

Warszawa, dnia 14 czerwca 2017 r.

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego

BKA-I-0912-16/17/4

UNP: 170613-01023

Pan
Leszek Czereba
Dyrektor Okręgowy
Służby Więziennej
w Opolu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu ul. Sądowa 2, 45-033 Opole (dalej: OISW lub Inspektorat).

Kontrolerzy: Eugenia Wesołowska – inspektor, Ewa Szewczyk – specjalista oraz Mariusz Kramarczuk – radca ministra działający na podstawie upoważnień odpowiednio nr 78/2016 z dnia 25.11.2016 r., nr 79/2016 z dnia 25.11.2016 r. oraz nr 81/2016 z dnia 28.11.2016 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Jakuba Jamkę, zastępcę dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

Zakres kontroli: gospodarowanie środkami publicznymi oraz prowadzenie zamówień publicznych.

Termin kontroli: 28.11.2016 r.- 02.12.2016 r. i 12.12.2016 r. – 16.12.2016 r.

Okres objęty kontrolą: 2015 r. – III kw. 2016 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły.

II. USTALENIA WSTĘPNE

W okresie objętym kontrolą Dyrektorem Okręgowym Służby Więziennej w Opolu była Lidia Olejnik¹ (dalej: były Dyrektor), a obecnie jest Leszek Czereba² (dalej: Dyrektor), Głównym księgowym jest ██████████³ (dalej: Główny księgowy).

Informacji udzielali także funkcjonariusze pionu kwatermistrzowskiego, ██████████⁴ i ██████████⁵.

[akta kontroli str. 1 - 15]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Gospodarowanie środkami publicznymi

Działalność Inspektoratu w powyższym zakresie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, które dotyczyły:

- braku opracowanych zasad odpłatności przy korzystaniu przez funkcjonariuszy i pracowników Inspektoratu z telefonów stacjonarnych do celów prywatnych,
- braku określenia precyzyjnych zasad rozliczeń, a tym samym braku możliwości zweryfikowania/kontroli kosztów, którymi Inspektorat był obciążany przez Areszt Śledczy w Opolu (dalej: AŚ w Opolu lub Areszt). Dotychczas wydane zarządzenia nie uwzględniają szczegółowych zasad obciążania kosztami Inspektoratu oraz sprawowania kontroli w zakresie rzeczywistych kosztów poniesionych przez Areszt na rzecz OISW, co skutkuje brakiem przejrzystości w rozliczeniach,
- nieuwzględnienia podczas inwentaryzacji składników majątkowych środków trwałych oddanych w użytkowanie przez Areszt na podstawie decyzji Dyrektora Aresztu z dnia 11.09.2007 r.

1.1. Realizacja dochodów jednostki

OISW jako jednostka budżetowa zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁶ pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu państwa.

¹ Do dnia 16 lutego 2016 r. – rozkaz personalny Ministra Sprawiedliwości

² Od dnia 17 lutego 2016 r. – rozkaz personalny Ministra Sprawiedliwości

³ Od dnia 1 marca 2010 r. – decyzja personalna Dyrektora nr 23

⁴ Od dnia 1 lutego 2012 r. – decyzja personalna Dyrektora nr 3/2012

⁵ Od dnia 1 października 2008 r. – decyzja Dyrektora SWOI/K-120/140/08

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz.1870, z późn. zm.

Dochody w kontrolowanym okresie nie były planowane, jednak w 2015 r. uzyskano 545,42 zł, a do 30.09.2016 r. 7,15 zł. Dochody pobrane przez OISW w 2015 r. stanowiły: zwrot kosztów zastępstwa procesowego zasądzone od osoby fizycznej w wysokości 60,00 zł oraz zwroty 15 % wartości szkoleń przez funkcjonariuszy występujących ze służby⁷ w wysokości 485,42 zł. Funkcjonariusze w przypadku wystąpienia ze służby otrzymywali wezwania do zapłaty ze wskazanymi kwotą i terminem zwrotu. Uzyskane dochody zaewidencjonowano w § 0970 – *wpływy z różnych dochodów*, a następnie terminowo⁸ odprowadzano na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa⁹.

Klasyfikacja dochodów budżetowych była zgodna z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie *szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹⁰ (dalej: rozporządzenie w sprawie *szczegółowej klasyfikacji*).

