



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2015 r.

BKA-I-0912-2/15
150811-00665

Pan
Leszek Wojciechowski
Dyrektor Zakładu Karnego
w Białej Podlaskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Zakład Karny w Białej Podlaskiej, ul. Prosta 33, 21-500 Biała Podlaska (dalej: ZK, Zakład).

Kontrolerzy: Waldemar Zuchowski – starszy specjalista oraz Krystyna Szewczyk – główny specjalista, działający na podstawie upoważnień nr 2/2015 i 3/2015 z dnia 24.02.2015 r. wydanych przez Ministra Sprawiedliwości.

Zakres kontroli: prowadzenie gospodarki finansowej, skuteczna realizacja dochodów budżetowych i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi.

Termin kontroli: 2.03.2015 r. – 13.03.2015 r.

Okres objęty kontrolą: 2013 – 2014 r.

I. USTALENIA WSTĘPNE

Dyrektorem Zakładu w okresie objętym kontrolą był i jest obecnie Pan Leszek Wojciechowski (dalej: Dyrektor).

Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w ZK pismem z dnia 11.02.2015 r. (znak: BKA-0912-2/15) Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Dyrektora

o przekazanie dokumentacji, dotyczącej czterech obszarów, które miały zostać objęte kontrolą. W odpowiedzi Dyrektor wnioskowaną dokumentację przekazał pismem z dnia 16 lutego 2015 r. (znak: DF-072/5/15/2917).

[akta kontroli str. 1 – 11]

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Prowadzenie gospodarki finansowej Zakładu

1.1. Skuteczna realizacja dochodów budżetowych

Działalność Zakładu w powyższym zakresie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na nieterminowe dochodzenie należności z tytułu dzierżawy na rzecz podmiotu zewnętrznego części działki gruntowej. Całość pobranych dochodów natomiast przekazano na rachunek budżetu państwa terminowo.

Plan dochodów na 2014 rok po zmianach (13 373,00 zł) został wykonany w kwocie 21 042,34 zł¹, tj. w 157,35 %. Na przekroczenie planu dochodów miał przede wszystkim wpływ nieplanowany zwrot z ZUS składek na Fundusz Pracy oraz zwrot kosztów szkolenia zawodowego funkcjonariusza. W wyniku kontroli ustalono, co następuje²:

W poszczególnych paragrafach wysokość uzyskanych dochodów przedstawiała się następująco³:

- § 0750 – dochody z najmu (czynsz) – 10 493,80 zł. Na powyższą kwotę składała się opłata (207,12 zł) za użytkowanie części działki gruntowej przeznaczonej pod stację trafo⁴, którego dzierżawcą jest PGE Dystrybucja SA Oddział Lublin oraz należności z tytułu najmu dwóch lokali użytkowych o łącznej powierzchni 22,8 m² z przeznaczeniem na cele związane z prowadzeniem stołówki dla funkcjonariuszy oraz kantyny dla osadzonych w ZK⁵. Wynajmującym jest Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa w Białej

¹ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych „WIEZIENICTWO: za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 2014-12-31.

² Próbą kontrolną objęto dokumentację w zakresie wszystkich dochodów uzyskanych w losowo wybranym II i IV kwartale 2014 r.

³ Na podstawie wydruków z ewidencji księgowej §§ 0750, 0870, 0920 i 0970 za okres II i IV kw. 2014 r.

⁴ Umowa dzierżawy sporządzona w formie Aktu Notarialnego w dniu 27.11.2009 r. (Repertorium A numer 7019/2009).

⁵ Umowa najmu lokalu użytkowego z dnia 05.12.2013 r.

Podlaskiej. Umowa z najemcą zawarta została przez Dyrektora na czas określony.

Miesięczny koszt eksploatacji lokalu ustalono w wysokości 832,58 zł.

Należności z tytułu najmu lokali (kantyna) regulowane były zgodnie z terminami wynikającymi z umowy. Natomiast notę księgową z wyliczoną kwotą czynszu dzierżawnego za użytkowanie części działki gruntowej przeznaczonej pod stację trafo ZK wystawił i przesłał do dzierżawcy w dniu 03.04.2014 r., tj. po terminie wskazanym w § 5 lit. B umowy dzierżawy z dnia 27 listopada 2009 r., który określa, że czynsz winien być uiszczony do ostatniego dnia lutego każdego roku. Skutkiem powyższego była nieterminowa zapłata należności, dokonana 18.04.2015 r. Nieterminowe ustalenie należności było niezgodne z § 14 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*⁶. Za powyższe odpowiedzialność ponosi Dyrektor.

