwrócona (1,1% rezerwy). Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków w związku z przyznaną rezerwą wprowadzono stosowne zmiany w planie finansowym jednostki. Rezerwa została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, w tym m.in. na:

- modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (1 974,9 tys. zł),
- wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy (1053,9 tys. zł),
- wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych (114,6 tys. zł),

¹⁶ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

– zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego (24 tys. zł).

W ramach przyznanej rezerwy dokonano podwyżek uposażeń wszystkich funkcjonariuszy (§ 4050) oraz podwyżek wynagrodzeń wszystkich pracowników cywilnych (§ 4010, § 4110, § 4120) i w skali rocznej objęły odpowiednio 279,31 i 28,71 etatów przeliczeniowych. Podwyżki uposażeń były wypłacane w kwietniu z wyrównaniem od 1 stycznia 2019 r., natomiast podwyżki wynagrodzeń były wypłacone w lipcu z wyrównaniem od 1 stycznia 2019 r.

Na podstawie badania dokumentacji związanej z wydatkowaniem środków pochodzących z rezerwy nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 271-283, 382-399)

Wydatki Aresztu realizowane były w trzech grupach (według grup ekonomicznych):

a) W strukturze wydatków Aresztu dominowały wydatki bieżące, które wyniosły 36 407,8 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem w 2019 r. wyniósł 90,3% (w 2018 r. – 82,4%), co odpowiadało 102,6% wydatków w tej kategorii w 2018 r. Kwota wydatków bieżących zwiększyła się w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 3 860,9 tys. zł.

W tej grupie zrealizowane wydatki na wynagrodzenia, które wyniosły w 2019 r. 20 841,1 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Wydatki te były większe o 17,8% od wydatków poniesionych na wynagrodzenia w 2018 r. W 2019 r. wynagrodzenia wzrosły łącznie o 2 335,4 tys. zł w porównaniu do 2018 r., a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wzrosło o 699,97 zł (o 14,2%). Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 308 osób i było o 4 osoby niższe niż w 2018 r. Spadek zatrudnienia związany był odejściem funkcjonariuszy na zaopatrzenie emerytalne. Nie zatrudniono również nowych osób na powyższe etaty.

W 2019 r. Areszt zatrudniał 5 osób na umowy zlecenia¹⁷ (w 2018 r. było to 6 osób). W związku z powyższym poniesiono w 2019 r. wydatki w wys. 69,9 tys. zł. Areszt nie ponosił natomiast w latach 2018-2019 wydatków na zadania wykonywane na podstawie umów z agencją pracy tymczasowej.

Ponadto w grupie wydatków bieżących wydatkowano znaczne kwoty m.in. w:

- § 4340 zakup usług remontowo-konserwatorskich (2 905,0 tys. zł),
- § 4340 zakup leków i materiałów medycznych (1998,8 tys. zł),
- § 4290 zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych ubezpieczeniem (1 740,3 tys. zł),
- § 4340 zakup materiałów i wyposażenia (1644,3 tys. zł),
- § 4340 zakup energii (1 218,2 tys. zł),
- § 4340 zakup środków żywności (1 192,9 tys. zł).

b) Wydatki majątkowe Aresztu w 2019 r. wyniosły 2 331,8 tys., a ich udział w wydatkach ogółem w 2019 r. wyniósł 5,8% (43,0% wydatków w tej grupie poniesionych w 2018 r.). Wydatki te były realizowane w podziale na:

- § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* (1 974,9 tys. zł), poniesione realizacje zadania: *Przebudowa i dostosowanie oddziału chorób wewnętrznych dla potrzeb oddziału wieloprofilowego zachowawczego wraz z likwidacją oddziału chirurgicznego oraz*
- § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne* (356,9 tys. zł) i dotyczyły w głównej mierze zakupu stacji uzdatniania wody oraz samochodu.

W planie finansowym Aresztu na rok 2019 zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 350 tys. zł. W wyniku przyznania dotacji celowej wydatki majątkowe

¹⁷ Umowy zlecenia trwające 6 miesięcy lub dłużej, lub powtarzane nieprzerwanie.

zwiększyły się o 1 974,9 tys. zł. Zaplanowane wydatki majątkowe zostały w pełni zrealizowane (100%).

- c) W 2019 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1581,4 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem w 2019 r. wyniósł 3,9% (102,6% wydatków w tej grupie poniesionych w 2018 r.). Areszt poniósł je w dominującej części w § 3070 *Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych funkcjonariuszom*, głównie na: pomoc mieszkaniową (578,5 tys. zł), dopłaty do wypoczynku (343,1 tys. zł), równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania (269,2 tys. zł), ryczałty za dojazdy do miejsca pełnienia służby (116,1 tys. zł), zwrot kosztów przejazdu (91,6 tys. zł) i równoważnik pieniężny za remonty (77,5 tys. zł).

