



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 04 kwietnia 2011 r.

**Pan
mjr Marek Sternik
Dyrektor Aresztu Śledczego
w Krasnymstawie**

LLU-4100-04-01/2011
P/10/013

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 Lublinie skontrolowała w Areszcie Śledczym w Krasnymstawie, zwanym dalej „AŚ” lub „Aresztem”, wykonanie planu finansowego w ramach budżetu państwa na 2010 r. w części 37-Sprawiedliwość.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie przez Areszt planu finansowego w ramach budżetu państwa na 2010 r. w części 37-Sprawiedliwość.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków z budżetu środków europejskich, w tym wydatkowanie środków w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z planowanym ich przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. Zastrzeżenia dotyczyły:

- stosowania systemu rachunkowości niespełniającego niektórych wymogów ustawy o rachunkowości,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- nieskuteczności mechanizmów kontroli zarządczej, powodującej zaliczenie niektórych zobowiązań do innych miesięcy obrotowych niż wskazywały na to daty operacji gospodarczych,
- nieprawidłowości w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

1. Realizacja dochodów budżetowych przebiegała prawidłowo. W 2010 r. Areszt uzyskał dochody w kwocie 1,46 tys. zł, stanowiącej 154% planu (0,95 tys. zł). Badanie 100% przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych wykazało, że zostały one ustalone w prawidłowej wysokości i były na bieżąco regulowane. Pobrane dochody odprowadzono do budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa². Należności na koniec 2010 r. zostały ustalone w prawidłowej wysokości, a zaległości nie występowały. W 2010 r. w Areszcie nie podejmowano decyzji w sprawie umorzenia lub udzielenia ulg w spłacie należności. Nie doszło też do przedawnienia należności budżetowych.

2. NIK pozytywnie ocenia realizację przez AŚ wydatków budżetowych. Plan finansowy Aresztu na 2010 r. określał limit wydatków w wysokości 7.122,3 tys. zł. W ciągu roku plan był 17 razy zmieniany, w tym pięć razy w grudniu 2010 r. Zmiany uzasadniane były głównie potrzebą „dostosowania planu do rzeczywistych potrzeb” jednostki oraz bilansowaniem limitu wydatków na szczeblu Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Lublinie. Ponadto jedna ze zmian dotyczyła ustalenia planu wydatków majątkowych (160 tys. zł w § 6050), a jedna zwiększenia (o 6,9 tys. zł) planu wydatków w § 4309 ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83, poz. 8). Plan finansowy AŚ nie był zwiększany z innych rezerw celowych oraz z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wszystkie zmiany w planie finansowym AŚ zostały dokonane na podstawie decyzji budżetowych dyrektora okręgowego Służby Więziennej (dysponenta II stopnia).

Po zmianach plan wydatków na 2010 r. wynosił 7.553 tys. zł i taką kwotę AŚ otrzymał z budżetu państwa. W ciągu roku środki wpływały w kwotach zgodnych z zapotrzebowanymi, co pozwoliło na terminowe opłacenie wszystkich zobowiązań. Z wymienionej kwoty 7.549,5 tys. zł Areszt wykorzystał na sfinansowanie wydatków 2010 r., a 3,5 tys. zł zwrócił do jednostki nadrzędnej, z zachowaniem terminu określonego w § 14 ust. 3 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. Zrealizowane w 2010 r. wydatki stanowiły 100% planu po zmianach i 106% wykonanych w 2009 r. Wydatki były

² Dz. U. Nr 116 poz. 784 ze zm.

celowe i służyły finansowaniu zadań związanych z funkcjonowaniem AŚ. Na wydatki bieżące wykorzystano 7.081,7 tys. zł (93,8%, w tym 66,8% na wynagrodzenia i uposażenia z pochodnymi), na świadczenia na rzecz osób fizycznych 307,8 tys. zł (4,1%), a na wydatki majątkowe 160 tys. zł (2,1%). Wydatki zrealizowano w granicach kwot określonych w planie finansowym, w sposób celowy i oszczędny, stosownie do wymogów art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Niepełne wykonanie planu po zmianach dotyczyło wyłącznie wydatków w § 4309. Wykonano wydatki ogółem na sumę 6,9 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu według ustawy budżetowej (7 tys. zł) i 66,5% planu po zmianach (10,4 tys. zł). Było to spowodowane późnym (28.12.2010 r.) zwiększeniem o 6,9 tys. zł planu wydatków z rezerwy celowej budżetu państwa na współfinansowanie projektu systemowego realizowanego z budżetu środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). Środki z rezerwy przyznane zostały na współfinansowanie dwóch kursów dla osadzonych, jednak z uwagi na późne (12.11.2010 r.) zapewnienie ich przyznania, za zgodą jednostki nadrzędnej, zmieniono tematykę i czasokres kursów. W konsekwencji wykonano mniej czasochłonne i tańsze zadanie. Na jego sfinansowanie ze środków rezerwy celowej wykorzystano 3,4 tys. zł, a pozostałe 3,5 tys. zł w okresie przejściowym zwrócono do jednostki nadrzędnej.

W całości i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 160 tys. zł środków przyznaczonych na wydatki majątkowe (§ 6050), związane z przebudową systemu technicznych zabezpieczeń ochronnych Aresztu. Założonym i uzyskanym efektem przebudowy zabezpieczeń fizycznych i rozbudowy systemu monitoringu telewizyjnego było zlikwidowanie trzech uzbrojonych posterunków zewnętrznych, skutkujące pozyskaniem (uwolnieniem) do innych zadań 11 etatów funkcjonariuszy Służby Więziennej (SW).

3. Badanie 15 (100%) przeprowadzonych w 2010 r. postępowań o udzielenie zamówień publicznych wykazało, że zamówienia udzielono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej „Pzp”). Czternaście z przeprowadzonych postępowań zakończono zawarciem umów na dostawy (8), usługi (4) i roboty budowlane (3) na kwotę brutto ponad 807 tys. zł, a jedno (na dostawy) unieważniono, mimo braku przesłanek określonych w art. 93 ust. 1 i 1a Pzp.

Unieważnienie pierwszego przetargu na sukcesywne dostawy chleba nastąpiło z powodu uchylenia się wybranego wykonawcy od zawarcia umowy. Decyzję tę podjęto – w ocenie NIK – zbyt pośpiesznie, bez uprzedniego wyczerpania możliwości przewidzianej

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

przepisem art. 94 ust. 3 Pzp, tj. wyboru najkorzystniejszej oferty spośród trzech pozostałych złożonych ofert. Jednocześnie na stronie internetowej SW i tablicy ogłoszeń AŚ zamieszczono niezgodne ze stanem faktycznym uzasadnienie, że powodem unieważnienia postępowania była *zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć*. W rzeczywistości jednostka w dalszym ciągu była zainteresowana dostawami chleba, gdyż uchylając ww. postępowanie dyrektor AŚ wyraził zgodę na wszczęcie kolejnego.

Uchybieniem formalnym stwierdzonym w czterech postępowaniach był brak w zamieszczonych na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej ogłoszeniach informacji o przewidywanych zamówieniach uzupełniających na dostawy. Było to niezgodne z art. 41 pkt 15 Pzp.

4. Pozytywnie z zastrzeżeniami NIK ocenia system rachunkowości i mechanizmy kontroli zarządczej AŚ. Opracowane i wdrożone w Areszcie procedury uwzględniały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych ujętych w rozdziale II pkt 14 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵. Przyjęte zasady (polityka) rachunkowości spełniały wymogi ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ (dalej „uor”) i rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa⁷.

Zastrzeżenia dotyczyły niepełnej skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej oraz ograniczeń technicznych stosowanego w Areszcie programu finansowo-księgowego. W szczególności stwierdzono, że:

- wystąpiły przypadki zaliczenia do niewłaściwych miesięcy zdarzeń gospodarczych wynikających z dowodów, które do Aresztu wpłynęły w terminach umożliwiających zarachowanie ich do właściwych okresów. W ocenie NIK było to m.in. wynikiem nieokreślenia w polityce rachunkowości granicznego terminu księgowania dowodów zewnętrznych obcych do właściwych okresów sprawozdawczych. Zapisy w tym zakresie do polityki rachunkowości wprowadzono dopiero w związku z kontrolą NIK;

⁵ komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. - Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁷ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. Nr 128, poz. 861.

- wydruki komputerowe ksiąg były sumowane tylko na ostatniej stronie, co było niezgodne z art. 13 ust. 5 uor, wymagającym sumowania obrotów na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym. Było to wynikiem niedostosowania programu informatycznego „System finansowo-księgowy ZIPEN” do obowiązujących wymogów.

W ocenie NIK istotnym mankamentem użytkowanego w Areszcie programu finansowo-księgowego były też: brak widocznych dla użytkownika dat zatwierdzenia zapisów księgowych, dat zamykania poszczególnych miesięcy i lat obrotowych oraz nieoznaczanie generowanych wydruków zestawień obrotów i sald atrybutami informującymi o statusie prezentowanych w nich danych (z dowodów zarejestrowanych, czy zaksięgowanych; z okresu otwartego, czy zamkniętego).

Formalną poprawność dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych NIK opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami, rzetelność zapisów księgowych znajdujących odzwierciedlenie w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych – negatywnie, a rzetelność zapisów księgowych znajdujących odzwierciedlenie w rocznych sprawozdaniach budżetowych - pozytywnie.

Powyższe opinie uzasadniają wyniki badania próby 203 dowodów zakupu i odpowiadających im zapisów księgowych na sumę 737,5 tys. zł, w tym 34 na kwotę 220,2 tys. zł dobranych celowo (m.in. na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg) i 169 na kwotę 517,3 tys. zł wylosowanych metodą monetarną. Wyniki badania próby ekstrapolowano metodami statystycznymi na całą populację podlegającą ocenie, obejmującą 100% pozapłacowych wydatków Aresztu.

W zakresie poprawności formalnej (zgodności) dowodów/zapisów księgowych badanie wykazało:

- w jednym przypadku powtórzenie numeru identyfikacyjnego takiej samej faktury za gaz na kwotę 5,6 tys. zł, lecz odnoszącej się do wcześniejszego okresu, co sugerowało dwukrotne zaksięgowanie tej samej operacji gospodarczej,
- w sześciu przypadkach wykazanie w ewidencji księgowej niezgodnych ze stanem faktycznym dat dowodu, operacji gospodarczej lub zapisu - na sumę 9,6 tys. zł.

Błędy w tym zakresie wynikały z pomyłek technika działu finansowego wprowadzającego dane do systemu komputerowego, a w przypadku dat zapisu - również z awarii komputera, powodującej samoistną zmianę daty systemowej. Powyższe niezgodności uchybiały zasadzie bezbłędnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ust. 1 i 3 uor.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości o charakterze systematycznym, polegające na pominięciu przez głównego księgowego w dekretacji wszystkich dowodów wskazania

miesiąca, do którego zdarzenia gospodarcze należało zaliczyć, co uchybiało przepisom art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

W zakresie rzetelności zapisów księgowych mających wpływ na sprawozdawczość budżetową (badanie wiarygodności) stwierdzone nieprawidłowości polegały na zaksięgowaniu do niewłaściwych miesięcy 12 faktur zewnętrznych obcych na kwotę 52,4 tys. zł, mimo iż do AŚ wpłynęły w terminach umożliwiającym zarachowanie ich do właściwych okresów. W trzech przypadkach na kwotę 14,9 tys. zł dotyczyło to faktur wystawionych na poczet planowanego zużycia gazu ziemnego w przyszłych okresach obrachunkowych. W ocenie NIK zaliczenie tych faktur do wcześniejszych miesięcy pozostawało w ścisłym związku z ww. brakami w zakresie dekretacji.

Inwentaryzację aktywów i pasywów AŚ według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. przeprowadzono w terminie i zakresie wymaganym w art. 26 uor. Różnic inwentaryzacyjnych nie stwierdzono.

5. NIK pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy oraz kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z. Zostały one sporządzone terminowo i rzetelnie prezentowały dane wynikające z ewidencji księgowej AŚ.

6. Przeciętne zatrudnienie w Areszcie w 2010 r. wyniosło 129 osób i było o dwie osoby (o 1,6%) wyższe niż w 2009 r., przy czym w grupie 01 - nieobjętej mnożnikowym systemem wynagrodzeń nie zmieniło się, w grupie osadzonych wzrosło o jedną osobę (o 3,3%), podobnie jak w grupie 10 - żołnierze i funkcjonariusze (tj. o 1,1%). Stan zatrudnienia na 31.12.2010 r. odpowiadał liczbie przyznanym limitów. Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia zrealizowano w wysokości 4.974,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 3.231 zł i było o 1,1% niższe niż w roku poprzednim.

7. Realizacja wydatków z budżetu środków europejskich przebiegała zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi Dyrektora Generalnego SW. Z budżetu tego wydatkowano 73,3 tys. zł, co stanowiło 101,7% planu pierwotnego i 78,8% planu o zmianach (93 tys. zł). Otrzymane środki wykorzystano na opłacenie 85% wydatków kwalifikowalnych związanych z realizacją w 2010 r. projektu systemowego pt. „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. Środki te AŚ otrzymał w terminach i kwotach zgodnych z zapotrzebowaniami zgłoszonymi do jednostki

nadrzędnej za pośrednictwem portalu komunikacyjnego „BGK-ZLECENIA”. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane terminowo.

Podobnie jak w przypadku finansowania ww. projektu ze środków krajowych, niepełne wykonanie planu wynikało z późnego (28.12.2010 r.) zwiększenia o 39,1 tys. zł planu wydatków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (cz. 83, poz. 98). Środki te przyznane zostały w § 4307 na współfinansowanie dwóch kursów dla osadzonych. Wobec późnego (12.11.2010 r.) otrzymania zapewnienia o przyznaniu środków, za zgodą jednostki nadrzędnej zmieniono tematykę i skrócono czas planowanych kursów. W rezultacie dwa kursy (50% ogółu) wykonano szybciej i taniej niż pierwotnie zakładano. Ze środków rezerwy celowej opłacono wydatki na sumę 19,4 tys. zł. O pozostałą kwotę środków z rezerwy celowej (19,7 tys. zł) AŚ nie występował i jej nie otrzymał.

Roczne sprawozdanie Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, AŚ sporządził w sposób zgodny z zaleceniami Dyrektora Generalnego SW. Dane prezentowane w sprawozdaniu i informacji dodatkowej były zgodne z ewidencją księgową wyodrębnioną dla budżetu środków europejskich.

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

1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wskazanych braków i mankamentów użytkowanego systemu finansowo-księgowego.
2. Poprawne dekretowanie dowodów księgowych poprzez wskazywanie miesiąca, do którego należy zaksięgować wynikające z nich operacje gospodarcze.
3. Podejmowanie decyzji w sprawie ewentualnego unieważniania postępowań o zamówienia publiczne wyłącznie w przypadkach określonych w Pzp oraz rzetelne ich uzasadnianie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, albo 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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.