



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia                      kwietnia 2010 r.

**Dyrektor  
Aresztu Śledczego w Łodzi**

LLO-4100-06-01/2011  
P/10/013

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Areszcie Śledczym w Łodzi, zwanym w dalszej części wystąpienia „Aresztem”, w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. część 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 marca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami, wykonanie budżetu państwa w 2010 r. przez Areszt Śledczy.

1. Dochody budżetowe Aresztu uzyskane w 2010 r. wyniosły 127,0 tys. zł, w tym ze sprzedaży umundurowania 64,7 tys. zł oraz zwrotu nadpłaconych składek emerytalno-rentowych 41,3 tys. zł. Nie podjęto natomiast żadnych działań prawnych zmierzających do wyegzekwowania kwoty 11.850 zł, wynikającej z decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego z dnia 5 czerwca 2007 r. o odpowiedzialności majątkowej za szkodę wyrządzoną w mieniu jednostki przez osoby wykonujące funkcje lekarzy, pomimo upływu 3 lat od wydania decyzji.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Areszt prowadzi księgowość na podstawie ustalonych zasad (polityki) rachunkowości, które były zgodne z postanowieniami art. 10 ustawy o rachunkowości<sup>2</sup>, (zwanej dalej: „uor”). Prowadzona księgowość w systemie komputerowym uwzględniała wymagania art. 23 uor. Zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup>, (zwanej dalej: „ufp”), ustalone zostały procedury kontroli finansowej. Badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, dekretacji, prawidłowości kontroli wewnętrznej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono w oparciu o zapisy ksiąg rachunkowych - dziennika Aresztu dotyczące roku 2010 oraz miesiąca stycznia 2011 r. Do szczegółowego badania wybrano ogółem 95 pozycji na łączną kwotę 1.430,9 tys. zł. Nieprawidłowości stwierdzono w 21 badanych pozycjach dziennika, na łączną kwotę 675,6 tys. zł, które polegały na niewyświetlaniu przez system daty księgowania (20 pozycji) oraz wygenerowaniu błędnej daty księgowania (1 pozycja). Nieprawidłowości te wynikały z błędu systemu informatycznego stosowanego w Areszcie Śledczym i nie miały ostatecznie wpływu na datę księgowania.

Ponadto analiza zapisów księgowych wykazała, że wydatki dotyczące m.in. rent dla osadzonych lub ich rodzin, podatku od nieruchomości, opłat za abonament RTV czy opłaty czynszu za lokal mieszkalny księgowano z pominięciem konta 201.

W ocenie NIK dowody księgowe w tych przypadkach powinny zostać ujęte na koncie rozrachunkowym. Art. 17 ust. 1 pkt. 2 uor. stanowi bowiem, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla rozrachunków z kontrahentami.

3. Planowane w 2010 r. wydatki w kwocie 39.617,2 tys. zł, Areszt zrealizował w wysokości 39.612,6 tys. zł, tj. w 100%. Plan ten był wynikiem 24 – krotnych zmian (pierwotnie 45.571,7 tys. zł), dokonanych przez Okręgowego Dyrektora Służby Więziennej w Łodzi, zwanego dalej Okręgowym Dyrektorem SW w Łodzi. W planie po zmianach nie przewidziano wydatków majątkowych, natomiast wydatki bieżące zostały poniesione przede wszystkim na: materiały i wyposażenie - 14.813,1 tys. zł, (w tym 13.551,8 tys. zł dla Centralnej Składnicy Magazynowej) i uposażenie funkcjonariuszy - 14.503,3 tys. zł, a ponadto na środki żywności - 1.567,7 tys. zł, energię - 1.306,7 tys. zł, usługi - 1.078,7 tys. zł.