(akta kontroli str.: 267-377, 394-399, 474-488)

Łączna kwota zobowiązań na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 2123,4 tys. zł, z tego najwyższe kwoty zobowiązań dotyczyły:

- 1354,1 tys. zł – zobowiązania z tytułu nagród rocznych funkcjonariuszy (paragraf 4070),
- 164,4 tys. zł – zobowiązania z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych (paragraf 4040) oraz 40,7 tys. zł z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od tych wynagrodzeń (paragraf 4110),
- 157,5 tys. zł – równoważniki pieniężne i ekwiwalent dla funkcjonariuszy (paragraf 4180),
- 119,7 tys. zł – zakup energii (paragraf 4260),
- 116,2 tys. zł – zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych ubezpieczeniem (paragraf 4290),

Na koniec 2018 r. zobowiązania ogółem wyniosły 1 812,9 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego zobowiązania Aresztu na 31 grudnia 2019 r. wzrosły o 310,5 tys. zł, tj. o 17,1%, na co największy wpływ miało głównie zwiększenie zobowiązań z tytułu nagród rocznych funkcjonariuszy, które wzrosły o 180,8 tys. zł. Przedstawione w sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. zobowiązania wynikały z prowadzonej ewidencji. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły i nie poniesiono wydatków z tytułu odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str.: 267-268, 271-283, 292-295, 475-488)

Szczegółową kontrolą wydatków objęto wybrane drogą losową 42 operacje księgowe na sumę 4 765,5 tys. zł, co stanowiło 11,8% wydatków ogółem poniesionych przez Areszt w 2019 r¹⁸. Losowanie przeprowadzono metodą MUS¹⁹, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego *Pomocnik Kontrolera PK 5.7*. Populację wydatków, z której losowana była próba stanowił zbiór 2825 dowodów/zapisów o łącznej wartości 17 024,2 tys. zł stanowiących pozapłacowe wydatki kontrolowanej jednostki. W zbadanej próbie wydatków znalazły się wydatki majątkowe (5 pozycji) łącznie na 1 248,7 tys. zł. Realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zostały one poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu

¹⁸ W zbadanej próbie wydatków znalazło się 14 pozycji - wydatków związane z realizacją zamówień udzielonych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp będących skutkiem umów zawartych w 2019 r., jak i w latach poprzednich (łączna wartość tych 14 przebadanych wydatków wyniosła 3 879 423,23 zł, a łączna wartość faktur związanych z tymi wydatkami to 4 022 709,43). W zbadanej próbie znalazły się również 3 wydatki sfinansowane z środków przyznanych w ramach rezerwy celowej a łączna wartość 926 730,06 zł, wydatki te związane były z realizacją zamówienia udzielonego na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp.

¹⁹Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

złożonych celów. Środki z budżetu Aresztu na 2019 r. wydatkowane w związku z realizacją ustawowych zadań jednostki, tj. zadań w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, a uzyskane efekty rzeczowe służyły tym celom²⁰. Analiza dokumentacji związanej z wybranymi do kontroli wydatkami wykazała, iż:

- nie stwierdzono, aby wydatki zostały nierzetelnie skalkulowane,
- wszystkie badane wydatki zostały ujęte w planie wydatków na 2019 r. i dokonano ich do wysokości kwot ujętych w planie
- wszystkie badane wydatki były zaksięgowane i ujęte w księgach rachunkowych z zastosowaniem właściwej klasyfikacji budżetowej,
- dowody księgowo (faktury) posiadały tzw. metrykę dokumentu,
- do dowodów księgowych załączone były dowody wskazujące na zrealizowanie wydatku, m.in. protokoły odbioru, dowody przyjęcia środka trwałego PZ (dowód przyjęcia z zewnątrz), dowody przyjęcia na magazyn MP (dowód przyjęcia magazynowego),
- wszystkie badane wydatki były zaksięgowane zgodnie z dekreacją wskazaną na poszczególnych dokumentach,
- na wszystkich badanych fakturach zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających, że wydatek był zgodny z planem finansowy, zamówieniem (umową), sprawdzony pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, został zaksięgowany i ujęty w księgach rachunkowych.

W badanej próbie ujawniono 1 przypadek zapłaty 1 dzień po terminie płatności, nie skutkowało to jednak zapłatą odsetek, kar lub innych opłat. Przyczyną był krótki termin zapłaty wskazany na fakturze (3 dni) i późne wpłynięcie faktury do jednostki.

(akta kontroli str.: 301-381, 546-548)

W 2019 r. przeprowadzono w Areszcie łącznie 12 postępowań w zakresie udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na zasadach określonych w upzp, łącznie na 7 731,4 tys. zł netto. Zamówienia te dotyczyły wydatków planowanych do poniesienia w latach 2019-2023. Natomiast łączna wartość zamówień podprogowych, o równowartości poniżej 30 000 euro, udzielonych przez Areszt na podstawie wyłączenia zawartego w art. 4 pkt 8 upzp, wyniosła 2 174,2 tys. zł netto. Dla wydatków, których wartość szacunkowa netto jest wyższa niż 20 000 zł, i nie przekracza 30 000 euro ustanowiono procedurę wewnętrzną²¹, zgodnie z którą w 2019 r. Areszt dokonał 16 zamówień łącznie na 581,2 tys. zł netto (697,2 tys. zł brutto). W 2019 r Areszt dokonał również 8 zamówień udzielonych na podstawie wyłączenia²² zawartego w art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp, na łączną wartość 4 393,4 tys. zł netto.

