

**MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOSCI**

**BIURO MINISTRA**

**SPRAWOZDANIE**

**z działalności Wydziału Kontroli w 2007 roku**

**Warszawa, luty 2008 roku**

## I. WPROWADZENIE

Powyższe opracowanie ma na celu przedstawienie charakterystyki pracy Wydziału Kontroli Biura Ministra oraz podsumowanie jego działalności w 2007 roku.

Usytuowanie Wydziału Kontroli, zwanego dalej Wydziałem, w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości określa Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości, który, w obowiązującym brzmieniu, stanowi załącznik do Zarządzenia Nr 179/06/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2006 roku. Na podstawie § 15.1. ww. Regulaminu Wydział zobowiązany został do podejmowania działań w dwóch generalnych obszarach:

1. przeprowadzania kontroli działalności Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości,
2. dokonywania analizy rocznych sprawozdań dotyczących wykorzystania przez instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne nawiązek i świadczeń pieniężnych orzeczonych w trybie art. 47 i 49 Kodeksu karnego oraz przeprowadzania kontroli wykorzystania otrzymanych środków przez ww. podmioty.

Powyższe zadania, realizowane przez Wydział, uwzględnione zostały także w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Biura Ministra, wprowadzonym w życie Zarządzeniem Nr 2/2007 Dyrektora Biura Ministra z dnia 31 lipca 2007 roku (do dnia 30.07.2007 r. obowiązywał natomiast regulamin wprowadzony w życie Zarządzeniem nr 2/2005 Dyrektora Biura Ministra z dnia 21 września 2005 roku).

Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż w ramach przeprowadzanych w jednostkach kontroli, każdorazowo dokonywana jest również ocena ich systemu kontroli wewnętrznej, bowiem kontrola sprawowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości, badając nie tylko skutki, ale również przyczyny, ujawniała, iż powodem występowania nieprawidłowości i uchybień jest nienależycie sprawowana kontrola wewnętrzna, a w niektórych przypadkach także nienależycie sprawowany nadzór.

Działalność kontrolna Wydziału, wykonywana w imieniu Ministra Sprawiedliwości, posiada umocowanie w art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.), zgodnie z którym minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek,

w tym w szczególności organizuje kontrole sprawności działania, efektywności gospodarowania i przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne.

Biuro Ministra, któremu podlega Wydział Kontroli posiada certyfikat zarządzania systemem jakości ISO 2000. W proces doskonalenia włączeni są wszyscy pracownicy Wydziału, dzięki czemu doskonalone są również procedury kontroli. Wykonują oni powierzone zadania zgodnie z procedurą B.7.1.1 „Wykonywanie zadań kontrolnych przez Wydział Kontroli Biura Ministra” (nr wersji 2.0). We wdrożonej w 2007 roku procedurze dookreślono m. in. tryb składania przez kontrolowanego zastrzeżeń oraz wprowadzono instytucję kontrolera wiodącego, którego charakter działania ukierunkowany jest na eksperckie podejście do rozstrzygania problemów w trakcie kontroli.

Opracowanie i stosowanie ww. procedury ma na celu stałe podnoszenie jakości wykonywanych zadań kontrolnych przy wykorzystywaniu w tej materii doświadczeń własnych i innych organów kontroli oraz doświadczeń państw Unii Europejskiej. Wskazać przy tym należy, iż audit certyfikujący wskazał, iż działania Wydziału prowadzą do minimalizowania zagrożeń korupcyjnych.

Zauważyć przy tym należy, że osiągnięcie celu kontroli wymaga również stałego kształtowania profesjonalizmu kontrolera poprzez nieustanne doskonalenie jego wiedzy i warsztatu zawodowego.

## **II. PROCES KONTROLI**

Proces kontroli obejmuje działania związane zarówno z postępowaniem kontrolnym, jak i pokontrolnym, polegające na badaniu i weryfikacji działalności jednostki kontrolowanej, tj. stanu rzeczywistego, zastanego w danej jednostce, ze stanem wymaganym, określonym przepisami prawa. Są to zatem czynności dotyczące opracowania planu kontroli, przygotowania jej programu, dokumentowania kontroli wraz ze sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego, a także czynności dotyczące monitoringu realizacji zaleceń.

## 1. Plan kontroli

Proces planowania poprzedzony jest corocznie stałym gromadzeniem i analizowaniem danych, przekazywanych w ramach współpracy także przez Biura i Departamenty Ministerstwa Sprawiedliwości, a następnie rozpoznawaniem istotnych aspektów w obszarach kontrolowanych. Monitorowane są zarówno zmiany legislacyjne, jak również publikacje i informacje prezentowane w środkach masowego przekazu. Przy projektowaniu planu kontroli na 2007 rok priorytetowo, jak w latach ubiegłych, potraktowano uwagi i wnioski Kierownictwa oraz osób kierujących komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. Zastosowano się także do wniosków i zaleceń wydanych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dotyczy nadzoru sprawowanego przez sądy rejonowe nad kancelariami komorniczymi). Podstawą planowania rocznego są również informacje i propozycje pochodzące od jednostek podległych lub nadzorowanych. Plan pracy Wydziału na 2007 rok opracowany został z uwzględnieniem wyników wcześniejszych kontroli oraz informacji i skarg, a także w oparciu o analizę określonych problemów i ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. W harmonogramie ujęto także kontrole sprawdzające stan realizacji zaleceń pokontrolnych (szczególnie, w związku ze stwierdzonymi w poprzednim roku nieprawidłowościami w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej). Przy opracowaniu planu uwzględniono również plany i wyniki audytów.

W 2007 roku zaplanowano m.in. poddanie kontroli Sądy Rejonowe dla Warszawy Pragi-Północ i Warszawy Mokotowa oraz Sądy Rejonowe w: Bydgoszczy, Sosnowcu oraz Szczytnie w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością kancelarii komorniczych, a w związku z powyższymi kontrolami również objęcie kontrolą kancelarii komorniczych, działających przy ww. sądach rejonowych, w zakresie prawidłowości prowadzenia przez nie gospodarki finansowej.

Zaplanowano i zrealizowano również w 2007 roku kontrole w Zakładzie Karnym w Warszawie-Białolece, w Wołowie i Potulicach oraz w Areszcie Śledczym w Gdańsku w zakresie prawidłowości zawieranych umów z gospodarstwem pomocniczym jednostki budżetowej, przedsiębiorstwem państwowym, działającym przy zakładzie karnym i areszcie śledczym i z podwykonawcami, pod względem zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz.

1163 z późn. zm.) oraz w zakresie prawidłowości zatrudniania osób pozbawionych wolności.

W planie pracy na 2007 rok ujęto ponadto kontrolę w Sądzie Okręgowym w Warszawie, której przedmiotem było zagadnienie dotyczące zasadności i sposobu przeprowadzania zamówień na zakup wyposażenia Sądu oraz kontrolę w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi-Południe w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, a także w zakresie prawidłowości funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

W związku charakterem i wagą nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli przeprowadzonej w 2006 roku w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej w Warszawie w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa, a w szczególności: w zakresie nabywania i wykorzystywania urlopów przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, zasadności nabywania przez nich uprawnień, zasadności i wielkości nadgodzin oraz w zakresie prawidłowości funkcjonowania kontroli wewnętrznej, zaplanowano także przeprowadzenie w ww. jednostce tzw. rekontroli, mającej na celu sprawdzenie stanu wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych przez Biuro Ministra po kontroli z 2006 roku.

W planie na 2007 rok, oprócz kontroli resortowej, uwzględniono także kontrole w komórkach organizacyjnych Ministerstwa, tj. w Departamencie Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu, Departamencie Sądów Wojskowych oraz Departamencie Kadr. Zgodnie z planem, przedmiot kontroli pierwszej z ww. komórek określono jako prawidłowość koordynowania i sprawowania nadzoru nad informatyzacją sądów i prokuratur. Natomiast w Departamencie Sądów Wojskowych zaplanowano kontrolę w zakresie realizacji zadań regulaminowych. Przedmiot kontroli w trzeciej z ww. komórek, tj. w Departamencie Kadr został określony jako: prawidłowość wykorzystywania urlopów wypoczynkowych przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zaplanowano także przeprowadzenie kontroli w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury w zakresie prawidłowości funkcjonowania jednostki, w tym przestrzegania procedur kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową, oraz w Sądzie Okręgowym w Kaliszu w zakresie realizacji obowiązków wynikających

z ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, a także w zakresie prawidłowości funkcjonowania kontroli wewnętrznej. W związku ze znacznym wzrostem w stosunku do lat ubiegłych, ilości kontroli doraźnych, zleczanych głównie przez Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, zaistniała konieczność wprowadzenia zmian do ww. planu pracy na 2007 rok., uwzględniających zaistniałe priorytety. Powstała zatem konieczność przesunięcia na 2008 rok dwóch kontroli, tj. w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz w Sądzie Okręgowym w Kaliszu.

W planie pracy Wydziału ujęto również przeprowadzenie kontroli i dokonanie analiz, rocznych sprawozdań dotyczących wykorzystania przez instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne nawiązek i świadczeń pieniężnych orzeczonych przez sąd w trybie przepisów Kodeksu Karnego, nadesłanych do Ministra Sprawiedliwości.

## 2. Realizacja zadań kontrolnych.

W związku z wykonywaniem zadań kontrolnych Wydziału, zarówno w ramach realizacji planu pracy jak i zadań zleczonych, w 2007 roku przeprowadzono 20 kontroli problemowych (tj. 56 % ogółu) oraz 15 kontroli doraźnych (tj. 44 % ogółu). Strukturę jednostek objętych w 2007 roku kontrolą, według ich rodzaju przedstawia poniższa tabela.

L.P.	Jednostka kontrolowana	Liczba kontroli		Stosunek liczby kontroli (kol. 3 + kol. 4) do ogółu kontroli [%]
		problemowych	doraźnych	
1	2	3	4	5
1.	sądy rejonowe	6	1	20,0
2.	kancelarie komornicze	5	-	14,3
3.	sądy okręgowe	1	1	5,7
4.	zakłady karne	3	-	8,6
5.	areszty śledcze	1	-	2,9
6.	zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich	-	2	5,7

7.	zakłady budżetowe MS	-	2	5,7
8.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	1	-	2,9
9.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej	-	3	8,6
10.	komórki organizacyjne Ministerstwa	3	2	14,3
11.	stowarzyszenia i fundacje	-	4	11,3
<b>Razem</b>		<b>20</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Badaniu kontrolnemu poddano dokumentację 24 jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, 2 jednostek organizacyjnych Ministerstwa oraz 4 stowarzyszeń, wpisanych do powołanego przez Ministra Sprawiedliwości wykazu podmiotów, otrzymujących nawiązki i świadczenia pieniężne na podstawie art. 47 i 49 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) Ponadto, przeprowadzono również 5 kontroli w komórkach organizacyjnych Ministerstwa.

Na podstawie analizy dokumentacji kontrolnej jednostek objętych kontrolą sporządzono 31 protokołów oraz 4 sprawozdania z kontroli, w wyniku których do kierowników jednostek wystosowano 35 wystąpień pokontrolnych, zawierających zalecenia z określonym terminem powiadomienia o stanie ich realizacji.

### 3. Środowisko kontroli.

W celu zobrazowania rezultatów pracy Wydziału w poniższej tabeli wyspecyfikowano i opisano elementy mające zasadnicze znaczenie dla realizacji powierzonych Wydziałowi zadań.

<b>Efektywność kontroli</b>	Efektywność postępowania kontrolnego powinna być postrzegana i oceniana nie tylko przez pryzmat ujawnionych nieprawidłowości, ale przede wszystkim przy uwzględnieniu działań, podejmowanych w ramach realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych, które przyczyniają się do poprawy funkcjonowania jednostek kontrolowanych. Zalecenia i wnioski
-----------------------------	---

	<p>zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, wskazują bowiem na potrzebę podjęcia konkretnych przedsięwzięć, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i uchybień, oraz poprawę skuteczności działania i efektywności gospodarowania kontrolowanej jednostki. Wypełniając niniejsze, zalecono m. in.: dostosowanie przez jednostki objęte kontrolą regulacji wewnętrznych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej oraz kontroli wewnętrznej, a także jej właściwe sprawowanie, prawidłowe, tj. rzetelne i bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, przeprowadzanie przez jednostki resortu postępowań o zamówienie publiczne zgodnie z przepisami ustawy <i>Prawo zamówień publicznych</i>, celowe wydatkowanie środków pochodzących z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, zaciąganie zobowiązań przez osoby upoważnione i do kwot określonych w upoważnieniu oraz ich terminowe regulowanie, gospodarne, oszczędne i celowe wydatkowanie środków publicznych, zgodne z prawem prowadzenie polityki kadrowej w zakresie udzielanych pracownikom urlopów, a także prowadzenie przez kancelarie komornicze ewidencji zaliczek i depozytów sądowych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, jak również celowe wydatkowanie przez podmioty uprawnione środków finansowych z tytułu zasądzonych na ich rzecz nawiązek i świadczeń pieniężnych.</p>
<p><b>Większa przejrzystość</b></p>	<p>Wydział stosował w procesie kontroli tzw. „check listy”, pozwalające na uzyskanie obrazu funkcjonowania jednostki kontrolowanej, która współuczestniczyła w jej wypełnianiu i identyfikowaniu obszarów zwiększonego ryzyka. Informował również na bieżąco Kontrolowanego o ujawnionych uchybieniach i nieprawidłowościach w celu umożliwienia podjęcia niezwłocznych działań naprawczych. Każdorazowo, w celu uzyskania najbardziej miarodajnych i wiarygodnych wyników kontroli oraz w celu przestrzegania w działalności kontrolnej standardów międzynarodowych, dokonywano w procesie kontrolnym doboru próby do kontroli.</p>



<p><b>Współpraca wewnętrzna i zewnętrzna</b></p>	<p>Wielokrotnie, w celu zapewnienia obiektywnego i rzetelnego przedstawienia wyników kontroli, ustalenia podejmowane podczas czynności kontrolnych konsultowano podczas organizowanych wewnątrz Wydziału spotkań i narad śródkontrolnych, jak również, w uzasadnionych sytuacjach, na bieżąco informowano Kierownictwo Ministerstwa o stwierdzonych przypadkach działań nagannych i niezgodnych z prawem, a także przekazywano wnioski i opinie dotyczące badanych obszarów. Wydział w celu rozstrzygnięcia nieregulowanych w prawodawstwie kwestii, podejmował konsultacje z uprawnionymi do tego komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości.</p> <p>Ponadto, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostki, w sytuacjach tego wymagających, przeprowadzano dla kierowników kontrolowanych jednostek i ich pracowników instruktaż w zakresie wykonywanych przez nich zadań, mający na celu podjęcie działań prowadzących do zminimalizowania wystąpienia w przyszłości nieprawidłowości w obszarach objętych kontrolą.</p> <p>Przykładowo, w związku ze stwierdzonymi podczas jednej z kontroli problemowych nieprawidłowościami, Wydział, w odrębnym terminie, przeprowadził instruktaż, którego przedmiotem było wskazanie rozwiązań prowadzących do właściwego wykonywania przez kierownika jednostki i jego służby obowiązków, wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 roku <i>o rachunkowości</i>, w tym procedury przeprowadzania i dokumentowania inwentaryzacji składników majątkowych. Pouczono również kierownika jednostki o obowiązku sprawowania należytej kontroli i ponoszenia odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki, które to obowiązki nakładają przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku <i>o finansach publicznych</i>.</p>
<p><b>Rosnące potrzeby kadrowe</b></p>	<p>Zwiększający się zakres tematyczny kontroli, stopień złożoności zagadnień i problematyka kontroli oraz potrzeba realizacji coraz większej liczby kontroli determinuje konieczność posiadania również wystarczająco licznej i przygotowanej merytorycznie kadry. Wobec powyższego dostrzeżono</p>

	konieczność zwiększenia w Wydziale Kontroli liczby etatów. Na początku roku 2007 liczba etatów przeznaczonych dla pracowników kontroli kształtowała na poziomie 8 etatów, by na koniec roku osiągnąć poziom 11 etatów.
<b>Wzrastające kompetencje pracowników</b>	Wskazać należy, że permanentnie kładzie się nacisk na konieczność bieżącego podnoszenia kwalifikacji, polegającej na poszerzaniu przez pracowników Wydziału posiadanej wiedzy oraz świadomości i kultury prawnej. W związku z powyższym pracownicy Wydziału w 2007 roku uczestniczyli w szkoleniach z m. in. z zakresu systemu finansów publicznych, rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, systemu zamówień publicznych, audytu zadań inwestycyjnych, audytu systemów informatycznych, metodyki zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania ryzykiem, a także doskonalenia i kształtowania warsztatu kontrolera. Ponadto nowo zatrudnieni pracownicy kierowani byli także do odbycia służby przygotowawczej, mającej na celu teoretyczne przygotowanie pracowników do wykonywania obowiązków służbowych członków korpusu służby cywilnej Ministerstwa Sprawiedliwości. W ten sposób pracownicy Wydziału poprzez uczestnictwo w szkoleniach o takim szerokim zakresie merytorycznym mogą wykorzystywać zdobytą wiedzę w tym zakresie, w każdym z obszarów obejmowanych badaniem kontrolnym.

#### **4. Przeprowadzone kontrole.**

##### **4.1. Sądy Rejonowe w Bydgoszczy, Sosnowcu, Szczytnie oraz dla Warszawy Mokotowa i Warszawy Pragi-Północ, a także sąd Rejonowy w Lublinie i Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe.**

Kontrole przeprowadzone w 2007 roku przez Wydział w Sądach Rejonowych w: Bydgoszczy, Sosnowcu, Szczytnie oraz dla Warszawy Pragi-Północ i Warszawy Mokotowa polegały na sprawdzeniu prawidłowości sprawowania nadzoru nad działalnością kancelarii komorniczych. Szczegółową kontrolą objęto realizację

dokonywanych wpłat i wypłat oraz ewidencjonowania depozytów sądowych, a także proces udzielania zaliczek komorniczych.

Ustalenia kontroli problemowych, przeprowadzonych w ww. zakresie, stosownie do obowiązujących przepisów prawa, dotyczyły w szczególności:

- przeprowadzania przez wyznaczonego sędziego kontroli w kancelarii komorniczej bez pomocy księgowego, czym naruszono art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku *o komornikach sądowych i egzekucji*,
  - zbieżności przedmiotu kontroli w kolejnych latach, co ograniczyło możliwość pozyskania miarodajnych informacji o stanie faktycznym, w zakresie podlegającym obowiązkowi nadzoru,
  - przeprowadzaniu kontroli w ciągu jednego dnia lub dwóch dni, co mogło mieć wpływ na wagę ustaleń kontroli, zlecanej przez Prezesa Sądu,
  - niewykazywaniu w sprawozdaniu z przeprowadzonej przez główną księgową kontroli w kancelarii komorniczej wiarygodnych danych o stanie faktycznym w zakresie prowadzenia księgi pieniężnej, tj. m. in. o nieterminowym ewidencjonowaniu wpłat gotówkowych, dokonywanych na podstawie kwitariuszy przychodowych oraz o braku w księdze pieniężnej informacji o osobie wprowadzającej zapisy do ewidencji, jak również danych o braku w kancelarii opracowanego w formie pisemnej dokumentu, potwierdzającego datę rozpoczęcia eksploatacji programu komputerowego, służącego do ewidencji operacji w księdze pieniężnej oraz braku dokumentacji, potwierdzającej comiesięczne porównanie stanu kasy z księgami rachunkowymi,
- Fakt nieujawnienia ww. nieprawidłowości spowodował nieobiektywne przedstawienie stanu faktycznego, przez co nie przedstawiono Prezesowi Sądu miarodajnych informacji, niezbędnych do sprawowania należytego nadzoru nad kancelarią komorniczą,
- niewydawaniu przez Prezesa Sądu upoważnień do przeprowadzania wizytacji i jednokrotnych kontroli finansowych w kancelarii komorniczej oraz przeprowadzaniu kontroli przez pracowników Sądu na podstawie upoważnienia wydanego przez Głównego Księgowego, a nie przez Prezesa Sądu.

Ponadto w zakresie prowadzonej w sądach rejonowych rachunkowości, dotyczącej ewidencji zaliczek oraz depozytów sądowych stwierdzono m. in.:

- brak opracowanych szczegółowych procedur ewidencjonowania, uzgadniania i rozliczania depozytów komorniczych oraz zaliczek, co jest niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*,
- brak pisemnego upoważnienia dla osób wymienionych w „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych” do podpisywania dyspozycji finansowych pod względem merytorycznym,
- nierozliczanie się przez komornika z pobranych zaliczek w ciągu miesiąca od dnia poczynienia wydatków,
- niedokonywanie na koniec roku uzgodnień z komornikiem salda udzielonych zaliczek, co jest niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt. 2 ustawy *o rachunkowości*,
- ewidencjonowanie zaliczek komorniczych na niewłaściwych kontach,
- nieprzekazanie w pełnej wysokości przez sąd zaliczek komorniczych z lat ubiegłych na dochody budżetu państwa,
- nieaktualnienie dokumentacji stanowiącej politykę rachunkowości, stosownie do obowiązującego stanu prawnego.

Z wyjaśnień nadesłanych przez kierowników, objętych kontrolą jednostek wynika, że zastosowali się oni do zaleceń wystosowanych w skierowanych do nich wystąpieniach pokontrolnych.

W związku z kontrolą problemową, przeprowadzoną natomiast w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi-Południe, w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w zakresie wydatkowania środków z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej oraz w zakresie funkcjonowania w Sądzie kontroli wewnętrznej, stwierdzono poniższe nieprawidłowości i uchybienia:

- a) w zakresie udzielania pomocy z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej:
  - brak stosownych procedur dotyczących procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych, a w tym przypadku, środków pochodzących z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej oraz procedur kontroli tychże

procesów, co narusza art. 47 ust. 3 w związku z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych*,

- nieegzekwowanie od osób ubiegających się o pomoc z Funduszu obowiązku załączania do składanego wniosku kompletnej dokumentacji, potwierdzającej okoliczności uzasadniające jej przyznanie, a od osób zwolnionych z zakładów karnych lub aresztów śledczych także obowiązku załączania do wniosku dokumentu zwolnienia, co jest niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 roku *w sprawie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej* (Dz. U. Nr 69, poz. 618),
  - udzielanie na zakup artykułów żywnościowych, odzieży, podręczników oraz środków czystości pomocy w formie finansowej, zamiast w formie rzeczowej, co jest niezgodne z § 2 pkt. 5 ww. rozporządzenia,
  - udzielenie pomocy z naruszeniem terminów i zasad określonych w § 4 ww. rozporządzenia,
  - brak na kartach udzielania pomocy postpenitencjarnej określenia formy jej udzielenia oraz formy wypłaty pomocy,
- b) w zakresie zamówień publicznych:
- zastosowanie trybu udzielenia zamówienia publicznego - zapytania o cenę, z naruszeniem art. 70 ww. ustawy, w związku z niewłaściwym dokonaniem opisu przedmiotu zamówienia; zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 2 lit. a ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* powyższe, tj. udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - niezłożenie przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu wymaganych oświadczeń, co stanowi naruszenie art. 17 ww. ustawy,  
Powyższe stanowi także, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - niejednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia, co stanowi naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*,
  - dokonanie zakupów w przedmiocie druków i urządzeń sądowych bez zastosowania procedur określonych ustawie, co stanowi naruszenie art. 35 ust. 4 ww. ustawy,

- dokonanie wyboru oferty wykonawcy, który z przyczyn formalnych (niewłaściwe pełnomocnictwo) nie spełniał warunków udziału w postępowaniu, co stanowi naruszenie art. 24 ww. ustawy,
- zatwierdzenie przez Kierownika Zamawiającego, tj. przez Prezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe i przez Głównego Księgowego wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego bez wskazania wartości zamówienia, co stanowi naruszenie obowiązujących w jednostce regulacji wewnętrznych,
- brak w dokumentacji z postępowania ogłoszenia o zamówieniu, bądź informacji o terminach zamieszczenia ww. ogłoszenia w siedzibie i na stronie internetowej Zamawiającego, co jest niezgodne z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w tym zakresie w jednostce,
- brak na wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego pisemnej zgody Głównego Księgowego, świadczącej o posiadaniu środków finansowych na realizację zadania,
- nieterminowe dokonywanie wydatków wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto, stwierdzono nieprzestrzeganie postanowień w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej zarówno dotyczących stosowania procedury zamówień publicznych jak i przyznawania środków z FPP.

W związku z powyższym, mając na uwadze wyniki kontroli oraz udzielony pracownikom Sądu przez Kontrolerów w toku kontroli instruktaż, wniesiono o niezwłoczne podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawania w przyszłości.

Przedmiotem odrębnej kontroli doraźnej przeprowadzonej w Sądzie Rejonowym w Lublinie była realizacja funduszu wynagrodzeń za lata 2005-2006, a w szczególności realizacja ponoszonych wydatków na wzrost wynagrodzeń pracowniczych, w grupie urzędników sądowych i pozostałych pracowników, oraz zasady i wysokość przyznanych nagród uznaniowych. W wyniku powyższej kontroli, w badanym obszarze, wynikającym z upoważnienia, stwierdzono w szczególności, iż Sąd Rejonowy nie posiadał zaakceptowanych przez Prezesa Sądu, kwot na nagrody pracownicze, a do akt osobowych

nie były dołączane pisma o wysokości przyznanej nagrody uznaniowej. Ponadto do list wynagrodzeń pracowników nie były załączano zestawienia przyznanych kwot podwyżek wraz z pochodnymi, wskazującymi na wysokość wydatkowanej kwoty w związku ze wzrostem wynagrodzeń. Kontrolerom nie przedstawiono również podjętych decyzji o podziale środków finansowych na podwyżki wynagrodzeń i nagrody za lata 2005-2006. Ustalono także, że w kwotach podwyżek wynagrodzeń dla pracowników poszczególnych Oddziałów i Wydziałów wystąpiły różnice sięgające nawet 50%. Ponadto, jeden z pracowników posiadał zawyżone wynagrodzenie zasadnicze, przekraczające górną stawkę wynikającą z tabeli zaszeregowania.

Oprócz powyższych nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie uregulowań wewnętrznych, iż w Sądzie nie uaktualniono regulaminu premiowania, a wysokość premii wpisywano do umowy o pracę i wypłacano obligatoryjnie w wysokości 25% wynagrodzenia zasadniczego.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami zalecono kontrolowanemu wzmocnienie nadzoru nad gospodarką finansową Sądu, a w szczególności nad dokumentowaniem wydatków bieżących, w tym przede wszystkim w zakresie wypłat wynagrodzeń i nagród uznaniowych.

#### **4.2. Kancelarie komornicze.**

W związku z przeprowadzonymi kontrolami w sądach rejonowych, opisanymi w pkt. 2.1. w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością kancelarii komorniczych, stosownie do planu, kontrolą objęto także kancelarie komornicze działające przy ww. Sądach, tj. przy Sądzie Rejonowym w: Bydgoszczy, Sosnowcu i Szczytnie oraz przy Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi-Północ i dla Warszawy Mokotowa. Przedmiotem ww. kontroli była prawidłowość prowadzenia przez nie gospodarki finansowej, a w szczególności prowadzenia urzędów do ewidencji operacji finansowych kancelarii, tj. księgi pieniężnej oraz kwitariuszy przychodowych. Regulacje w powyższym zakresie zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2005 roku *w sprawie określenia szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych* (Dz. U. Nr 266, poz. 2242).

W wyniku powyższych kontroli ujawniono w wymienionym zakresie liczne nieprawidłowości, w tym m. in.:

- nanoszenie na kartach rozliczeniowych oraz kwitariuszach przychodowych sprostowań bez umieszczenia daty oraz czytelnego podpisu osoby ich dokonującej (§ 6 ust. 1 ww. rozporządzenia),
- stosowanie systemu informatycznego umożliwiającego usuwanie i modyfikowanie, wprowadzonych za jego pomocą zapisów księgowych (§ 6 ust. 3 ww. rozporządzenia),
- brak prezentaty na protokole z kontroli, przeprowadzonej przez sąd okręgowy, zawierającej datę wpływu i numer dziennika „Kmo” (§ 17 ww. rozporządzenia),
- brak numeracji akt spraw (§ 21 ust. 3 ww. rozporządzenia),
- brak adnotacji o każdorazowym pobraniu lub wydaniu kwoty w dniu pobrania lub wydania oraz wpisu określającego z jakiego tytułu była wpłata lub wypłata (§ 23 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia),
- nieprawidłowe i niestaranne prowadzenie kart rozliczeniowych tj.: nieczytelność zapisów, zapisy dokonane ołówkiem, brak numeracji poszczególnych kart oraz prowadzenie kart rozliczeniowych niezgodnych z obowiązującym wzorem, stanowiącym załącznik nr 12 do rozporządzenia (§ 27 ust. 1 ww. rozporządzenia),
- prowadzenie dwóch rachunków bankowych dla kancelarii (§ 27 ust. 2 ww. rozporządzenia),
- brak numeracji kart ww. księgi pieniężnej oraz błędne wypełnianie jej rubryk (§ 28 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia),
- w urządzeniach ewidencyjnych prowadzonych w systemie informatycznym brak danych osoby wprowadzającej zapis do systemu (§ 29 ust. 1, pkt 3 ww. rozporządzenia),
- brak wskazania w dokumentacji systemu informatycznego daty rozpoczęcia eksploatacji programu (§ 29 ust. 2 ww. rozporządzenia),
- nieoprawianie księgi, stanowiącej wydruk ewidencji operacji finansowych w systemie informatycznym (§ 29 ust. 3 ww. rozporządzenia),
- brak podpisu komornika lub upoważnionego pracownika na kwitariuszu przychodowym (§ 31 ust 1 ww. rozporządzenia),



- niezalączanie do akt sprawy dowodów wpłat dokonywanych w sposób bezgotówkowy, bądź stosownych zawiadomień o wpłacie (§ 33 ww. rozporządzenia),
- brak numeru księgi pieniężnej na kwitariuszach (§ 35 rozporządzenia),
- brak rejestracji oraz nieterminowe rejestrowanie w księdze pieniężnej wpłat gotówkowych (§ 36 ww. rozporządzenia),
- nieterminowa rejestracja w księdze pieniężnej dokonywanych wpłat w obrocie bezgotówkowym (§ 37 ust. 1 rozporządzenia),
- brak dokonania sumowań zapisów księgi pieniężnej na koniec miesiąca (§ 40 ust. 1 ww. rozporządzenia),
- brak dokumentu potwierdzającego porównanie przez komornika stanu kasowego ze stanem rachunkowym po upływie miesiąca kalendarzowego (§ 40 ust. 3 ww. rozporządzenia),
- wielokrotne pobieranie opłaty stosunkowej od jednej kwoty w sprawie,
- zakładanie lokat bankowych typu „over night” przy użyciu środków znajdujących się na rachunku kancelarii komorniczej,
- niezastosowanie się do zaleceń pokontrolnych sądu rejonowego w zakresie prawidłowego dokonywania sprostowań zapisów w urządzeniach ewidencyjnych kancelarii, prowadzonych w formie ksiąg, stosownie do wskazania w § 6 ww. rozporządzenia.

Ponadto stwierdzono także fakt nierozliczania zaliczek w terminie miesiąca od dnia dokonania wydatków, co narusza art. 41 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o komornikach sądowych i egzekucji*.

W wyniku przeprowadzonych kontroli do ww. kancelarii wystosowano zalecenia pokontrolne, mające na celu niedopuszczanie w przyszłości do wystąpienia, ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, a w szczególności, respektowanie zapisów ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2005 roku.

### 4.3. Sądy okręgowe.

Zgodnie planem kontroli w 2007 roku przeprowadzono kontrolę problemową w Sądzie Okręgowym w Warszawie, której przedmiotem była zasadność i sposób przeprowadzania zamówień na zakup wyposażenia ww. sądu. W badanym obszarze ustalono w szczególności:

- wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie zakupu wyposażenia siłowni i gabinetu odnowy biologicznej, skutkujące zaciągnięciem zobowiązania bez upoważnienia, co wypełniało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*,  
Ustalono, że w planie finansowym Sądu na rok 2007 nie zostały wyodrębnione wydatki w związku z realizacją zadania stanowiącego przedmiot postępowania o zamówienie publiczne. Jednocześnie Kontrolerzy wskazali, że organizowanie i wyposażanie ww. pomieszczeń wypoczynkowo-rekreacyjnych wykraczało poza zakres ustawowych zadań Sądu i jego organizacji, określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 roku *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 roku *Regulamin urzędowania Sądów Powszechnych* (Dz. U. Nr 38, poz. 249),
- zawarcie w wyniku postępowania umowy o zamówienie publiczne na czas nieoznaczony, co stanowi naruszenie art. 142 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*,
- niezłożenie przez członka komisji przetargowej oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*,  
Na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* niezłożenie przez członka komisji przetargowej oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- brak wskazania we wszystkich badanych postępowaniach w dokumentacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia terminu składania i otwarcia ofert, co stanowi naruszenie art. 36 ust. 1 pkt. 11 ustawy *Prawo zamówień publicznych*,

- stosowanie praktyki przekazywania ofert przetargowych do wydziałów merytorycznych w celu dokonania ich oceny i wyboru najkorzystniejszej oferty, Powyższe stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, zgodnie którym komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego powoływanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz do badania i oceny ofert; § 14 ust. 2 Zarządzenia 29/04 Dyrektora Sądu Okręgowego z dnia 03.03.2004 r. *w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz czynności Sądu Okręgowego w Warszawie i jednostek organizacyjnych w okręgu Sądu Okręgowego w Warszawie, związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych*, zgodnie z którym komisja proponuje wybór najkorzystniejszej oferty na podstawie indywidualnej oceny ofert, dokonanej przez członków komisji; ust. 10 pkt. 10 i 11 *Regulaminu organizacji, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, prowadzącej postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego*, stanowiącego Załącznik nr 2 do Zarządzenia 1/07 Dyrektora Sądu Okręgowego z dnia 02.01.2007 r., z którego wynika, że komisja ocenia oferty nie podlegające odrzuceniu oraz proponuje wybór najkorzystniejszej oferty, a także ust. 16 pkt 7 ww. regulaminu, w myśl którego członkowie komisji w szczególności oceniają indywidualnie złożone oferty wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ w celu wyboru najkorzystniejszej oferty,
- rozbieżność w dokumentacji postępowania w zakresie wskazania terminu składania i otwarcia ofert, czym naruszono art. 86 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, z którego wynika, że otwarcie ofert jest jawne i następuje bezpośrednio po upływie terminu do ich składania, z tym że dzień, w którym upływa termin składania ofert, jest dniem ich otwarcia,
- niezłożenie przez członka komisji przetargowej podpisów na protokołach posiedzeń Komisji z otwarcia ofert i z oceny ofert przy jednoczesnym braku wskazania przyczyn zaistniałej sytuacji w protokole oceny ofert, Powyższe stanowiło naruszenie ust. 8 *Regulaminu organizacji, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, prowadzącej postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego*, stanowiącego Załącznik nr 2 do Zarządzenia 1/07 Dyrektora Sądu

Okręgowego z dnia 02.01.2007 r., zgodnie z którym uczestnictwo w posiedzeniach komisji jest obowiązkowe,

- brak wskazania we wniosku o wdrożenie postępowania: wymaganego terminu wykonania zamówienia, danych osoby, dokonującej ustalenia wartości zamówienia, istotnych postanowień, które należy wprowadzić do treści umowy, co stanowiło naruszenie postanowień Zarządzenia nr 29/04 Dyrektora Sądu Okręgowego z dnia 03.03.2004 r. *w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz czynności SO w Warszawie i jednostek organizacyjnych w okręgu SO w Warszawie, związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.*

Wyżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia polegające na brakach i rozbieżnościach w dokumentacji z postępowań oraz inne uchybienia ujawnione w tym zakresie, wskazują ponadto na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej i nadzoru sprawowanego przez Dyrektora Sądu, który zgodnie z brzmieniem § 9 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Sąd Okręgowy w Warszawie*, sprawuje nadzór nad prawidłowym przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania w celu udzielenia zamówienia publicznego na rzecz Sądu Okręgowego.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w skierowanym wystąpieniu pokontrolnym zalecono kierownikowi jednostki przede wszystkim dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, stosowanie przepisów *Prawa zamówień publicznych* i regulacji wewnętrznych w zakresie realizacji wydatków w trybie określonym ww. ustawą.

W wyżej wymienionym Sądzie Okręgowym przeprowadzono również w 2007 roku kontrolę doraźną w zakresie zlecenia i finansowania nieobowiązkowych usług medycznych oraz realizacji wydatków z tytułu reprezentowania Sądu. Stosownie do zakresu badanego obszaru, wynikającego z upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, Kontrolerzy stwierdzili w szczególności:

- zatrudnienie pracowników w przyzakładowej przychodni lekarskiej na stanowiskach urzędniczych, przy czym zakresy czynności określały obowiązki lekarza stomatologa, kardiologa, pielęgniarki oddziałowej, fizjoterapeutki, czyli bez związku z umową o pracę, tj. zadań przyporządkowanych stanowisku urzędniczemu,

- brak dokumentacji dotyczącej kierowania pacjentów do lekarzy specjalistów przez lekarza medycyny pracy,
- dokonywanie wydatków na badania z zakresu medycyny pracy z naruszeniem przepisu art. 35 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*,
- sfinansowanie ze środków pochodzących z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych badań mammograficznych oraz badań gruczołu krokowego, które zostały zlecone zewnętrznym wykonawcom.

Obowiązująca ustawa z dnia 4 marca 1994 roku *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.) zarówno w okresie objętym kontrolą jak i obecnie nie uprawnia do ww. wydatków oraz zawarcia w regulaminie ZFŚS postanowień, umożliwiających przeznaczanie środków funduszu na finansowanie i dofinansowanie badań mammograficznych i gruczołu krokowego.

- dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych w wyniku nieterminowego dokonywania płatności faktur za zakup usług zdrowotnych, tj. po terminie umownym,
- dokonanie w 2006 roku wydatków w kwocie 10.980,00 zł na zakup usług zdrowotnych, pomimo braku ustalonego na powyższy cel planu wydatków budżetowych w § 4280 „Zakup usług zdrowotnych”, co jest niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*,
- klasyfikowanie wydatków na zakup usług zdrowotnych w § 4300 „Zakup usług pozostałych” zamiast w § 4280 „Zakup usług zdrowotnych”, co było niezgodne z przepisami obowiązujących w 2006 roku rozporządzeń Ministra Finansów *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*,
- brak na wszystkich dowodach księgowych dokumentujących wydatkowanie środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych stwierdzenia zakwalifikowania danego dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 1 pkt. 6 ustawy *o rachunkowości*,
- nieuaktualnienie zasad rachunkowości obowiązujących w Sądzie, stosownie do obowiązującego stanu prawnego, w tym w szczególności rozporządzenia Ministra

Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, za co odpowiedzialny jest kierownik jednostki, stosownie do brzmienia art. 10 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*,

- dokonywanie wydatków w sposób naruszający art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych* stanowiący o tym, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny oraz z art. 10 ust. 2 ustawy *o rachunkowości* stanowiący o tym, że to kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje zasady rachunkowości, poprzez zawarcie w dniu 19.09.2006 r. umowy z firmą zewnętrzną, w zakresie odpłatnego opracowania projektu zakładowych zasad (polityki) rachunkowości dla Sądu Okręgowego w Warszawie oraz dla sądów rejonowych okręgu,
- nieprzestrzeganie przez Sąd, powziętych przez siebie, ustaleń dotyczących wielkości wydatków przeznaczanych na funkcjonowanie sekretariatu.

W związku z powyższym, mając na uwadze wyniki kontroli, wniesiono o niezwłoczne podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawania w przyszłości.

Ponadto stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w temacie funkcjonowania Przyzakładowej Przychodni Lekarskiej mieszczącej się w gmachu Sądu Okręgowego w Warszawie zostało przedstawione w odrębnym piśmie. Zgodnie z jego treścią ww. za bezzasadne uznano ujmowanie w planie finansowym Sądu wydatków na utrzymanie Przyzakładowej Przychodni Lekarskiej mieszczącej się w jego gmachu, takich jak m. in. wydatki na wynagrodzenia personelu medycznego, zakup leków czy wydatków majątkowych na zakup sprzętu medycznego i rehabilitacyjnego, które nie pozostają w związku z działalnością statutową sądów. Za niedopuszczalne uznano także zatrudnianie pracowników przychodni na etatach urzędników sądów. Działalności przychodni na ww. zasadach budzi zatem uzasadnione podejrzenie naruszenia przepisów w zakresie dyscypliny finansów publicznych, a szczególności art.11 ust. 1 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

W związku z powyższym, z polecenia Ministra Sprawiedliwości, nakazano likwidację Przyzakładowej Przychodni Lekarskiej i zaprzestanie finansowania jej działalności ze środków budżetowych.

#### **4.4. Zakłady karne w Potulicach, Warszawie-Białolece i Wołowie oraz Areszt Śledczy w Gdańsku.**

W ramach realizacji planu pracy na 2007 rok kontrolą objęto działalność zakładów karnych i aresztów śledczych w zakresie zasadności zawieranych przez nie umów z gospodarstwami pomocniczymi jednostki budżetowej, z przedsiębiorstwami państwowymi, działającymi przy zakładzie karnym lub areszcie śledczym i z podwykonawcami, pod względem zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2006 r., Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.), a także w zakresie realizacji obowiązku zatrudniania osób pozbawionych wolności, co z kolei regulują przepisy ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (Dz.U. Nr 123, poz. 777 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 roku *w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych* (Dz.U. Nr 27, poz. 242).

W powyższym zakresie kontrole problemowe przeprowadzono w Zakładzie Karnym w Potulicach, Warszawie-Białolece i w Wołowie oraz w Areszcie Śledczym w Gdańsku.

Kontrolerzy pozytywnie ocenili, w przypadku wszystkich jednostek objętych kontrolą, fakt tworzenia przez nie miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności. Ponadto, stwierdzono, że przywięziennne zakłady pracy realizują ustawowy obowiązek zatrudniania skazanych, stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*.

Oprócz powyższego, ustalenia kontroli problemowych, przeprowadzonych w ww. zakresie, stosownie do obowiązujących przepisów prawa, dotyczyły w szczególności, w przypadku Zakładu Karnego w Warszawie-Białolece, nieprecyzyjnego wskazywania, w umowach w zakresie zatrudniania w przywięziennym zakładzie pracy skazanych, obowiązków nakładanych przez obowiązujące przepisy prawa na podmiot zatrudniający, co uregulowane zostało w § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 roku *w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych*. Ponadto, nie rejestrowano wpływu miesięcznych list wynagrodzeń skazanych zatrudnionych w przedsiębiorstwie państwowym. Powyższe dowodzi o braku sprawowania właściwej kontroli nad realizacją obowiązku terminowego przedkładania ww. dokumentacji,

wynikającego z przepisów § 7 ust. 3 rozporządzenia i zawartej umowy o zatrudnianiu skazanych. Wnioski dotyczące zmiany zatrudnienia kierowane były przez dyrektora przywieziennego zakładu pracy w formie pisemnej, natomiast udzielanie odpowiedzi przez dyrektora zakładu karnego następowało w drodze bezpośredniej rozmowy lub w drodze telefonicznej. Wobec powyższego niemożliwe było ustalenie przez Kontrolerów czy realizowane były przez zakład karny uregulowania zawarte w umowie w zakresie terminowego informowania o zmianach w zatrudnieniu skazanych w przedsiębiorstwie.

W przypadku natomiast Zakładu Karnego w Potulicach Kontrolerzy stwierdzili, że przedsiębiorstwo państwowe funkcjonujące jako przywiezienny zakład pracy nie posiadało w swoim statucie, jak również w Krajowym Rejestrze Sądowym zapisu o wykonywaniu pośrednictwa w realizacji zadań remontowo-budowlanych, pomimo prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie. Ponadto zarówno przedsiębiorstwo państwowe, jak i gospodarstwo pomocnicze przyjmowały zlecenia na realizację zadań remontowo-budowlanych od jednostek resortu sprawiedliwości, nie mając możliwości ich wykonania we własnym zakresie. Zlecone zadania wykonywane były przy udziale podwykonawców.

Kontrolerzy stwierdzili także, że w sprawozdaniach budżetowych Rb-N za rok 2006 i I półrocze 2007 r., sporządzanych przez Zakład Karny w Potulicach, wystąpiły należności wymagalne, dotyczące skazanych i pozostałych należności, a w szczególności zaległości w płatnościach czynszu. Dotyczą one byłych funkcjonariuszy Zakładu, którzy nie regulują czynszu od 1997 roku. Należności podlegają przymusowemu ściągnięciu zaległości przez Urząd Skarbowy w Nakle i I Urząd Skarbowy w Bydgoszczy. W związku z powyższym ustalono ponadto, że w Zakładzie Karnym nie opracowano procedur w zakresie postępowania z należnościami od skazanych, które powinny być uwzględnione w procedurach kontroli finansowej, zgodnie z wymogami określonymi w art. 47 ustawy *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)

Kontrola przeprowadzona w Zakładzie Karnym w Wołowie wykazała natomiast, iż funkcjonujące przy nim gospodarstwo pomocnicze zawarło umowę z przywieziennym zakładem pracy, tj. z państwowym przedsiębiorstwem, jako podwykonawcą robót budowlanych. Do umowy podstawowej na wykonanie robót remontowych, będących przedmiotem zamówienia, sporządzono aneksy na wykonanie robót dodatkowych,



przedłużające termin wykonania prac, bez uwzględnienia uzasadnienia tych zmian. Na podstawie dodatkowych kosztorysów ustalono, że wartość inwestycji, wynikającej z wartości kosztorysowej robót dodatkowych, w stosunku do umowy głównej, zwiększyła się, co nie znalazło uzasadnienia w kontekście art. 32 ustawy *Pravo zamówień publicznych*, zgodnie z którym zamawiający winien ustalić całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy z należytą starannością. Ponadto, zamówienie publiczne dotyczące remontu kuchni zostało podzielone, pomimo, że kosztorys obejmował całość zadania inwestycyjnego, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym wartości odnoszące się do robót budowlanych oraz dostaw niezbędnych do ich wykonania winny być sumowane.

Kontrolerzy badaniem kontrolnym objęli również realizację postanowień Umowy o Partnerstwie na Rzecz Rozwoju „Czarna Owca. Skazani na ochronę przyrody” zawartą w ramach realizacji programu operacyjnego „Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. W imieniu Zakładu Karnego w Wołowie umowę na realizację ww. programu podpisało Gospodarstwo Pomocnicze funkcjonujące przy Zakładzie Karnym w Wołowie. W ramach zawartej umowy Polskie Towarzystwo Przyjaciół Przyrody „Pro Natura” z siedzibą we Wrocławiu, przekazało ponad cztery miliony złotych, w tym na przeprowadzenie szkoleń. Koordynatorami szkoleń byli funkcjonariusze Zakładu Karnego, którzy z wymienionych środków pobierali wynagrodzenie w ramach umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Badając realizację postanowień umowy w powyższym zakresie stwierdzono, że funkcjonariusze Zakładu Karnego w Wołowie, którzy pobierali wynagrodzenie z tytułu zawartych umów zlecenia i umów o dzieło nie posiadali zgody, o której mowa w art. 63 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 roku o *Służbie Więziennej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 207 poz. 1761 z późn. zm.)

Ustalono również, że gospodarstwo pomocnicze przy Zakładzie Karnym dopuściło się zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia, albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, co zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niepobrania lub niedochodzenia należności Skarbu Państwa

jednostki sektora finansów publicznych, co z kolei stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt. 2 ww. ustawy.

Ujawniono także wady systemu kontroli wewnętrznej, których skutkiem było dopuszczenie przez kierownika jednostki do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął, wskutek zaniedbania lub niewypelnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 16 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy oraz dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów, wskutek zaniedbania lub niewypelnienia kontroli finansowej (art. 5 ust. 2 ww. ustawy).

W przypadku kontroli Aresztu Śledczego w Gdańsku pozytywnie oceniono fakt terminowego wywiązywania się przez gospodarstwo pomocnicze funkcjonujące przy Areszcie ze zobowiązań i skutecznego egzekwowania należności, co stwierdzono na podstawie sprawozdań budżetowych Rb-Z i Rb-N, a także fakt opracowania w Areszcie i funkcjonującym przy nim gospodarstwie pomocniczym procedur stanowiących o systemie kontroli.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono również, że gospodarstwo, wykonując zlecenia sądów w 2006 roku, uzyskane od sądów zlecenia przekazywało do realizacji przywieziennemu zakładowi pracy w Potulicach, który to zakład, nie mając faktycznych możliwości ich wykonania, zawierał umowy z podwykonawcami. W związku z tym ww. gospodarstwo pomocnicze uzyskało przychód w kwocie 826.886,35 zł.

#### **4.5. Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich.**

Obydwie kontrole, przeprowadzone zarówno w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Falenicy, jak i w Zakładzie Poprawczym w Witkowie były kontrolami doraźnymi. Obydwie także zostały podjęte w odpowiedzi na nadesłane do Ministerstwa Sprawiedliwości skargi.

##### **4.5.1. Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Warszawie-Falenicy.**

Kontrolę doraźną w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Falenicy przeprowadzono w zakresie ustalenia, czy kierujący kontrolowaną

jednostką nie wykonywali w czasie pracy w jednostce czynności związanych z prowadzeniem prywatnej działalności gospodarczej i czy nie wykorzystywali w tym celu zajmowanego stanowiska służbowego.

Stosownie do zakresu badanego obszaru, wynikającego z upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, kontrolerzy stwierdzili fakt zamieszczenia przez wicedyrektora numeru faxu jednostki kontrolowanej na stronie internetowej portalu biurowego, udostępniającego teled adresową bazę danych firm, w pozycji dotyczącej prowadzonej przez niego prywatnej firmy. Nie potwierdziły się natomiast zarzuty dotyczące wykorzystywania w celu prowadzenia prywatnej działalności zajmowanego stanowiska służbowego.

W wyniku przeprowadzenia czynności kontrolnych w ww. jednostce stwierdzono ponadto:

- nieprowadzenie w aktach osobowych kart ewidencji czasu pracy, co stanowiło naruszenie art. 94 pkt 9 a ustawy z dnia 26 czerwca 1974 *Kodeks pracy* (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) i § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku *w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika* (Dz.U. z 1996 r., Nr 62, poz. 286 z późn. zm.),
- nienależyte wypełnianie obowiązków pracowniczych przez Wicedyrektora poprzez nierespektowanie poleceń przełożonego, w tym w zakresie systematycznego podpisywania listy obecności i wypełniania na bieżąco książki dyżurów kierowniczych,
- brak skuteczności kontroli wewnętrznej i nadzoru sprawowanego przez Dyrektora, o czym świadczyło m.in.: nierespektowanie poleceń przez Wicedyrektora w zakresie bieżącego wypełniania listy obecności oraz zeszytu dyżurów kierowniczych, brak rejestru wyjść służbowych i prywatnych, a także nieegzekwowanie przestrzegania wprowadzonych w jednostce regulacji wewnętrznych, w tym dotyczących obciążania pracowników kosztami za przeprowadzone z aparatów służbowych rozmowy prywatne oraz dopuszczenie do corocznego powstawania zaległości urlopowych,
- zatrudnianie członków rodziny, w stopniu bliskiego pokrewieństwa, w tym również w stosunku zależności służbowej, co dotyczyło ścisłego kierownictwa kontrolowanej jednostki,

- brak uregulowań wewnętrznych w zakresie prowadzenia rejestru odbywanych przez pracowników podróży służbowych, nieprowadzeniu ww. rejestru i nienadawaniu numerów kolejnym poleceniom wyjazdów służbowych, co było niezgodne z art. 47 ust. 1-3 ustawy *o finansach publicznych* oraz art. 21 ust. 1 pkt. 1 ustawy *o rachunkowości*.
- niedostosowanie uregulowań wewnętrznych obowiązujących w jednostce, w zakresie stosowanej w jednostce polityki rachunkowości dotyczącej sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, których obowiązek opracowania nakłada na kierownika jednostki art. 10 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*,
- prowadzenie ewidencji przeprowadzonych rozmów prywatnych z telefonów służbowych w sposób niezgodny z określonym przez Dyrektora w rejestrze rozmów wzorem,
- ewidencjonowanie kosztów zakupu kart telefonicznych telefonii komórkowej w ewidencji księgowej w § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” zamiast w § 4360 „Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii komórkowej”, co jest niezgodne z Załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. Nr 107, poz. 726 z późn. zm.)

W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne, Dyrektor Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Warszawie-Falenicy, w informacji wystosowanej do Ministerstwa Sprawiedliwości, poinformował o podjęciu działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w obszarach wskazanych przez pracowników Wydziału.

#### **4.5.2. Zakład Poprawczy w Witkowie.**

Kontrolę doraźną w Zakładzie Poprawczym w Witkowie przeprowadzono w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej, gospodarki inwestycyjnej oraz polityki kadrowej, stosownie do obowiązujących przepisów, w tym w szczególności: ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.), ustawy z dnia 29 września 1994 roku *o rachunkowości* (Dz. U.

z 2002 r. Nr 76 poz. 694 z późn. zm.), ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku *Kodeks pracy* (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)

Ujawnione w wyniku powyższej kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- dzielenia zamówienia publicznego na części, czym naruszono art. 32 ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz wyboru wykonawcy zamówienia z naruszeniem trybu określonego w ww. ustawie, co zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- nieokreślenia w zakresach czynności pracowników obowiązków związanych z realizacją zadań dotyczących zamówień publicznych,
- braku opracowanej w jednostce polityki rachunkowości, zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*,
- braku sprawowania przez Głównego Księgowego jednostki wstępnej kontroli dokonywanych operacji finansowych, stosownie do przepisu art. 45 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*.

Mając na uwadze stwierdzone nieprawidłowości zlecono kierownikowi jednostki podjęcie działań, zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości oraz usprawnienia pracy jednostki.

#### **4.6. Zakłady budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości.**

W ramach kontroli doraźnych zbadano gospodarkę finansową oraz zagadnienia dotyczące spraw organizacyjnych i kadrowych w Ośrodkach Szkoleniowo-Wypoczynkowych w Kazimierzu Dolnym oraz w Jastrzębiej Górze.

#### 4.6.1. Ośrodek Szkoleniowo-Wypoczynkowy „Albrechtówka” w Kazimierzu Dolnym.

W wyniku powyższej kontroli ujawniono w szczególności:

- dokonanie wydatków ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w związku ze splatą zobowiązań wobec wierzycieli, na łączną kwocie 15.000,00 zł, co zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym w szczególności: z art.10, stanowiącym o dokonaniu zmiany w budżecie bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, art. 11 ust. 1 ustawy, stanowiącym o dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz art. 11 ust. 2 ustawy, mówiącym o dopuszczeniu przez kierownika jednostki do dokonania wydatku powodującego zaniechanie i niewypełnienie obowiązku w zakresie kontroli finansowej, zezwalając na przekazanie środków ZFŚS na wydatki bieżące.

Stosownie bowiem do art. 24 ust. 1 pkt. 2 ustawy *o finansach publicznych* zakład budżetowy pokrywa koszty swej działalności wyłącznie z przychodów własnych,

- brak w jednostce polityki rachunkowości, z uwzględnieniem w szczególności, grupowania zdarzeń finansowo-gospodarczych na kontach zgodnie z zakładowym planem kont oraz brak opisu zasad ewidencji analitycznych, analitycznych ksiąg rachunkowych i sposobu powiązania księgi głównej z ewidencją analityczną, czym naruszono art. 10 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* oraz niedokonanie aktualizacji zakładowego planu kont o konta przewidziane rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku *w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz zakładowych planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych* (Dz. U. Nr 142 poz. 1020), czym naruszono art.10 ust.2 ustawy *o rachunkowości*,
- brak ewidencji analitycznej do konta 800 „Fundusz jednostki” i 851 „Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych”, stosownie do przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu*

*terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych,*

- nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji finansowych na kartach wydatków polegające na ujmowaniu kosztów w rubryce wydatki oraz na braku ewidencji według klasyfikacji budżetowej,
- prowadzenie gospodarki kasowej Ośrodka przez Główną Księgową i Kierownika Ośrodka,
- niezłożenie oświadczeń o przyjęciu materialnej odpowiedzialności przez osoby, którym powierzono środki pieniężne z obowiązkiem rozliczenia się, w związku z prowadzeniem kasy,
- niebieżące prowadzenie ewidencji analitycznej w zakresie posiadanego majątku, tj. ksiąg inwentarzowych środków trwałych i pozostałych środków trwałych,
- nieujmowanie w ewidencji księgowej jednostki, tj. w raportach kasowych operacji finansowych dotyczących wypłaty gotówki z konta ZFŚS i wpłaty ich do kasy,
- brak na dokumentach źródłowych, będących dowodami finansowo-księgowymi potwierdzenia dokonanej kontroli pod względem rachunkowym,
- niedokonywanie przez Główną Księgową na dowodach księgowych kontroli wstępnej, wynikającej z art. 45 ustawy *o finansach publicznych*,
- brak dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji majątku Ośrodka, tj. zniszczonych lub nie nadających się do dalszego użytkowania środków trwałych.

Mając powyższe na uwadze, wniesiono o bezzwłoczne podjęcie działań zmierzających m. in. do uaktualnienia obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości, a także do prowadzenie gospodarki kasowej zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto, zalecono prowadzenie bieżącej ewidencji w księgach inwentarzowych oraz sporządzanie co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych.

Wskazano również, na konieczność spisywania w trakcie inwentaryzacji wszystkich środków trwałych oraz zwracania uwagi, aby odpisy będące niedoborem stanowiły o różnicy pomiędzy stanem faktycznym, a wykazanym w księgach inwentarzowych.

Pozytywnie natomiast oceniono prowadzoną w kontrolowanej jednostce gospodarkę związaną ze sprawami organizacyjnymi i kadrowymi. Nieprawidłowości w powyższym zakresie Kontrolerzy nie stwierdzili.

#### 4.6.2. Ośrodek Szkoleniowo-Wypoczynkowy „Jurysta” w Jastrzębiej Górze.

W wyniku kontroli ww. Ośrodka ujawniono w szczególności:

- nieterminowe regulowanie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne na i Fundusz Pracy w latach 2006-2007,
- nieterminowe dokonywanie wypłat wynagrodzeń dla pracowników oraz opóźnienia w wypłacie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2005 rok,
- niegospodarne i niecelowe wydatkowanie przez kierownika Ośrodka publicznych środków finansowych, powodujące niewypłacalność Ośrodka,
- zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia, prowadzące do powstania zobowiązań wymagalnych,
- niedochodzenie należności Skarbu Państwa, poprzez brak bieżącego monitoringu należnych Ośrodkowi od kontrahentów należności,
- nieterminowe regulowanie zobowiązań, przez co dopuszczono do zapłaty z tego tytułu odsetek,

Powyższe działania ponadto, zgodnie z art. 6 pkt. 1, art. 14, 15 i 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* noszą znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Kontrolerzy stwierdzili również brak w jednostce wdrożonych w życie procedur wewnętrznej kontroli, w tym finansowej, do opracowania których zobowiązany jest kierownik jednostki, zgodnie z wymogami określonymi w art. 47 ustawy *o finansach publicznych*. Powyższe skutkowało w szczególności:

- nierzetelnym prowadzeniem ksiąg rachunkowych poprzez m. in. brak zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2006 rok, co umożliwia dokonywanie zmian w ewidencji, a tym samym narusza art. 4 ust.1 ustawy *o rachunkowości*,
- niezgadnieniem ewidencji księgowej syntetycznej z analityczną,
- nierozliczeniem wyposażenia będącego na stanie w części modernizowanej Ośrodka, poprzez nieoszacowanie jego wartości ogólnej i rozdysponowanej przez kierownika Ośrodka,



- dokonywaniem przez kierownika Ośrodka wydatków na zakup materiałów, towarów lub usług bez przeprowadzonej analizy sytuacji finansowej i konieczności nabycia wyposażenia lub zlecenie innych wydatków przy braku środków finansowych, (np. zatrudnienie dodatkowej osoby do nadzoru nad Ośrodkiem, wypłata wynagrodzenia małżonce za opiekę nad uczniami, pokrycie odpłatności za studia podyplomowe czy uaktualnienie aranżacji wnętrz przy braku środków na wyposażenie)
- brakiem na dokumentach finansowo-księgowych adnotacji o przeprowadzonej przez upoważnionem osoby kontroli pod względem merytorycznym,
- niedokonywaniem przez Główną Księgową na dowodach księgowych kontroli wstępnej, wynikającej z art. 45 ustawy *o finansach publicznych*.

Ponadto, Kierownik Ośrodka, który zgodnie z art. 4 pkt. 5 ustawy *o rachunkowości*, jako odpowiedzialny za przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych, zaakceptował zbiorcze zestawienie środków trwałych zamiast faktycznego spisu z natury, potwierdzającego rzeczywisty stan majątku. Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 roku *o rachunkowości* stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Reasumując, Kontrolerzy stwierdzili nieracjonalne i niegospodarne wydatkowanie środków publicznych przez kierownika Ośrodka, odpowiedzialnego za całość gospodarki finansowej, stosownie do przepisów art. 44 ustawy *o finansach publicznych* i art. 4 pkt. 5 ustawy *o rachunkowości* oraz zobowiązanego do przeprowadzenia kontroli wewnętrznej, stosownie do przepisów art. 47 ustawy *o finansach publicznych*.

#### **4.7. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie (CZSW).**

Przedmiotem kontroli przeprowadzonej w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej była realizacja zaleceń pokontrolnych, wydanych przez kierującego Biurem Ministra w wyniku przeprowadzonej kontroli problemowej w 2006 roku. Stosownie do zakresu upoważnienia, Kontrolerzy ustalili nieprawidłowości i uchybienia, w szczególności polegające na:

- a) braku jednolitej i konsekwentnej polityki kadrowej w zakresie udzielania urlopów, tj.:
- nieprzestrzeganiu art. 80 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 roku *o Służbie Więziennej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.) poprzez niewykorzystywanie zaległego urlopu w I kwartale roku następnego, co wynikało zarówno z nieprawidłowego systemu planowania, jak również z przyzwolenia Kierownictwa na stosownie niniejszej praktyki,
  - braku skutecznego nadzoru i monitoringu realizacji urlopów przez podległe jednostki organizacyjne Służby Więziennej i komórki CZSW oraz przedkładanie Dyrektorowi Generalnemu nieprecyzyjnych informacji w tym zakresie przez Biuro Kadr i Szkolenia,
  - posiadaniu przez Kierownictwo CZSW oraz dyrektorów Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej oraz Komendantów Centralnego Ośrodka Szkolenia i Ośrodka Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Popowie znaczących i nieuzasadnionych zaległości urlopowych, co skutkowało wypłatą ekwiwalentów z tytułu niewykorzystanego urlopu;
- b) braku polityki kadrowej, w oparciu o którą w sposób racjonalny, jednolity i uzasadniony określano by strukturę i zasady zatrudniania funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, z uwzględnieniem zapisów ustawy budżetowej w 2006 i 2007 roku, na co wskazuje zatrudnienie w kontrolowanym okresie w CZSW większej liczby funkcjonariuszy niż pracowników cywilnych,
- c) nieprzestrzeganiu przez osoby kierujące komórkami organizacyjnymi CZSW instrukcji nr 2/06 Dyrektora Generalnego SW z dnia 27.10.2006 r. *w sprawie metod przeprowadzania kontroli wewnętrznej w CZSW*, poprzez brak dokumentowania przeprowadzonych kontroli w książkach kontroli wewnętrznej oraz przeprowadzanie kontroli w innych terminach niż wyznaczone w planach kontroli wewnętrznej, zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej,
- d) dokumentowaniu ustaleń z kontroli zewnętrznych, przeprowadzanych przez CZSW, poprzez ich opisywanie w znacznym stopniu ogólności oraz bez opisu doboru próby do kontroli w większości obszarów podlegających badaniu,

Z uwagi na powyższe ustalenia Kontrolerzy stwierdzili, że w przedmiotowym zakresie nie wypełniono zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2006 roku.

Kontrolerzy uwzględnili jednakże działania podjęte w celu realizacji przedmiotowych zaleceń. Pozytywnie ocenili działania podjęte przez obecnego Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia, w tym wprowadzenie jednolitych wzorów przekazywania informacji przez podległe jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz komórki organizacyjne CZSW w celu prowadzenia skuteczniejszego monitoringu realizacji urlopów jak również opracowanie na 2008 rok wzoru planu urlopów, obejmującego zarówno wskazanie wymiaru urlopu zaległego i bieżącego, jak i planowanie, dotyczące całego roku kalendarzowego.

Ustalono również, iż zmniejszeniu uległa liczba nadgodzin w Okręgowych Inspektoratach Służby Więziennej, które są odbierane przez funkcjonariuszy w postaci godzin wolnych, przy czym pozytywnie oceniono prowadzenie monitoringu w tym zakresie przez Biuro Ochrony i Spraw Obronnych, polegającego na analityce nadsyłanych z OISW sprawozdań, zawierających rozliczenie nadgodzin funkcjonariuszy w systemie czterotygodniowym. Globalnie zmniejszyła się również ilość występujących w SW urlopów zaległych.

Wskazać należy, że kontrola przeprowadzona w 2006 r. przez Wydział Kontroli Biura Ministra Ministerstwa Sprawiedliwości zdiagnozowała problem wpływu standardów etycznych na występowanie zaległości urlopowych i nadgodzin w Służbie Więziennej. Z uwagi na powyższe zalecono przygotowanie i wdrożenie, w tym dla Kierownictwa CZSW standardów etycznych, zobowiązujących w szczególności do wskazywania pozytywnych postaw, respektujących przepisy prawa w tym zakresie .

W ocenie Kontrolerów przyczyną nierespektowania przez funkcjonariuszy, w tym szczególnie przez kadre kierowniczą, przepisów prawa i standardów etycznych obowiązujących w SW, jest brak konsekwencji ze strony ścisłego Kierownictwa SW w egzekwowaniu wydanych w tym zakresie poleceń. Na powyższe miało również wpływ nienależyte funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, szczególnie w CZSW.

W związku z powyższym, mając na uwadze wyniki kontroli oraz uwagi i spostrzeżenia przekazane przez kontrolerów w toku kontroli, wniesiono o niezwłoczne

podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, oraz zapobieżenie ich powstawania w przyszłości.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę charakter nieprawidłowości, zwrócono się do kierownika jednostki z prośbą o przekazywanie do końca 2008 roku okresowych (kwartalnych) sprawozdań, odzwierciedlających stopień realizacji zaleceń pokontrolnych i tym samym prawidłowość funkcjonowania jednostki.

#### **4.8. Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej w Bydgoszczy, Gdańsku i we Wrocławiu (OISW).**

Kontrole, przeprowadzone w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Bydgoszczy, Gdańsku i we Wrocławiu miały charakter kontroli doraźnych i obejmowały swoim zakresem tematykę dotyczącą sprawowania nadzoru nad działalnością zakładów karnych i aresztów śledczych. Dodatkowo OISW we Wrocławiu objęto kontrolą w związku z udziałem ww. Inspektoratu w programie „Czarna owca. Skazani na ochronę przyrody.”

Ustalenia kontroli doraźnych, przeprowadzonych w ww. zakresie, stosownie do obowiązujących przepisów prawa, dotyczyły w szczególności:

- gospodarowania środkami inwestycyjnymi w sposób naruszający art. 35 ustawy *o finansach publicznych*, który stanowi o oszczędnym i celowym wydatkowaniu środków publicznych oraz uzyskiwaniu jak najlepszych efektów przy poniesionych nakładach, poprzez dokonywanie, przy podpisywaniu umów z podwykonawcami, wypłat gospodarstwu pomocniczemu za pośrednictwem w realizacji zadań inwestycyjnych,
- niewypełniania rubryk rejestru bieżącej ewidencji przeprowadzonych kontroli zewnętrznych, czym naruszono § 32 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 roku w sprawie trybu *przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej* (Dz. U. z 2003 r. Nr 151 poz. 1470),
- nieprowadzenia w jednostce rejestru kontroli, stosownie do wymogu określonego w § 32 ww. rozporządzenia,
- braku procedur dotyczących zlecenia i przeprowadzania robót remontowych i budowlanych,

- braku monitoringu realizacji poleceń i wniosków pokontrolnych, w zakresie prowadzenia ewidencji w rejestrze kontroli,
- nieokreśleniu w protokołach z kontroli przeprowadzanych w nadzorowanych zakładach karnych i aresztach śledczych próby kontrolnej, będącej przedmiotem badania kontrolnego.

Ponadto we wszystkich inspektoratach kontrola objęła również prawidłowość prowadzenia procesu monitorowania przez OISW należności nadzorowanych jednostek. Stwierdzono, iż w przypadku jednostek nadzorowanych przez OISW w Bydgoszczy ww. monitoring w zakresie wykonania należności, a w szczególności należności wymagalnych, nie był sprawowany w sposób wystarczający. Kontrolerzy na podstawie przedłożonych sprawozdań budżetowych Rb-N ustalili fakt występowania tendencji wzrostowej należności wymagalnych. Kontrolerom nie przedstawiono jednak analizy przyczyn ich powstania.

Podobnie niewystarczający monitoring w powyższym zakresie sprawowano wobec jednostek nadzorowanych przez OISW we Wrocławiu. Stwierdzono m. in., że Główna Księgowa OISW we Wrocławiu, po otrzymaniu sprawozdań Rb-Z i Rb-N z podległych jednostek, informujących o kwotach zobowiązań i należności wymagalnych nie zajęła stanowiska i nie zażądała wyjaśnień przyczyn ich powstania. Ponadto, tematyka kontroli przeprowadzanych przez OISW w jednostkach nie obejmowała zobowiązań i należności wymagalnych.

W przypadku natomiast jednostek nadzorowanych przez OISW w Gdańsku stwierdzono, że w wyniku sprawowanego nadzoru i windykacji w I półroczu 2007 roku nastąpił ponad 25% spadek wartości należności wymagalnych.

Przeprowadzona w OISW we Wrocławiu kontrola, w zakresie udziału Inspektoratu w programie „Czarna owca. Skazani na ochronę przyrody”, wykazała natomiast, że Dyrektor OISW we Wrocławiu zawarł dwie indywidualne umowy o dzieło z Polskim Towarzystwem Przyjaciół Przyrody „Pro natura” na zrealizowanie zadań, polegających na wykonaniu ekspertyzy określającej możliwości włączenia się w projekt zakładów karnych z okręgu dolnośląskiego i innych regionów Polski wraz z harmonogramem wymiany skazanych między zakładami karnymi oraz na opracowaniu

koncepcji powołania i funkcjonowania Centrum Doradztwa Prawno-Finansowego. Za powyższą ekspertyzę i opracowanie Dyrektor pobral wynagrodzenie.

Ponadto, ustalono, że skarbnikiem i jednocześnie członkiem Zarządu Stowarzyszenia był Zastępca Dyrektora Zakładu Karnego w Wołowie, pełniący w Zakładzie Karnym Wołowie funkcję koordynatora programu Partnera nr 2, tj. Zakładu Karnego w Wołowie, w związku z czym pobral również wynagrodzenie.

Dyrektor OISW we Wrocławiu uczestniczył również w spotkaniach krajowych, wspomagających ww. program, finansowanych ze środków unijnych, pobierając dodatkowe wynagrodzenie.

W związku z powyższym, w skierowanym do kierownika wystąpieniu pokontrolnym, zalecono sprawowanie nadzoru nad działalnością zarobkową funkcjonariuszy pełniących kierownicze funkcje w podległych jednostkach, ze zwróceniem szczególnej uwagi na należyte wykonywanie obowiązków na podstawowym miejscu służby funkcjonariusza. Ponadto zwrócono uwagę na fakt wpływu czynności wykonywanych przez pracowników na jakość wykonania powierzonych zadań w ramach służby.

#### **4.9. Komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości.**

W ramach sprawdzenia poprawności funkcjonowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, przeprowadzone zostały w 2007 roku zarówno kontrole problemowe, ujęte w planie pracy Wydziału, jak i kontrole doraźne, zlecone przez Kierownictwo.

##### **4.9.1. Departament Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu (Departament CORS).**

Tematem kontroli problemowej przeprowadzonej w ww. Departamencie była prawidłowość koordynowania i sprawowanie nadzoru nad informatyzacją sądów i prokuratur. Zakres zadań realizowanych przez Departament CORS w zakresie informatyzacji sądów i prokuratur określają następujące przepisy wewnętrzne:

- rozdział 2, oddział 10 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 179/06/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.07.2006 r.,
- Regulamin Organizacyjny Departamentu CORS, zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniu 10.03.2006 r. i Dyrektora Generalnego w dniu 13.03.2006 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W związku ze stwierdzonymi wyłącznie uchybieniami, zalecono ustalenie i stosowanie jednolitych, przejrzystych zasad prezentacji aktualnego stanu realizacji prowadzonych zadań w opracowywanych miesięcznie „Sprawozdaniach z zaawansowania aktualnie realizowanych zadań przez Departament Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu” oraz dołożenie przez osoby odpowiedzialne należytej staranności przy opracowywaniu ww. miesięcznych sprawozdań, zawierających informacje zgodne z dokumentacją dotyczącą danego zadania, jak również informacje zgodne z rzeczywistymi terminami realizacji poszczególnych etapów zadania.

#### **4.9.2. Departament Sądów Wojskowych (DSW).**

Kontroli poddano realizację przez Departament Sądów Wojskowych zadań określonych w rozdziale 2, oddziale 11 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 179/06/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.07.2006 r. oraz w dokumencie pn. „Zasady wewnętrznej organizacji, podział zadań oraz zakres czynności w Departamencie Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości” z dnia 06.07.2005 r., zatwierdzonym przez Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego w Ministerstwa Sprawiedliwości.

Kontrolerzy ustalili, że zadania wynikające z Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 179/06/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.07.2006 r. oraz wynikające z „Zasad wewnętrznej organizacji, podziału zadań oraz zakresu czynności w Departamencie Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości” z dnia 06.07.2005 r. są realizowane zgodnie z ww. uregulowaniami wewnętrznymi.

Stwierdzono jedynie, że w okresie, w którym zadania DSW określał Regulamin Organizacyjny z dnia 14.07.2006 r., zadanie przyporządkowane Wydziałowi Kadr i Szkoleń wykonywał Główny specjalista ds. legislacji. W czerwcu 2007 r powyższe zostało skorygowane w projekcie „Zasad wewnętrznej organizacji, podziału zadań oraz zakresu czynności w Departamencie Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości”, opracowanych przez DSW. Dokonano właściwego, tj. zgodnego ze stanem rzeczywistym, przyporządkowania ww. zadania odpowiedniej komórce DSW.

Ponadto oceniono pozytywnie pełnienie przez DSW, jako komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, zwierzchniego nadzoru nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej, obowiązek sprawowania którego wynika z art. 5 § 2 ustawy *Prawo o ustroju sądów wojskowych* (Dz. U. Nr 117, poz. 753 z późn. zm.) oraz z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości *w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad sądami wojskowymi* (Dz. U. Nr 111, poz. 691). DSW sprawował nadzór nad sądami poprzez przeprowadzanie w nich inspekcji, obejmujących pełny zakres działalności sądu. Jednocześnie zwrócić należy uwagę na fakt, iż nadzór w zakresie czynnej służby wojskowej żołnierzy pełniących służbę w sądach wojskowych sprawuje Minister Obrony Narodowej według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 stycznia 2002 roku *w sprawie sposobu wykonywania nadzoru w zakresie czynnej służby wojskowej żołnierzy pełniących służbę w sądach wojskowych* (Dz. U. Nr 15, poz. 143). W związku z powyższym znaczną liczbę zadań realizowanych przez DSW regulują także przepisy wydane przez ww. Ministerstwo. Poddając kontroli realizację tychże zadań nie wniesiono również zastrzeżeń co do prawidłowości ich realizacji.

#### **4.9.3. Departament Kadr (DK).**

Tematem kontroli problemowej przeprowadzonej w Departamencie Kadr Ministerstwa Sprawiedliwości była prawidłowość wykorzystywania urlopu wypoczynkowego przez pracowników Ministerstwa.

Szczegółową kontrolą objęto m. in. zagadnienie dotyczące sporządzania planów urlopowych oraz zgodności wykorzystania urlopów z planem urlopowym, realizacji obowiązku wykorzystania urlopu do końca I kwartału roku następnego, prawidłowości naliczania pracownikom urlopu wypoczynkowego, urlopu uzupełniającego i urlopu na



żądanie, a także przestrzegania art. 162 ustawy *Kodeks Pracy*, zgodnie z którym jedna z części urlopu powinna trwać nie mniej niż 14 kolejnych dni kalendarzowych.

W wyniku kontroli, stosownie do zakresu upoważnienia, kontrolerzy stwierdzili, że dane dotyczące przysługującego wymiaru urlopu oraz wykorzystanego urlopu w sądach i prokuraturach uzyskiwane są przez Departament Kadr Ministerstwa Sprawiedliwości drogą telefoniczną. Ponadto, Departament Kadr nie dysponował dokumentacją, na podstawie której ustala się prawidłowość przysługującego wymiaru urlopu wypoczynkowego oraz wykorzystanych dni urlopu. Kontrolowany Departament nie posiadał również dokumentacji dotyczącej stażu pracy, w tym dokumentacji, na podstawie której ustala się wysokość przysługującego urlopu dodatkowego i uzupełniającego.

Oprócz powyższych nieprawidłowości w wyniku podjętych czynności kontrolnych stwierdzono:

- przypadki braku wniosków urlopowych, na podstawie których pracodawca udzielił pracownikom urlopu wypoczynkowego w 2006 roku,
- niewykorzystywanie zaległego urlopu wypoczynkowego za 2006 roku do końca I kwartału 2007 roku, co jest niezgodne z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku *Kodeks pracy*,
- brak planów urlopowych dla jednej osoby na 2006 roku oraz dla dwóch osób na 2007 rok, co stało w sprzeczności z art. 167 ustawy,
- nieudzielanie przynajmniej raz w roku urlopu wypoczynkowego, trwającego nie mniej niż 14 kolejnych dni kalendarzowych, co z kolei narusza art. 162 ww. ustawy.
- prowadzenie rocznych kart ewidencji obecności w pracy bez należytej staranności, tj. prowadzenie kart w ołówku, brak podsumowania poszczególnych kolumn, przypadki niewypełniania w niektórych kartach rubryk dotyczących zwolnienia chorobowego.

Ponadto, stwierdzono wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. W latach 2006-2007 przy przejściu w stan spoczynku przez 20 sędziów i prokuratorów ekwiwalent przysługiwał 7 osobom. Jak ustalono, w czterech przypadkach zaległości urlopowe wynosiły ponad 50 dni, co świadczy o tym, że miało miejsce kumulowanie urlopu z lat ubiegłych.

Analiza obowiązujących przepisów prawa w zakresie zagadnień objętych kontrolą uprawnia do stwierdzenia, iż nie we wszystkich kwestiach są one jednoznaczne. W związku z powyższym, Biuro Ministra wystąpiło do Departamentu Legislacyjno-Prawnego z prośbą o dokonanie interpretacji przepisów dotyczących zasad zatrudnienia sędziów i prokuratorów w Ministerstwie Sprawiedliwości. Z przesłanej odpowiedzi wynika, iż w obowiązujących przepisach prawa nie znajduje odzwierciedlenia kwestia przenoszenia „na etat” do Ministerstwa Sprawiedliwości. W związku z tym nie można było jednoznacznie stwierdzić, kto pełni rolę pracodawcy w stosunku do ww. osób w rozumieniu przepisów ustawy *Kodeks pracy*. Z uwagi na powyższe Kontrolerzy nie mogli wskazać osób odpowiedzialnych za kwestie leżące w gestii pracodawcy w stosunku do osób przeniesionych na etat Ministerstwa Sprawiedliwości.

#### **4.9.4. Biuro Dyrektora Generalnego (BDG).**

Stosownie do zlecenia przeprowadzenia kontroli doraźnej w ww. Biurze badaniem kontrolnym objęto wykorzystanie przez urzędników państwowych służbowych kart kredytowych. W wyniku kontroli, przeprowadzonej w Biurze Dyrektora Generalnego stosownie do zakresu upoważnienia, Kontrolerzy stwierdzili następujące nieprawidłowości:

- brak opracowanych przez kierownika jednostki w formie pisemnej, jednolitych procedur dotyczących wydawania pracownikom MS służbowych kart kredytowych, realizacji płatności przeprowadzanych przy ich użyciu oraz sprawowania kontroli nad prawidłowością ich dokonywania, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 w związku z ust 2 ustawy *o finansach publicznych*.

Na okoliczność wydania karty, stosowano wyłącznie opracowane przez Główną Księgową Ministerstwa Sprawiedliwości oświadczenia i zasady korzystania z kart płatniczych VISA BUSINESS Kredyt Banku S.A., jednak ich stosowanie nie zostało wprowadzone w życie zarządzeniem kierownika jednostki.

- nieprzedłożenie przez pracownika korzystającego ze służbowej karty kredytowej odpowiednich faktur i dowodów potwierdzających dokonane wydatki, za które dokonano płatności za pomocą ww. karty kredytowej, czym naruszono pkt 8

opracowanych przez Główną Księgową Ministerstwa Solidarności „Zasad korzystania z kart płatniczych VISA BUSINESS Kredyt Banku S.A.”,

- brak skutecznego monitorowania rozliczania wykorzystania służbowych kart kredytowych, skutkujące niedokonaniem bieżących potrąceń należności z najbliższego wynagrodzenia, powstałych w związku z dokonywaniem przez pracownika korzystającego ze służbowej karty kredytowej płatności niezgodnie z opracowanymi przez Główną Księgową Ministerstwa Sprawiedliwości „Zasadami korzystania z kart płatniczych VISA BUSINESS Kredyt Banku S.A.”, co naruszało pkt 9 ww. zasad,
- brak w Zakładowym Planie Kont MS opisu prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości kont, tj. przyjętych zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, w tym konta zasad funkcjonowania konta 130-5 „Rachunek bieżący wydatków budżetowych; Karty Kredyt Bank”, czym naruszono art. 10 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* oraz Załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*,
- dokonywanie kontroli wydatków pod względem merytorycznym przez pracownika, pomimo tego, że płatności realizowane były przy pomocy jego służbowej karty kredytowej.

Procedury w zakresie obiegu dokumentów finansowo-księgowych i ich kontroli wewnętrznej, obowiązujące w MS nie uwzględniały bowiem sytuacji, w której zlecający dokonanie danego wydatku jest jednocześnie posiadaczem służbowej karty kredytowej.

Poza wskazanymi nieprawidłowościami pozytywnie oceniono również rozwiązania w przedmiotowym zakresie funkcjonujące w ww. komórce. Dotyczy to m. in. opracowanych przez Główną Księgową Ministerstwa Sprawiedliwości zasad korzystania przez pracowników ze służbowych kredytowych kart płatniczych. Kontrolerzy wskazali jedynie na konieczność uściślenia ww. procedur celem prawidłowego i terminowego dokonywania rozliczeń przez pracowników dokonujących wydatków przy pomocy kart

płatniczych, i które chronią jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości przed ryzykiem związanym niewłaściwych z nich korzystaniem. Ponadto zwrócono uwagę, iż, zgodnie z art. 47 ust. 3, w związku z ust. 2, ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*, za opracowanie i wprowadzenie ww. procedur odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki, a zatem Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości.

Stwierdzono jednocześnie, że wydatki pokryte z budżetu Ministerstwa, za które dokonano płatności służbowymi kartami kredytowymi, były zasadne i celowe, tj. były dokonane w związku z wykonywanymi przez pracowników czynnościami służbowymi.

#### **4.9.5. Biuro Ministra (BM), Biuro Obrotu Prawnego z Zagranicą Prokuratury Krajowej (BOPZ) oraz Departament Współpracy Międzynarodowej (DWM).**

Kontrola doraźna w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. w Biurze Ministra, Biurze Obrotu Prawnego z Zagranicą Prokuratury Krajowej oraz w Departamencie Współpracy Międzynarodowej podjęta została w celu zbadania zagadnienia dotyczącego zlecenia tłumaczeń językowych przez ww. komórki organizacyjne.

W kontrolowanym zakresie ustalono m.in., że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie mają zastosowania jednolite procedury zlecenia tłumaczeń językowych. Na powyższe ma wpływ specyfika działania poszczególnych komórek. Jak ustalono w toku kontroli, zarówno w przypadku Biura Obrotu Prawnego z Zagranicą Prokuratury Krajowej, jak i Departamentu Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości obciążane jest kosztami z tytułu zlecenia tłumaczeń językowych przede wszystkim w sprawach.

W Biurze Obrotu Prawnego z Zagranicą Prokuratury Krajowej tłumacze wzywani są do dokonania tłumaczenia w trybie określonym w Kodeksie postępowania karnego, tj. na podstawie postanowienia prokuratora.

Przy uwzględnieniu specyfiki działania poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości Kontrolerzy zdiagnozowali problem braku zastosowania jednolitych procedur w zakresie zlecenia tłumaczeń językowych, a także wskazali na

wątpliwości związane z problematyką zastosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* w kontrolowanym obszarze.

Ponadto w ramach analityki dokumentacji finansowej stanowiącej faktury i rachunki w przedmiocie zlecenia tłumaczeń przez komórki organizacyjne MS, Kontrolerzy ustalili, że do powyższych dokumentów nie zostały dołączone dokumenty źródłowe (dotyczy wszystkich dokumentów w zakresie zleceń BOPZ i poszczególnych zleceń BM), stosownie do wskazania § 16 pkt 5 procedur kontroli finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości, wprowadzonych Zarządzeniem Dyrektora Generalnego z dnia 22 listopada 2006 roku.

W związku z powyższym, mając na uwadze ustalenia kontroli, zaproponowano rozważenie przygotowania i wdrożenia w Ministerstwie Sprawiedliwości jednolitych procedur postępowania w zakresie zlecenia tłumaczeń językowych oraz wprowadzenia zmian i dostosowania regulacji wewnętrznych, stanowiących o ewidencji księgowej zdarzeń w zakresie tłumaczeń, ze szczególnym uwzględnieniem gromadzenia i kontroli dokumentów księgowych.

#### **4.10. Stowarzyszenia i fundacje.**

Do zadań Wydziału, określonych w Regulaminie Organizacyjnym należy również przeprowadzanie analizy rocznych sprawozdań, dotyczących wykorzystania przez instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne nawiązek i świadczeń pieniężnych, orzeczonych w trybie art. 47 i art. 49 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)

Stosownie bowiem do art. 2 ustawy z dnia 8 października 2004 roku *o zmianie ustawy - Kodeks karny i ustawy - Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 243, poz. 2426) instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne zobowiązane są do sporządzania i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości przedmiotowych sprawozdań w terminie do dnia 20 lutego roku następującego po roku, w którym je otrzymały, oraz do wyodrębnienia tych środków w ewidencji księgowej.

Wydział ustalił, iż spośród 642 ww. podmiotów ujawnionych w wykazie prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, 198 podmiotów przekazało

sprawozdania w terminie. Pozostałe 429 podmiotów przekazało je po terminie i to w znaczącej części na skutek monitów Wydziału.

Wobec stwierdzonych w toku analizy nieprawidłowości Wydział podejmował działania wzywające organizacje do usunięcia błędów lub braków. Zwraca się jednocześnie uwagę, iż niektóre z organizacji, z własnej inicjatywy ponownie przekazały sprawozdania, które uwzględniały korekty lub uzupełnione dane, co pozytywnie zostało ocenione przez Ministerstwo. Na dzień 31.12.2007 r. tylko 15 podmiotów nie przekazało wymaganych sprawozdań.

W toku przeprowadzonych przez Wydział weryfikacji i analiz sprawozdań odnotowano, że nadesłana dokumentacja zawierała liczne braki i błędy, polegające w szczególności na wskazaniu nieprawidłowego wykorzystania zasądzonych należności oraz na występowaniu rozbieżnościami pomiędzy danymi dotyczącymi kwot środków faktycznie otrzymanych, a wielkościami wykorzystanymi.

Ponadto w wyniku ujawnionych, na podstawie przedłożonych sprawozdań, nieprawidłowości pracownicy Wydziału podjęli w 2007 roku kontrole doraźne w czterech organizacjach dokonujących wydatki ze środków pochodzących z otrzymanych nawiązek i świadczeń pieniężnych, orzeczonych w trybie art. 47 i art. 49 ustawy, tj. w Stowarzyszeniu „Bezpieczny Powiat Biłgorajski” w Biłgoraju, Stowarzyszeniu „Serce Pomocy Dzieciom i Młodzieży Specjalnej Troski” w Szczecinie, Fundacji Pomocy Wzajemnej „Res Integra” we Wrocławiu oraz w Stowarzyszeniu Pomocy Poszkodowanym w Wypadkach, Kolidacjach Drogowych i na Skutek Błędów Lekarskich „Wokanda” w Katowicach. Powyższe kontrole przeprowadzono w zakresie badania zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w sprawozdaniu za 2006 rok z wykorzystania ww. środków finansowych, orzeczonych na rzecz danej organizacji. Podczas kontroli stwierdzono m. in.:

- niezgodność danych wykazanych w sprawozdaniu przesłanym do Ministerstwa Sprawiedliwości z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki,
- pokrywanie wynagrodzenia zarządu z zasądzonych kwot,
- dokonywanie wydatków niezgodnie z wymogami określonymi w art. 47 i art. 49 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku *Kodeks karny*, tj. pokrywanie z ww. źródeł wydatków dotyczących działalności administracyjno-eksploatacyjnej podmiotu,

- brak wyodrębnienia w ewidencji księgowej wydatków sfinansowanych ze środków orzeczonych przez sądy na rzecz organizacji,
- brak należytego przechowywania i ochrony dokumentów księgowych przez obowiązujący okres co najmniej 5 lat, co narusza przepisy art. 71 i art. 74 ustawy *o rachunkowości*,
- nieprowadzenie ewidencji operacji finansowo-księgowych,
- brak opracowanej polityki rachunkowości, do czego zobowiązuje art. 10 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 roku w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek nie będących spółkami handlowymi, nie prowadzącymi działalności gospodarczej* (Dz. U. Nr 137, poz. 1539, z późn. zm.),

W wyniku nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli wystąpiono o wykreślenie, na podstawie art. 196a § 5 ustawy *Kodeks karny wykonawczy*, podmiotów widniejących w Wykazie Instytucji, Organizacji Społecznych, Fundacji i Stowarzyszeń, które były uprawnione do otrzymywania nawiązek i świadczeń pieniężnych.

### III. PODSUMOWANIE

Wydział Kontroli, stosownie do norm ISO (możliwość odstąpienia od przeprowadzenia w roku 2 kontroli), zrealizował zadania ujęte w planie pracy na 2007 rok. W wyniku przeprowadzonych kontroli przedłożono kierownikom jednostek kontrolowanych stosowne wystąpienia pokontrolne celem usunięcia i zapobieżenia stwierdzonych nieprawidłowości. W przypadkach tego wymagających Wydział kierował również zawiadomienia do właściwych organów, tj. do komisji orzekających w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz do prokuratury. O stwierdzonych nieprawidłowościach na bieżąco informowane było także Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, które w związku z ustaleniami z kontroli podejmowało stosowne decyzje.

W sprawach dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych w 5 jednostkach objętych kontrolą skierowano zawiadomienia do komisji orzekających w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Dotyczyły one w większości przypadków przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet, naruszenia trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego, a także niedochodzenia należności Skarbu Państwa.

Skierowano również zawiadomienia do prokuratury. W jednym przypadku zawiadomienie o działaniach kierownika jednostki, który będąc odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej, stosownie do przepisów art. 44 ustawy *o finansach publicznych* i art. 4 pkt. 5 ustawy *o rachunkowości* wraz z głównym księgowym m. in. doprowadził do nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości oraz nieterminowego przekazania składek z tytułu płatności ZUS. Ponadto zawiadomiono o dopuszczeniu do powstania dużej ilości godzin nadliczbowych pracowników, którym nie wypłacono za nie należności; narażenia również Skarbu Państwa na straty poprzez nieprzekazanie do budżetu należnych dochodów.

W 2007 roku przygotowano projekty zawiadomień do prokuratury dotyczące przekazywania w sprawozdaniu z wykorzystania nawiązek i świadczeń pieniężnych danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

Wypełnianie obowiązków przez Wydział Kontroli jest możliwe dzięki należytej współpracy między komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym pełniącymi nadzór nad jednostkami kontrolowanymi, oraz dzięki stałemu podnoszeniu kwalifikacji kontrolerów, a tym samym i jakości realizowanych kontroli.

Wskazać przy tym należy na potrzebę dostrzegania służebności kontroli mającej pomóc kontrolowanemu. Istotą bowiem kontroli nie jest jedynie wskazywanie nieprawidłowości i uchybień, ale również zainicjowanie działań naprawczych podejmowanych przez kontrolowanego oraz propagowanie wdrażania pozytywnych praktyk i rozwiązań.