- § 0870 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – 427,26 zł. Sprzedaż złomu powstałego po remoncie ZK.
- § 0920 – pozostałe odsetki – 113,18 zł. Odsetki za nieterminowe przekazanie należności za pracę skazanych świadczoną na rzecz podmiotów zewnętrznych.
- § 0970 – wpływy z różnych dochodów – 10 008,10 zł. Na powyższą kwotę składają się: zwroty kosztów szkolenia zawodowego (3 319,78 zł), zwrot z ZUS składek na Fundusz Pracy (3 550,77 zł), zwrot za gaz (589,92 zł), dochody z tytułu szkód osadzonych (49,63 zł), Ponadto zgodnie z art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁷ oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. *w sprawie wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa*⁸ Zakład uzyskał dochody za terminowe wpłacanie podatków pobranych na rzecz budżetu państwa (PIT 4 i PIT 8A) w wysokości 2 498,00 zł.

⁶ Dz. U. Nr 241, poz. 1616, z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.

⁸ Dz. U. Nr 240, poz. 2065

Dochody pobrane w II i IV kw. 2014 r. przekazano na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁹ ¹⁰.

Klasyfikacja dochodów budżetowych była zgodna z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹¹.

[akta kontroli str. 12 – 134]

1.2. Dokonywanie wydatków budżetowych

Działalność Zakładu w powyższym zakresie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, które dotyczyły braku potwierdzenia przez Głównego Księgowego na umowie zabezpieczenia środków finansowych na realizację zamówienia oraz uwag dotyczących procedur wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych. Jednocześnie, kontrola wykazała, iż funkcjonariusze zastępujący w danym okresie rozliczeniowym osoby nieobecne w pracy otrzymali za wypracowany ponad normę czas wolny od służby w tym samym wymiarze. Jednocześnie za ponadwymiarową służbę wypłacono im wynagrodzenie w formie uznaniowej nagrody. Umożliwiały to obowiązujące przepisy prawa.

Faktury VAT i rachunki, dotyczące objętych kontrolą wydatków, spełniały wymogi zawarte w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹²; udokumentowano przeprowadzenie kontroli merytorycznej, wstępnej i formalno-rachunkowej. Dokumenty księgowe, zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora, zostały zadekretowane i ujęte w ewidencji syntetycznej i analitycznej zgodnie z rozporządzeniem 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*

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 82, z późn. zm.

¹⁰ Sprawdzono na podstawie ewidencji księgowej: wydruk konta 101 – Kasa dochody za II i IV kw. 2014 r.; wydruk konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, konta 222 – Rozliczenie dochodów budżetowych za okres od dnia 01.01.2014 r. do dnia 31.12.2014 r. oraz Tabeli przedstawiającej terminy pobrania i odprowadzania dochodów budżetowych przez Zakład w II i IV kw. 2014 r. sporządzonej przez Głównego Księgowego Zakładu Pana ██████████ z.

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.

Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Wydatki z nich wynikające zostały zaklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹⁴. Należności Zakład uregulował terminowo.

1.2.1. Realizacja zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza 14 000 euro¹⁵

W okresie objętym kontrolą w Zakładzie obowiązywały procedury wewnętrzne regulujące realizację zamówień i konkursów, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁶ (dalej: ustawa Pzp)

- do dnia 06.07.2014 r. obowiązywała procedura wprowadzona Zarządzeniem nr 13/2010 Dyrektora Zakładu Karnego w Białej Podlaskiej z dnia 25.03.2010 r. *w sprawie procedur postępowania w zakresie zamówień publicznych w Zakładzie w Białej Podlaskiej* (dalej: Zarządzenie nr 13/2010),
- od 07.07.2014 r. do chwili obecnej obowiązuje procedura wprowadzona Zarządzeniem nr 45/2014 Dyrektora Zakładu Karnego w Białej Podlaskiej z dnia 7.07.2014 r. *w sprawie procedur postępowania w zakresie zamówień publicznych w Zakładzie Karnym w Białej Podlaskiej* (dalej: Zarządzenie nr 45/2014).

Obowiązująca w Zakładzie procedura wewnętrzna zawiera zapisy pozwalające na obiektywny i konkurencyjny wybór wykonawcy. Wątpliwości budzi jednak wysokość progu zamówień (20 000 zł), dla których przewidziano stosunkowo uproszczoną procedurę wyboru wykonawcy. W § 13 ust. 4 Zarządzenia nr 45/2014 zawarto jedynie ogólne zasady postępowania wymagane na poszczególnych etapach procedury udzielania zamówienia. Nie wskazano przede wszystkim szczegółowo trybu oraz formy dokonywania rozeznania rynku czy też kryteriów, które winny być uwzględniane przy dokonywaniu wyboru wykonawcy. Według aktualnych zasad w Zakładzie nie jest ponadto wymagane pisemne dokumentowanie czynności z przeprowadzonego postępowania. Samo zamówienie, zgodnie z § 13 ust. 3 ww. Zarządzenia, udzielane jest ustnie.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861, z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207, z późn. zm.