Powyższe dane są zgodne z informacjami wykazanymi przez Inspektorat w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za 2015 r. i za okres od 01.01.2016 r. do 30.09.2016 r.

[akta kontroli str. 16 - 89]

1.2. Realizacja planu finansowego wydatków budżetowych

OISW jako dysponent III stopnia posiadał plan finansowy wydatków budżetowych na rok 2015 w wysokości 2 873 188,00 zł, który został zrealizowany w kwocie 2 873 174,37 zł, czyli w 99,99%. Natomiast plan finansowy wydatków budżetowych na 2016 r. stanowi kwotę 4 743 043,00 zł, zaś został zrealizowany za 9 miesięcy 2016 r. w wysokości 2 543 429,37 zł, co wynosi 53,62%¹¹.

Wydatki pozapłatcowe z pochodnymi za okres 01.01.2016 r. – 30.09.2016 r. dotyczyły w szczególności:

§ 4210 – zakup materiałów i wyposażenia	8 809,99 zł,
§ 4220 – zakup żywności	1 867,37 zł,
§ 4230 – zakup leków	9 185,98 zł,

⁷ na podstawie umów zawieranych między pracownikiem a Inspektoratem, wartość zwrotu pomniejszana jest o 1/36 za każdy miesiąc służby po ukończeniu szkolenia.

⁸ zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* (Dz. U. z 2016 r., poz. 69).

⁹ Wydruk kartoteki dochodów konta 130 za 2015 r. i za okres od dnia 01.01.2016 r. do dnia 30.09.2016 r. potwierdzający wpływ dochodów oraz ich terminowe odprowadzenie.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, z późn. zm.

¹¹ Ustaleń dokonano na podstawie sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2015 r. i 9 miesięcy 2016 r.

§ 4280 – zakup usług zdrowotnych	146,00 zł,
§ 4300 – zakup usług pozostałych	9 691,30 zł,
§ 4360 – opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	5 279,22 zł,
§ 4410 – podróże służbowe	26 996,00 zł,
§ 4610 – koszty postępowania sądowego	397,50 zł,
§ 4700 – szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej	2 515,33 zł.

Pozostałe wydatki dotyczące funkcjonowania Inspektoratu są realizowane przez Areszt, stosownie do postanowień zawartych w decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego w Opolu¹² (dalej: Dyrektor AŚ). Zgodnie z przedmiotową decyzją Dyrektor AŚ przekazał z dniem 07.09.2007 r. na czas nieoznaczony Dyrektorowi część pomieszczeń w budynku administracyjnym przy ul. Sądowej 2 o łącznej powierzchni 577,65 m² z przeznaczeniem na prowadzenie działalności statutowej. W protokole przekazania dołączonym do wspomnianej decyzji dokonano zapisu o obciążeniach użytkownika nieruchomości następującymi kosztami:

- 1) zużycia energii elektrycznej – wg wskazań licznika,
- 2) centralnego ogrzewania – rozliczenie na podstawie procentowego udziału kubatury ogrzewanych pomieszczeń,
- 3) za przeprowadzone rozmowy telefoniczne – rozliczane wg bilingu,
- 4) podatku od nieruchomości – wg aktualnych stawek ustalonych przez Radę Miasta Opola,
- 5) zimnej wody i ścieków – wg wskazań licznika,
- 6) inne faktycznie poniesione koszty (np. zakup materiałów biurowych, materiałów eksploatacyjnych do kserokopiarek i komputerów),
- 7) sprzętu komputerowego teleinformatycznego,
- 8) wyposażenia kwaterunkowego (zakup mebli biurowych).

W przedmiotowej decyzji nie wskazano zasad naliczania kosztów wymienionych w punktach od 6 do 8.

Do nieodpłatnego używania przez OISW zostały przekazane również 3 samochody osobowe¹³, za które Inspektorat ponosił koszty eksploatacji, tj.: zakup paliw, olejów

¹² Decyzja Dyrektora AŚ, Andrzeja Skorupki z dnia 11.09.2007 r. nr Dkw-0213/1/07/13062

¹³ Protokołem przekazania samochodów osobowych będących na stanie AŚ w Opolu do używania przez OISW – stanowiącym załącznik nr 4 do decyzji Dyrektora AŚ w Opolu nr Dkw – 0213/1/07/13062 z dnia 11.09.2007 r.

i smarów, ubezpieczenie, obsługa techniczna, badania techniczne, części zamienne, akcesoria, ogumienie i mycie oraz koszty napraw i usuwania awarii technicznych.