Szczegółowym badaniom poddano zamówienie pt.: *Przetarg nieograniczony na dostawę pieczywa i bułki tartej* udzielone przez jednostkę kontrolowaną w danym roku budżetowym. W przedmiotowym postępowaniu złożono dwie oferty. Łączna wartość udzielonego zamówienia wyniosła 263 550,00 zł brutto, w tym kwota

²⁰ W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości mogących wskazywać na fakt, iż efekty uzyskane w wyniku wydatków ze środków publicznych nie służyły celom działalności jednostki.

²¹ Zawarta w regulaminie stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia dyrektora Aresztu nr 45/15 z 20 października 2015 r., zmienionym zarządzeniem nr 2/16 z 5 stycznia 2016 r.

²² Zamówienia udzielane przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane przywieziennym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności, jeżeli zasadniczą część działalności przywieziennego zakładu pracy dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane.

wydatkowana w 2019 r. w związku z ww. postępowaniem wyniosła 51 569,44 zł - co stanowi 0,13% wydatków Aresztu ogółem. Na podstawie badania dokumentacji związanej z ww. zamówieniem publicznym nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. :400-447)

W Areszcie wywiązano się z obowiązków wynikających z art. 13a ust. 1 i 2 upzp, sporządzając terminowo plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2019 r. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach zostało sporządzone i przekazane Prezesowi UZP w terminie określonym w art. 98 ust. 2 upzp.

(akta kontroli str.:400, 425-428, 446-447)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w zakresie ponoszonych przez Areszt wydatków. Zrealizowane w 2019 r. wydatki na poziomie 99,1% planu po zmianach, służyły zadaniom kontrolowanej jednostki, a sposób ich wydatkowania był zgodny z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wydatki budżetowe dokonywane były z zachowaniem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zaplanowane cele. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego objęte kontrolą szczegółową prowadzono według przepisów upzp, a w przypadku zamówienia o wartości poniżej progu stosowania upzp, na podstawie wewnętrznych regulacji jednostki w tym zakresie.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

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

- 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 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).

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i były z nimi zgodne. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo przekazane do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Krakowie²³.

W Areszcie, zgodnie z postanowieniami zawartymi w Instrukcji w sprawie kontroli zarządczej²⁴ wprowadzono pisemne procedury dotyczące obiegu i kontroli dowodów księgowych, a także określono ryzyka dotyczące działu finansowego. Dwa obszary ryzyk zidentyfikowane w 2019 r. dotyczyły sprawozdawczości w tym:

- *Sporządzanie sprawozdań niezgodnie z ewidencją księgową,*
- *Nieprzekazanie sprawozdań w wymaganych terminach.*

²³ Dalej: OISW.

²⁴ Instrukcja w sprawie kontroli zarządczej w Areszcie Śledczym w Krakowie – załącznik do zarządzenia nr 32/11 dyrektora Aresztu z 5 kwietnia 2011 r.

W obu przypadkach prawdopodobieństwo wystąpienia ww. zdarzeń określono jako niskie, a skutek poważny. Ocena poziomu istotności ryzyka została określona na poziomie średnim. Ww. ryzyka nie wystąpiły w kontrolowanej jednostce w 2019 r. W Areszcie nie zostały opracowane wewnętrzne procedury/instrukcje dotyczące sporządzania sprawozdań budżetowych. Zgodnie z wyjaśnieniami głównego księgowego sprawozdania są sporządzane zgodnie z instrukcjami stanowiącymi załączniki do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Projekt takiego zarządzenia wewnętrznego w tej sprawie będzie przez niego opracowany w najbliższym czasie i przedstawiony kierownikowi jednostki do akceptacji i zatwierdzenia.

(akta kontroli str.: 460-545)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo przekazane do dysponenta wyższego stopnia.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Ustalenie i przestrzeganie wewnętrznych przepisów regulujących zasady dokonywania analiz należności budżetowych oraz postępowania z zaległościami budżetowymi.
2. Dokonanie analizy wszystkich zaległości budżetowych i podjęcie stosownych działań, zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, w tym dotyczących umarzania należności budżetowych.
3. Niezwłoczne podejmowanie pierwszej i kolejnych czynności związanych z windykacją/egzekucją należności budżetowych tak, aby przerwy pomiędzy nimi były obiektywnie uzasadnione.
4. Podejmowanie działań informacyjnych wobec dłużnika zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności.

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 NIK w Krakowie. 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 dni 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.

Kraków, marca 2020 r.

Szymon Stokłosa
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis