



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 3 września 2015 r.

BKA-I-0912-1/15  
UNP:150803-00552

Pan  
Andrzej Koszela  
Dyrektor Zakładu Karnego  
w Zarębie

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

### I. INFORMACJE O KONTROLI

**Jednostka kontrolowana:** Zakład Karny w Zarębie, ul. Leśna 4, 59-817 Zaręba (dalej: ZK, Zakład).

**Kontrolerzy:** Anna Szymańska – starszy specjalista oraz Marcin Górecki – główny specjalista, działający na podstawie upoważnień nr 4/2015 i 5/2015 z dnia 10.03.2015 r. wydanych przez Ministra Sprawiedliwości.

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

**Termin kontroli:** 16.03.2015 r. – 27.03.2015 r.

**Okres objęty kontrolą:** 2014 r.

**Tryb przeprowadzania kontroli:** zwykły

## II. USTALENIA WSTĘPNE

Dyrektorem Zakładu w okresie objętym kontrolą był i jest obecnie Andrzej Koszela (dalej: Dyrektor).

Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w ZK Minister Sprawiedliwości zwrócił się<sup>1</sup> do Dyrektora o przekazanie dokumentacji, dotyczącej czterech obszarów, które miały zostać objęte kontrolą. W odpowiedzi otrzymano wnioskowaną dokumentację.

[akta kontroli str. 1 – 5]

## III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

### 1. Realizacja dochodów budżetowych

Działalność ZK w przedmiotowym zakresie należy ocenić pozytywnie.

Plan dochodów na 2014 rok (3.700,00 zł) został wykonany na koniec 2014 r. w kwocie 9.510,32 zł, tj. w 257,04 %. Pobrane przez Zakład dochody wynikają ze sprzedaży składników majątkowych, wpłat osadzonych za spowodowane szkody, czynszów mieszkaniowych, kosztów leczenia oraz dopłaty do gruntów rolnych. Zwiększenie dochodów spowodowane było wzrostem sprzedaży składników majątku, tj.: złomu (plan 0 zł – wykonanie 2.459,10 zł) oraz dopłaty do gruntów rolnych (plan 3.000 zł – wykonanie 6.175,51 zł).

Terminy przekazywania otrzymanych przez Zakład dochodów budżetowych na rachunek dochodów budżetu państwa były zgodne z terminami określonymi w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* odpowiednio z dnia 20 grudnia 2010 r. i z dnia 15 stycznia 2014 r.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> pismo z dnia 11.02.2015 r. znak: BKA-0912-2/15

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637, z późn. zm. i Dz. U. z 2014 poz. 82, z późn. zm.

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<sup>3</sup>.

[akta kontroli str. 6-13; 14-50; 14-54]

W badanym okresie dokonano zwrotu nienależnie pobranych dochodów w kwocie 101,90 zł. W związku z odejściem funkcjonariusza ze służby pobrano od niego opłatę za trzewiki polowe<sup>4</sup>, które były składnikiem wyposażenia polowego funkcjonariusza i przekazano na konto dochodów budżetowych, a następnie przekazano na rachunek Ministerstwa Finansów<sup>5</sup>. Zwrotu dokonano zgodnie z § 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>6</sup>.

[akta kontroli str. 52-71]

### 1.1. Dokonywanie wydatków budżetowych

Dokonywanie wydatków budżetowych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Powyższe uzasadniało, iż w niemal 90% wniosków o wyrażenie zgody na przejazd w podróży służbowej samochodem prywatnym nie wskazano uzasadnienia konieczności wykorzystania samochodu prywatnego. W przypadku rozliczenia rozmów telefonicznych nie dochowano procedury wewnętrznej w zakresie niezwłocznego obciążenia funkcjonariusza kosztami rozmów ponad przyznany limit. Realizując natomiast zamówienia, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>7</sup> (dalej: Pzp) oraz dokonując wydatki dotyczące szkoleń, nie udokumentowano wyników przeprowadzonego rozeznania rynku celem ustalenia szacunkowej wartości zamówienia. Poszczególne postępowania dokumentowano z kolei w sposób, który nie wskazywał osobie zatwierdzającej jego

<sup>3</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1053, z późn. zm.