Koszty poniesione przez przekazującego (AŚ w Opolu), a obciążające użytkownika (OISW) były przeksięgowywane kwartalnie do 15 dnia miesiąca następnego po kwartale na podstawie wyliczenia sporządzonego przez Areszt. Po otrzymaniu zestawienia poniesionych kosztów na rzecz Inspektoratu, OISW zwiększał plan finansowy Aresztu o stosowną kwotę poniesioną przez Areszt.

Budynek, grunt oraz sprzęt i wyposażenie znajdujące się w obiekcie, a stanowiące własność Aresztu są ewidencjonowane oraz inwentaryzowane przez odpowiednie służby Aresztu. W zakresie zadań zleconych Areszt prowadzi zaopatrzenie, ewidencję, konserwację i naprawę sprzętu będącego na wyposażeniu Inspektoratu, w tym również sprzętu komputerowego, oprogramowania, urządzeń łączności przewodowej i bezprzewodowej oraz zabezpieczenia elektronicznego¹⁴. OISW nie weryfikował wydatków, którymi był obciążany przez Areszt. Kwartalne rozliczenia kosztów przedkładane przez Areszt zawierają adnotacje do przekazania do dalszej realizacji przez pion kwatermistrzowski OISW.

Stwierdzono, że Areszt dokonywał¹⁵ obciążania Inspektoratu również kosztami niewymienionymi w decyzji, np.: opał – węgiel, koks, olej opałowy, drewno (wg ustnego oświadczenia Głównego księgowego są to koszty ogrzewania magazynu materiałów biurowych), usługi transportowe, pocztowe, a także zakup środków żywnościowych (żywienie funkcjonariuszy). Ustalono także, że zmiany planu finansowego (w dwóch przypadkach) nie odpowiadały kwotom wykazanym w poszczególnych paragrafach w *Zestawieniach kosztów* poniesionych przez AŚ w Opolu na rzecz Inspektoratu. Zatem poniesione wydatki przez Areszt na rzecz OISW nie były zgodne w szczególności klasyfikacji budżetowej z powiększeniem planu finansowego przez Inspektorat.

Poniesione koszty przez Areszt na rzecz Inspektoratu (na podstawie zestawień przesłanych przez Areszt w Opolu)	Zmiany planu finansowego (zwiększenia)	Różnica w złotych
49 863,00 zł – I kw. 2015 r.	49 863,00 zł	0,00-
61 728,00 zł – II kw. 2015 r.	60 141,00 zł	- 1 587,00 zł
37 731,00 zł – III kw. 2015 r.	37 731,00 zł	0,00 -
43 965,00 zł – IV kw. 2015 r.	43 965,00 zł	0,00 -

¹⁴ jak wynika z notatki służbowej Głównego księgowego z dnia 15.12.2016 r.

¹⁵ Zestawienie zmian finansowych jednostek podległych Dyrektorowi w zakresie wydatków, których dysponentem jest komórka kwatermistrzowska, rozliczenie dotyczy 2015 r. i III kwartałów 2016 r. Sposób rozliczenia sprawdzono na podstawie obciążeń skierowanych do Inspektoratu za 2015 r. i III kwartały 2016 r.

44 734,00 zł – I kw. 2016 r.	44 750,00 zł	+ 16,00 zł
36 040,00 zł – II kw. 2016 r.	36 040,00 zł	0,00 -
66 029,00 zł – III kw. 2016 r.	66 029,00 zł	0,00 -

Z notatki służbowej z dnia 14 grudnia 2016 r.¹⁶ wynika, że różnica w II kw. 2015 r. w wysokości 1 587,00 zł dotyczyła opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych (§ 4360), w którym wydatki budżetowe stanowiły potrzeby Inspektoratu i Aresztu, i zostały łącznie uwzględnione w planie finansowym AŚ w Opolu. Natomiast w I kw. 2016 r. różnica w rozliczeniu na kwotę 16,00 zł wynika z zaokrągleń kwot przekazanych do planu AŚ w Opolu. Pozostałe zmiany (poza kwartalnymi) były dokonywane na podstawie osobnych pism kierowanych przez Areszt do Inspektoratu.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami od stycznia 2016 r.¹⁷ tj. § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 w zakresie braku konieczności wykazywania planu finansowego w poszczególnych paragrafach bieżących, o tyle w 2015 r. był obowiązek wykazywania poszczególnych kwot planu finansowego w konkretnych paragrafach kont zespołu 4.

[akta kontroli str. 90 - 155]

1.3. Dokonywanie wydatków budżetowych, zasadność i celowość oraz procedury wewnętrzne w tym zakresie

Na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁸ (dalej ustawa o SW) oraz zarządzenia nr 30/10 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (dalej: Dyrektor Generalny SW) z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania dyrektorów oraz służby organizacyjnej zakładów karnych i aresztów śledczych (dalej: zarządzenie w sprawie zakresu działania dyrektorów), w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań przez jednostki organizacyjne podległe Dyrektorowi wydane zostało zarządzenie nr 1/2014 Dyrektora¹⁹ w sprawie zlecenia dyrektorom nadzorowanych zakładów karnych i aresztów śledczych wykonywania zadań na rzecz innych jednostek organizacyjnych (dalej: zarządzenie w sprawie zlecenia zadań).

¹⁶ ██████████, specjalista pionu kwatermistrzowskiego OISW

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 955

¹⁸ t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 713, z późn. zm.

¹⁹ Zarządzenie byłego Dyrektora dnia 17.01.2014 r.

Zapisy zarządzenia w sprawie zakresu działania dyrektorów zezwalają dyrektorom okręgowym SW w szczególnie uzasadnionych przypadkach zlecić dyrektorom podległym sobie zakładów karnych i aresztów śledczych, wykonywanie przez komórki organizacyjne powierzonych zadań na rzecz innych jednostek organizacyjnych SW (§ 7). Wskazać należy, że zapis ten nie zaleca obligatoryjnie przekazywania zadań podległym jednostkom organizacyjnym, a tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Zarządzeniem w sprawie zlecenia zadań Dyrektorowi AŚ zlecono wykonywanie zadań w zakresie:

- a) obsługi finansowo-księgowej oraz kasowej Inspektoratu według zasad określonych w instrukcjach obiegu dokumentów,
- b) spraw kwatermistrzowskich,
- c) informatyki i łączności,
- d) ochrony,
- e) ochrony przeciwpożarowej,
- f) posług religijnych,
- g) ochrony informacji niejawnych.

Przedmiotowym zarządzeniem zostały zlecone również inne zadania Dyrektorowi Zakładu Karnego w Nysie, Dyrektorowi Zakładu Karnego nr 1 i nr 2 w Strzelcach Opolskich oraz Dyrektorowi Zakładu Karnego w Kluczborku.

W zarządzeniu nie wskazano zasad rozliczenia wydatków, sposobu obciążania OISW, a także nie zapewniono możliwości weryfikacji kosztów wykonania tych zadań. Zlecenie zadania na mocy zarządzenia nie zabraniało doszczegółowienia przepisów, mechanizmów gwarantujących przejrzystość w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Należy zauważyć, iż przekazanie powyższych zadań do realizacji podległej jednostce organizacyjnej powinno generować obowiązek sprawowania większego nadzoru nad prowadzoną działalnością finansowo-gospodarczą, konieczność posiadania wiedzy o wielkości i jakości zarządzanego majątku, a nie tylko realizowania obowiązku powiększania planu finansowego o wysokość poniesionych wydatków na rzecz Inspektoratu.

Inspektorat wprowadził politykę rachunkowości zarządzeniem Dyrektora nr 10/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r., czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰ (dalej: *uor*). Księgi rachunkowe prowadzone są z wykorzystaniem programu komputerowego ZIPEN F-K wersja 22.03. z dnia

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 330

03.04.2014 r. autorstwa informatyków będących w dyspozycji Dyrektora Generalnego SW udostępniony wraz z instrukcją obsługi bezpłatnie. W Inspektoracie wykorzystywane są też inne programy komputerowe²¹.

Integralną część polityki rachunkowości stanowią:

- 1) Instrukcja w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych,
- 2) Instrukcja w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych,
- 3) Instrukcja w sprawie gospodarki kasowej,
- 4) Instrukcja w sprawie sporządzania i kontroli sprawozdań,
- 5) Instrukcja w sprawie ewidencji i sprawozdawczości w zakresie wydatków strukturalnych,
- 6) Instrukcja w sprawie dokonywania zmian w planie finansowym,
- 7) Instrukcja w sprawie zasad obsługi finansowej projektów realizowanych przez OISW.

Wszystkie instrukcje i zarządzenia są uaktualnione stosownymi aneksami.

[akta kontroli str. 156 - 174]

1.3.1. Umowy zlecenia

W badanym okresie w Inspektoracie nie były zawierane umowy zlecenia. Powyższe ustalenia wynikają z danych sprawozdania Rb-28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa* za rok 2015 i 9 miesięcy 2016 r. oraz notatki służbowej z dnia 29 listopada 2016 r.²² Jednocześnie stwierdzono, iż Inspektorat nie posiada wewnętrznych regulacji w zakresie wyboru zleceniobiorców i sposobu dokumentowania poniesionych z tego tytułu wydatków.

[akta kontroli str. 218 - 219]

1.3.2. Gospodarka samochodowa oraz podróże służbowe

Gospodarkę samochodową w Inspektoracie reguluje zarządzenie nr 59/2010 Dyrektora Generalnego SW w sprawie gospodarowania środkami transportu w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

²¹ Opis w załączniku nr 3b do zarządzenia 10/2015 Dyrektora: program VSP „Sprawozdawczość Finanse” z dnia 05.05.2015 r., TREZOR, e-PUAP, program kadrowo-płacowy, bankowości elektronicznej, elektroniczny system portalu sprawozdawczego GUS, system bankowości elektronicznej NBP, system przepływu środków europejskich BGK Zlecenia, system BGK@24 BIZNES przeznaczony do obsługi rachunku bankowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

²² Notatka służbowa z dnia 29.11.2016 r. sporządzona przez Katarzynę Dąbrowską, specjalistę OISW

Ponadto Dyrektor AŚ w Opolu protokołem przekazania spisany w dniu 07.09.2007 r. oddał OISW do nieodpłatnego używania 3 samochody osobowe. Strony ustaliły obowiązki użytkownika pojazdów. Użytkownika pojazdów obciążają następujące koszty eksploatacji:

- 1) zakup paliwa, olejów i smarów oraz rozliczenie ich zużycia,
- 2) ubezpieczenie pojazdów,
- 3) obsługa techniczna,
- 4) badania techniczne warunkujące dopuszczenie pojazdów do ruchu drogowego,
- 5) koszty napraw i awarii technicznych wykonywanych przez wyspecjalizowane stacje obsługi samochodów.

Stosownie do zapisów § 2 pkt 2f zarządzenia w sprawie zlecenia zadań, zlecono udostępnianie do użytkowania przez funkcjonariuszy i pracowników Inspektoratu pojazdów samochodowych będących na stanie AŚ w Opolu, ich ewidencję, konserwację i naprawę oraz zapewnienie kierowcy Inspektoratu zastępstwa podczas jego nieobecności.

Z notatki służbowej złożonej przez specjalistę pionu kwatermistrzowskiego²³ wynika, iż AŚ w Opolu ponosi wszelkie koszty związane z eksploatacją pojazdów, które są ewidencjonowane w systemie informatycznym Noe.NET, w zakładce „koszty eksploatacji” w terminie do 15 dnia miesiąca za poprzedni miesiąc. Specjalista ds. kwatermistrzowskich OISW dokonuje kontroli kosztów eksploatacji pojazdów poprzez przeglądarkę kosztów eksploatacji, stanowiącą jeden z elementów ww. systemu.

Samochody służbowe oddawane do używania na rzecz OISW były zmieniane, na podstawie notatki służbowej²⁴ ustalono, że w drugim kwartale 2016 r. Inspektorat użytkował 4 samochody znajdujące się na stanie AŚ w Opolu²⁵. Funkcjonariusze i pracownicy Inspektoratu korzystają z ww. pojazdów na podstawie poleceń wyjazdu służbowego i odnotowania tego faktu w ewidencji użytkowników danego pojazdu i książce eksploatacji pojazdu.

Ustalono, że OISW nie posiada regulacji wewnętrznych w zakresie sposobu dokumentowania używania samochodów prywatnych do celów służbowych. W 2015 r. wypłacono pracownikom łącznie 947,32 zł z tytułu 7 wyjazdów służbowych samochodem prywatnym, a w okresie trzech kwartałów 2016 r. 583,24 zł za 5 wyjazdów²⁶.

²³ Notatka służbowa z dnia 14.12.2016 r. złożona przez Artura Malczyka, specjalistę OISW

²⁴ Notatka służbowa z dnia 29.11.2016 r. sporządzona przez Artura Malczyka, specjalistę OISW

²⁵ Skoda Octvia nr rej.OP 1411C, nr rej. OP 2629 oraz 2 samochody Peugeot Partner nr rej: OP 53869, OP 7839A.

²⁶ Na podstawie informacji sporządzonej przez Artura Malczyka, specjalistę OISW.

Przy wyjazdach samochodem prywatnym do celów służbowych każdorazowo zawierana jest umowa o używanie prywatnego pojazdu mechanicznego do celów służbowych z funkcjonariuszem²⁷. Dokonuje się kalkulacji stawki za 1 km przebiegu na podstawie modelu samochodu, pojemności silnika, średniego zużycia paliwa wg producenta, ceny paliwa oraz trasy – liczby km do przejechania, a następnie oblicza się stawkę za 1 km przebiegu. Stwierdzono, że przeciętny koszt przejechanego kilometra wg kalkulacji dokonywanej w OISW wynosi około 30 gr. Jednocześnie stawka nie przekracza stawek określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w *sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*²⁸.

Rozliczenia kosztów podróży służbowych (wysokości przysługujących diet i innych należności z tytułu podróży służbowych) funkcjonariuszy OISW odbywają się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lutego 2011 r. w *sprawie należności przysługujących funkcjonariuszowi Służby Więziennej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i przeniesień*²⁹; a dla pozostałych pracowników zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w *sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*³⁰.

Przy dokumentowaniu zwrotu kosztów przejazdu z faktycznego miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby przez funkcjonariusza składany jest wniosek z wykazem dni dojazdów w danym miesiącu. Specjalista ds. kadr potwierdza pełnienie służby przez faktyczną ilość dni. Dział finansowy wylicza należność. Wniosek akceptuje Dyrektor.

Dyrektor na podstawie art. 73 ust. 3 pkt 6 ustawy o SW decyzją Dyrektora Generalnego SW z dnia 16 marca 2016 r. otrzymał zgodę od dnia 17 lutego 2016 r. na wypłatę ryczałtu należnego za każdy dzień wykonywania czynności służbowych w miejscu pełnienia służby w cenie biletu pociągu pośpiesznego z Prudnika do Opola i z powrotem.

Za cały 2015 r. podróże służbowe krajowe stanowiły kwotę 46 077,06 zł, natomiast za 9 miesięcy 2016 r. – 26 996,00 zł.³¹ Powyższe dane są zgodne z wykazanymi w § 4410 sprawozdania Rb -28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa*.

²⁷ ustalono na podstawie próby kontrolnej - po 2 polecenia wyjazdu w każdym roku podlegającym kontroli, które były najwyższe pod względem wartości

²⁸ Dz. U. z 2002 r., Nr 27, poz. 271, z późn. zm.

²⁹ Dz. U. Nr 31, poz. 155, z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 167

³¹ Ustalono na podstawie wydruku § 4410 za 2015 r. i 9 miesięcy 2016 r. i sprawozdań Rb-28 za ww. okresy.

Na podstawie powyższego należy stwierdzić oszczędne wydatkowanie środków publicznych na przejazdy prywatnymi pojazdami wykorzystywanymi do celów służbowych. Stwierdzono prawidłowe dokumentowanie kosztów podróży służbowych.

[akta kontroli str. 220 - 241, 251 - 369]

1.3.3. Zasady wykorzystywania telefonów służbowych do celów prywatnych³²

Zasady korzystania, ze służbowych kart SIM telefonii komórkowej przez funkcjonariuszy i pracowników OISW określa Instrukcja nr 1/2014 byłego Dyrektora, zgodnie z postanowieniami której OISW pokrywa następujące koszty korzystania ze służbowej karty SIM przez użytkownika:

- 1) abonamentu,
- 2) połączeń telefonicznych służbowych zgodnie z przyznanym użytkownikowi miesięcznym limitem kosztów.

Miesięczny limit kosztów za korzystanie ze służbowych kart SIM wynosi:

- 1) z pulą 250 minut w wysokości 27,68 zł brutto,
- 2) pozostałych w wysokości 17,72 zł brutto.

W przypadku jego przekroczenia, należność będąca różnicą między wysokością faktury wystawionej przez operatora sieci telefonii komórkowej za korzystanie ze służbowej karty SIM a miesięcznym limitem kosztów, zostanie potrącona z wynagrodzenia zgodnie z oświadczeniem pracownika.

Wydatki z tytułu usług telekomunikacyjnych zaewidencjonowanych do § 4360 wynosiły 7 359,04 zł w 2015 r., natomiast w okresie od początku roku do końca września 2016 r. stanowiły kwotę 5 655,08 zł. Potrącenia za rozmowy telefoniczne stanowiły odpowiednio kwoty 263,98 zł³³ i 139,68 zł³⁴. Potrącenia były zgodne z zasadami określonymi w ww. Instrukcji.

[akta kontroli str. 242 - 250]

³² Kontrolą objęto dokumentację źródłową OISW za 2015 r. oraz wykaz wpłat za 9 miesięcy 2016 r.

³³ Lista płać nr 36 – 11,31 zł, nr 53 – 19,14 zł, nr 62 – 2,79 zł, nr 78 - 108,25 zł, nr 91 – 20,25 zł, nr 106 – 66,69 zł, nr 121 – 42,10zł.

³⁴ Lista płać nr:42 - 19,92 zł, nr 64 – 6,47 zł, nr 67- 71,19 zł

1.3.4. Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej³⁵

Wydatki poniesione na szkolenia w trzech kwartałach 2016 r. wyniosły 2 515,33 zł. Uregulowano należność za szkolenia, które dotyczyły m.in. polecenia wyjazdu służbowego dla lekarza – kierownika Zespołu Opieki Zdrowotnej Medycyny Pracy SW w Opolu. Dyrektor wyraził zgodę na rozliczenie kosztów przejazdu PKP na podstawie oświadczenia o zagubieniu biletów. Dokonano zwrotu delegowanemu opłaty za udział w szkoleniach. Koszty delegacji rozliczono prawidłowo.

Wydatki poniesione na szkolenia były prawidłowo zaklasyfikowane. Do kosztów szkolenia zaliczone zostały wszystkie koszty z nim związane, w tym poniesione koszty dojazdów. Wskazać należy, iż uczestnikiem szkolenia w kilku przypadkach (zarówno w 2015 jak i 2016 r.) była ta sama osoba, która zamiast biletów przedstawiła oświadczenie o ich zagubieniu.

[akta kontroli str. 370 - 398, 462]

1.3.5. Nagrody uznaniowe i za zastępstwo

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że Inspektorat wypłacił w 2015 r. nagrody uznaniowe w wysokości 36 100,00 zł, a za 9 miesięcy 2016 r. 33 380,00 zł z § 4050 – *uposażenie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy*, przyznane na podstawie art. 203 ustawy o SW za sumienne wykonywanie zadań służbowych. Dla Dyrektora została przyznana nagroda przez Dyrektora Generalnego SW, natomiast dla funkcjonariuszy Inspektoratu nagrody przydzielił Dyrektor. W aktach osobowych znajdują się informacje o wysokości przyznanej nagrody oraz sporządzane jest zestawienie nagród, zatwierdzone przez Dyrektora.

Ustalono również, że środki finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim przeznaczono na nagrody uznaniowe za wykonywanie zadań służbowych w zastępstwie funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich. Stwierdzono, że w 2015 r. z powyższego tytułu wypłacono kwotę 3 420,00 zł, natomiast za 8 miesięcy 2016 r. 15 566,34 zł. Jako udokumentowanie powyższego stanu sporządzany jest imienny wykaz funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich oraz wykonujących zadania służbowe w zastępstwie oraz zestawienie zbiorcze przyczyn pozostawiania funkcjonariuszy na zwolnieniach lekarskich za okresy kwartalne, co jest zgodne z art. 60h ust. 3 ustawy o SW.

