



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.001.13.2020

ppłk Krzysztof Kulczycki - Dyrektor Zakładu  
Karnego w Rzeszowie

Zakład Karny w Rzeszowie  
ul. Załęska 76, 35-959 Rzeszów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 Sprawiedliwość

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana              | Zakład Karny w Rzeszowie, ul. Załęska 76, 35-959 Rzeszów <sup>1</sup> .  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | ppłk Krzysztof Kulczycki, Dyrektor Zakładu Karnego w Rzeszowie od dnia 1 marca 2020 r.<br>Poprzednio, tj. od dnia 27 marca 2013 r. Dyrektorem Zakładu był płk Robert Kogut.<br>(akta kontroli str. 3, 550-551) |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Rzeszowie  |
| Kontroler                           | Sławomir Kochman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/14/2020 z dnia 14 stycznia 2020 r.<br>(akta kontroli str. 1-2)   |

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Zakładu Karnego w Rzeszowie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz dokonano kontroli stanu należności.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej dochodów budżetowych i kontroli stanu należności,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa<sup>3</sup> i stanu zobowiązań,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

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

<sup>1</sup> zwany dalej „Zakładem”

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK.

<sup>3</sup> w analizie nie uwzględniono wydatków, zrealizowanych w 2019 r. i w latach poprzednich na podstawie zamówień, udzielonych w trybie określonym w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zwana dalej „upzp”

### III. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Zakładu Karnego w Rzeszowie na 2019 r<sup>5</sup>.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 4,54% zrealizowanych przez Zakład wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>6</sup> i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W zakresie analizy porównawczej dochodów budżetowych i kontroli stanu należności nie stwierdzono nieprawidłowości.

Sprawozdania budżetowe Zakładu zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>7</sup> oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>8</sup>, a także rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>9</sup>. Podstawą do sporządzenia sprawozdań były dane wynikające z ewidencji księgowej, a przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości ich sporządzenia.

### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

#### 1. Dochody budżetowe

#### Opis stanu faktycznego

Wykonanie dochodów budżetowych ogółem Zakładu w 2019 roku w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75512 *Więziennictwo* wyniosło 77,46 tys. zł.

Najwyższe dochody uzyskano w § 0970<sup>11</sup> w kwocie 36,33 tys. zł (46,90 % ogółu).

Pozostałe dochody zostały osiągnięte w następujących wysokościach:

- w § 0750<sup>12</sup> – 17,23 tys. zł (22,24 %),
- w § 0940<sup>13</sup> – 15,56 tys. zł (20,09 %),
- w § 0830<sup>14</sup> – 8,27 tys. zł (10,67 %),
- w §§ 0870<sup>15</sup> i 0920<sup>16</sup> – w łącznej kwocie 73,75 zł (0,10 %)

Dochody uzyskane w § 0920 oraz w § 0940 były dochodami nieplanowanymi.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> ocena wykonania wydatków budżetu państwa w 2019 r. nie obejmuje wydatków dokonanych w następstwie zamówień publicznych udzielonych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp, z uwagi na realizację przez NIK kontroli doraźnej w tym zakresie

<sup>6</sup> ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), zwana dalej ustawą „o finansach publicznych”

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i 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).

<sup>9</sup> 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.).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Wpływy z różnych dochodów

<sup>12</sup> Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych

<sup>13</sup> Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych

<sup>14</sup> Wpływy z usług

<sup>15</sup> Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych

<sup>16</sup> Wpływy z pozostałych odsetek

Wykonanie dochodów w 2019 r. w odniesieniu do planu wyniosło 48,72 %. Realizacja dochodów w wysokości niższej/wyższej niż planowano wystąpiła:

- w § 0750 (plan – 136 tys. zł, wykonanie – 17,23 tys. zł) – niższe wykonanie spowodowane było odstąpieniem od podpisania docelowych umów dzierżawy hali produkcyjnej i magazynowej przez kontrahenta, który zawarł uprzednio stosowne umowy przedwstępne,

- w § 0870 (plan 2 tys. zł, wykonanie – 0,07 tys. zł) – niższe wykonanie dochodów wynikało ze zmiany kwalifikacji sprzedaży złomu i makulatury do § 0970, w wyniku tej zmiany nastąpił spadek dochodów w § 0870 i jednocześnie wzrost wykonania dochodów w § 0970, wzrost wykonania dochodów w § 0970 wynikał również ze zwiększonych wpływów z tytułu obciążenia funkcjonariuszy przy zwolnieniu ze Służby Więziennej za składniki sortów mundurowych, zwrot kosztów delegacji służbowych oraz kosztów pobytów na szkoleniach,

- w § 0830 (plan 1 tys. zł, wykonanie – 8,27 tys. zł) – wyższe wykonanie dochodów niż planowano wynikało z uzyskania większych dochodów z tytułu najmu pokoi gościnnych.

Wykonanie dochodów w 2019 r. w odniesieniu do wykonania dochodów roku poprzedniego (w 2018 r. – 83,26 tys. zł) wyniosło 93,03 %. Spowodowane to było mniejszymi wpływami w 2019 r. dochodów w § 0940 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*. W 2018 r. Zakład odnotował jednorazową wpłatę kwoty 14,6 tys. zł przez funkcjonariusza Służby Więziennej z tytułu zwrotu pomocy mieszkaniowej<sup>17</sup> (w 2018 r. dochody w § 0940 wyniosły 25,97 tys. zł, zaś w 2019 r. 15,56 tys. zł).

(akta kontroli str. 4-76)

Należności pozostałe do zapłaty w Zakładzie na koniec 2019 r. wyniosły ogółem 351,28 tys. zł (całość stanowiły zaległości netto). Wystąpiły one w następujących paragrafach: w § 0750 w kwocie 3,64 tys. zł, w § 0920 w kwocie 49,7 tys. zł, w § 0940 w kwocie 71,63 tys. zł, w § 0970 w kwocie 226,31 tys. zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2019 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 137,97 % (z 147,61 tys. zł w 2018 r. do 351,28 tys. zł w 2019 r.). Spowodowane to było wzrostem należności w § 0920 i § 0970, tj. odpowiednio o 14,91 % i 825,22 %.

W § 0920 należności wzrosły z 43,25 tys. zł do 49,7 tys. zł z powodu naliczenia ustawowych odsetek od należności ujętych w księgach rachunkowych Zakładu.

Wzrost należności w § 0970 z 24,46 tys. zł do 226,31 tys. zł wynikał z naliczenia dwóch kar umownych w łącznej kwocie 200 tys. zł podmiotowi, który podpisał umowę przedwstępną i następnie odmówił podpisania umowy dzierżawy hali produkcyjnej i magazynowej. W Zakładzie nie stwierdzono należności, które uległy przedawnieniu. Kontrolę terminowości zapłaty należności prowadził na bieżąco Dział Finansowy Zakładu w oparciu o ewidencję księgową, w tym podczas sporządzania miesięcznych, kwartalnych i rocznych sprawozdań budżetowych.

Zakład nie posiada w swojej strukturze organizacyjnej wyodrębnionej komórki windykacyjnej, nie prowadzi również ewidencji pomocniczej należności. Monitorowanie procesu windykacji odbywa się (co miesiąc i co kwartał) podczas naliczania odsetek ustawowych od należności nieuregulowanych ujętych w księgach rachunkowych. W systemie kontroli zarządczej nie zidentyfikowano ryzyk związanych z procesem windykacji należności Skarbu Państwa. W 2019 r. w Zakładzie nie przeprowadzono udokumentowanej kontroli wewnętrznej dotyczącej windykacji należności.

(akta kontroli str. 77-83)

<sup>17</sup> pomoc mieszkaniowa dla funkcjonariuszy SW wypłacana jest na podstawie art. 178 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1427 ze zm.)

Analiza 20 zaległości<sup>18</sup> na łączną kwotę 313.739,52 zł z §§ 0750, 0940, 0970 (89,3 % ogółu zaległości) wykazała, że jedna zaległość powstała w 1996 r., dwie w 2008 r., pięć w 2011 r., jedna w 2013 r., jedna w 2014 r., dwie w 2015 r., jedna w 2016 r., dwie w 2018 r., pięć w 2019 r.

Spośród 20 analizowanych zaległości, osiem dotyczyło obciążenia osadzonych kosztami leczenia za dokonane samouszkodzenia ciała<sup>19</sup>. Podstawą do egzekucji tych należności (łącznie: 13.945,55 zł) były postanowienia Sądu Okręgowego w Rzeszowie/Radomiu wydane w latach 2010-2018 (jedno w 2010 r., cztery w 2011 r., dwa w 2015 r., jedno w 2018 r.). W aktach tych spraw zgromadzono: wezwania do zapłaty skierowane do dłużnika, zobowiązania dłużnika do dobrowolnej zapłaty należności, postanowienia Sądu o obciążeniu osadzonego kosztami (w czterech przypadkach dodatkowo były również postanowienia Sądu Apelacyjnego o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia), korespondencja wewnętrzna z innymi zakładami karnymi lub aresztami śledczymi dotycząca pobytu osadzonego w tych placówkach (w trzech sprawach). Zaległości te nie zostały skierowane do egzekucji komorniczej. Zakład nie podejmował wobec ww. dłużników żadnych innych działań egzekucyjnych.

Kolejne analizowane zaległości wynikały z nieuregulowania czynszu i opłat za media (energia elektryczna, gaz, woda), braku zwrotu pomocy mieszkaniowej przez funkcjonariusza Służby Więziennej<sup>20</sup>, zasądzonych wyrokiem sądowym kosztów procesu oraz za niedostarczenie kotłów parowych (łącznie pięć zaległości na kwotę 183.025,17 zł, powstałych w 1996, 2008, 2013 i 2018 roku).

Ostatnie działania wobec tych dłużników podejmowane były:

- w 2016 r. (dwie zaległości z 2008 r., jedna z 2013 r.),
- w 2017 r. (jedna zaległość z 1996 r.),
- w 2018 r. (jedna zaległość z 2018 r.).

Wobec najstarszej zaległości, która powstała w 1996 r., ostatnie działania podejmowane były w 2017 r., a następnie w dniu 20 stycznia 2020 r., kiedy to złożono do komornika sądowego wniosek o ponowną egzekucję.

Egzekucja komornicza wobec ww. pięciu dłużników była nieskuteczna i nie doprowadziła do wyegzekwowania żadnych zaległości.

Spośród 20 zaległości, cztery dotyczyło szkód w mieniu Zakładu wyrządzonych przez osadzonych na łączną kwotę 241,36 zł. Zaległości te powstały w 2015 r. (jedna zaległość) oraz w 2019 r. (trzy zaległości). Wobec dłużników tych nie podejmowano żadnych działań egzekucyjnych. Zakład nie kierował tych zaległości do egzekucji komorniczej.

W przypadku pozostałych trzech zaległości (powstałych odpowiednio w 2014, 2018 i 2019 roku, łącznie: 116.527,44 zł) – wynikających z: nieuregulowanego rachunku za prowadzenie stołówki i kantyny dla osadzonych, należności za pracę skazanych oraz kary umownej z tytułu braku zawarcia umowy przyrzeczonej - wobec dłużników podejmowane były działania (w tym także w 2019 r.).

W przypadku zaległości dotyczącej nieuregulowanego rachunku za prowadzenie stołówki i kantyny dla osadzonych na wniosek Zakładu skierowany do Sądu Rejonowego w Rzeszowie z 2016 r. o nadanie klauzuli wykonalności dłużnik złożył zażalenie<sup>21</sup>. Zakład w 2019 r. skierował do Sądu Rejonowego w Rzeszowie wniosek o zmianę pełnomocnika.

<sup>18</sup> dobranych w sposób celowy spośród największych kwotowo należności, z uwzględnieniem okresu ich powstania

<sup>19</sup> dłużnicy nie uregulowali tych kosztów dobrowolnie - według stanu na dzień 4.02.2020 r. dwóch dłużników przebywa w innych zakładach karnych, zaś 6 byłych osadzonych aktualnie przebywa na wolności,

<sup>20</sup> dalej „SW”

<sup>21</sup> Sąd Rejonowy w Rzeszowie wydawał w tej sprawie postanowienia z dnia 21.12.2017 r., 28.06.2018 r., 30.10.2018 r.

W przypadku zaległości dotyczącej należności za pracę skazanych Sąd Rejonowy w Tarnobrzegu postanowieniem z dnia 13 sierpnia 2019 r. przywrócił pozwanemu termin do wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty. Ponadto Sąd Rejonowy w Tarnobrzegu postanowieniem z dnia 23 września 2019 r. stwierdził swoją niewłaściwość miejscową i przekazał sprawę do rozpoznania Sądu Rejonowego w Sandomierzu, który wyznaczył termin posiedzenia na dzień 23 marca 2020 r. W przypadku zaległości dotyczącej kary umownej z tytułu braku zawarcia umowy przyrzeczonej (zaległość z grudnia 2019 r.) - w grudniu 2019 r. i w styczniu 2020 r. Zakład wezwał dłużnika do zapłaty kary umownej, zaś w dniu 27 stycznia 2020 r. sprawę skierował do Prokuraturii Generalnej.

(akta kontroli str. 84-160)

Zdaniem Najwyższej Izby, Kontroli Zakład powinien podejmować systematyczne działania w zakresie pozyskiwania bieżącej wiedzy o stanie prowadzonej egzekucji wobec dłużników, w tym monitorować działania egzekucyjne prowadzone przez komorników sądowych, celem zwiększenia skuteczności windykacji należności budżetowych.

Zastępca Dyrektora Zakładu mjr Jacek Paśko wyjaśnił, że w Zakładzie nie ma wewnętrznych uregulowań dotyczących procedury windykacji należności, dlatego też nie określono, jaki może być maksymalny okres braku działań windykacyjnych. To z kolei powodowało, iż w niektórych przypadkach przerwy w czynnościach egzekucyjnych były dłuższe niż dwa lata.

Zastępca Dyrektora Zakładu wyjaśnił również, że należności za samouszkodzenia i szkody w mieniu dotyczyły w przeważającej części osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności w oddziale terapeutycznym przeznaczonym dla osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi. Powodem nieskuteczności egzekucji wobec tych osób był brak środków finansowych na ich koncie oraz przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot wyższych od kosztów dochodzenia i egzekucji zaległości.

Zastępca Dyrektora Zakładu wyjaśnił ponadto, że w przypadku dwóch zaległości dotyczących zlikwidowanego Aresztu Śledczego w Sanoku – *nie podejmowano działań ze względu na brak pełnomocnictwa do realizacji należności zlikwidowanego aresztu<sup>22</sup>. Zakład we wrześniu 2019 r. zwrócił się w tej sprawie do radcy prawnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie mającego pełnomocnictwo do reprezentowania Ministra Sprawiedliwości o udzielenie pełnomocnictwa substytucyjnego do podjęcia dalszych działań wobec tych dłużników, jednakże pełnomocnictwo takie nie zostało udzielone. Wobec pozostałych dłużników nie podejmowano działań ze względu na nikłe widoki na skuteczność egzekucji.*

(akta kontroli str. 183-195)

W Zakładzie nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Nie było również przypadków umarzania lub odraczania spłaty należności.

W 2019 r. Dyrektor Zakładu wydał dwie decyzje o rozłożeniu na raty należności w łącznej kwocie 1.350 zł. Należności te wynikały z wyroku sądowego z dnia 8 lipca 2019 r., zasądzonego przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie, w związku z powództwem dwóch funkcjonariuszek SW o wypłacenie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Sąd Rejonowy w Rzeszowie oddalił powództwo i zasądził na rzecz pozwanego (Zakładu Karnego w Rzeszowie) zwrot kwoty 675 zł od każdej osoby

<sup>22</sup> zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie zniesienia Aresztu Śledczego w Sanoku należności i zobowiązania likwidowanego Aresztu z dniem 31 marca 2018 r. przejmują Minister Sprawiedliwości, zaś dokumentacja finansowo-księgową oraz dokumentacja dotycząca spraw pracowniczych i funkcjonariuszy, w zakresie niepodlegającym archiwizacji, zostaje przejęta przez dyrektora Zakładu Karnego w Rzeszowie.

tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Funkcjonariuszki SW w dniu 9 października 2019 r. zwróciły się z wnioskiem o umorzenie ww. należności.

Dyrektor Zakładu odmówił umorzenia należności, uzasadniając, iż w tym przypadku nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 57 ustawy o *finansach publicznych*. Dyrektor Zakładu „powołując się na względy społeczne” rozłożył ww. należności dla każdej z funkcjonariuszek na dwie raty. Należności te zostały wpłacone w 2019 r. w terminach przewidzianych w decyzji Dyrektora Zakładu (pierwsza rata w kwocie 340 zł płatna do 15.11.2019 r., druga rata w kwocie 335 zł płatna do 13.12.2019 r.). Wpłaty należności zostały zaksięgowane w momencie wpłaty na rachunek bankowy, zastosowano podwójny dekret na kontach 130 *Rachunek bieżący jednostki budżetowej/221 Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz 221/760 *Pozostałe przychody operacyjne*.

Zastępca Dyrektora Zakładu Karnego w Rzeszowie mjr Jacek Paško wyjaśnił, że należności te nie były księgowane w wyroku sądowym z uwagi na fakt, iż terminy płatności należności głównej zostały rozłożone na raty do końca 2019 r.

W Zakładzie nie opracowano procedur umarzania, odraczania lub rozkładania należności pieniężnych na raty.

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Zastępcę Dyrektora Zakładu Karnego w Rzeszowie mjr Jacka Paško w ww. sprawach stosowane są przepisy ustawowe, określone w ustawie o *finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 161-182)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie analizy porównawczej dochodów budżetowych i kontroli stanu należności Zakładu ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. w zakresie dochodów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie na niewystarczające zainteresowanie Zakładu stanem, stopniem i efektami prowadzonej przez komorników sądowych egzekucji. Zdaniem NIK zasadnym byłoby określenie form i sposobu monitorowania zaległości, celem poprawy skuteczności ich egzekwowania.

OBSZAR

## 2. Wydatki

### Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Wykonanie wydatków Zakładu w 2019 r. w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75512 *Więziennictwo* wyniosło ogółem 49.262 tys. zł.

W Zakładzie w 2019 r. oraz w roku poprzednim nie realizowano wydatków pochodzących z budżetu środków europejskich.

Wydatki Zakładu w 2019 r. stanowiły 106,95% wydatków określonych w ustawie budżetowej oraz 99,98% wydatków planu po zmianach.

Wydatki w 2019 r. były niższe o 3.465,06 tys. zł (o 6,57%) od wykonania w roku poprzednim.

Spowodowane to było głównie niższym wykonaniem wydatków w 2019 r., względem roku poprzedniego w § 6050<sup>23</sup> (wykonanie wydatków w tym paragrafie w 2019 r. wyniosło 600 tys. zł, podczas gdy w roku poprzednim wyniosło 10.827 tys. zł).

<sup>23</sup> Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych

Niższe wykonanie wydatków w 2019 r. względem roku poprzedniego stwierdzono również w §§: 4170<sup>24</sup>, 4210<sup>25</sup>, 4260<sup>26</sup>, 4270<sup>27</sup>, 4280<sup>28</sup>, 4300<sup>29</sup>, 4420<sup>30</sup>, 4610<sup>31</sup>. Łącznie wydatki w ww. paragrafach wyniosły 6.179 tys. zł i stanowiły 12,54% ogółu poniesionych wydatków w 2019 r.

Wykonanie wydatków w § 6050 na niższym poziomie wynikało z mniejszej skali inwestycji realizowanych w 2019 r. w stosunku do roku poprzedniego.

W 2018 r. w § 6050 wydatkowano 10.827 tys. zł na budowę hali stolarsko-tapicerskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz na przebudowę części pomieszczeń Zakładu na Aptekę Okręgową. Niższe wykonanie wydatków w 2019 r. w pozostałych ww. paragrafach wynikało m.in. z rodzaju i skali zrealizowanych remontów, bieżącej konserwacji i napraw (wynikających z potrzeb Zakładu), niższych wydatków z tytułu zakupu energii.

Wykonanie wydatków w kwocie niższej od kwot planowanych w wysokości poniżej 50% wystąpiło w § 4120<sup>32</sup> (na poziomie 35,38% planu). Spowodowane to było brakiem wypracowania w 2019 r. przez skazanych minimalnego wynagrodzenia, podlegającego oskładkowaniu na Fundusz Pracy.

(akta kontroli str. 196-253)

Zrealizowane w 2019 r. wydatki według grup ekonomicznych wynosiły:

- w świadczeniach na rzecz osób fizycznych w §§ od 3020 do 4180 w kwocie 38.143,9 tys. zł (77,44% ogółu wydatków),
- w wydatkach bieżących w §§ od 4210 do 4890 w kwocie 10.085,2 tys. zł (20,47% ogółu wydatków),
- w wydatkach majątkowych w § 6050 i § 6060 w kwocie 1.032,4 tys. zł (2,09% ogółu wydatków).

Struktura wydatków w roku poprzednim odbiegała od struktury roku 2019 i wynosiła odpowiednio: w świadczeniach na rzecz osób fizycznych – 59,98% ogółu wydatków, w wydatkach bieżących – 19,32% ogółu wydatków, w wydatkach majątkowych – 20,70% ogółu wydatków.

Wykonanie wydatków według grup ekonomicznych w 2019 r. w odniesieniu do planu wyniosło odpowiednio: 100,68%, 125,55% i 716,94%, natomiast do planu po zmianach odpowiednio: 99,98%, 99,98%, 100%.

Wykonanie wydatków w 2019 r. w ww. grupach, w stosunku do wykonania roku poprzedniego wyniosło: w świadczeniach na rzecz osób fizycznych 120,60%, w grupie wydatków bieżących 99,03%, w grupie wydatków majątkowych 9,46%.

Zmiana struktury wydatków w 2019 r. względem roku poprzedniego w grupie wydatków na rzecz osób fizycznych (wzrost z 59,98% w 2018 r. do 77,44% w 2019 r.) spowodowana była głównie wzrostem wydatków w 2019 r. na zakupy umundurowania dla nowo zatrudnionych pracowników, wzrostem liczby funkcjonariuszy mianowanych do służby stałej (co wiązało się z większą ilością wypłat zasiłków na zagospodarowanie oraz dopłat do wypoczynku), wzrostem uposażeń pracowników cywilnych, wzrostem wynagrodzeń funkcjonariuszy SW od 1 stycznia 2019 r. (co wpłynęło również na wzrost wynagrodzenia rocznego, a także wyższymi składkami na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy), realizacją zaległych awansów na stanowiskach służbowych i regulacją dodatków służbowych,

<sup>24</sup> Wynagrodzenia roczne

<sup>25</sup> Zakup materiałów i wyposażenia

<sup>26</sup> Zakup energii

<sup>27</sup> Zakup usług remontowych

<sup>28</sup> Zakup usług zdrowotnych

<sup>29</sup> Zakup usług pozostałych

<sup>30</sup> Podróże służbowe zagraniczne

<sup>31</sup> Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego

<sup>32</sup> Składki na Fundusz Pracy

większą ilością funkcjonariuszy zwalnianych z pracy (co wiązało się z wypłatą świadczeń pobieranych przez funkcjonariuszy przez rok po zwolnieniu z pracy oraz większymi wydatkami na odprawy i ekwiwalenty), większymi wydatkami związanymi z koniecznością zawarcia dodatkowych umów na konsultacje w zakresie medycyny pracy dla osadzonych. Wszystkie należne świadczenia zostały wypłacone, a zaplanowane w budżecie wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane zgodnie z planem finansowym.

Zmiana struktury wydatków w 2019 r. względem roku poprzedniego w grupie wydatków majątkowych (spadek z 20,70% w 2018 r. do 2,09% w 2019 r.) spowodowana była zakończeniem w 2018 r. inwestycji związanych z budową hali stolarsko-tapicerskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą za kwotę 10.527,24 tys. zł oraz przebudową części pomieszczeń podmiotu leczniczego w Zakładzie na Aptekę Okręgową za kwotę 300 tys. zł. Łącznie wydatki na ten cel w 2018 r. w § 6050 wyniosły 10.827,24 tys. zł, podczas gdy w 2019 r. wydatki w tym paragrafie wyniosły 600 tys. zł.

(akta kontroli str. 196-258)

Plan wydatków na 2019 r. w grupie wydatków majątkowych został wykonany w całości, a założone w planie efekty zostały osiągnięte.

W § 6060 zaplanowane były początkowo trzy zakupy inwestycyjne na kwotę 144 tys. zł. W trakcie roku zwiększono plan wydatków w tym paragrafie o dalsze cztery zakupy (plan po zmianach wyniósł 432,39 tys. zł).

Zakupy inwestycyjne w § 6060 wynikały z potrzeb jednostki w zakresie prowadzonej działalności kwatermistrzowskiej, ochronnej i służby zdrowia (obejmowały zakup: piły formatowej, kosiarki samojezdnej, pojazdu terenowego 4x4, głowicy ginekologicznej, systemu CR15-X do aparatu RTG, depozytora kluczy do Działu Ochrony, urządzenia do prześwietlania bagażu).

Efektom rzeczowym realizacji ww. zakupów była poprawa: działalności kwatermistrzowskiej związanej z pracami warsztatowymi i utrzymaniem terenu Zakładu, działalności zespołu terenowego Systemu Dozoru Elektronicznego, stopnia zapewnienia osadzonym potrzeb w zakresie podstawowej działalności służby zdrowia, w tym wynikających z powiększenia jednostki o oddział kobiecy, usprawnienia systemu ochrony jednostki.

(akta kontroli str.259-332)

W 2019 r. plan finansowy wydatków Zakładu został zwiększony środkami z pozycji 64 rezerwy celowej o kwotę 2.917,2 tys. zł z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (plan finansowy Zakładu nie był zwiększany z innych pozycji rezerw celowych). Środki te zostały przeznaczone na:

- wydatki majątkowe w kwocie 754,37 tys. zł (wydatkowano całość tej kwoty),
- wydatki bieżące w kwocie 368,80 tys. zł (wydatkowano całość tej kwoty),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1.794,03 tys. zł (wydatkowano całość tej kwoty).

Badaniem objęto środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej w grupie wydatków majątkowych w § 6060 w kwocie 154,37 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących w § 4250<sup>33</sup> w kwocie 75 tys. zł, tj. łącznie 229,37 tys. zł, co stanowiło 7,86% ogółu kwoty zwiększającej plan finansowy Zakładu na 2019 r. środkami pochodzącymi z rezerwy celowej budżetu państwa.

Środki z rezerwy celowej w grupie wydatków majątkowych zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem na szafy depozytowe dla potrzeb Działu Ochrony w Zakładzie w kwocie 154,37 tys. zł.

---

<sup>33</sup> zakup sprzętu i uzbrojenia

Z otrzymanych środków z rezerwy celowej w grupie wydatków bieżących w § 4250 w kwocie 75 tys. zł wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem całość tej kwoty na zakup 10 szt. karabinków Beretta kal. 5.56x46 mm za kwotę 73 tys. zł oraz zakup amunicji do tych karabinków za kwotę 2 tys. zł.

(akta kontroli str. 333-356)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 2.100.869,23 zł, stanowiącej 4,54% wydatków ogółem Zakładu w 2019 r. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Zakładu w 2019 r.<sup>34</sup> Próba wydatków została wylosowana metodą monetarną (MUS).

Badaniem objęto wydatki zaksięgowane w 53 pozycjach<sup>35</sup> dotyczących:

- jednego wydatku w § 6060 w kwocie 154.367,46 zł,
- 43 wydatków w §§ 4170, 4210, 4220, 4260, 4290, 4230, 4270, 4300, 4410, 4620 na łączną kwotę 1.218.013,13 zł,
- dziewięciu wydatków w § 3070 na łączną kwotę 728.488,64 zł.

Kontrola ww. próby wykazała prawidłowe, celowe, gospodarne i rzetelne wykonywanie wydatków, co wyczerpywało wymogi art. 44 ustawy o *finansach publicznych*. W szczególności: wydatki były rzetelnie skalkulowane, posiadały uzasadnioną podstawę ujęcia ich w planie finansowym Zakładu na 2019 r. oraz były wykonywane w granicach tego planu. W każdym zbadanym przypadku przestrzegano terminów płatności. Zakupy usług związane były z wykonywanymi przez Zakład zadaniami. Nabyte materiały i urządzenia zostały przekazane do użytkowania, a zakupione wartości niematerialne i prawne były użytkowane.

Wydatki ponoszone były na zadania zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. Prawidłowo dokonywano kontroli zakupionych środków trwałych, które następnie prawidłowo ujmowano w ewidencji finansowo-księgowej. Przedmioty zakupu przekazywano do użytkowania, a dokumenty zakupu poddawane były kontroli merytorycznej.

Objęte badaniem wydatki majątkowe zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem, były gospodarne i celowe oraz przyczyniły się do realizacji celów (zadań) Zakładu w zakresie funkcjonowania jednostki organizacyjnej SW i zapewnienia bezpieczeństwa wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Zakupione środki zostały przekazane do użytkowania w zakładanym terminie. Uzyskanym efektem była poprawa infrastruktury i wyposażenia Zakładu.

Środki trwale zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków Trwałych*<sup>36</sup>.

Dokumenty były sprawdzane i podpisywane przez głównego księgowego lub osobę go zastępującą. Dokumenty źródłowe wydatków sprawdzane były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wydatki zatwierdzane były do zapłaty przez osobę do tego uprawnioną i prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych Zakładu z zastosowaniem właściwej klasyfikacji budżetowej.

Kontrolą w zakresie prawidłowości stosowania przepisów *upzp* objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 *upzp*) na *sukcesywne dostawy artykułów spożywczych – mięsa wołowego i wędlin drobiowych oraz pasztetu konserwowego drobiowego*.

<sup>34</sup> zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację wydatków, z której losowana była próba wynosił 2496 zapisów o wartości 14.167.564,61 zł, z wyłączeniem wydatków płacowych oraz wydatków poniżej 500 zł

<sup>35</sup> 43 dobranych w sposób losowy na kwotę 2.075.037,55 zł i 10 dobranych w sposób celowy na kwotę 25.831,68 zł

<sup>36</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1864

Wartość tego zamówienia wyniosła 257.050 zł brutto (wg zawartych umów). Postępowanie to zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ww. ustawy, a wydatkowane w 2019 r. na ten cel środki finansowe w kwocie 25.831,68 zł służyły realizacji zadań jednostki.

Zakład, w wymaganym w art. 13a upzp terminie, sporządził plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jakie przewidział przeprowadzić w 2019 r., oraz zamieścił go na stronie internetowej. Zgodnie z terminem, określonym w art. 98 upzp, sporządzono i przekazano Prezesowi Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach publicznych.

(akta kontroli str. 357-400)

Przeciętne zatrudnienie w Zakładzie w 2019 r. wyniosło 466,18 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (w roku poprzednim wynosiło 460,32).

W grupie 01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne zatrudnienie w 2018 r. wyniosło 11,28 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, a w roku 2019 zwiększyło się do 14,14 osób (wzrost o 2,86 osoby).

W grupie 10 żołnierze i funkcjonariusze przeciętne zatrudnienie w 2018 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 449,04 osób, a w roku 2019 zwiększyło się do 452,04 osób (wzrost o 3 osoby).

Przyczyną wzrostu zatrudnienia w grupie 01 było przyjęcie do realizacji nowych zadań, tj. utworzenie nowego działu terapeutycznego dla osadzonych uzależnionych od alkoholu, środków odurzających lub psychotropowych. Do działu tego zostali przeniesieni dwaj pracownicy zniesionego Aresztu Śledczego w Nisku. Ponadto od sierpnia 2018 r. zatrudniono czterech nowych pracowników cywilnych do nowych obowiązków nałożonych na jednostkę w ramach tzn. Systemu Dozoru Elektronicznego.

Przyczyny wzrostu zatrudnienia w grupie 10 były podobne, tzn. przeniesiono trzech funkcjonariuszy ze zniesionego Aresztu Śledczego w Nisku do nowo utworzonego działu terapeutycznego (kierownik działu, młodszy instruktor ds. terapii, młodszy wychowawca) oraz zatrudniono czterech nowych funkcjonariuszy do realizacji zadań w ramach Systemu Dozoru Elektronicznego.

W 2019 r. środki na wynagrodzenia zrealizowano zgodnie z planem wydatków.

Wykonanie wydatków na wynagrodzenia w 2019 r. wyniosło ogółem 29.567.732,29 zł, zaś w roku poprzednim 25.227.151,73 zł (wzrost o 4.340.580,56 zł, tj. 17,20%).

Przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia był wzrost uposażeń pracowników cywilnych i wyższe przeciętne wykonanie etatów w 2019 r. w grupie 01 oraz wzrost wynagrodzeń funkcjonariuszy SW od 1 stycznia 2019 r., realizacja zaległych awansów na stanowiskach służbowych, regulacja dodatków służbowych, a także przeniesienie funkcjonariuszy z Aresztu Śledczego w Nisku do Zakładu i zatrudnienie nowych funkcjonariuszy do realizacji zadań w ramach Systemu Dozoru Elektronicznego.

Zadania na rzecz Zakładu w 2019 r. wykonywały również osoby zatrudnione w innej formie niż umowa o pracę, tj. na umowę zlecenie. Dotyczyło to jednej osoby wykonującej zadania pomocnicze (audytor) oraz pięciu osób wykonujących zadania podstawowe, tj. lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, lekarza medycyny pracy, technika RTG, terapeuty zajęciowego w Dziale Terapeutycznym, osoby do obsługi kancelaryjnej w Dziale Penitencjarnym.

Wydatki na rzecz ww. osób wyniosły 136.733,30 zł, w tym na rzecz osób wykonujących zadania podstawowe w 2019 r. wyniosły łącznie 130.808,30 zł (pięć osób), natomiast wydatki na rzecz osoby wykonującej zadania pomocnicze 5.925 zł.

(akta kontroli str. 401-412)

Zobowiązania Zakładu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiły 2.862,46 tys. zł, w tym:  
- 2,648,11 tys. zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od tych wynagrodzeń,

- 214,35 tys. zł z tytułu wydatków rzeczowych dotyczących zdarzeń gospodarczych, które miały miejsce w końcu 2019 r., a dokumenty źródłowe za te usługi wpłynęły do Zakładu w styczniu 2020 r. - dotyczy to usług za dostarczenie wody i odprowadzenie ścieków, gazu, energii elektrycznej i ciepłej, usług pocztowych i telekomunikacyjnych, usług zdrowotnych dla osadzonych świadczonych przez placówki medyczne.

Kwoty poszczególnych tytułów zobowiązań były zgodne z ewidencją księgową.

W Zakładzie nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych na koniec 2019 r.

Nie stwierdzono również przypadków niewykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazywania na koniec roku zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli str. 413-445)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2019 r. środki finansowe ujęte w planie wydatków Zakładu zostały wydatkowane gospodarnie i na cele służące realizacji zadań. Nie stwierdzono naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych.

**OBSZAR**

### **3. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

W wyniku badania prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych Zakładu za 2019 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (RB-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (RB-28),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1),
- o stanie środków na rachunkach bankowych (RB-23),

a także sprawozdania z operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
  - zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- stwierdzono, że sprawozdania te zostały sporządzone poprawnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym<sup>37</sup> oraz zostały terminowo przekazane do jednostki nadrzędnej (nie dokonywano korekt sprawozdań). Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 446-549)

<sup>37</sup> sprawozdania zostały sporządzone i podpisane przez upoważnione osoby, a także oznaczone co do jednostki je sporządzającej i otrzymującej oraz w zakresie daty ich sporządzenia, w 2019 r. nie wystąpiły awarie lub błędy w funkcjonowaniu systemu TREZOR, które wpływałyby na sprawozdawczość budżetową

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Zakład sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Były one sporządzane prawidłowo, terminowo oraz na podstawie danych, wynikających z ewidencji księgowej.

## V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości nie formułuje wniosków pokontrolnych.

## 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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, dnia 24 marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/

Kontroler  
Sławomir Kochman  
Główny specjalista kontroli państwowej  
/-/