<sup>4</sup> Kwitariusz przychodowy i raport kasowy nr 1/2014 z dnia 5 lutego 2014 r.

<sup>5</sup> Polecenie przelewu z dnia 6 lutego 2014 r.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 241, poz. 1616 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 poz. 907

wynik jednoznacznych kryteriów wyboru wykonawcy jak i prawidłowości zastosowanego trybu wyboru.

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 umożliwiły to przepisy prawa.

Faktury VAT i rachunki spełniały wymogi zawarte w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*<sup>8</sup>, udokumentowano też przeprowadzenie kontroli merytorycznej, wstępnej i formalno-rachunkowej. Dokumenty księgowe były 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 Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>9</sup>, zostały zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora, a 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*. Zobowiązania regulowano terminowo.

[akta kontroli str. 76-191; 192-255; 287-470]

### **1.1.1. Wewnętrzne regulacje w sprawie gospodarowania środkami budżetowymi**

Dyrektor Zakładu Karnego w Zarębie Zarządzeniem nr 31/2014 z dnia 23.05.2014 r. wprowadził w Zakładzie program oszczędnościowy, dotyczący gospodarowania środkami budżetowymi. Zarządzenie nakładało na wszystkich

<sup>8</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 861, z późn. zm.

dysponentów środków budżetowych stały monitoring nad zaciąganiem zobowiązaniami finansowymi. Zaciąganie zobowiązań winno być adekwatne do posiadanych środków finansowych. Ponadto zarządzenie określało zasady dotyczące m.in. gospodarowania mediami, mieniem jednostki, środkami transportu, wydatkowania środków na zakup usług medycznych i telekomunikacyjnych, odnosząc się do racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi.

[akta kontroli str.: 710-716]

### **1.1.2. Realizacja zamówień i konkursów, o których mowa w art. 4 pkt 8 Pzp**

Obowiązujące w Zakładzie procedury wewnętrzne<sup>10</sup> dotyczące zlecenia zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 Pzp regulują kwestie planowania zamówień publicznych i ich udzielenia zapewniając m. in.: obiektywny i konkurencyjny wybór wykonawcy. Jednakże stwierdzono, że zgodnie z § 2 wewnętrznych regulacji, przepisów Zarządzeń nie stosuje się do zamówień publicznych, których nie można było zaplanować czy przewidzieć i które nie zostały umieszczone w planie zamówień podprogowych. Uwzględniając fakt, że w roku 2014 łączna liczba przeprowadzonych zamówień wyniosła 16, z czego 13 z nich nie zostało ujętych w planie (81%), tego rodzaju zapis w regulacjach wewnętrznych może budzić wątpliwość co do właściwej realizacji procesu zarówno planowania jak i udzielenia zamówień. Brak ujęcia zamówienia w planie nie powinien bowiem za każdym razem skutkować wyłączeniem go spod procedury wyboru wykonawcy na ww. zasadach przyjętych w Zakładzie.

[akta kontroli str. 76-91]

W badanym okresie Zakład przeprowadził 16 postępowań na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp, na ogólną kwotę 386.428,28 zł. Kontroli poddano 4<sup>11</sup> z 16

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 55/2010 Dyrektora Zakładu Karnego w Zarebie z dnia 13 sierpnia 2010 r., Zarządzenie nr 43/2014 Dyrektora Zakładu Karnego w Zarebie z dnia 13 sierpnia 2014 r.

<sup>11</sup> - Remont stolarki okiennej w pawilonie penitencjarnym „B”,  
- Dostawa wraz z montażem od strony zachodniej i południowej jednostki, zewnętrznych lamp oświetleniowych,  
- Wykonanie I etapu rozdzielnic głównej elektrycznej wraz z jej dokumentacją wykonawczą montażem i uruchomieniem,  
- Modernizacja i rozbudowa sieci teleinformatycznej jednostki (światłowodowy).

postępowań na kwotę 231.344,69 zł (tj. ok. 60% ogółu wydatków w tym zakresie). Żadne z badanych postępowań nie było ujęte w planie zamówień podprogowych na rok 2014, jednakże we wnioskach o wszczęcie postępowania były zapisy informujące, że zamówienie posiada pokrycie w planie wydatków budżetowych w § 4210, niemniej jednak nie było akceptacji Głównej księgowej.

[akta kontroli str. 72-75 i 92]

Badając postępowania wybrane do kontroli stwierdzono, że były one prowadzone w oparciu o wewnętrzne procedury.

Postępowania wszczynane były na wniosek danego dysponenta środków finansowych po wcześniejszym ustaleniu wartości zamówienia, po czym zatwierdzone były przez Dyrektora Zakładu. Zamawiający każdorazowo kierował zaproszenie do złożenia ofert co najmniej do trzech wykonawców. Po zakończeniu postępowania Zamawiający sporządzał notatkę z jego przebiegu. Jednakże nie wynikało z niej ile w danym postępowaniu wpłynęło ofert (wskazano tylko ile rozesłano zapytań), na jakie kwoty i z ilu ofert został wyłoniony wykonawca zakupu czy usługi. Co prawda we wzorze notatki przewidziano miejsce, w którym należy wpisać ceny ofert i inne kryteria, którymi kierowano się przy ich wyborze (pkt 3), ale w żadnej z notatek w objętych kontrolą postępowaniach nie podano danych w tym zakresie, a które to dane były niezbędne dla Dyrektora celem dokonania oceny prawidłowości zastosowanej procedury wyboru wykonawcy oraz zatwierdzenia dokonanego wyboru.

Stwierdzono także, że w trzech postępowaniach brak było udokumentowania w formie pisemnej lub elektronicznej wyników przeprowadzonego rozeznania rynku celem ustalenia szacunkowej wartości zamówienia. Jak wyjaśnił Pan ██████████ ██████████, Kierownik Działu Kwatermistrzowskiego Zakładu, szacunkowa wartość zamówienia w poszczególnych postępowaniach sporządzona została na podstawie stron internetowych, a także na podstawie przeprowadzonych rozmów telefonicznych.

Umowy w badanych postępowaniach podpisywane były na czas określony, a w ich treści znajdowały się zapisy zabezpieczające interes Zakładu. Umowy posiadały zapisy precyzyjnie określające termin i formę zapłaty należności, jednakże

nie były akceptowane w ramach kontroli wstępnej przez Główną księgową, co było niezgodne z art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup>. Wykonanie prac akceptowane było poprzez sporządzenie protokołu odbioru prac.

[akta kontroli str. 93-192,193]

### 1.1.3. Umowy zlecenie

Umowy zlecenia były celowe i zostały zawarte zgodnie z przepisami prawa. W ZK nie było opracowanych odrębnych procedur dotyczących zlecenia wykonywania prac w ramach umów zlecenia<sup>13</sup>.

W badanym okresie zawarto 8 umów zlecenie na ogólną kwotę 18.860 zł z trzema osobami. Zleceniobiorcami zawartych umów nie byli funkcjonariusze ani pozostali pracownicy Zakładu. Wszystkie umowy zawarte zostały przez osobę upoważnioną tj. Pana ██████████ kierownika jednostki. Zapisy w umowach zabezpieczały interes Zakładu, a także określały sposób i termin zapłaty należności. Wynagrodzenie za wykonywane czynności wypłacane były w terminach wskazanych w umowach. Badane umowy zawarto na czas określony.

[akta kontroli str. 194-286]

### 1.1.4. Gospodarka samochodowa<sup>14</sup>

W Zakładzie prowadzona była ewidencja eksploatacji pojazdu (w której dysponent pojazdu każdorazowo potwierdzał realizację zadania transportowego) i karta konserwacji samochodu służbowego. Wszystkie wyjazdy realizowane były na terenie województwa dolnośląskiego, a zgoda Dyrektora lub osoby przez niego upoważnionej, zgodnie z zapisami § 3 Zarządzenia nr 61/2013 Dyrektora Zakładu Karnego w Zarebie<sup>15</sup> wymagana jest wyłącznie do wyjazdów poza ww. województwo. Wszystkie osoby kierujące pojazdem miały, wydane przez Zastępcę Dyrektora, aktualne zaświadczenia o spełnieniu wymagań niezbędnych do prowadzenia pojazdów

<sup>12</sup> Dz.U z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.

<sup>13</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Zakładu p. ██████████ z dnia 26.03.2015 r.

<sup>14</sup> Próba kontrolna - dokumentacja źródłowa dotycząca służbowego pojazdu osobowo-ciężarowego marki Citroen Berlingo o nr rej. DLB 30GN oraz korzystania z samochodów prywatnych do celów służbowych, za losowo wybrany miesiąc lipiec 2014 r.

<sup>15</sup> z dnia 31 grudnia 2013 roku w sprawie gospodarowania środkami transportu

uprzywilejowanych lub zezwolenia na prowadzenie służbowych pojazdów samochodowych. Przedmiotowe Zarządzenie pozwalało na prawidłową realizację przez Zakład gospodarki samochodowej.

Jedynymi kosztami eksploatacyjnymi jakie Zakład poniósł w badanym okresie były wydatki na zakup paliwa, uzupełnienie oleju silnikowego i wymianę żarówek. Na podstawie uzyskanej dokumentacji stwierdzono, że w ZK nie było przypadków korzystania z samochodów służbowych do celów prywatnych<sup>16</sup>.

[akta kontroli str. 471–499]

W ZK w 9 przypadkach zwrócono funkcjonariuszom koszty użycia samochodu prywatnego do celów służbowych. Stawka za kilometr każdorazowo ustalana była przez Dyrektora lub jego Zastępcę i wynosiła 0,30 zł. Tym samym nie przekraczała maksymalnej stawki określonej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikom zatrudnionym w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*<sup>17</sup> oraz była zgodna z § 5 Zarządzenia Nr 62/2013 Dyrektora Zakładu Karnego w Zarebie z dnia 31 grudnia 2013 roku<sup>18</sup>. W każdym przypadku użycie samochodu prywatnego do celów służbowych zostało poprzedzone, zatwierdzonym przez Dyrektora lub jego Zastępcę, wnioskiem o wyrażenie zgody na przejazd w podróży służbowej samochodem, który nie pozostaje w dyspozycji Służby Więziennej<sup>19</sup> i zawarciem umowy o używanie pojazdu mechanicznego do celów służbowych. W 8 z 9 niniejszych wniosków nie wskazano uzasadnienia wykorzystania samochodu (choć procedura wewnętrzna do tego zobowiązywała). Z wyjaśnienia<sup>20</sup> Dyrektora wynika, że „(...) *Pomimo, że dokumentacja nie zawiera takiej kalkulacji za każdym razem jest ona przeprowadzana w celu określenia stawki za kilometr proponowanej funkcjonariuszowi realizującemu podróż służbową. Zasadą nadrzędną*

<sup>16</sup> Kontroli poddano książkę i ewidencję eksploatacji pojazdu na miesiąc lipiec 2014 r., kartę konserwacji pojazdu, ewidencję eksploatacji pojazdu, zaświadczenia o spełnieniu wymagań niezbędnych do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych lub zezwolenia na prowadzenie służbowych pojazdów samochodowych oraz notatkę służbową z dnia 25.03.2015 r. kierownika Działu Kwatermistrzowskiego

<sup>17</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 167 z późn. zm.

<sup>18</sup> w sprawie wykorzystania samochodów prywatnych funkcjonariuszy i pracowników Zakładu Karnego w Zarebie do realizacji zadań służbowych

<sup>19</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 62/2013

<sup>20</sup> z dnia 23.03.2015 r.



*jest, że koszty realizacji wyjazdu samochodem prywatnym do celów służbowych powinny być niższe lub co najmniej zbliżone do kosztów realizacji tego samego wyjazdu środkami komunikacji publicznej i jednocześnie ograniczana jest ilość wypracowanych godzin nadliczbowych". Należy zgodzić się z ww. wyjaśnieniem, niemniej jednak taka kalkulacja powinna być sporządzana na etapie wnioskowania o użycie samochodu prywatnego do celów służbowych.*

Poddane kontroli rozliczenia kosztów podróży były zgodne z wnioskiem oraz umową o używanie prywatnego pojazdu mechanicznego do celów służbowych.

[akta kontroli str. 500–569]

#### **1.1.5. Zasady wykorzystywania telefonów służbowych do celów prywatnych<sup>21</sup>**

Rozliczanie rozmów telefonicznych w Zakładzie następowało na podstawie wewnętrznych regulacji tj.: Zarządzenia Nr 75/2012 Dyrektora Zakładu Karnego w Zarebie z dnia 31 grudnia 2012 roku w sprawie wprowadzenia do użytku wewnętrznego „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w Zakładzie Karnym w Zarebie”. Pozwalało ono na skuteczne monitorowanie wykorzystywania służbowych telefonów komórkowych do celów prywatnych.

Służbowe telefony komórkowe wykorzystywano w Zakładzie prawidłowo. W jednym przypadku nastąpiło przekroczenie limitu rozmów. W dniu 17.11.2014 r. wystawiono obciążenie za przekroczenie limitu rozmów komórkowych poza abonament w miesiącu wrześniu 2014 r. Różnica pomiędzy kwotą limitu, a kwotą ponad limit została wpłacona przez użytkownika w wymaganym terminie. Mając na uwadze fakt, że faktura<sup>22</sup> dotycząca okresu, w którym nastąpiło przekroczenie limitu wpłynęła do ZK w dniu 08.10.2014 r., a należność za nią uregulowano dnia 29.10.2014 r., powyższym naruszono punkt 40.4. ww. Zarządzenia z dnia 31 grudnia 2012 r.

[akta kontroli str. 570–630]

<sup>21</sup> Kontrolą objęto dokumentację źródłową Zakładu za losowo wybrany III kwartał 2014 r.

<sup>22</sup> nr 14090907398440 z dnia 01.10.2014 r. wystawiona przez Orange Polska S.A.

W przypadku służbowych telefonów stacjonarnych w Zakładzie rozliczenie sporządzano na podstawie wydruków uzyskanych z systemu komputerowego obsługujących centralę telefoniczną. Następnie ww. wydruki, zgodnie z punktem 40.4. p.t. Rozliczenie rozmów telefonicznych, sporządzone do 15 dnia po zakończeniu danego miesiąca przez funkcjonariusza ds. łączności były przekazywane do działu finansowego (w jednym przypadku z powodu awarii komputera bilingi za lipiec zostały wydrukowane 21.08.2014 r.<sup>23</sup>), który przedkładał je poszczególnym użytkownikom do rozliczenia. Poszczególni pracownicy dokonywali analizy swoich wydruków i naniesienia na nich adnotacji o rozmowach prywatnych. Pracownicy, których koszt prywatnych rozmów telefonicznych przekroczył (w skali miesiąca 2,00 zł) zostali obciążeni za te rozmowy i dokonali wpłat do kasy ZK w odpowiednim terminie i wysokości<sup>24</sup>.

[akta kontroli str. 631-708]

#### **1.1.6. Zakup leków (§ 4230 - Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych)<sup>25</sup>**

Przedmiotowe wydatki zostały dokonane na wolnym rynku z uwagi na konieczność pilnego zakupu leków lub z uwagi na wysoki koszt zorganizowania wizyty u optyka funkcjonującego w strukturach więziennictwa, tj. zgodnie z pkt. 8 Zarządzenia Nr 31/2014 Dyrektora Zakładu Karnego w Zarębie z dnia 23.05.2014 r.<sup>26</sup> (dalej: Zarządzenie) i art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

Leki kupowane były w trybie przewidzianym w procedurze wewnętrznej dotyczącej zakupów o wartości poniżej 3.500,00 zł. Zakupu okularów dokonywano na podstawie wniosku osadzonego, zalecenia przez lekarza i po akceptacji Dyrektora.

[akta kontroli str. 709-761]

<sup>23</sup> Notatka służbowa z dnia 21.08.2014 r. konserwatora Działu Kwatermistrzowskiego i wydruki z centrali telefonicznej – Slican z dnia 21.08.2014 r.

<sup>24</sup> Powyższe ustalono na podstawie raportów kasowych i dowodów wpłaty do kasy.

<sup>25</sup> W związku z tym, że w lipcu 2014 r. dokonano jednego wydatku w ww. § próbą kontrolną objęto również wydatki za losowo wybrane miesiące: sierpień i wrzesień 2014 r. Kontroli poddano faktury VAT wystawione przez kontrahentów zewnętrznych, wydruk komputerowy: za okres od dnia 1.07.2014 do dnia 30.09.2014 z konta 130 1 1 W4230 *Zakup leków i materiałów medycznych*, wyciągów bankowych, przelewów i wyjaśnień p.o. Kierownika Ambulatorium z Izłą Chorych.

<sup>26</sup> w sprawie wprowadzenia programu oszczędnościowego, dotyczącego gospodarowania środkami budżetowymi

### **1.1.7. Wydatki na szkolenia (§ 4700 - Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej)<sup>27</sup>**

Na szkolenia (kurs kancelaryjno-archiwalny I i II stopnia) wydatkowano łącznie 1 830,00 zł. Kontrahenta wybrano po przeprowadzeniu analizy i telefonicznym rozpoznaniu cen na rynku. Jednakże nie udokumentowano przedmiotowej analizy rynku. Wydatki na szkolenia dokonano celowo i gospodarnie, co było zgodne z art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*.

[akta kontroli str. 762 –775]

### **1.1.8. Wydatkowanie środków pieniężnych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim<sup>28</sup>**

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*<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> skierowanych do: dyrektorów okręgowych Służby Więziennej, dyrektorów aresztów śledczych, dyrektorów zakładów karnych (za pośrednictwem okręgowych inspektoratów Służby Więziennej) oraz komendantów: COSSW w Kaliszu, OSSW w Kulach, OSSW w Popowie i ODKSW w Suchej.

<sup>27</sup> Próbą kontrolną objęto wydatki dokonane w 2014 r. Ustaleń dokonano na podstawie raportów (wniosków skierowanych do Dyrektora o skierowanie na kurs kancelaryjno-archiwalny), faktur VAT, wydruku komputerowego za okres od dnia 01.01.2014 do dnia 31.12.2014 z konta 130 1 1 W4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*, wyciągów bankowych, przelewów oraz notatek służbowych: Dyrektora z dnia 19.03.2015 r. i inspektora i głównego księgowego z dnia 24.03.2015 r.

<sup>28</sup> Próbą kontrolną objęto wydatki wynikające z nadgodzin funkcjonariuszy Działu Ochrony powstałych w wyniku zastępstwa funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich we wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu 2014 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1415, z późn. zm.

<sup>30</sup> Pismo znak: BKS-073-14

Nagrody z tytułu zastępstw zostały przyznane w dwóch terminach:

- 09.12.2014 r. w kwocie 3 048,36 zł, liczba dni zastępstw 84 (24 funkcjonariuszy) – wypłacono dzień później<sup>31</sup>,
- 31.12.2014 r. w kwocie 336,60 zł, liczba dni zastępstw 12 (9 funkcjonariuszy)<sup>32</sup>.

Przy podziale środków finansowych uzyskanych z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy w okresie ich przebywania na zwolnieniu lekarskim z przeznaczeniem na nagrody za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie ww. funkcjonariuszy stosowano zasady określone w ww. piśmie z maja 2014 r.<sup>33</sup>.

Funkcjonariusze wykonujący zadania służbowe w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich otrzymywali nagrody „za zastępstwo” pomimo udzielenia ww. funkcjonariuszom czasu wolnego za powyższe<sup>34</sup> na co zezwalały przepisy. Zdaniem Dyrektora<sup>35</sup> wypłata ww. nagrody nie pozbawia funkcjonariusza możliwości otrzymania czasu wolnego z tytułu ponadnormatywnego czasu służby, a premiuje dyspozycyjność i realizację przez krótki czas szerszego zakresu obowiązków. Nie można podzielić powyższego stanowiska, gdyż przed wejściem w życie art. 60 h ustawy o *Służbie Więziennej* funkcjonariusze również chorowali i osoby ich zastępujące również otrzymywały informację o konieczności pełnienia służby „w zastępstwie” kilka czy kilkanaście godzin przed jej rozpoczęciem. Ponadto, co do zasady funkcjonariusz pełniący służbę na danym posterunku w zastępstwie kolegi nie pełni, w tym samym czasie, służby na innym posterunku więc nie można tu mówić o zwiększonym zakresie obowiązków.

[akta kontroli str. 776–812]

<sup>31</sup> Nagrody za miesiąc wrzesień, październik i listopad 2014 r. Powyższe ustalono na podstawie: wykazów funkcjonariuszy wykonujących zadania służbowe w zastępstwie, decyzji Zastępcy Dyrektora o przyznaniu nagród, znak: S/K-2/298/2014 z dnia 09.12.2014 r., raportu młodszego instruktora przy kierownictwie z dnia 09.12.2014 r. oraz wtórników wysłanych zleceń płatniczych z dnia 10.12.2014 r.

<sup>32</sup> Nagrody za miesiąc grudzień 2014 r. Powyższe ustalono na podstawie: wykazów funkcjonariuszy wykonujących zadania służbowe w zastępstwie, decyzji Dyrektora o przyznaniu nagród, znak: S/K-2/321/2014 z dnia 31.12.2014 r., raportu młodszego instruktora przy kierownictwie z dnia 31.12.2014 r. oraz wtórników wysłanych zleceń płatniczych z dnia 31.12.2014 r.

<sup>33</sup> Powyższe potwierdza również notatka służbowa z dnia 24.03.2015 r. sporządzona przez inspektora przy Kierownictwie ZK.

<sup>34</sup> Powyższe ustalono na podstawie: wykazów funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich oraz wykonujących zadania służbowe w zastępstwie, sporządzonych przez kierownika Działu Ochrony (za miesiąc wrzesień, październik, listopad i grudzień 2014 r.)

<sup>35</sup> Wyjaśnienie z dnia 26.03.2015 r. stanowiące odpowiedź na wniosek nr 1 z dnia 25.03.2015 r.

### III. OGÓLNA OCENA DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADU

Mając na względzie ustalenia w zakresie objętym kontrolą, ogólną działalność Zakładu Karnego w Zarębie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

Ocenę pozytywną przyznano w obszarze skutecznej realizacji dochodów budżetowych z uwagi na to, że pobrane dochody przekazano na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w obowiązującym w danym okresie rozporządzeniu Ministra Finansów w *sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*. Dochody prawidłowo również klasyfikowano i ewidencjonowano.

Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono obszar dotyczący dokonywania wydatków budżetowych.

W zakresie realizacji zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 Pzp stwierdzono, że procedury wewnętrzne zapewniały obiektywny i konkurencyjny wybór wykonawcy zamówienia. Jednakże stwierdzono, że zawierały one zapis, że ich postanowień nie stosuje się do zamówień, których nie można było zaplanować czy przewidzieć i które nie zostały umieszczone w planie zamówień podprogowych. Uwzględniając fakt, że w 2014 roku 81% postępowań nie zostało ujętych w planie, tego rodzaju wyłączenie może budzić wątpliwość co do właściwej realizacji procesu zarówno planowania jak i udzielenia zamówień. Brak ujęcia zamówienia w planie nie powinien bowiem za każdym razem skutkować wyłączeniem go spod procedury wyboru wykonawcy przyjętej w Zakładzie. Zawarte umowy z kolei nie były akceptowane w ramach kontroli wstępnej przez Główną księgową, stosownie do wymogów ustawy *o finansach publicznych*. Również z wniosków o wszczęcie postępowania nie wynikało, iż akceptacji pod względem zgodności planowanych wydatków z planem finansowych dokonała Główna księgową. Ponadto, poszczególne postępowania dokumentowano w sposób, który nie wskazywał osobie zatwierdzającej jego wyniki jednoznacznych kryteriów wyboru wykonawcy jak i prawidłowości zastosowanego trybu jego wyboru. Nie udokumentowano również wyników rozeznania rynku, które prowadzono celem ustalenia szacunkowej wartości zamówienia.

Obowiązujące w Zakładzie procedury wewnętrzne dotyczące gospodarki samochodowej oraz wykorzystywania telefonów służbowych zapewniały prawidłowe monitorowanie przedmiotowych wydatków. Niemniej jednak w niemal 90% wniosków o wyrażenie zgody na przejazd w podróży służbowej samochodem, niebędącym własnością pracodawcy nie wskazano uzasadnienia konieczności jego wykorzystania. W jednym przypadku nie dopełniono również obowiązku niezwłocznego obciążenia funkcjonariusza za przekroczenie limitu rozmów przy użyciu służbowego telefonu komórkowego.

Objęte kontrolą umowy zlecenia były celowe i zostały zawarte zgodnie z przepisami prawa.

Faktury VAT i rachunki spełniały wymogi zawarte w ustawie *o rachunkowości*, udokumentowano przeprowadzenie kontroli merytorycznej, wstępnej i formalno-rachunkowej. Dokumenty księgowe były prawidłowo zadekretowane i ujęte w ewidencji księgowej; zostały ponadto zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora, Zastosowano również prawidłową klasyfikację budżetową wydatków. Zobowiązania Zakład regulował terminowo.

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 nadwymiarową służbę wypłacono im wynagrodzenie w formie uznaniowej nagrody. Wskazać należy, iż umożliwiały to przepisy ustawy *o Służbie Więziennej*.

Mając powyższe na uwadze wnosi się o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności:

- 1) Właściwe planowanie i udzielanie zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 Pzp, w tym w szczególności:
  - wprowadzenie zmian w regulacjach wewnętrznych tak by gwarantowały one oszczędne, gospodarne i efektywne wydatkowanie środków, tj. przede wszystkim objęcie nimi wszystkich postępowań (samo nie ujęcie zamówienia

- w planie nie może skutkować wyłączeniem go spod procedury) i stosowanie zmienionych procedur,
- rzetelne planowanie przedmiotowych zamówień (tak żeby udział procentowy zamówień nie ujętych w planie nie przekraczał kilku procent wszystkich postępowań, a nie tak jak w 2014 r. gdy wynosił ponad 80%),
  - wprowadzenie obowiązku akceptacji przez Główną księgową: wniosków o wszczęcie postępowania - pod względem zgodności z planem finansowym oraz zawartych umów w ramach kontroli wstępnej,
  - należyte dokumentowanie wszystkich etapów postępowań;
- 2) pisemne uzasadnianie konieczności użycia w podróży służbowej samochodu niebędącego własnością pracodawcy.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie, w terminie do dnia 15 października 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 Jank*  
Zastępca Dyrektora  
Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Zakładu Karnego w Zarębie, Pan Andrzej Koszela,
2. Wydział Kontroli Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.