Pomimo zmniejszenia pierwotnego planu wydatków ogółem o 13% (5.954,5 tys. zł) Areszt nie posiadał na koniec 2010 r. zobowiązań wymagalnych, co było m.in. wynikiem przeniesień wydatków dokonanych przez Okręgowego Dyrektora SW w Łodzi pomiędzy

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm

poszczególnymi paragrafami, umożliwiającymi terminową zapłatę należności oraz przesunięcie na 2011 r., przez niektórych dostawców, terminów płatności faktur za towary i usługi.

Zasilanie Aresztu w środki finansowe odbywało się na podstawie harmonogramu realizacji wydatków i comiesięcznego zestawienia rodzaju i wysokości wydatków przewidywanych do poniesienia w następnym miesiącu (sporządzanych w formie dokumentu) oraz zapotrzebowań składanych na każdy miesiąc za pośrednictwem systemu informatycznego TREZOR. Stwierdzony w wyniku kontroli brak zgodności pomiędzy kwotami wydatków wykazanymi w powyższych dokumentach, a kwotami zapotrzebowanymi drogą elektroniczną, Gł. Księgowy Aresztu wyjaśniła nie korygowaniem początkowej wysokości wydatków określonych w formie pisemnej.

Środki finansowe w kwocie 5.710.193 zł otrzymano w 2010 r., wg 11 przelewów, w terminach lub kwotach niezgodnych z zapotrzebowaniami Aresztu, co jednak nie miało negatywnych skutków dla funkcjonowania jednostki.

4. W wyniku szczegółowej kontroli wylosowanej próby wydatków na kwotę 887,8 tys. zł, obejmujących dostawy towarów i usług oraz podatki i opłaty stwierdzono ich celowość uzasadnioną zakresem działalności Aresztu. Dostawy towarów i usług na kwotę 651,4 tys. zł wynikały z umów zawartych przez Areszt, a towarów (umundurowania) na kwotę 179,4 tys. zł, z realizacji zamówienia udzielonego przez Centralny Zarząd Służby Więziennej (zwany dalej: „CZSW”). Kwota 52,8 tys. zł dotyczyła podatku od nieruchomości i opłat wynikających z przedmiotowych ustaw. Pozostałe wydatki na kwotę 4,2 tys. zł zostały poniesione na zakup leków w HURTAP S.A. w Łęczycy (zwanym dalej „HURTAP” S.A.), z którym Areszt nie zawarł umowy, a faktury opatrzone były adnotacją Kierownika Apteki Okręgowej o niestosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>, (zwanej dalej: „Pzp”). z uwagi na nieprzekroczenie, wyrażonej w złotych, równowartości kwoty 14 tys. euro (art. 4 pkt.8 Pzp).

Dokonana w związku z powyższym, w trakcie kontroli NIK analiza wszystkich wydatków na leki poniesionych przez Areszt w 2010 r. w wysokości 972.316,38 zł, zakupionych dla funkcjonującej przy Areszcie Śledczym Apteki Okręgowej wykazała, że wydatki na leki dostarczane przez HURTAP S.A. wyniosły (wg zapłaconych faktur) 316.069,92 zł, i stanowiły 32,5 % omawianych wydatków ogółem. Pozostałe wydatki przypadły na zakup leków od dostawcy wybranego w przetargu nieograniczonym (624 360,94 zł, tj. 64,2%) oraz innych dostawców (31.885,52 zł tj.3,3 %).

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych - Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

W złożonym wyjaśnieniu Kierownik Apteki Okręgowej stwierdził, że dostawy leków z HURTAP S.A. odbywały się na podstawie telefonicznych zamówień i wynikały z indywidualnych potrzeb pacjentów – osób przebywających w zakładach karnych i aresztach - przez co każdy lek był traktowany jako odrębny przedmiot zamówienia, nie wymagający stosowania ustawy Pzp. Na te same przyczyny dokonywania zakupu leków w HURTAP S.A. poza trybem określonym powołaną ustawą, wskazał w wyjaśnieniu Dyrektor Aresztu.

W ocenie NIK, dokonywanie omówionych zakupów leków w HURTAP S.A. było nielegalne w świetle zasady gospodarowania środkami publicznymi określonej art. 44 ust. 4 ufp, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jednocześnie art. 139 ust. 2 ustawy Pzp wymagał zachowania pisemnej formy umowy.

Podane natomiast w powołanych wyjaśnieniach przyczyny odstąpienia od stosowania przepisów ustawy Pzp nie uwzględniały normy zawartej w art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, według której zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, dzielić zamówienia na części.

W ocenie NIK, dokonany zarządzeniem wewnętrznym<sup>5</sup>, akt powierzenia kierownikowi Apteki Okręgowej oraz innym funkcjonariuszom obowiązków w zakresie dysponowania środkami budżetowymi obciążającymi plan finansowy, nie spełniał wymogów art. 53 ust.2 powołanej ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi czynność ta powinna być potwierdzona w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazana w regulaminie organizacyjnym jednostki. W świetle powołanych przepisów, kierownik Apteki Okręgowej nie została zatem upoważniona, w sposób przewidziany prawem, do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Aresztu w zakresie przyjmowania zamówionych dostaw leków z HURTAP S.A.

Podkreślić również należy, że przedmiotowe zobowiązania były akceptowane przez Dyrektora Aresztu i Głównego Księgowego dopiero po ich zaciągnięciu (przez zatwierdzenie faktur do zapłaty), a nie na etapie uzgodnienia i akceptowania czynności powodujących powstanie zobowiązań, jak tego wymagał § 11 Regulaminu organizacyjnego Aresztu z dnia 9 sierpnia 2010 r.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Zarządzenie Nr 103/2010 Dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi z dnia 14 października 2010 r.

<sup>6</sup> Zarządzenie Nr 75/2010 Dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Aresztu Śledczego w Łodzi

5. NIK pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie środków europejskich w wysokości ogółem 82,9 tys. zł. Areszt spełnił wymagania dotyczące obsługi bankowej tych środków (poprzez wyodrębniony rachunek pomocniczy) oraz ich ewidencji księgowej (oddzielne konta).

Środki te celowo i w całości zostały przeznaczone na realizację „Cykl szkoleniowo – aktywizacyjny służący podniesieniu kwalifikacji zawodowych osób pozbawionych wolności oraz przygotowaniu ich do powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Podstawę realizacji projektu stanowiła umowa z 25 lipca 2008 r. pomiędzy CZSW (beneficjent) i Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (instytucja pośrednicząca II stopnia).

Kontrola wydatków ze środków europejskich na łączną kwotę 50.815 zł poniesionych na organizację 4 kursów dla 45 osób skazanych wykazała, że spełniały one wymogi wydatków kwalifikowalnych. Zamówienia na przeprowadzenie kursów zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, przy czym – w ocenie NIK – postępowania w tym zakresie nie były rzetelne. W przypadku kursu technologa robót wykończeniowych w budownictwie wzór formularza oferty nie uwzględniał materiałów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dalej zwanej SIWZ, procentowym wskaźnikiem, w rezultacie czego przyjęto ofertę Centrum Rozwoju i Integracji Społecznej Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, dalej CRiIS, bez wykazanych kosztów materiałowych. W dwóch postępowaniach dotyczących kursów w zakresie montażu okien nie odrzucono 2 nierzetelnych ofert (CRiIS), w których wykazane rodzajowo koszty nie bilansowały się z ceną ofert, a koszt materiałów nie odpowiadał ich udziałowi określonemu procentowym wskaźnikiem w SIWZ. Jedną z tych ofert stała się podstawą udzielenia zamówienia przez Areszt (CRIS). Nie odrzucono również dwóch podobnie wadliwych ofert, spośród 8 ofert złożonych w postępowaniu dotyczącym kursu komputerowego. Umowa zawarta z CRIS na przeprowadzenie kursu komputerowego nie była zgodna, co do kosztu materiałów, z ofertą i SIWZ.

6. Przeciętne zatrudnienie w Areszcie wzrosło z 304 funkcjonariuszy w 2009 r. do 309 w 2010 r. przy utrzymanym stanie zatrudnienia pracowników cywilnych na poziomie 7 osób. Towarzyszył temu spadek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przypadającego na jednego pełnozatrudnionego funkcjonariusza z 4 tys. zł. w 2009 r. do 3,9 tys. zł w 2010 r. oraz odpowiednio wzrost wynagrodzenia dla pracowników cywilnych z 3,2 tys. zł na 3,3 tys. zł.

7. Inwentaryzację składników aktywów i pasywów Aresztu przeprowadzono w terminach wynikających z art. 26 ust. 3 uor. Różnice inwentaryzacyjne nie wystąpiły, a inwentaryzacja została prawidłowo udokumentowana, uzgodniona i rozliczona.
8. Roczne sprawozdania budżetowe Rb-23; Rb-27 i Rb-28 oraz sprawozdania finansowe Rb-Z i Rb-N były zgodne z ewidencją księgową, jak również spełniały wymagania formalne. Według daty sporządzenia dotrzymany został termin złożenia sprawozdań. Areszt nie posiadał jednak potwierdzenia na terminowe złożenie tych sprawozdań do dysponenta II stopnia. Główny Księgowy w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że sprawozdania zostały dostarczone osobiście przez pracowników do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Łodzi jednak bez pokwitowania tej czynności.
9. Izba pozytywnie ocenia zakres udzielanej przez Areszt pomocy w ramach środków pochodzących z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej (dalej zwanego: FPP), stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>7</sup>. W 2010 r. Areszt wydatkował ogółem 100.903 zł (76,9% posiadanych środków). Jednocześnie NIK ocenia jako nierzetelny sposób przygotowania przez Areszt umów na szkolenia finansowane z FPP podnoszące kwalifikacje zawodowe osadzonych,. Umowy te zawierały błędy dotyczące określenia przedmiotu zamówienia oraz braki w określeniu osób upoważnionych do ich zawarcia.  
Uczestnikom kursów finansowanych z FPP jak również ze środków europejskich pomimo przeprowadzania egzaminów nie wydano stosownych zaświadczeń przewidzianych w § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki<sup>8</sup> (dalej rozporządzenie MEN). Egzaminy kończące kursy nie spełniały wymogu dotyczącego składu komisji egzaminacyjnych, określonego w § 7 rozporządzenia MEN. NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Aresztu zawartego w złożonych wyjaśnieniach, że egzaminy miały charakter wewnętrzny, ponieważ takiego trybu nie przewidują powołane przepisy.
10. W Areszcie Śledczym nie funkcjonował Fundusz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy.

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej z dnia 22 kwietnia 2005 r. (Dz. U. Nr 69 poz. 618)

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy, ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych. (Dz. U. Nr 31, poz. 216).

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

1. zgodności pomiędzy harmonogramem wydatków a składanymi zapotrzebowaniami na środki finansowe;
2. prawidłowego funkcjonowania komputerowego systemu finansowo-księgowego w zakresie nadawania dat operacjom księgowym zaewidencjonowanym w dzienniku;
3. księgowania operacji gospodarczych poprzez konto rozrachunkowe;
4. składania w jednostce nadrzędnej sprawozdań budżetowych w sposób udokumentowany;
5. udzielania zamówień na dostawę leków na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych;
6. dostosowania sposobu powierzenia funkcjonariuszom obowiązków w zakresie dysponowania środkami budżetowymi do wymogów art. 53 ufp oraz postanowień § 11 Regulaminu organizacyjnego Aresztu Śledczego,
7. rzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz rzetelnego przygotowywania umów w ramach zadań finansowanych z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej;
8. przestrzegania przepisów regulujących prowadzenie kursów zawodowych dla osadzonych;
9. podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania kwot odszkodowania wynikających z decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego z dnia 5 czerwca 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, 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 wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie oceny i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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