



BKA-I-0912-11/15/2

(dawniej: BM-II-0912-13/14)

UNI-150610-01277

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Centralny Zarząd Służby Więziennej, ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa (dalej: CZSW lub jednostka kontrolowana).

Kontrolerzy: Krystyna Szewczyk – główny specjalista i Waldemar Żuchowski – starszy specjalista (dalej: Kontrolerzy), działający na podstawie upoważnienia nr 19/2014 z dnia 19 września 2014 r. podpisanego przez działającego z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości Zastępcę Dyrektora Biura Ministra, Pana Jakuba Jamkę.

Zakres kontroli: sprawowanie przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (dalej: Dyrektora Generalnego SW) nadzoru nad działalnością przywieziennych zakładów pracy.

Okres objęty kontrolą: od 01.01.2013 r. do 30.06.2014 r.

Termin kontroli: od 24.09 do 07.10.2014 r.

II. INFORMACJE WSTĘPNE

W okresie objętym kontrolą kierownikiem jednostki kontrolowanej był gen. Jacek Włodarski, Dyrektor Generalny SW. Obecnie funkcję tę pełni gen. Jacek Kitliński.

Przedsiębiorstwa państwowe (dalej: przedsiębiorstwa) działające przy zakładach karnych:

1. Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Meblarskiego i Budownictwa w Potulicach (dalej: PPMiB w Potulicach),
 2. Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłowo-Montażowe POMET w Wołowie (dalej: PPM POMET w Wołowie),
 3. Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Metalowego POMET we Wronkach (dalej: PPM POMET we Wronkach),
 4. Państwowe Przedsiębiorstwo Wielobranżowe AGOT w Łodzi (dalej: PPW AGOT w Łodzi),
 5. Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe RAKON w Raciborzu (dalej: PPO RAKON w Raciborzu),
 6. Państwowe Przedsiębiorstwo SETAR w Siedlcach (dalej: PP SETAR w Siedlcach),
 7. Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe w Sieradzu (dalej: PPO w Sieradzu),
 8. Państwowe Przedsiębiorstwo GARDIA w Nowogardzie (dalej: PP GARDIA w Nowogardzie),
 9. Państwowe Przedsiębiorstwo ROBUT w Nowym Wiśniczu (dalej: PP ROBUT w Nowym Wiśniczu),
 10. Państwowe Przedsiębiorstwo PPO w Strzelcach Opolskich (dalej: PPO w Strzelcach Opolskich),
 11. Państwowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe PRESBET w Warszawie (dalej: PPU PRESBET w Warszawie),
 12. Państwowe Przedsiębiorstwo PEPEBE Włocławek we Włocławku (dalej: PEPEBE we Włocławku),
 13. Drukarnia nr 1 w Warszawie (dalej: Drukarnia w Warszawie),
- dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości, zostały utworzone na podstawie art. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o *zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*¹ (dalej: ustawa o zatrudnianiu).

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o *przedsiębiorstwach państwowych*² (dalej: ustawa o przedsiębiorstwach) organ założycielski dokonuje kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora.

Przedsiębiorstwa działają na podstawie statutów nadanych przez Ministra Sprawiedliwości (art. 4 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu). Zgodnie z zapisami statutów

¹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1116 j.t.

² Dz.U. z 2013 r. poz. 1384 j.t.

przedsiębiorstw funkcję organu założycielskiego w imieniu Ministra Sprawiedliwości sprawuje Dyrektor Generalny SW.

[akta kontroli str. 1-4]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Sprawowanie przez Dyrektora Generalnego SW nadzoru personalnego oraz kontroli nad przedsiębiorstwami państwowymi

Działalność Dyrektora Generalnego SW w przedmiotowym zakresie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

1.1. Regulacje wewnętrzne w zakresie nadzoru sprawowanego przez Dyrektora Generalnego SW nad przedsiębiorstwami

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Centralnego Zarządu Służby Więziennej nadzór nad działalnością przedsiębiorstw sprawuje Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne (dalej: BKI)³. Pracownicy BKI zajmują się sprawami w zakresie nadzoru zastrzeżonymi do kompetencji organu założycielskiego, jak również m. in. na bieżąco monitorują działalność resocjalizacyjną i ekonomiczną, inwestycyjną, efektywność, sprawozdawczość, procesy naprawcze przedsiębiorstw. Przygotowują w tym zakresie analizy, opinie, oceny i wnioski⁴ dla Dyrektora Generalnego SW⁵. Jednocześnie nadzór nad pracą ww. pracowników sprawuje Zastępca Dyrektora BKI, ██████████ (dalej: Zastępca Dyrektora BKI).

Dyrektor Generalny SW w ramach sprawowanego nadzoru nie wprowadził szczególnych procedur wewnętrznych mających na celu m. in. określenie zasad, sposobu i kryteriów oceny przedsiębiorstw państwowych oraz zarządzających nimi dyrektorów. Przykładowo, w jakich przypadkach należy opracować i wdrożyć program naprawczy i w jaki sposób oraz kto powinien go monitorować, tryb postępowania Dyrektora Generalnego SW, itd. Na potrzebę opracowania przedmiotowych procedur wskazuje Dokument pt. „Nadzór w administracji rządowej”⁶.

³Zakres czynności służbowych ██████████ starszego inspektora (od 21.01.2014 r.) i ██████████ starszego specjalisty (od 17.09.2012 r.).

⁴Np. informacja z dnia 20.08.2013 r. dot. aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej PEPEBE Włocławek, informacja z dnia 30.05.2014 r. dot. sytuacji finansowej PPPMiB w Potulicach, itp.

⁵Wyjaśnienie z dnia 09.09.2014 r. działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW, Pana ██████████, Dyrektora Biura Prawnego CZSW (na wniosek nr 3 z dnia 26.09.2014 r.)

⁶Dokument z dnia 2.07.2014 r, w którym opracowano wnioski i rekomendacje służące skutecznemu wsparciu i usprawnieniu sprawowanego nadzoru i stanowi on swoistą instrukcję opracowania regulacji nadzorczych celem

Jak wynika z Regulaminu organizacyjnego, kontrole finansowo-gospodarcze w przedsiębiorstwach realizuje Zespół Kontroli Zarządczej (dalej: ZKZ) funkcjonujący w strukturze Biura Budżetu (dalej: BB).

W ramach czynności nadzorczych BKI współpracuje z BB – ZKZ w zakresie kontroli finansowo – gospodarczych w przedsiębiorstwach. Współpraca polega m. in. na planowaniu ww. kontroli i przekazywaniu ich wyników do BKI⁷.

[akta kontroli str. 7 – 68, 152 – 157]

Szczegółowo system kontroli wykonywanej przez Dyrektora Generalnego SW opisują procedury wewnętrzne, o których mowa w pkt. 1.4.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.2. Powołanie dyrektorów przedsiębiorstw

Dyrektorzy wszystkich przedsiębiorstw powołani zostali przez Dyrektora Generalnego SW po zasięgnięciu opinii dyrektorów zakładów karnych, przy których działają przedsiębiorstwa.

Aktualnie 4 przedsiębiorstwami⁸ kierują tymczasowi kierownicy, których na podstawie art. 33a pkt 1 ustawy o przedsiębiorstwach powołano na czas określony. W przypadku powołania tymczasowych kierowników nie zasięgnięto opinii dyrektorów zakładów karnych.

[akta kontroli str. 94-99]

1.3. Ocena działalności przedsiębiorstw oraz ocena pracy dyrektorów

Ocena działalności przedsiębiorstwa dokonywana jest m.in. podczas kontroli przeprowadzanych przez BB w przedsiębiorstwach. Kontrole zostały opisane w punkcie 1.4.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto ocena działalności przedsiębiorstw dokonywana jest na bieżąco przez pracowników BKI: podczas analiz sprawozdań miesięcznych przysyłanych do CZSW (opisano w punkcie 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) podczas analizy wniosków

osiągnięcia jak najlepszych rezultatów w tym zakresie, został przekazany do Dyrektora Generalnego SW pismem z dnia 23.07.2014 r. (znak: BM-II-090-6/13) Zastępcy Dyrektora Biura Ministra, Pana ██████████.

⁷ Wyjaśnienie z dnia 29.09.2014 r. działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW, Pana ██████████, Dyrektora Biura Prawnego CZSW (na wniosek nr 3 z dnia 26.09.2014 r.)

⁸ Drukarnia w Warszawie, PPM POMET w Wołowie, PEPEBE we Włocławku, PPMiB w Potulicach

o dotacje i pożyczki, a także w trakcie monitorowania wykorzystania dotacji oraz realizacji zapisów umów. Zgodnie z wyjaśnieniem⁹, ocena przeprowadzana jest też, podczas corocznych narad z dyrektorami przywieziennych zakładów pracy - przedsiębiorstw państwowych oraz instytucji gospodarki budżetowej. W badanym okresie odbyły się trzy narady: w kwietniu i listopadzie 2013 r. oraz maju 2014 r.

W wyniku przeprowadzanych kontroli, ocen i analiz w uzasadnionych przypadkach skierowane zostały do Dyrektorów przedsiębiorstw wnioski pokontrolne oraz polecenia dotyczące udzielenia dodatkowych wyjaśnień, opracowania i wdrożenia programów naprawczych, a także pisma zobowiązujące Dyrektorów do zwiększenia intensywności wdrażania działań sanacyjnych.

W 2013 r. przeprowadzono analizę/ocenę aktualnej sytuacji ekonomicznej oraz perspektywy działalności przywieziennych zakładów pracy. Informacja w powyższym zakresie podpisana z upoważnienia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW, Pana ██████████ (dalej: Zastępca Dyrektora Generalnego SW) została w dniu 04.10.2013 r. przesłana do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Jak wyjaśniono¹⁰ ocena pracy dyrektora jest pochodną oceny działalności przedsiębiorstwa, w szczególności jej wyników ekonomicznych i resocjalizacyjnych. Dokonywana jest podobnie jak ocena działalności przedsiębiorstw na bieżąco, a znajduje ona odzwierciedlenie w decyzjach personalnych Dyrektora Generalnego SW, podejmowanych w stosunku do tych osób. W 2013 r. na skutek złego zarządzania przedsiębiorstwami odwołano dwóch dyrektorów (PEPEBE we Włocławku, Drukarnia w Warszawie).

Na wniosek BKI, Dyrektorzy przedsiębiorstw, które uzyskały dodatni wynik finansowy, wyższy zysk netto w stosunku do roku poprzedniego (poza jednym przypadkiem¹¹) oraz dobre wyniki penitencjarne otrzymali nagrody roczne¹². Za rok 2012 nagrodę otrzymało 2 Dyrektorów¹³ oraz za rok 2013 nagrodę przyznano 4 Dyrektorom¹⁴.

⁹ Wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z dnia 9.10.2014 r. (na wniosek nr 7 z dnia 07.10.2014 r.)

¹⁰ J.w.

¹¹ PPU PRESBET w Warszawie, którego zysk netto był dodatni ale w stosunku do roku ubiegłego uległ zmniejszeniu z 228,8 tys. zł do 162,1 tys. zł, tj. o około 30 %

¹² Stwierdzono na podstawie przedłożonych przez BKI dokumentów (wnioski BKI o przyznanie nagrody rocznej wraz z uzasadnieniem, pisma Dyrektora Generalnego SW przyznające nagrody)

¹³ PPU PRESBET w Warszawie i PPO w Strzelcach Opolskich

¹⁴ PPW AGOT w Łodzi, PPM POMET we Wronkach, PPO w Sieradzu i PPO w Strzelcach Opolskich.

Nagrody zostały przyznane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej*¹⁵.

Wysokość przyznanych Dyrektorom nagród nie przekraczała trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody, co było zgodne z art. 10 ust. 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*¹⁶.

[akta kontroli str. 69-114, 330-429]

1.4. Sprawowanie kontroli przedsiębiorstw przez Dyrektora Generalnego SW

1.4.1. Procedury kontrolne

Zasady postępowania związanego z działalnością kontrolną przedsiębiorstw Dyrektor Generalny SW określił w Zarządzeniu Nr 51/2012 z dnia 9.07.2012 r. *w sprawie kontroli przywieziennych zakładów pracy* oraz Zarządzeniu Nr 13/2012 z dnia 10.02.2012 r. *w sprawie kontroli jednostek organizacyjnych Służby Więziennej*.

W przedsiębiorstwach przewidziano realizację kontroli finansowo-gospodarczych¹⁷, które mogły obejmować swoim zakresem w szczególności prowadzenie ksiąg rachunkowych, sporządzanie sprawozdawczości finansowej, gospodarowanie mieniem rzeczowym i finansowym, rozliczenia publiczno-prawne oraz przychody i koszty. Kontrolę finansowo-gospodarczą w przedsiębiorstwach przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 3 lata. Przepisy Zarządzenia umożliwiały realizację w przedsiębiorstwach również kontroli problemowych, obejmujących swoim zakresem wybrane zagadnienia działalności jednostki. Kontrola w przedsiębiorstwach przeprowadzana jest na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*. Jednocześnie do przedmiotowych kontroli w przedsiębiorstwach mają zastosowanie postanowienia §§ 3-7 przywołanego Zarządzenia Nr 13/2012 z dnia 10.02.2012 r. odnoszące się m. in. do planowania kontroli, rejestrowania kontroli oraz przygotowania dokumentacji kontrolnej.

¹⁵ Dz.U. Nr 85, poz. 933, z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 26, poz. 306, z późn. zm.

¹⁷ Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Nr 51/2012

W rocznych planach kontrolnych powinny być ujmowane kontrole prowadzone w trybie zwykłym; nie ujmowano tym samym kontroli problemowych, które realizowano w trybie doraźnym doraźnie.

[akta kontroli str. 115 – 120]

1.4.2. Plany kontroli CZSW

Plany kontroli finansowo – gospodarczych na lata 2013 i 2014 zostały opracowane zgodnie z terminem określonym w § 4 pkt 1 Zarządzenia nr 13/2012 Dyrektora Generalnego SW i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego SW. Stwierdzono, iż zakresy kontroli finansowo-gospodarczych ujętych w planach na lata 2013 i 2014 obejmowały m. in. tematykę określoną w § 3 pkt 1 ppkt a), c), e) i f) Zarządzenia nr 51/2012. W planach nie ujęto obszaru w zakresie sporządzania sprawozdawczości finansowej. Natomiast udzielania zamówień publicznych oraz sporządzania sprawozdawczości budżetowej nie uwzględniono w planach, ponieważ obszary te nie dotyczyły przedsiębiorstw państwowych.

Nie dokonywano zmiany planu na 2013 r. Z kolei zmianę do planu roku 2014 wprowadzono planując dodatkowo kontrole w 2 przedsiębiorstwach¹⁸ w okresie wrzesień - grudzień. W ww. planach wskazano miesiące, w których zaplanowano przeprowadzanie kontroli w przedsiębiorstwach.

Plany kontroli na rok 2013

Plany kontrolne CZSW na 2013 r., w tym w zakresie kontroli przedsiębiorstw państwowych, zawarte zostały w *Planie kontroli na 2013 r., realizowanych w trybie zwykłym przez Zespół Kontroli Zarządczej Biura Budżetu Centralnego Zarządu Służby Więziennej* z dnia 11.12.2012 r. W planie ujęto 5 przedsiębiorstw: PPM w Wołowie, PPMiB w Potulicach, PP SETAR w Siedlcach, PPO w Sieradzu i w PPM POMET we Wronkach. Kontrole zaplanowano w zakresie: prowadzenia ksiąg rachunkowych, operacji kasowych i bankowych, rozrachunków i rozliczeń, źródeł przychodów i struktury rodzajowej kosztów, gospodarowania majątkiem rzeczowym i finansowym, rozliczeń publiczno-prawnych oraz zasad ustalania i prawidłowości naliczania wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych pracowników i osób pozbawionych wolności.

¹⁸ PPO RAKON w Raciborzu oraz PEPEBE we Włocławku.

W związku z nieudokumentowaniem procesu planowania kontroli w przedsiębiorstwach na rok 2013 nie można było stwierdzić jak przebiegał proces planowania i współpracy pomiędzy działającymi w tym zakresie komórkami organizacyjnymi CZSW, do czego obligował § 3 pkt 3 Zarządzenia nr 13/2012. Z wyjaśnienia¹⁹ wynika, iż wybór przedsiębiorstw dokonany został w oparciu o wspólne robocze uzgodnienia ZKZ oraz BKI, a przy wyborze przedsiębiorstw i obszarów kontroli uwzględniano efektywność realizacji przez te podmioty zadań statutowych, wyniki poprzednich kontroli, jak również czas ich przeprowadzania. Ostatecznie plan kontroli został opracowany na podstawie analiz i uzgodnień pomiędzy ww. komórkami CZSW. Dodatkowej dokumentacji w zakresie celowości wyboru przedsiębiorstw nie tworzono.

Przyjęto, iż pozostałe przedsiębiorstwa państwowe nadzorowane przez Dyrektora Generalnego SW będą objęte kontrolą finansowo-gospodarczą w latach 2014 – 2015.

[akta kontroli str. 121]

Plany kontroli na rok 2014

Zgodnie z wnioskiem Dyrektora BKI, w roku 2014 w przedsiębiorstwach zaplanowano 3 kontrole w trybie zwykłym (w PPW AGOT w Łodzi, w PP ROBOT w Nowym Wiśniczu oraz w PPU PRESBET w Warszawie). Jak wynika z powyższego planu kontroli, przedmiot kontroli finansowo-gospodarczych w przedsiębiorstwach stanowiły następujące zagadnienia: regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa oraz organizacja i funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości i jej zgodność z przepisami ogólnie obowiązującymi, operacje kasowe i bankowe, rozrachunki i rozliczenia, źródła przychodów i struktura rodzajowa kosztów, gospodarowanie majątkiem rzeczowym i finansowym, rozliczenia publiczno-prawne, zasady ustalania i naliczania wynagrodzeń i innych świadczeń pieniężnych pracowników i osób pozbawionych wolności. W II półroczu do dnia kontroli do planu włączono 2 kolejne przedsiębiorstwa (PPO RAKON w Raciborzu, PEPEBE we Włocławku), ze względu na osiągnięte ujemne wyniki finansowe. W przedmiotowym planie kontroli nie ujęto PP GARDIA w Nowogardzie oraz Drukarni w Warszawie, które również w badanym okresie osiągały ujemne wyniki finansowe.

¹⁹ Wyjaśnienie z dnia 1.10.2014 r. podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Pana [REDAKTOWANE] Dyrektora Biura Prawnego CZSW (na wniosek nr 5 z dnia 30.09.2014 r.).

W porównaniu z 2013 r. planowanie kontroli na rok 2014 zostało udokumentowane. BB otrzymało w odpowiedzi na skierowany do BKI wniosek informację z propozycjami kontroli wskazanych przedsiębiorstw wraz z uzasadnieniem oraz proponowanym zakresem kontroli, a także informacje o podmiotach już objętych kontrolą.

[akta kontroli str. 122 – 162]

1.4.3. Realizacja kontroli

Rok 2013

ZKZ zrealizował kontrole we wszystkich zaplanowanych do kontroli przedsiębiorstwach. Zakres ich, oprócz zaplanowanego, obejmował również zagadnienia dotyczące regulaminu organizacyjnego przedsiębiorstw, organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej, dokumentacji opisującej przyjęte do stosowania w przedsiębiorstwach zasady rachunkowości i jej zgodności z przepisami ogólnie obowiązującymi. Stwierdzono, iż 4 z 5 zaplanowanych kontroli zostało przeprowadzonych w innych terminach niż zostało to określone w Planie kontroli na 2013 r. Nie uzasadniono i nie podano przyczyn zmiany terminów przeprowadzenia ww. kontroli.

Ponadto, BKI przeprowadziło²⁰ 3 kontrole doraźne w trybie uproszczonym, tj.

- w PPPMiB w Potulicach w zakresie oceny stanu zapasów magazynowych, stanu zobowiązań i należności, wynagrodzeń pracowników cywilnych oraz osób pozbawionych wolności. Przyczyną wszczęcia kontroli była złożona do CZSW skarga pracownika przedsiębiorstwa;
- w PPM POMET w Wołowie kontrola dotyczyła rozrachunków według stanu na dzień 30.06.2013 r. z uwzględnieniem struktury i terminów wymagalności, rentowności realizowanych zleceń, realizację dotacji udzielonej z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy (dalej: Fundusz) oraz zakupów inwestycyjnych. Przyczyną podjęcia kontroli była pogarszająca się sytuacja płatnicza przedsiębiorstwa, niepokojące informacje zawarte w nadesłanym do Dyrektora Generalnego SW anonimie oraz sygnały o zajęciach komorniczych wierzytelności kontrolowanego. Stwierdzono, iż pomimo ww. stwierdzonych nieprawidłowości, w tym samym roku jak również w I półroczu roku 2014, nie

²⁰ Wyjaśnienie z dnia 29.09.2014 r. podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Pana [redacted] Dyrektora Biura Prawnego CZSW (na wniosek nr 3 z dnia 26.09.2014 r.).

zaplanowano i nie podjęto kolejnej kontroli w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych i poprawy ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa;

- w PPO w Strzelcach Opolskich w zakresie wykonywania zadań statutowych oraz wykorzystania i rozliczenia dotacji przyznanej z Funduszu przeprowadzona w celu sprawdzenia sposobu wykorzystania przyznanej dotacji.

W wyniku zrealizowanych kontroli w 7 spośród 8 skontrolowanych przedsiębiorstw stwierdzono nieprawidłowości, np. nieterminowe regulowanie zobowiązań w wyniku czego zapłacono odsetki²¹, nieprzestrzeganie zasad przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych i obrotu materiałowego²², nieskuteczne monitorowanie i analizowanie wyników ekonomicznych²³, nieprzestrzeganie zapisów regulacji wewnętrznych²⁴. W przypadku kontroli planowych działalność dwóch przedsiębiorstw²⁵ oceniono pozytywnie. Pozostałe trzy przedsiębiorstwa²⁶ otrzymały po dwie oceny cząstkowe badanych obszarów - pozytywną z zastrzeżeniami oraz negatywną²⁷. Natomiast w przypadku kontroli doraźnych nie wydano ocen, a jedynie opisano stan faktyczny i wskazano ewentualne nieprawidłowości w poszczególnych obszarach bądź ich brak.

Przeprowadzone kontrole w 2 przypadkach²⁸ potwierdziły niekorzystne wyniki finansowe i ekonomiczne oraz przyczyny takiej niekorzystnej czy pogarszającej się sytuacji.

W wyniku kontroli, podczas których stwierdzono nieprawidłowości Dyrektor Generalny SW wystosował do dyrektorów jednostek kontrolowanych wnioski, zalecenia pokontrolne celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. W odpowiedzi złożyli oni do CZSW informację o wykonaniu zaleceń bądź podjęciu działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości za wyjątkiem 2 przypadków²⁹, w których w wyznaczonym terminie odpowiedź nie wpłynęła. W tych przypadkach Dyrektor Generalny SW wystąpił do Dyrektorów przedsiębiorstw z pismami monitującymi o przekazanie powyższej informacji, jednak dopiero w dniu 25.09.2014 r.

²¹ PPMiB w Potulicach, PPM POMET w Wołowie.

²² PPMiB w Potulicach, PP SETAR w Siedlcach.

²³ PP SETAR w Siedlcach.

²⁴ PPMiB w Potulicach, PP SETAR w Siedlcach.

²⁵ PPM POMET we Wronkach i PPO w Sieradzu.

²⁶ PPM POMET w Wołowie, PPMiB w Potulicach i PP SETAR w Siedlcach.

²⁷ Nie wydano oceny ogólnej, wskazano jedynie nieprawidłowości, które miały wpływ na wydanie ocen cząstkowych.

²⁸ PPMiB w Potulicach, PP SETAR w Siedlcach.

²⁹ PPM POMET w Wołowie, PP SETAR w Siedlcach.

Z wyjaśnienia³⁰ Dyrektora Generalnego SW wynika, iż przyczyną opóźnienia było niedopatrzenie ze strony funkcjonariusza BB upoważnionego do zastępowania kierownika ZKZ, który w okresie od 23.01 do 23.09.2014 r. był nieobecny w pracy. W pozostałych zaplanowanych kontrolach zwykłych, w których wpłynęła od kontrolowanego informacja o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych, sporządzona została przez Kierownika ZKZ notatka służbowa, z której wynikało, iż sprawdzenie rzetelności realizacji wniosków przez kontrolerów ZKZ będzie dokonane w ramach kolejnej kontroli finansowo – gospodarczej danego przedsiębiorstwa, tj. w 2016 r., tj. zgodnie z § 3 pkt 2 Zarządzenia Nr 51/2012 z dnia 9.07.2012 r. *w sprawie kontroli przymieziennych zakładów pracy*. W przypadku nieprawidłowości mniejszej wagi wykonanie zaleceń pokontrolnych ma zostać sprawdzone przez BKI podczas następnej kontroli doraźnej³¹.

Jednocześnie z tymczasowym kierownikiem PPM POMET w Wołowie prowadzona jest stała korespondencja w sprawie podjętej przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o złożeniu wniosku o ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa; podobnie z PPMiB w Potulicach odnośnie do wdrożonego programu naprawczego. Jak wynika z notatek służbowych oraz wyjaśnienia³² sprawdzenie rzetelności wykonania wniosków pokontrolnych przez ww. podmioty ma zostać sprawdzone w IV kw. 2014 r. i w I półroczu 2015 r.

Natomiast np. w przypadku PEPEBE we Włocławku, gdzie również jest prowadzony program naprawczy, ponowna kontrola³³ w ramach monitoringu przedsiębiorstwa ma zostać przeprowadzona przez CZSW w 10-12.2014 r.

[akta kontroli 152 – 311]

I półrocze 2014

W I półroczu 2014 r. CZSW zrealizował w przedsiębiorstwach łącznie 2 kontrole (obydwie w PPU PRESBET w Warszawie)³⁴. ZKZ przeprowadził kontrolę finansowo – gospodarczą w trybie zwykłym, z kolei BKI przeprowadziło kontrolę

³⁰ Wyjaśnienie z dnia 29.09.2014 r, podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Pana [REDAKCYJNA] Dyrektora Biura Prawnego CZSW (na wniosek nr 3 z dnia 26.09.2014 r.).

³¹ j.w.

³² j.w.

³³ Kontrole zaplanowano w okresie wrzesień – grudzień 2014 r. wprowadzając Aneks do planu kontroli z dnia 4.12.2013 r. operacji finansowo – gospodarczych na rok 2014.

³⁴ druga kontrola nie została zakończona, BKI przekazał sprawozdanie.

doraźną w trybie uproszczonym dotyczącą realizacji zapisów umowy dotacji z Funduszu. W przypadku kontroli BKI nie wydano zaleceń pokontrolnych z uwagi na wykorzystanie przez przedsiębiorstwo dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

Ustalono również, iż z uwagi na charakter oraz zakres ustalonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, CZSW nie składał zawiadomień do właściwych organów.

[akta kontroli str. 312 – 315]

1.5. Nadzór Dyrektora Generalnego SW nad stanem zatrudnienia osadzonych w przedsiębiorstwach

Ustalono, iż wymagany przepisem art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu 20 % minimalny poziom zatrudnienia ogółu zatrudnionych w przedsiębiorstwach był utrzymywany we wszystkich podmiotach. Np. na koniec roku 2013 poziom zatrudnienia osadzonych wynosił ogółem 58,7 % i wahał się w poszczególnych przedsiębiorstwach od 37,1 % do 73,8 %; na koniec czerwca roku 2014 poziom zatrudnienia wynosił ogółem 58,5 % i wahał się od 38,8 % do 70 %. Najniższy poziom zatrudnienia osadzonych w 2012 r. stwierdzono w PPPM POMET w Wołowie na poziomie 27 %, a najwyższy w tym okresie 76 % w PPW RAKON w Raciborzu. W 2014 r. w stosunku do roku 2012 w PPPM POMET w Wołowie nastąpił wzrost zatrudnienia do 45,5 % ogółu zatrudnionych, natomiast spadek zatrudnienia osadzonych w tym okresie do poziomu 61,8 % miał miejsce w PPW RAKON w Raciborzu.

Poziom zatrudnienia w przedsiębiorstwach monitorowany jest przez BKI na bieżąco poprzez przetwarzanie danych z pozyskiwanych zestawień średniego zatrudnienia w przedsiębiorstwach za okres 2012 r. – I półrocza 2014 r. Dane w tym zakresie (wraz z wynikami ekonomicznymi) przekazywane są przez przedsiębiorstwa co miesiąc. Są one analizowane, przetwarzane przez CZSW celem monitorowania stanu zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Jednocześnie rzetelność danych wykazywanych przez podmioty w przekazywanych sprawozdaniach i informacjach weryfikowana była przez BKI oraz ZKZ podczas kontroli przeprowadzonych w 2013 r. i I półroczu 2014 r. – w 3 przedsiębiorstwach. Ponadto, do weryfikacji danych dotyczących poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń osadzonych BKI pomocniczo wykorzystuje dane zawarte w bazie danych

programu do obsługi Funduszu, która zawiera potwierdzone przez jednostki penitencjarne informacje o wysokości wynagrodzeń tych osób za poszczególne miesiące³⁵.

[akta kontroli str. 316 – 329]

1.6. Nadzór Dyrektora Generalnego SW nad sytuacją finansową przedsiębiorstw

Na koniec 2012 r. zysk wypracowało 6 przedsiębiorstw³⁶, a pozostałe 7³⁷ wygenerowały stratę. Za 2013 r. zysk osiągnęło również 6 przedsiębiorstw, w tym 4 te same co za 2012 r.³⁸

Jednocześnie stwierdzono, iż o sprawowaniu faktycznego nadzoru przez Dyrektora Generalnego SW nad m. in. sytuacją finansową przedsiębiorstw świadczą działania pracowników BKI oraz ZKZ, a mianowicie: kontrole, prowadzona korespondencja przekazywana pocztą tradycyjną oraz pocztą elektroniczną, organizowanie narad i spotkań z kierownictwem przedsiębiorstw, podczas których omawiano m. in. bieżące sprawy, trudności podmiotów i oczekiwania organu nadzorującego, gromadzenie danych przekazywanych przez przedsiębiorstwa comiesięcznie i analizowanie tych informacji i sporządzanie na ich podstawie zestawień i sprawozdań, dokonywane oceny działalności przekazywane do wiadomości Dyrektora Generalnego SW, itd. Powyższe potwierdza celowość opracowania i wdrożenia procedur wewnętrznych, co opisano w pkt. 1.1 niniejszego dokumentu.

Ponadto ustalono, iż w roku 2012 Dyktor Generalny SW przekazał do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pana Stanisława Chmielewskiego informacje opisującą i wyjaśniającą przyczyny ujemnych wyników finansowych 8 spośród 13 przedsiębiorstw³⁹. W kolejnym roku przedłożył z kolei analizę i ocenę aktualnej sytuacji ekonomicznej oraz perspektywy działalności wszystkich funkcjonujących podmiotów⁴⁰. W przedmiotowym piśmie, poinformowano również Ministra o działaniach nadzorczych, jakie zostały podjęte wobec przedsiębiorstw oraz o działaniach zaplanowanych na

³⁵ j.w.

³⁶ PPPM POMET w Wołowie, PPPM Wronki, PP SETAR w Siedlcach, PPO Sieradz, PPO PP Strzelce, PPU PRESBET w Warszawie.

³⁷ PPMiB Potulice, PPW AGOT w Łodzi, PPO RAKON w Raciborzu, PP GARDIA w Nowogardzie, PP ROBUT w Nowym Wiśniczu, PEPEBE Włocławek, Drukarnia w Warszawie.

³⁸ PPPM Wronki, PPW AGOT w Łodzi, PPO Sieradz, PP ROBUT w Nowym Wiśniczu, PPO PP Strzelce, PPU PRESBET w Warszawie.

³⁹ Pismo z dnia 6.08.2012 r. (znak: BKW(p)-070-34/12/410) Dyrektora Generalnego SW, Pana ██████████

⁴⁰ Pismo z dnia 04.10.2013 r. (znak: BKW(p) – 070-44/2013/643), podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Pana ██████████, Zastępcę Dyrektora Generalnego SW.

przyszłość. Przykładowo CZSW zobowiązał dyrektora⁴¹ do przygotowania programu działań naprawczych.

[akta kontroli str. 316 – 637]

1.7. Roczne sprawozdania finansowe przedsiębiorstw

Sprawozdania finansowe za 2013 rok wraz z opinią biegłego rewidenta z badania⁴², zostały złożone przez wszystkie przedsiębiorstwa. Sprawozdania wraz z propozycją podziału zysku lub pokrycia straty po przeanalizowaniu i sporządzeniu opinii przez BKI zostały przekazane Dyrektorowi Generalnemu SW. Zgodnie z zapisami statutów zatwierdzone zostały przez Dyrektora Generalnego SW lub działającego z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW, Zastępcę Dyrektora Generalnego SW, w okresie od marca do sierpnia 2014 r. W jednym przypadku PPM POMET z Wołowa, sprawozdanie finansowe za 2013 r. przekazało pismem z dnia 15.07.2014 r. i w związku z powyższym zatwierdzone zostało przez Dyrektora Generalnego SW w dniu 8.08.2014 r., tj. 39 dni po ostatecznie możliwym terminie zatwierdzenia przedmiotowego sprawozdania, tj. niezgodnie z zapisami art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁴³. Ustalono, iż CZSW informował⁴⁴ podmiot m. in. o upływającym terminie złożenia sprawozdania rocznego i wzywał do jego niezwłocznego przekazania jedynie przy okazji zwrotu wniosku o wypłatę ryczałtu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

[akta kontroli str. 638 – 695]

2. Sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorstwami w zakresie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (dalej: Fundusz)

Działalność Dyrektora Generalnego SW w przedmiotowym zakresie oceniono pozytywnie.

Ryczałty, pożyczki i dotacje udzielone zostały przedsiębiorstwom uprawnionym, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. *w sprawie*

⁴¹ PPMiB Potulice.

⁴² PPO PP Strzelce, PPM POMET w Wołowie, PPM Wronki.

⁴³ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 j.t., z późn. zm.

⁴⁴ Pisma z dnia 14.05.2014 r. (znak: FAZS-5511-196-1/2014/KW) przekazane za pośrednictwem Dyrektora Zakładu Karnego w Wołowie oraz (znak: FAZS-5511-210-1/2014/RS) przekazane za pośrednictwem Dyrektora Zakładu Karnego w Wojkowicach, podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Zastępcę Dyrektora BKI.

*Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy*⁴⁵. Nadzór nad przedsiębiorstwami korzystającymi ze środków Funduszu sprawowany był poprzez analizę przesyłanych przez przedsiębiorstwa rozliczeń wykorzystania otrzymanych dotacji oraz podczas kontroli przeprowadzanych przez BB CZSW oraz kontroli przeprowadzonych w trybie uproszczonym przez pracowników BKI. Zastrzeżenia budzi jedynie fakt braku udokumentowania przeprowadzonej podczas tych kontroli weryfikacji prawidłowości wpłat środków na Fundusz.

2.1. Wpłaty środków uzyskanych przez przedsiębiorstwa z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zatrudnianiu

Przywieszienne zakłady pracy, funkcjonujące jako przedsiębiorstwa państwowe, korzystają z dwóch rodzajów zwolnień: zwolnienia z wpłat na PFRON i ze zwolnienia z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.

W przypadku zwolnienia z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów należy wskazać, że 6⁴⁶ z 13 przedsiębiorstw korzysta z infrastruktury jednostek penitencjarnych, przy których prowadzą działalność, w związku z czym nie ponoszą opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, co uniemożliwia im korzystanie z tej formy pomocy⁴⁷.

Ze zwolnień z tytułu wpłat na PFRON⁴⁸ korzysta 7 z 13 przedsiębiorstw. Pozostałe przedsiębiorstwa państwowe⁴⁹ nie zatrudniają wymaganej ilości pracowników cywilnych, w związku z tym nie dokonują wpłat na PFRON jak również na Fundusz⁵⁰.

Przedsiębiorstwa korzystające z ulg w 2013 r. dokonały wpłaty na Fundusz w łącznej wysokości 158 912,61 zł, w tym z tytułu zwolnień dotyczących:

- wpłat na PFRON – 79 415,00 zł,
- opłat z tytułu użytkowania lub użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa – 79 497,61 zł.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 53 j.t.

⁴⁶ PPM POMET w Wołowie, PPO RAKON w Raciborzu, PP SETAR w Siedlcach, PPO Sieradzu, PP ROBOT w Nowym Wiśniczu, Drukarnia w Warszawie.

⁴⁷ J.w.

⁴⁸ Obowiązek wpłat na PFRON powstaje w sytuacji osiągnięcia przez pracodawcę stanu zatrudnienia w wysokości co najmniej 25 pracowników cywilnych.

⁴⁹ PPW AGOT w Łodzi, PPO RAKON w Raciborzu, PP SETAR w Siedlcach, PP ROBOT w Nowym Wiśniczu, Drukarnia w Warszawie.

⁵⁰ Wyjaśnienie (na wniosek nr 4) z dnia 30.09.2014 r. podpisana z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Dyrektora Biura Prawnego CZSW.

Do końca czerwca 2014 r. przedsiębiorstwa wpłaciły na Fundusz kwotę 114 948,61 zł, w tym z tytułu zwolnień dotyczących:

- wpłat na PFRON – 39 847,00 zł,
- opłat z tytułu użytkowania lub użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa – 75 101,61 zł⁵¹.

Z wyjaśnienia⁵² wynika, że cyt. „Informacje dotyczące wysokości uzyskanych zwolnień oraz należnych i wniesionych z tego tytułu wpłat na rzecz Funduszu weryfikowane były przy okazji kontroli (w tym również problemowych), przeprowadzanych w przywieziennych zakładach pracy przez funkcjonariuszy Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego.

Przyjmując wyjaśnienie, należy jednak stwierdzić, że weryfikacja prawidłowości wpłat na rzecz Funduszu nie została udokumentowana w wystąpieniach pokontrolnych i sprawozdaniach z kontroli.

Wpłaty dokonywane były w terminach wymagalności przewidzianych dla poszczególnych wpłat⁵³ poza 8 przypadkami⁵⁴ z tytułu wpłat na PFRON, w których opóźnienie wynosiło od 1 do 4 dni oraz jednym przypadkiem⁵⁵ kilkumiesięcznego opóźnienia (z tytułu zwolnień opłat za użytkowanie wieczyste).

W roku 2013 PEPEBE we Włocławku wskutek pogarszającej się sytuacji ekonomicznej miało istotne problemy z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań⁵⁶.

[akta kontroli str. 697-915]

2.2. Ryczałty z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności

W badanym okresie przedsiębiorstwa złożyły 75 wniosków⁵⁷, w tym: w roku 2013 – 45 wnioski i w I półroczu 2014 r. – 30 wniosków.

⁵¹ Miesięczne Informacje dot. Wysokości uzyskanych zwolnień oraz należnych i wniesionych z tego tytułu wpłat na rachunek Funduszu (przykładowo 3 przedsiębiorstwa z 2013 r. i 3 z I półrocza 2014 r.), Zestawienia wpłat na Fundusz za 2013 r. i I półrocze 2014 r.

⁵² Wyjaśnienie (na wniosek nr 6) z dnia 01.10.2014 r. podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Dyrektora Biura Prawnego CZSW

⁵³ Stwierdzono na podstawie przelewów i ewidencji księgowej dla poszczególnych przedsiębiorstwa za rok 2013 i I półrocze 2014 r.

⁵⁴ Dotyczy PPO w Sieradzu, PPM POMET we Wronkach, PPM POMET w Wołowie

⁵⁵ PEPEBE we Włocławku

⁵⁶ Wyjaśnienie z dnia 01.10.2014 r. podpisane z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW przez Dyrektora Biura Prawnego CZSW (na wniosek nr 6 z dnia 30.09.2014 r.)

⁵⁷ Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu przedsiębiorcy zatrudniający osoby pozbawione wolności z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia tych osób otrzymują ze środków Funduszu ryczałt w wysokości 20% wartości

Wypłata pożyczki nastąpiła w trzech transzach. Rozliczenia transz poddane były analizie przez pracownika BKI oraz zatwierdzone w zakresie rzeczowym i finansowym przez Zastępcę Dyrektora BKI (I transza), Zastępcę Dyrektora Generalnego SW (II transza). Rozliczenie wykorzystania otrzymanej pożyczki w zakresie rzeczowym i finansowym zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 umowy nastąpić miało w terminie do 20 dni od dnia zakończenia realizacji Przedsięwzięcia, które ustalono do dnia 31 maja 2015 r.

Ze sprawozdań sporządzanych przez PEPEBE we Włocławku zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 umowy wynika, że parametry ekonomiczne firmy ulegały poprawie, w związku z czym zahamowany został spadkowy trend wyniku finansowego przedsiębiorstwa, co świadczy o wypełnieniu zapisów umowy pożyczki⁶¹.

[akta kontroli str. 1192-1308]

2.3.2. Dotacje

W badanym okresie Dyrektor Generalny SW udzielił przedsiębiorstwom z Funduszu 9 dotacji na łączną kwotę 11 838 904,57 zł, w tym:

- w 2013 r. – 6 dotacji na łączną kwotę - 7 770 121,57 zł,
- w I pół. 2014 r. – 3 dotacje na łączną kwotę – 4 068 783,00 zł.⁶²

Dotacje udzielone były na wniosek przedsiębiorstw⁶³. Przed podjęciem decyzji BKI występowało do jednostki organizacyjnej Służby Więziennej, która skierowała osoby pozbawione wolności do zatrudnienia z prośbą o przygotowanie opinii o wnioskodawcy, dotyczącej oceny dotychczasowej współpracy, wynagrodzenia osób pozbawionych wolności, zatrudnionych w przedsiębiorstwie w okresie 24 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku oraz informacji o możliwości zapewnienia przez jednostkę właściwej liczby osób pozbawionych wolności, która pozwoliłaby wnioskodawcy na realizację określonych we wniosku zadań. Następnie BKI sporządzało informację zawierającą opinię o wnioskodawcy,

⁶¹ Wyjaśnienie z dnia 08.10.2014 r. [redacted] (przesłane drogą mailową).

⁶² Zestawienie Pomocy udzielonej z FAZS w okresie 01.01.-31.12.2013 r. i Zestawienie Pomocy z FAZS udzielonej w okresie 01.01.-30.06.2014 r.

⁶³ Kontroli poddano 6 dotacji: PPO RAKON w Raciborzu - umowa nr 1/2013/FAZS-5511-77-1/2013 z dnia 8.04.2013 r. na kwotę 1 045 500,00 zł, PPM POMET w Wołowie - umowa nr 2/2013/FAZS-5511-156-1/2013 z dnia 26.04.2013 r. na kwotę 3 167 000,00 zł, PP GARDIA w Nowogardzie - umowa nr 3/2013/FAZS-5511-164-1/2013 z dnia 17.05.2013 r. na kwotę 1 435 000,00 zł, PPU PRESBET w Warszawie - umowa nr 4/2013/FAZS-5511-318-1/2013 z dnia 24.06.2013 r. na kwotę 1 530 000,00 zł, PP ROBUT w Nowym Wiśniezu - umowa nr 8/2013/FAZS-5511-200-1/2013 z dnia 20.08.2013 r. na kwotę 215 000,00 zł, PPO w Sieradzu - umowa nr 13/2013/FAZS-5511-459-1/2013 z dnia 18.11.2013 r. na kwotę 451 500,00 zł.

Wysokość wypłaconych ryczałtów wynosiła ogółem 4 378 652,96 zł, w tym: w roku 2013 - 2 519 036,45 zł i w I półroczu 2012 r. - 1 859 616,51 zł⁵⁸.

Wnioski przedsiębiorstwa złożyły za pośrednictwem jednostki organizacyjnej SW, która skierowała osoby pozbawione wolności do zatrudnienia u przedsiębiorcy.

Kwoty wynagrodzeń przysługujące osobom pozbawionym wolności, od których zależy wysokość ryczałtu oraz fakt przekazania przez przedsiębiorcę całości środków na wynagrodzenia tych osób zostały potwierdzone przez Dyrektorów Zakładów Karnych lub osoby upoważnione⁵⁹.

Udzielanie przedsiębiorstwu pomocy publicznej w formie ryczałtu było jednym z zagadnień kontroli przeprowadzanych w przedsiębiorstwach przez BB (w 6 przedsiębiorstwach, w tym 5 kontroli w 2013 r. oraz 1 kontrola w 2014 r.). W badanym zakresie uwag nie wniesiono.

[akta kontroli str. 1309-1313]

2.3. Weryfikacja prawidłowości wykorzystania udzielonych pożyczek i dotacji ze środków Funduszu⁶⁰

2.3.1. Pożyczki

W badanym okresie udzielono 1 pożyczkę w 2013 r. w wysokości 4 000 000,00 zł. Pożyczka została udzielona PEPEBE we Włocławku wniosek z dnia 04.09.2013 r. na podstawie Umowy pożyczki Nr 11/2013/FAZS-5511-445-1/2013/WM z dnia 31 października 2013 r.

Pożyczkę udzielono na realizację zadania polegającego na poprawie rentowności prowadzonej działalności gospodarczej, zmniejszeniu zobowiązań bieżących, realizacji planu restrukturyzacji oraz zwiększeniu wielkości środków obrotowych na finansowanie bieżącej działalności.

[nieczytelny podpis]

wynagrodzeń przysługujących zatrudnionym osobom pozbawionym wolności. Wypłata ryczałtu następuje na wniosek tych przedsiębiorców.

⁵⁸ Zestawienie Pomocy udzielonej z FAZS w okresie 01.01.-31.12.2013 r. i Zestawienie Pomocy z FAZS udzielonej w okresie 01.01.-30.06.2014 r.

⁵⁹ Przykładowy Wniosek PPO RAKON w Raciborzu o wypłatę ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności

⁶⁰ Kontrolą nie objęto procedury udzielania pożyczek i dotacji z Funduszu

która była przekazywana do Przewodniczącego Komisji ds. rozpoznawania wniosków o pożyczkę bądź dotację z Funduszu.

Z przedsiębiorstwami, które otrzymały dotacje zostały podpisane umowy. Dotacje przeznaczono na sfinansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w szczególności służących utrzymaniu dotychczasowych i tworzeniu nowych miejsc pracy dla tych osób oraz modernizujących potencjał wytwórczy firmy.

Weryfikacja celowości udzielonych dotacji realizowana jest poprzez analizę przesyłanych przez przedsiębiorstwa rozliczeń wykorzystania otrzymanej dotacji, do których zgodnie z zapisami umów dotowany dołączył potwierdzone za zgodność z oryginałem, czytelne kserokopie dokumentów księgowych potwierdzających zrealizowanie przedsięwzięcia oraz zapłatę wynikających z tego tytułu zobowiązań.

Przesłane przez przedsiębiorstwa rozliczenia spełniały wymagania określone w umowach dotacji. Udzielone dotacje wykorzystane zostały zgodnie z zawartą umową, a niewykorzystane środki zostały zwrócone w terminie określonym w umowie; za wyjątkiem PPM POMET w Wołowie, które nie zwróciło w terminie niewykorzystanej części dotacji w kwocie 394,16 zł. Decyzją nr 10/14 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 27 marca 2014 r. przedsiębiorstwo zostało zobowiązane do zwrotu ww. kwoty wraz z odsetkami. Zobowiązanie wobec Funduszu przedsiębiorstwo uregulowało w dniu 01.04.2014 r.

Rozliczenie otrzymanych dotacji zatwierdził z upoważnienia Dyrektora Generalnego SW Zastępca Dyrektora Generalnego SW.

Kontrola realizacji zapisów umowy dotyczących utrzymania co najmniej 20 %-owego udziału zatrudnienia osób pozbawionych wolności w zatrudnieniu ogółem oraz wypłacania tym osobom wynagrodzenia w wysokości i przez okres wskazany w umowie przeprowadzana była na podstawie sprawozdań sporządzanych przez przedsiębiorstwa. W przypadku gdy przedsiębiorstwo nie wywiązuje się w pełni z ww. zobowiązań kierowane były do dyrektora przedsiębiorstwa pisma wskazujące na niewywiązywanie się z zapisów umowy oraz informujące o przewidzianych sankcjach na wypadek niedotrzymania przez dotowanego warunków umowy⁶⁴.

⁶⁴ PPO w Sieradzu, PP ROBOT w Nowym Wiśniczu, PPO RAKON w Raciborzu.

Wykorzystanie przez PP ROBUT w Nowym Wiśniczu dotacji zgodnie z umową zostało potwierdzone również przez Komisję, która przeprowadziła w przedsiębiorstwie inwentaryzację środków trwałych zakupionych z dotacji.

Sposób wykorzystania oraz rozliczenia środków finansowych otrzymanych z Funduszu badany jest również podczas kontroli przeprowadzanych przez BB oraz kontroli przeprowadzonych w trybie uproszczonym przez pracowników BKI. W badanym okresie BB przeprowadziło kontrolę dotacji udzielonej w 2012 r.⁶⁵ i w 2013 r.⁶⁶ w trakcie, której stwierdzono, że PPM POMET w Wołowie nie wszystkie faktury zakupu środków trwałych opłacił w całości. Z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego przedsiębiorstwa wynikało, że nie dokonano całości zapłaty podatku VAT za zakupione maszyny i urządzenia sfinansowane w części netto z dotacji ze względu na długi okres oczekiwania na zwrot podatku VAT (60 dni).

Natomiast pracownicy BKI przeprowadzili kontrolę dotacji:

- w sierpniu 2013 r. udzielonej w 2013 r. PPM POMET w Wołowie,
- w grudniu 2013 r. udzielonej w 2012 r. PPO w Strzelcach Opolskich,
- w maju 2014 r. udzielonej w 2013 r. PPU PRESBET w Warszawie,

W zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji uwag nie wniesiono.

[akta kontroli str. 916-1191]

IV. OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Działania Dyrektora Generalnego SW w zakresie sprawowanego nadzoru nad działalnością przedsiębiorstw oraz nadzoru w zakresie Funduszu należy ocenić pozytywnie z zastrzeżeniami.

Zastrzeżenia w zakresie sprawowania przez Dyrektora Generalnego SW nadzoru personalnego nad przedsiębiorstwami państwowymi, jak i w zakresie ich kontroli dotyczą braku w CZSW szczegółowych procedur wewnętrznych mających na celu m. in. określenie zasad, sposobu oraz kryteriów oceny przedsiębiorstw państwowych oraz zarządzających nimi dyrektorów. Celem tego rodzaju regulacji byłoby przejrzyste i jednoznaczne określenie i usystematyzowanie wszystkich narzędzi nadzorczych oraz organizacji procesu nadzoru Dyrektora Generalnego SW wobec przedsiębiorstw państwowych. Przykładowo, istotnym byłoby wskazanie zakresu przedmiotowego, formy oraz terminów przedkładania przez

⁶⁵ Kontrola w PPM POMET we Wronkach

⁶⁶ Kontrola w PPM POMET w Wołowie

przedsiębiorstwa określonych danych, sprawozdań czy innych dokumentów, wskazania osób odpowiedzialnych za ich analizę, jak również trybu, terminów oraz formy sporządzania i przedkładania raportów/ocen Dyrektorowi Generalnemu SW, celem podejmowania przez niego odpowiednich działań oraz decyzji w stosunku do nadzorowanych przedsiębiorstw. W tym zakresie istotnym jest określenie również m. in. trybu opracowania i wdrożenia programu naprawczego, a także sposób jego monitorowania oraz władczego bądź niewładczego ingerowania Dyrektora Generalnego SW celem poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, którego wyniki ekonomiczne uległy istotnemu pogorszeniu.

Wyniki kontroli ujawniły, iż w kontrolowanej jednostce w obszarze polityki nadzorczej opracowano i wdrożono odrębne procedury wyłącznie w zakresie realizacji procesu kontroli w ww. jednostkach. W sposób bardzo ogólny zadania nadzorcze wymieniono natomiast w zakresach czynności właściwych przedmiotowo pracowników CZSW.

Ponadto wskazać należy, iż pomimo stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości i pogarszającej się sytuacji ekonomicznej jednego z przedsiębiorstw⁶⁷, w roku 2013 jak również w I półroczu roku 2014, nie zaplanowano i nie podjęto w nim kolejnej kontroli w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych i poprawy ogólnej sytuacji przedsiębiorstwa. W planach kontroli na 2013 i 2014 rok nie ujęto z kolei 2 innych przedsiębiorstw⁶⁸, które osiągały ujemne wyniki finansowe. Na bieżąco nie monitorowano ponadto stanu i stopnia realizacji przez 2 inne przedsiębiorstwa⁶⁹ zaleceń pokontrolnych, wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez służby kontrolne CZSW w 2013 r.

Uwagi wniesiono również do sposobu i terminowości podjętych ze strony CZSW działań celem egzekwowania od jednego z przedsiębiorstw⁷⁰ obowiązku złożenia sprawozdania finansowego za 2013 r. w terminie umożliwiającym jego terminowe, zgodne z postanowieniami ustawy o rachunkowości, zatwierdzenie przez Dyrektora Generalnego SW. Ze strony CZSW nie podjęto praktycznie żadnych działań w tym kierunku. W piśmie z dnia 14.05.2014 r. wskazano jedynie, iż przedmiotowe sprawozdanie było warunkiem formalnym w procesie ubiegania się o ryczałt z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, którego przedsiębiorstwo nie dopełniło, składając wniosek w przedmiotowym zakresie. Skutkiem tego Dyrektor Generalny SW zatwierdził

⁶⁷ PPM POMET w Wołowie.

⁶⁸ PP GARDIA w Nowogardzie, Drukarnia w Warszawie

⁶⁹ PPM POMET w Wołowie, PP SETAR w Siedlecach

⁷⁰ PPPM POMET w Wołowie

przedmiotowe sprawozdanie w dniu 08.08.2014 r., tj. 39 dni po terminie wynikającym z art. 53 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*.

Należy jednocześnie podkreślić, iż pomimo powyższych zastrzeżeń Dyrektor Generalny SW sprawował na bieżąco nadzór nad przedsiębiorstwami poprzez przeprowadzanie kontroli, analizę sprawozdań, organizowanie narad i spotkań z kierownictwem przedsiębiorstw, podczas których omawiano m. in. bieżące sprawy, trudności podmiotów i oczekiwania organu nadzorującego, a także poprzez gromadzenie danych przekazywanych comiesięcznie przez przedsiębiorstwa, następnie dokonywanie ich analiz i sporządzanie na ich podstawie zestawień i sprawozdań.

Pozytywnie oceniono obszar sprawowania przez Dyrektora Generalnego SW nadzoru nad przedsiębiorstwami w zakresie Funduszu. Ryczałty z tytułu zwiększonych kosztów zatrudniania przez przedsiębiorstwa osób pozbawionych wolności, jak również pożyczki i dotacje ze środków Funduszu udzielone zostały zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości *w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przymięziennych Zakładów Pracy*. Stwierdzono jedynie, iż służby kontrolne CZSW nie udokumentowały przeprowadzonej w trakcie zakończonych kontroli, weryfikacji prawidłowości wpłat środków na Fundusz, dokonanych przez poszczególne przedsiębiorstwa.

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

1. Opracowanie szczegółowych procedur wewnętrznych, których celem byłoby przejrzyste i jednoznaczne określenie i usystematyzowanie wszystkich narzędzi nadzorczych oraz organizacji procesu nadzoru Dyrektora Generalnego SW wobec przedsiębiorstw państwowych. Na zasadność opracowania przedmiotowych procedur wskazuje m. in. dokument pt. „Nadzór w administracji rządowej” przywołany w części szczegółowej niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
2. Niezwłoczne podejmowanie w przedsiębiorstwach kontroli sprawdzających mających na celu weryfikację sposobu oraz stanu wykonania wydanych zaleceń pokontrolnych, w przypadku tych przedsiębiorstw, w których w wyniku działań nadzorczych ujawniono istotne nieprawidłowości mające negatywny wpływ na ich działalność.

... ..

3. Dopelnienie obowiazku kazdorazowego biezacego monitorowania stopnia realizacji przez dane przedsiebiorstwo zalecen pokontrolnych, wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonych uprzednio przez wlasciwe sluzby CZSW.
4. Podejmowanie niezwlocznych czynnosci nadzorczych celem egzekwowania obowiazku sporzadzania i przedkladania sprawozdania finansowego przedsiebiorstwa za dany rok, w terminie, ktory umozliwilby jego terminowe zatwierdzenie przez Dyrektora Generalnego SW.

Ponadto, odnoszac sie do zlozonych zastrzezen⁷¹ do *Projektu wystapienia pokontrolnego* z dnia 29 stycznia 2015 r., ktore dotyczyly ustalen w zakresie przyznawania dyrektorom przedsiebiorstw panstwowych nagrod rocznych, do komorki legislacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwosci zostal skierowany wniosek *de lege ferenda*, majacy na celu zmianę rozporzadzenia Ministra Sprawiedliwosci z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegolowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierujacym niektórymi podmiotami prawnymi oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej*. Jego celem jest wprowadzenie obowiazku opracowania przez wlasciwy organ, wymieniony w ww. rozporzadzeniu Ministra Sprawiedliwosci, procedur, ktore szczegolowo okreslalyby zasady przyznawania nagrody, w tym w szczegolnosci mierniki dla kryteriow wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 1-2 rozporzadzenia. Za zasadne uznano rowniez dokonanie zmiany tresci obecnego § 3 ust. 1 pkt 1, tak azeby nagroda mogla byc przyznana dyrektorowi, ktorego przedsiebiorstwo m. in. osiagnelo dodatni wynik finansowy, jednak przy jednoczesnym spehleniu warunku zwiekszenia zysku. W ten sposob nagroda nie moglaby zostac przyznana w przypadku kiedy wynik finansowy bylby dodatni, a zysk rownoczesnie nie uleglby zwiekszeniu lub pozostalby na tym samym poziomie.

W zwiazku z powyzzszym w dokumencie pokontrolnym w pkt. Ocena kontrolowanej dzialalnosci wykreślono zapis: „Zasadnym wydaje sie tez okrestlenie w sposob transparentny szczegolowych zasad i kryteriow przyznawania nagrod dyrektorom przedsiebiorstw.”

⁷¹ Pismo z dnia 09.02.2015 r. Zastepcy Dyrektora Generalnego Sluzby Wlezionej, Pana ██████████ (znak: BKW(p)-070-5/2015/84)

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷² proszę o przekazanie, w terminie do dnia 17 lipca 2015 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

**Z upoważnienia
Ministra Sprawiedliwości**
Jakub Jankó
Zastępca Dyrektora
Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego

Sporządzono w 2 egzemplarzach:

1. Dyrektor Generalny SW, Pan gen. Jacek Kitliński, CZSW, ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa;
2. Wydział Kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

⁷² Dz. U. Nr 185, poz. 1092