¹⁵ Od 16 kwietnia 2014 r. 30 000 euro.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm., Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.

Ponadto zaznaczyć należy, że zapis § 16 (§ 15 w obowiązującej w dniu kontroli procedurze) wskazuje jedynie ogólnie na możliwość zawarcia umowy w zamówieniach powyżej 5.000 zł (20.000 zł w obowiązującej w dniu kontroli procedurze). Obowiązek formy pisemnej umowy przewidziany jest tylko dla robót budowlanych. Mając na uwadze wielkość przyjętego w Zakładzie progu 20 000 zł, należałoby jednoznacznie wskazać okoliczności, które zobowiązywałyby do zawarcia umowy z kontrahentem. Ponadto zapisy dotyczące dokumentowania przebiegu postępowania i wyboru wykonawcy są niespójne i wymagają ujednoczenia. Powyższe dotyczy § 14 Zarządzenia nr 45/2014, gdzie mowa jest o protokole z wyboru wykonawcy natomiast wcześniej Zarządzenie nakazuje z przeprowadzonego rozeznania rynku sporządzić notatkę, która winna zawierać m.in. propozycję udzielenia zamówienia wybranemu wykonawcy.

W 2014 r. w Zakładzie nie wystąpiła sytuacja dzielenia zamówień na części ani zaniżania ich wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp (art. 32 ust. 2 ustawy Pzp)¹⁷.

Zakład, zakupy związane z umundurowaniem osadzonych, środkami czystości i higieny, paliw, opału i leków dokonywał na podstawie postępowań przeprowadzanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej¹⁸. Natomiast druki oraz meble zostały zakupione w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Pomerania” w Czarnem¹⁹. Powyższe zamówienia realizowane były bez stosowania ustawy Pzp, zgodnie z art 4 ust.11 i 13.

Skontrolowano 2 zamówienia: zakup zespołu prądotwórczego (o wartości netto 63 400,00 zł) oraz lamp ledowych (o wartości netto 10 280,29 zł). Zamówienia przeprowadzone zostały z zastosowaniem ww. procedur wewnętrznych.

Zakup lamp ledowych

Komórką wnioskującą o zakup lamp ledowych był Dział Kwatermistrzowski. Uzasadnieniem konieczności zakupu było zużycie się aktualnie zamontowanych lamp. Ponadto montaż nowych lamp wyposażonych w czujniki ruchu, zmierzchu i ściemniacze

¹⁷ Sprawdzono na podstawie zamówień publicznych zrealizowanych z § 4210 zakup materiałów i wyposażenia. Analizie poddano ewidencję księgową konta 130 § 4210 zakup materiałów i wyposażenia za okres od dnia 01.01.2014 r. do dnia 31.12.2014 r. z podziałem na rodzaje wydatków.

¹⁸ Notatka St. Inspektora Działu Kwatermistrzowskiego [redacted] z dnia 12.03.2015 r. potwierdzona przez Dyrektora.

¹⁹ Notatka służbowa St. Magazyniera [redacted] z dnia 12.03.2015 r. potwierdzona przez Dyrektora, faktury wystawione przez IGB „Pomerania” nr CBRU/529/2014 i CBRU/531/2014.

miał umożliwić zrationalizowanie czasookresów ich świecenia, co miało wpłynąć na zmniejszenie ich zużycia i kosztów zakupu energii elektrycznej.

Planowany koszt modernizacji ustalono na kwotę 15 540,00 zł bez podatku VAT. Rozpoznanie rynku przeprowadzono w formie mailowej i telefonicznej. Do udziału w postępowaniu zaproszono trzech wykonawców. Zgodnie z procedurą wewnętrzną (§ 15 pkt 1 i 2 Zarządzenia nr 13/2010) z przebiegu postępowania sporządzono Notatkę służbową, która zawierała, m.in. uzasadnienie zakupu, zestawienie ofert wykonawców. Na podstawie złożonych ofert, stosując kryterium najniższej ceny, wyłoniono wykonawcę, którego oferta była najkorzystniejsza. Wybór Wykonawcy został zaakceptowany przez Kierownika Jednostki. Wartość zamówienia zgodnie z ofertą wynosiła 10 280,29 zł²⁰ netto plus 23 % VAT. Rozliczenie finansowe nastąpiło w terminach wskazanych na fakturach²¹.

Zakup zespołu prądotwórczego

Komórką wnioskującą o zakup i montaż zespołu prądotwórczego był Dział Kwatermistrzowski. Uzasadnieniem konieczności zakupu była potrzeba wymiany istniejącego z powodu niewystarczającej mocy „kW” potrzebnej do uruchomienia i pracy odbiorników energetycznych w Zakładzie. Planowany koszt zakupu zespołu prądotwórczego ustalono na kwotę 73 920,00 zł bez podatku VAT.

Rozpoznanie rynku przeprowadzono w formie zapytania ofertowego przesłanego drogą elektroniczną do trzech potencjalnych wykonawców. Oferta zawierała m.in. opis przedmiotu zamówienia oraz termin składania ofert. Z przebiegu postępowania, zgodnie z § 15 pkt 1 i 2 Zarządzenia nr 13/2010, sporządzono Notatkę służbową, która zawierała m.in. uzasadnienie zakupu, zestawienie ofert wykonawców zaproszonych do udziału w postępowaniu. Na podstawie złożonych ofert, stosując kryterium najniższej ceny, wyłoniono wykonawcę, którego oferta była najkorzystniejsza²². Wybór Wykonawcy został zaakceptowany przez Kierownika Jednostki. Wartość zamówienia zgodnie z ofertą wynosiła 77 982,00 zł brutto.

²⁰ W Notatce służbowej z przebiegu postępowania, w pkt. 7 c w tabeli przedmiotu zamówienia w przypadku wykonawcy 2 i 3 wystąpiła omyłka rachunkowa przy wyliczeniu ceny netto. Powyższe działanie nie wpłynęło na wybór wykonawcy.

²¹ Faktura Vat nr FV 21/02/2014 na kwotę 3 825,66 zł, termin płatności 24.02.2014 r., Faktura Vat nr FV 04/05/2014 na kwotę 8 819,10 zł, termin płatności 20.05.2014 r., ewidencja księgowa konta 130 § 4210 za rok 2014.

²² Zapytanie ofertowe, 3 oferty, Notatka służbowa.

Umowa²³ podpisana z wykonawcą zawiera zapisy zabezpieczające interesy Zakładu (gwarancje, kary umowne) oraz precyzyjnie określony sposób i termin zapłaty należności. Umowa została zawarta przez osobę upoważnioną, tj. Dyrektora. Zamówienie zostało zrealizowane w terminie określonym w umowie²⁴. Rozliczenie finansowe nastąpiło w sposób i w terminie określonym w § 5 umowy²⁵.

Na umowie dotyczącej zakupu i montażu agregatu Główny Księgowy nie złożył podpisu potwierdzającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację przedmiotowego zamówienia, co naruszało postanowienia art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

[akta kontroli str. 135 – 252]

1.2.2. Umowy zlecenie

W badanym okresie²⁶ zawarto 16 umów zlecenia²⁷. Zleceniobiorcami zawartych umów nie byli funkcjonariusze ani pozostali pracownicy Zakładu.

W zakresie oddziaływań penitencjarnych zawarto dwie umowy zlecenia: na realizację programu ART – Trening Zastępowania Agresji oraz na przeprowadzenie kursu języka migowego dla osadzonych Zakładu. Pozostałe zlecenia dotyczyły udzielania świadczeń zdrowotnych osadzonym (opieka lekarska i pielęgnarska) oraz opieki duszpasterskiej.

Wybór wykonawców umów zleceń dotyczących udzielania świadczeń zdrowotnych osadzonym następował na podstawie przeprowadzonych konkursów.

Wniosek o ogłoszenie konkursu na świadczenia zdrowotne dla osadzonych skierowany był do Dyrektora. Do wniosku dołączono dokument pn. „Materiały informacyjne i szczegółowe warunki konkursu”, w którym określono zakres usług, termin składania i otwarcia ofert, a także wzory wymaganych dokumentów. Ogłoszenie o konkursie zamieszczone zostało na tablicy ogłoszeń w siedzibie Zakładu w Delegaturze Okręgowej Izby Lekarskiej w Białej Podlaskiej oraz na portalu Służby Więziennej. Otwarcia ofert oraz wyłonienie zleceniobiorcy dokonała komisja konkursowa powołana

²³ Umowa sprzedaży z dnia 16 czerwca 2014 r.

²⁴ Zgodnie z Protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 12.09.2014 r.

²⁵ Faktura VAT nr FA/285/2014/P na kwotę 77 982,00 zł, wydruk z ewidencji księgowej konta 130 § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

²⁶ Próbie kontrolną stanowiło 7 umów zlecenie zawartych i realizowanych w 2013 i 2014 r.

²⁷ W 2013 r. zawarto 6 umów a w 2014 r. 10 umów.

przez Dyrektora. Z pracy komisji sporządzone zostało Sprawozdanie, zawierające propozycje wyboru zleceniobiorcy zatwierdzone i zaakceptowane przez Dyrektora.

Umowy ze zleceniobiorcami zawarł Dyrektor Zakładu na okresy nieprzekraczające 3 lat.

W przypadku konieczności zawarcia umów cywilnoprawnych dotyczących oddziaływań penitencjarnych, stosowny wniosek Dyrektorowi przedstawia Kierownik Działu Penitencjarnego²⁸. Wnioski zawierały uzasadnienie zawarcia umów zlecenia oraz wskazywały zleceniobiorcę i uzasadnienie jego wyboru.

Stosowane w Zakładzie zasady i sposób wyboru zleceniobiorców nie zostały wptrowadzone przez Dyrektora w formie regulacji wewnętrznej²⁹.

Wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji przedmiotowych umów dokonano z § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe. Podstawą wypłaty wynagrodzeń były rachunki wystawione przez zleceniobiorców. Wynagrodzenia wypłacono terminowo oraz w kwotach wynikających z umów³⁰. Kontrola czasu wykonywania świadczeń pielęgnarskich oraz świadczeń lekarskich dla osadzonych była realizowana na podstawie prowadzonej ewidencji udzielonych świadczeń. Ewidencja była podstawą akceptowania pod względem merytorycznym rachunków wystawionych przez zleceniobiorców³¹.

Plan wydatków w § 4170 - wynagrodzenia bezosobowe na 2014 r. (100 000,00 zł) został wykonany w 100 %³².

[akta kontroli str. 11, 253 – 422]

1.2.3. Gospodarka samochodowa³³

Gospodarkę samochodową w Zakładzie regulowało Zarządzenia nr 33/2012 Dyrektora Zakładu Karnego w Białej Podlaskiej³⁴. Pozwalało ono na prawidłowy nadzór nad gospodarką samochodową.

²⁸ Notatka służbowa Mł. Inspektora ds. kadr [redacted] z dnia 05 marca 2015 r. potwierdzona przez Dyrektora.

²⁹ Odpowiedź Dyrektora Zakładu z dnia 16.02.2015 r. na pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 11.02.2015 r.

³⁰ Sprawdzono wypłatę na podstawie List płatniczych – Umów - zlecenie za rok 2013 i 2014, rachunków wystawionych przez zleceniobiorców, ewidencji księgowej wydruk § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe oraz indywidualnych Kartotek wynagrodzeń.

³¹ Notatka służbowa Kierownika Ambulatorium z Izby Chorych Pana [redacted] z dnia 09 marca 2015 r. potwierdzona przez Dyrektora.

³² Zgodnie ze Sprawozdaniem Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa „WIRZIENICTWO” okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 2014.12.31.

³³ Próba kontrolna: dokumentacja źródłowa dotycząca pojazdu osobowo-ciężarowego marki Citroen Berlingo o nr rej. LB 45638 - jednego z trzech samochodów służbowych będących w dyspozycji Zakładu, za losowo wybrany miesiąc lipiec 2014 r. W przypadku korzystania z samochodów prywatnych do celów służbowych próba kontrolną objęto wydatki Zakładu w roku 2014.

W Zakładzie prowadzona była ewidencja wyjazdów i kosztów eksploatacji samochodu służbowego. W każdym przypadku funkcjonariusze i pracownicy cywilni występowali do Kierownika Działu Kwatermistrzowskiego lub osoby zastępującej z zapotrzebowaniem o zgodę na użycie pojazdu do celów służbowych, które zatwierdzone zostało przez Dyrektora i było zgodne z zapisami § 5 ust. 1 - 5 powyższego Zarządzenia.

Jedynymi kosztami eksploatacyjnymi jakie Zakład poniósł w badanym okresie były wydatki na zakup paliwa. Ewidencja oraz książka eksploatacji pojazdu prowadzone były zgodnie z zapisami ww. regulacji, a zapotrzebowania zostały prawidłowo wypełnione i zaewidencjonowane. Stwierdzono pojedyncze przypadki, kiedy w zapotrzebowaniach nie wpisano miejsca wyjazdu, imienia i nazwiska osoby wnioskującej oraz planowanej godziny wyjazdu i powrotu.

W ZK nie było przypadków wykorzystywania pojazdów prywatnych do celów służbowych jak również prowadzona dokumentacja nie wskazywała, iż korzystano z samochodu służbowego do celów prywatnych³⁵.

[akta kontroli str. 423 – 447]

1.2.4. Zasady wykorzystywania telefonów służbowych do celów prywatnych³⁶

Zasady korzystania z komórkowych telefonów służbowych określało Zarządzenie Dyrektora Zakładu Karnego w Białej Podlaskiej Nr 19/2013³⁷, natomiast kwestie dotyczące korzystania z telefonów stacjonarnych Zarządzenie Dyrektora Zakładu Karnego w Białej Podlaskiej Nr 20/2013³⁸.

Stwierdzono, iż druga z procedur nie opisuje jednoznacznie sposobu weryfikacji oraz rozliczenia stacjonarnych telefonów służbowych. Wskazano bowiem, że za wykorzystywanie oraz rozliczenie rejestrów połączeń telefonicznych odpowiedzialni są kierownicy działów, jednakże prowadzenie rejestrów rozmów prywatnych nie jest

³⁴ z dnia 14 maja 2012 roku w sprawie gospodarki i organizacji transportu w Zakładzie Karnym w Białej Podlaskiej.

³⁵ Kontrolę poddano ewidencję i książkę eksploatacji pojazdu, zapotrzebowania na pojazd służbowy, notatkę służbową z dnia 4.03.2015 r. Kierownika Działu Kwatermistrzowskiego, potwierdzoną przez Dyrektora.

³⁶ Kontrolą objęto dokumentację źródłową Zakładu za losowo wybrany III kwartał 2014 r.

³⁷ z dnia 7.03.2013 r. w sprawie ustalenia limitów rozmów z telefonów komórkowych użytkowanych w Zakładzie Karnym w Białej Podlaskiej oraz Oddziale Zewnętrznym w Zabłociu.

³⁸ z dnia 7.03.2013 r. w sprawie korzystania z telefonów służbowych w Zakładzie Karnym w Białej Podlaskiej oraz Oddziale Zewnętrznym w Zabłociu.

obowiązkowe, a jedynie może być pomocne. Celem transparentności rozliczenia tego rodzaju rozmów telefonicznych należałoby wprowadzić obowiązek sporządzania ww. wykazów.

Służbowe telefony komórkowe wykorzystywano w ZK zgodnie z przyznanym limitem rozmów. W jednym przypadku nastąpiło przekroczenie limitu. Różnica pomiędzy kwotą limitu, a kwotą ponad limit została naliczona zgodnie z wykazem w liście sporządzonej przez funkcjonariusza ds. łączności i wpłacona przez użytkownika w wymaganym terminie³⁹. Powyższy tryb rozliczenia przedmiotowych kosztów był zgodny z § 3 ust. 1-4 Zarządzenia Nr 19/2013. Poza ww. zastrzeżeniem stwierdzono, iż przedmiotowe Zarządzenie pozwalało na prawidłowe monitorowanie wykorzystywania służbowych telefonów komórkowych do celów prywatnych.

W przypadku służbowych telefonów stacjonarnych na podstawie przekazanych przez operatorów bilingów telefonicznych sporządzane były wykazy rozmów telefonicznych. Następnie ww. wykazy w formie elektronicznej umieszczano na ogólnie dostępnym dysku sieciowym ZK. Kierownicy wraz z podległymi im pracownikami i funkcjonariuszami weryfikowali na podstawie wykazów połączenia numerów telefonów służbowych przypisanych do poszczególnych komórek. Ustalono, iż nie wykorzystywano służbowych telefonów stacjonarnych do celów prywatnych. Każdy okres został przez kierowników poszczególnych działów rozliczony⁴⁰ zgodnie z § 3 i 5 Zarządzenia Nr 20/2013⁴¹.

[akta kontroli str. 448 – 479]

³⁹ Zestawienia rozmów telefonicznych za okresy miesięczne w III kwartale 2014 r., Rozliczenie kosztów rozmów telefonicznych komórkowych za okres 1-31.07.2014 r., wydruk dowodu PK – 236 z dnia 12.08.2014 r., PK nr 236 z dnia 12.07.2014 r.

⁴⁰ Notatka służbowa z dnia 9.03.2015 r. sporządzona przez Głównego Księgowego z adnotacją Dyrektora potwierdzającą zawarte w niej informacje oraz Notatka służbowa z dnia 5.03.2015 r. sporządzona przez odpowiedzialnego za sporządzanie wykazów rozmów telefonicznych funkcjonariusza ds. łączności z adnotacją Dyrektora potwierdzającą zawarte w niej informacje oraz 8 Notatek służbowych z dnia 9.03.2015 r. sporządzonych przez poszczególnych kierowników komórek organizacyjnych Zakładu z adnotacjami Dyrektora potwierdzającymi zawarte w nich informacje (na Wniosek nr 1 o złożenie pisemnego wyjaśnienia z dnia 9.03.2015 r.), wydruków zestawień miesięcznych rozmów telefonicznych w okresie III kwartału 2014 r.

⁴¹ z dnia 7.03.2013 r. w sprawie korzystania z telefonów służbowych w Zakładzie Karnym w Białej Podlaskiej oraz Oddziale Zewnętrznym w Zabłociu.

1.2.5. Zakup leków⁴²

Wydatki z § 4230 - Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych dokonywano w sposób celowy i gospodarny, tj. zgodnie z art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴³. Zakup leków realizowano w wyniku rozpoznania rynku przy założeniu kryterium wyboru oferty o najkorzystniejszej cenie, co zostało potwierdzone na dokumentach źródłowych dotyczących zakupu. Zamówienia dotyczyły kwot o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wartości, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Leki zakupowano doraźnie na bieżące potrzeby osadzonych w trybie przewidzianym w procedurze wewnętrznej dotyczącej zakupów o wartości poniżej 5.000,00 zł.

[akta kontroli str. 480 – 506]

1.2.6. Wydatki na szkolenia⁴⁴

Wydatki na szkolenia (§ 4700 - Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) dokonywano celowo i gospodarnie, co było zgodne z zapisami art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*. Zasadność i potrzeby szkoleń funkcjonariuszy zostały potwierdzone w stosownych wnioskach zatwierdzonych przez Dyrektora i dotyczyły obowiązków służbowych wykonywanych w Zakładzie. Wszystkie szkolenia zostały poprzedzone rozpoznaniem rynku i ich wartość szacunkowa nie przekraczała kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

[akta kontroli str. 507 – 515]

⁴² Do próby kontrolnej wybrano wydatki za losowo wybrany miesiąc lipiec 2014 r. Kontroli poddano faktury VAT wystawione przez kontrahentów zewnętrznych, wydruki komputerowe: za okres od dnia 1.07.2014 r. do dnia 31.07.2014 r. oraz za okres od dnia 1.08.2014 r. do dnia 31.08.2014 r. z konta 130 1 1 W4230 *Zakup leków i materiałów medycznych*, za okres od dnia 26.06.2014 r. do dnia 25.07.2014 r. z konta 401 1 1 W4230 *Zakup leków i materiałów medycznych*, wyciągów bankowych.

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.

⁴⁴ Próbą kontrolną objęto wydatki dokonane w 2014 r. Ustaleń dokonano na podstawie wniosku i zgłoszenia do Dyrektora o przeprowadzenie szkolenia, faktur VAT, wydruku komputerowego za okres od dnia 01.01.2014 r. do dnia 31.12.2014 r. z konta 130 1 1 W4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*, wyciągów bankowych.

1.2.7. Wydatkowanie środków pieniężnych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim⁴⁵

Środki finansowe uzyskane w ZK z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim w całości przeznaczone były zgodnie z art. 60h ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o *Służbie Więziennej*⁴⁶ na nagrody uznaniowe za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich.

Wytyczne dotyczące sposobu realizacji ww. zadania zostały określone przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w pismach: z maja 2014 r.⁴⁷ oraz z dnia 30.07.2014 r.⁴⁸ skierowanych do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej, dyrektorów aresztów śledczych, dyrektorów zakładów karnych (za pośrednictwem okręgowych inspektoratów Służby Więziennej) komendantów COSSW, OSSW i ODKSW.

Zakład wypełniał poszczególne wytyczne wynikające z pism Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Zgodnie z ww. wytycznymi prowadził „Wykaz funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich oraz wykonujących zadania służbowe w ich zastępstwie”. Ustalał w każdym okresie rozliczeniowym fundusz na nagrody oraz średnią dzienną stawkę nagrody i na tej podstawie wyliczał wysokość nagrody za zastępstwo dla funkcjonariusza.

Nagrody z tytułu zastępstw zostały wypłacone w Zakładzie w 2014 r. w dwóch terminach⁴⁹:

- 12.09.2014 r. w kwocie 3 195,74 zł, liczba dni zastępstw 47 (dla 12 funkcjonariuszy),
- 11.12.2014 r. w kwocie 5 380,48 zł, liczba dni zastępstw 62 (dla 26 funkcjonariuszy).

⁴⁵ Próbą kontrolną objęto wydatki dokonane w 2014 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1415 z późn. zm.

⁴⁷ znak: BKS-073-14.

⁴⁸ znak: BKS-073/95/14/2600.

⁴⁹ Stwierdzono na podstawie Wykazu funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich oraz wykonujących zadania służbowe w ich zastępstwie, List nagród: S/K-121/168/14/18232 z dnia 12.09.2014 r., S/K-121/265/1425472 z dnia 11.12.2014 r. podpisanych przez Dyrektora.

Od momentu zmiany ustawy w tym zakresie⁵⁰ pracownicy Ambulatorium z Izłą Chorych przebywali łącznie na zwolnieniach 15 dni i w tym okresie wypracowali 10 nadgodzin⁵¹.

W przypadku pionu ochrony, zastępowanie funkcjonariuszy wiąże się nierozzerwalnie z wypracowaniem tzw. godzin nadliczbowych. Z uwagi na obsadę etatową oraz specyfikę służby, dochodzi do sytuacji, że podczas absencji chorobowej funkcjonariusza zajmującego wyżej uposażone stanowisko, zastępuje funkcjonariusz, piastujący niżej zaszerogowane stanowisko. Jednocześnie przejmuje on do wykonania bardziej odpowiedzialne obowiązki od tych, które wykonuje na co dzień na swoim stanowisku. Dla tego też otrzymana nagroda jest swoistą rekompensatą za rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych w zastępstwie funkcjonariusza piastującego nie rzadko wyższe stanowisko⁵².

Jak wynika z powyższego funkcjonariusze zastępujący w danym okresie rozliczeniowym osoby nieobecne w pracy otrzymali za wypracowany ponad normę czas wolny od służby w tym samym wymiarze, co było zgodne z art. art. 131 ww. ustawy. Jednocześnie za ponadwymiarową służbę wypłacono im wynagrodzenie w formie uznaniowej nagrody, stosownie do art. 60h.

[akta kontroli str. 516 – 542]

III. OCENA DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADU

Mając na względzie ustalenia kontroli oraz oceny cząstkowe badanych obszarów ogólnie działalność Zakładu w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono realizację dochodów budżetowych z uwagi na nieterminowe ustalenie należności z tytułu dzierżawy na rzecz podmiotu zewnętrznego części działki gruntowej. Całość pobranych dochodów natomiast przekazano na rachunek budżetu państwa terminowo.

Działalność Zakładu w obszarze dokonywania wydatków budżetowych również oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Powyższe uzasadniał brak potwierdzenia przez

⁵⁰ art. 60 h ustawy o Służbie Więziennej dodano z dniem 1 czerwca 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 502).

⁵¹ Na podstawie notatki służbowej z dnia 12.03.2015 r. Dyrektora oraz Kierownika Ambulatorium z Izłą Chorych.

⁵² Na podstawie notatki służbowej z dnia 12 marca 2014 r. Mł. Inspektora ds. Kadr potwierdzonej przez Dyrektora.

Głównego Księgowego na zawartej przez Zakład umowie zabezpieczenia środków finansowych na realizację zamówienia, czym nie dopełnił wymogu wynikającego z ustawy o *finansach publicznych*, a także uwagi dotyczące procedur wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych.

W Zakładzie przestrzegano jednocześnie zapisów regulacji wewnętrznych dotyczących gospodarki samochodowej oraz wykorzystywania telefonów służbowych.

Umowy zlecenia były celowe i zostały zawarte zgodnie z przepisami prawa. Wybór wykonawców umów zleceń dotyczących udzielania świadczeń zdrowotnych osadzonym następował na podstawie przeprowadzonych konkursów.

Zarówno dochody jak i wydatki były prawidłowo dekretowane oraz ujmowane w ewidencji księgowej.


Funkcjonariusze zastępujący w danym okresie rozliczeniowym osoby nieobecne w pracy otrzymali za wypracowany ponad normę czas wolny od służby w tym samym wymiarze. Jednocześnie za ponadwymiarową służbę wypłacono im wynagrodzenie w formie uznaniowej nagrody. Wskazać należy, iż umożliwiały to przepisy ustawy o *Służbie Więziennej*. Zakład przestrzegał ponadto wytycznych Dyrektora Generalnego Służby Więziennej dotyczących naliczania i wypłacania nagród z tytułu zastępstw.

W związku z powyższym wnosi się o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności:

- należności z tytułu dzierżawy na rzecz podmiotu zewnętrznego ustalać w sposób umożliwiający terminową zapłatę;
- przedkładanie Głównemu Księgowemu umów przed ich zawarciem w celu złożenia przez niego podpisu potwierdzającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówień, zgodnie z wymogiem wynikającym z ustawy o *finansach publicznych*;
- określić i wprowadzić regulacje wewnętrzne w zakresie stosowanych w Zakładzie zasad i sposobu wyboru zleceniobiorców.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej* proszę o przekazanie, w terminie do dnia 30 września 2015 r. pisemnej informacji

o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Z upoważnienia
Ministra Sprawiedliwości

Jakub Jankó
Zastępca Dyrektora
Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego