



KOPIA

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 18 czerwca 2015 r.

BKA-I-0912-3/15
dot.: BM-II-0912-20/14

Pan
Grzegorz Mazur
Dyrektor Zakładu Karnego
w Żytkowicach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Zakład Karny w Żytkowicach, 26-930 Garbatka Letnisko
(dalej: ZK, Zakład)

Kontroler: Waldemar Zuchowski – starszy specjalista, działający na podstawie upoważnienia nr 1/2015 z dnia 14.01.2015 r. wydanego z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Zastępcę Dyrektora Biura Ministra

Zakres kontroli: prowadzenie gospodarki finansowej, realizacja planu wydatków bieżących, sprawozdawczość, przydzielanie godzin nadliczbowych funkcjonariuszom

Termin kontroli: 26.01.2015 r. – 06.02.2015 r.

Okres objęty kontrolą: od 01.01.2013 r. do 31.10.2014 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły

I. USTALENIA WSTĘPNE

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

Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w ZK pismem z dnia 6.11.2014 r. (znak: BM-II-0912-20/14) działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości Zastępca Dyrektora Biura Ministra zwrócił się do Dyrektora o przekazanie dokumentacji, dotyczącej czterech obszarów, które miały zostać objęte kontrolą. Wnioskowaną dokumentację Dyrektor przekazał pismem z dnia 14.11.2014 r. (znak: L.dz. DF-25143/14).

[akta kontroli str. 1 – 3]

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Prowadzenie gospodarki finansowej Zakładu

1.1. Plan finansowy ZK na 2014 r.

Pozytywnie należy ocenić tryb dokonywania zmian planu finansowego na 2014 r. Powyższe stwierdzono na podstawie zmian w paragrafach: § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia – w dniach 28.03, 17.04, 29.04 i 20.10; § 4270 – zakup usług remontowych – w dniach 28.03, 24.06 i 26.09; 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – w dniu 24.06; § 4410 – podróże służbowe krajowe – w dniu 20.10; § 4300 – zakup usług pozostałych – w dniu 29.10.

Zmiany zostały prawidłowo zaewidencjonowane na koncie 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych.

Dane wynikające z ewidencji księgowej¹ potwierdzają, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem, stosownie do postanowień art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*² oraz § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. *w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*³.

[akta kontroli str. 4 – 207]

¹ Wydatki/Koszty – Zobowiązania – Należności, według paragrafów klasyfikacji budżetowej (4210, 4270, 4300, 4410 i 6060) w okresie 27.03 – 29.10.2014 r.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 885

³ Dz. U. Nr 241, poz. 1616, z późn. zm.

1.2. Realizacja planu wydatków budżetowych

Ze względu na stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniu o zamówienie publiczne, którego wartość szacunkowa przekraczała równowartość 14 000 euro działalność ZK w przedmiocie realizacji planu wydatków oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Stwierdzono jednocześnie, że wydatki zostały dokonane z zachowaniem kryterium celowości.

1.2.1. Zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę mięsa i wędlin (szacunkowa wartość – 126 359,84 euro netto)⁴

W Zakładzie obowiązywało Zarządzenie Wewnętrzne Nr 67/2011 Dyrektora Zakładu Karnego w Żytkowicach⁵, w tym Regulamin Pracy Komisji Przetargowej⁶. Powyższe regulacje były zgodne z zapisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷ (dalej: Pzp).

Postępowanie o zamówienie publiczne na dostawę mięsa oraz wędlin zostało przeprowadzone w 2013 r. w trybie przetargu nieograniczonego – art. 39 Pzp. Wartość szacunkową zamówienia ustalono na kwotę 507 916,00 zł netto (126 359,84 euro) zgodnie z art. 35 ust. 1 Pzp, tj. nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania.

Dyrektor powołał Komisję Przetargową w trzyosobowym składzie w celu przeprowadzenia postępowania, zgodnie z § 1-3 Zarządzenia Wewnętrznego Nr 67/2011.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia została sporządzona zgodnie z dyspozycją art. 36 Pzp i zatwierdzona przez Dyrektora.

Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w siedzibie ZK na tablicy ogłoszeń, na stronie internetowej Zakładu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych Nr 35210-2013 zawierało wszystkie elementy wymienione w art. 41 Pzp. W postępowaniu nie wymagano wadium oraz należytego wykonania umowy. Jedynym kryterium wyboru wykonawcy była najniższa cena.

⁴ Próbą kontrolną objęto postępowanie o zamówienie publiczne o najwyższej wartości szacunkowej, przeprowadzone w roku 2013.

⁵ z dnia 30.11.2011 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne na roboty budowlane, dostawy i usługi, udzielane przez Zakład Karny w Żytkowicach

⁶ Załącznik nr 1 do Zarządzenia Dyrektora Nr 67/11 z dnia 30.11.2011 r.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.; Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.

Stwierdzono, iż w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych czas trwania zamówienia lub termin wykonania określono „okres w miesiącach: 12”, z kolei w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń zamawiającego termin wykonania zamówienia podano jako „12 miesięcy po pierwszej dostawie”, czym naruszono art. 40 ust. 6 pkt 2 Pzp. Następnie w zawartej w dniu 14.02.2013 r. umowie, w § 5 wskazano, iż „umowa obowiązuje strony do dnia 18.02.2014 r. przez okres 12 miesięcy następujących po pierwszej dostawie, która to dostawa nastąpi w dniu 18.02.2013 r.” Osobami odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość byli członkowie Komisji Przetargowej powołanej do przeprowadzenia przedmiotowego postępowania o zamówienie publiczne oraz Dyrektor Zakładu, jako kierownik zamawiającego. Przyczyną było przeoczenie tej rozbieżności w ww. ogłoszeniach.

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia (dotyczy osób wchodzących w skład Komisji Przetargowej) oraz Kierownik Zamawiającego złożyli wymagane art. 17 ust. 2 Pzp oświadczenia.

Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie określonego kryterium oceny ofert, natomiast umowę zawarto na czas oznaczony w terminie zgodnym z art. 94 ust. 1 Pzp. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty wysłano do wykonawców stosownie do trybu określonego w art. 92 ust. 1 Pzp.

Umowa Nr 1/DKw/2013 na dostawę mięsa i wędlin została zawarta w dniu 14.02.2013 r. przez Dyrektora. Zawiera ona zapisy dostatecznie zabezpieczające interesy Zakładu, w tym, m. in. w zakresie kar umownych. W jej treści określono również precyzyjnie sposób i termin zapłaty należności. Umowę zawarto na okres 12 miesięcy od pierwszej dostawy, która nastąpiła w dniu 18.02.2013 r. Umowa została zrealizowana bez zastrzeżeń.

Główna Księgowa, Pani ██████████ (dalej: Główna Księgowa) na umowie nie złożyła podpisu potwierdzającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację przedmiotowej dostawy, co naruszało postanowienia art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* oraz zapisy pkt I.8 i 9 Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo – księgowych ZK⁸. Z oświadczenia⁹

⁸ Załącznik nr 4 do Zarządzenia nr 57/2012 z dnia 27.06.2012 r. Dyrektora Zakładu Karnego w Żytkowicach

⁹ Oświadczenie z dnia 3.02.2015 r. Głównej Księgowej

wynika, iż po otrzymaniu ustnej informacji od kierownika działu kwatermistrzowskiego o zamiarze zawarcia umowy, Główna Księgowa dokonała sprawdzenia zabezpieczenia kwoty z umowy w planie finansowym, jednak czynność ta nie została na dokumencie potwierdzona podpisem.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych zgodnie z art. 95 ust 1 Pzp.

[akta kontroli str. 307 – 355, 358]

1.2.2. Realizacja zamówienia o wartości szacunkowej poniżej 14 000 euro na dostawę drobiu¹⁰

W ZK w powyższym zakresie obowiązywało Zarządzenie wewnętrzne nr 66/2011 Dyrektora Zakładu Karnego w Żytkowicach¹¹ (dalej: Zarządzenie). W powyższej regulacji określono, m. in. sposób ustalania wartości zamówienia, zasady przeprowadzania rozpoznania cenowego i dokumentowania postępowania.

Dyrektor przed zakupem zatwierdził raport o powołaniu komisji przetargowej oraz wniosek wraz z opisem przedmiotu zamówienia, szacunkową wartością zamówienia, zgodnie z § 5 ust. 1-3 Zarządzenia.

Rozeznania cenowego dokonano, zgodnie z § 5 ust. 4-5 Zarządzenia, u 3 wykonawców. W postępowaniu wyłoniono dostawcę, który według określonego w zapytaniu ofertowym kryterium oceny złożył najkorzystniejszą ofertę cenową. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z zapisami Zarządzenia.

Podobnie jak w przypadku opisanym w pkt. 1.2.1. niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego, zawarta w wyniku postępowania umowa¹² nie zawierała potwierdzenia Głównej Księgowej w zakresie zabezpieczenia środków na realizację zamówienia, czym naruszono wskazane przepisy ustawy o finansach publicznych oraz regulacji wewnętrznych ZK. W opisanej sytuacji wskazano tożsame przyczyny stwierdzonej nieprawidłowości.

Umowa zawiera zapisy dostatecznie zabezpieczające interesy ZK, w tym, m. in. w zakresie kar umownych czy gwarancji. W jej treści określono również precyzyjnie zapisy

¹⁰ Próbą kontrolną objęto postępowanie o zamówienie publiczne o najwyższej wartości szacunkowej poniżej 14 000 euro, przeprowadzone w roku 2013.

¹¹ z dnia 29.11.2011 r. w sprawie ramowych procedur realizacji zamówień i dokonywania zakupów o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 14 000 euro

¹² Umowa nr 05/DKw/2013 z dnia 20.05.2013 r.

dotyczące sposobu i terminu zapłaty należności. Umowa została zrealizowana zgodnie z jej postanowieniami.

[akta kontroli str. 356 – 378]

1.2.3. Wydatki dokonywane z §§ 4170 i 4270¹³

Faktury VAT spełniały wymogi zawarte w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁴, udokumentowano przeprowadzenie kontroli merytorycznej, wstępnej i formalno-rachunkowej. Faktury, zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora, były zadekretowane i ujęte w ewidencji syntetycznej i analitycznej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁵. Wydatki z nich wynikające zostały zaklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹⁶. Należności kontrahentów ZK uregulował terminowo.

[akta kontroli str. 208 – 306]

1.3. Sporządzanie sprawozdań budżetowych¹⁷

Prawidłowość sporządzania i terminowość przekazania sprawozdań budżetowych oceniono pozytywnie.

Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-23 (w zakresie wydatków), Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową¹⁸ - § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*¹⁹.

¹³ Próbą kontrolną objęto wydatki dokonywane w I półroczu 2014 r. z §§ 4170 – wynagrodzenia bezosobowe i 4270 – zakup usług remontowych oraz wydatki poniesione w związku z realizacją wybranych do kontroli zamówień publicznych.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861, z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207, z późn. zm.

¹⁷ Próba kontrolna: sprawozdania budżetowe Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych „więziennictwo” oraz Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa „więziennictwo” sporządzone za okres od początku roku do dnia 30.06.2014 r.

¹⁸ Wydatki/Koszty – Zobowiązania – Należności na dzień: 30.06.2014 - wydruk z ewidencji księgowej według paragrafów klasyfikacji budżetowej

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone, zatwierdzone i przekazane do właściwego Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Warszawie w terminach określonych w załączniku nr 42 w powyższego rozporządzenia.

[akta kontroli str. 379 – 395]

2. Przydzielanie funkcjonariuszom Zakładu godzin nadliczbowych²⁰

Działalność Zakładu w powyższym zakresie została oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami.

Zastrzeżenia budzi fakt, udzielenia nie wszystkim funkcjonariuszom czasu wolnego, w zamian za przedłużony czas pracy, w tym samym wymiarze w danym okresie rozliczeniowym²¹. Stwierdzono, że na dzień:

- 01.01.2013 r. 85,7%²² funkcjonariuszy nie udzielono czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby (od 8 h do 77 h), 14,3%²³ pozostałych funkcjonariuszy miało godziny do odpracowania zwane dalej godzinami minusowymi (od 21 h do 27 h),
- 01.05.2013 r. 81%²⁴ funkcjonariuszy nie udzielono czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby (od 1,20 h do 78,20 h) i 14,3%²⁵ miało godziny minusowe (od 6,00 h do 10,40 h),
- 01.09.2013 r. 100% funkcjonariuszy nie udzielono czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby (od 20,20 h do 117,40 h),
- 01.01.2014 r. 95%²⁶ funkcjonariuszy nie udzielono czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby (od 3,40 h do 84,20 h), 1 funkcjonariusz miał godziny minusowe (2 h).

W związku z powyższym nie udzielając czasu wolnego w zamian za przedłużony czas służby, naruszono dyspozycję art. 131 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103, Dz. U. z 2014 r., poz. 119

²⁰ Okres objęty kontrolą: 2013 r.

²¹ Przy wyborze próby do kontroli zastosowano dobór losowy 15% funkcjonariuszy (nie mniej niż 20 osób), tj. wybrano 21 funkcjonariuszy z Działu Ochrony z Listy funkcjonariuszy ZK w Żytkowicach na dzień 1.01.2013 r., sporządzonej przez Starszego Inspektora ds. kadr i szkolenia przy kierownictwie ZK.

²² 18 z 21 objętych kontrolą funkcjonariuszy

²³ 3 z 21 objętych kontrolą funkcjonariuszy

²⁴ 17 z 21 objętych kontrolą funkcjonariuszy

²⁵ 3 z 21 objętych kontrolą funkcjonariuszy

²⁶ 20 z 21 objętych kontrolą funkcjonariuszy

*Więzienniej*²⁷. Z wyjaśnienia²⁸ wynika, że powstałe godziny nadliczbowe powstały z konieczności zapewnienia prawidłowego funkcjonowania oraz bezpieczeństwa Zakładu (zwolnienia lekarskie, szkolenia, delegacje funkcjonariuszy, doraźne konwoje medyczne, urlopy ojcowskie i okolicznościowe). Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość jest Dyrektor jako kierujący ZK.

W Zakładzie kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych prowadzą rejestry nadgodzin i ich odbioru dla podlegających im funkcjonariuszy. Natomiast dla funkcjonariuszy Działu Ochrony w ramach wprowadzonego dla wszystkich jednostek Służby Więzienniej prowadzi się informatyczny „System planowania i ewidencji czasu pracy”.

Nie stwierdzono rozbieżności między rejestrami godzin nadliczbowych oraz „Systemem planowania i ewidencji czasu pracy” a dokumentami źródłowymi (książką rozkładu służby, poleceniami wyjazdu służbowego, rozkazami Dyrektora itp.).

Zakład w 1 przypadku²⁹ dokonał wypłaty ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który nie wykorzystał czasu wolnego za pełnienie służby ponad ustawowy wymiar³⁰. Powyższe zrealizowano zgodnie z postanowieniami art. 137 ustawy o *Służbie Więzienniej*.

[akta kontroli str. 396 – 427]

III. OGÓLNA OCENA DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADU

Mając na względzie oceny cząstkowe poszczególnych obszarów objętych kontrolą, ogólnie działalność Zakładu oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

Pozytywnie oceniono tryb dokonywania zmian oraz realizację planu finansowego Zakładu ze względu na dokonywanie wydatków zgodnie z planem i jego zmianami, stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

²⁷ Dz. U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.

²⁸ Notatka służbowa z dnia 2.02.2015 r., sporządzona przez Kierownika Działu Ochrony, [redacted] wraz z podpisem Dyrektora potwierdzającym zapoznanie się z jej treścią.

²⁹ Wypłacono ekwiwalent w kwocie 715,75 zł (brutto) za godziny nadliczbowe w wymiarze 37 h i 40 min. funkcjonariuszowi, któremu wygasł stosunek służbowy.

³⁰ Wydruk z ewidencji księgowej: Kartoteka za okres od dnia 01.01.2013 do dnia 31.12.2013 130 1 1W406004 Ekwiwalenty za pełnienie służby ponad ustawowy wymiar

Ocenę pozytywną przyznano również w obszarze sporządzania sprawozdań budżetowych z uwagi na ich prawidłowe oraz terminowe sporządzenie i przekazanie do jednostki nadrzędnej.

Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono natomiast realizację planu wydatków, mając na względzie naruszenie przepisów Pzp poprzez zawarcie w ogłoszeniu o zamówieniu, zamieszczonym na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń, innych informacji w zakresie terminu realizacji zamówienia, aniżeli w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych. W pozostałym zakresie przy wyborze wykonawcy stosowano prawidłowo przepisy Pzp. Natomiast w postępowaniu o wartości szacunkowej poniżej 14 000 euro wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w ZK. W przypadku obydwóch objętych kontrolą postępowań Główna Księgowa nie złożyła na umowach na dostawy podpisu potwierdzającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówień, czym nie dopełniła wymogu wynikającego z ustawy *o finansach publicznych*.

Ocenę pozytywną z zastrzeżeniami wydano również w obszarze przydzielania godzin nadliczbowych funkcjonariuszom. Powyższe uzasadnia fakt, iż w jednostce kontrolowanej w przypadku wszystkich objętych kontrolą funkcjonariuszy wystąpiły sytuacje nieudzielenia im w danym okresie rozliczeniowym czasu wolnego z tytułu wykonywania pracy w ramach tzw. przedłużonego czasu służby. Ekwiwalent pieniężny funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który nie wykorzystał czasu wolnego za pełnienie służby ponad ustawowy wymiar został wypłacony prawidłowo.

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:

- przeprowadzanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w tym zawieranie tych samych informacji w ogłoszeniach o zamówieniu, zamieszczonych na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń co w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych;

- przedkładanie Głównej Księgowej umów, przed ich zawarciem w celu złożenia przez nią podpisu potwierdzającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówień, zgodnie z wymogiem wynikającym z ustawy *o finansach publicznych*;
- podjęcie działań zmierzających do udzielania funkcjonariuszom czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze, który powinien być udzielony w okresie rozliczeniowym w zamian za przedłużony czas służby, zgodnie z art. 131 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. *o Służbie Więziennej*.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* proszę o przekazanie, w terminie do dnia 10 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 Jankowski
Zastępca Dyrektora
Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego

7 06 2015
Maki