³⁵ Dokumentowanie wydatków na szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zbadano na podstawie wydatków za 2015 r. (6 083,74 zł) oraz 9 miesięcy 2016 r. (2 515,33 zł)

Wysokość indywidualnych nagród uznaniowych za zastępstwa przyznawana jest na podstawie odrębnych pism dla każdego funkcjonariusza wykonującego czynności służbowe za funkcjonariusza przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

Wydatki z powyższego tytułu zostały prawidłowo zaklasyfikowane, a listy nagród sprawdzone przez uprawnionych funkcjonariuszy pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora. W ramach kontroli wstępnej podpisał je również Główny księgowy.

Stwierdzono właściwe udokumentowanie należności z tytułu nagród uznaniowych za zastępstwa z powodu zwolnień lekarskich funkcjonariuszy.

[akta kontroli str. 399 - 461]

1.3.6. Koszty postępowania sądowo-prokuratorskiego

W 2015 r. wydatkowano kwotę 218,58 zł, do końca września 2016 r. kwotę 397,50 zł. Wydatki z 2016 r., to: zwroty kosztów zastępstwa procesowego w sprawach o odszkodowanie w związku z ustalonym uszczerbkiem na zdrowiu wnioskodawców wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi warunkami służby, zwrot wydatków komornika poniesionych w postępowaniu egzekucyjnym, które zostało umorzone wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji.

[akta kontroli str. 474 - 509]

1.3.7. Zakup usług pozostałych

W 2015 r. wydatkowano 35 339,65 zł; w okresie do końca III kwartału 2016 r. wydatkowano 9 691,30 zł.³⁶

Wydatki z 2015 r. zostały poniesione na naradę służby kadrowej okręgu opolskiego w Karpaczu w dniach 14-16.04.2015 r w Ośrodku Konferencyjno-Wypoczynkowym Krucze Skąły w Karpaczu na podstawie umowy³⁷, a także usługę cateringową w ramach obsługi konferencji „Historia Ireny Sendler – Przeszłość i Teraźniejszość” organizowanej w dniu 11.12.2015 r. w Oddziale Wewnętrznym w Turawie. Wydatki z 2016 r. stanowią: koszty wysyłki, dzierżawa dystrybutora wody, pobyt w Ośrodku Wypoczynkowo-Szkoleniowym

³⁶ Kontrolą objęto dwa największe wydatki z 2015 r. oraz wydatki z czerwca i lipca 2016 r.

³⁷ z dnia 09.04.2015 r. zawartej z [redacted] z siedzibą w Wołowie na świadczenie usługi konferencyjnej, restauracyjnej, hotelowej. Przedstawiono harmonogram odprawy penitencjarno-ochronnej kierowników działów penitencjarnego i ochrony jednostek podległych Dyrektorowi oraz listę 28 funkcjonariuszy biorących udział w odprawie.

„Zimowit” w Wiśle na podstawie umowy³⁸ na naradę służby kadrowej okręgu opolskiego w Wiśle w dniach 16-17.06.2016 r. (usługa hotelowa i gastronomiczna), zawarto również umowę³⁹ o szkolenie z zakresu systemu elektronicznego obiegu dokumentów. Konieczność przeprowadzenia szkoleń z systemu elektronicznego obiegu dokumentów eDOK dla użytkowników końcowych we wszystkich jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej została wskazana w piśmie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW⁴⁰. W ramach usług pozostałych poniesiono wydatki związane z refundacją opłat dotyczących prowadzenia rachunku bankowego ZFŚS.

[akta kontroli str. 510 - 565]

1.3.8. Pozostałe wydatki

OISW poniosło również wydatki ujęte w niżej wymienionych paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- § 4210 – *zakup materiałów i wyposażenia* – w 2015 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 11 071,92 zł, a do końca września 2016 r. 8 809,99 zł. Stanowiły one przede wszystkim zakupy: artykułów papierniczych, kwiatów, drobnych prezentów (książki, figurki, stalówki) wody źródlanej dla pracowników, wydawnictw fachowych.
- § 4220 – *zakup środków żywności* – w 2015 r. nie zakwalifikowano wydatków do tego paragrafu⁴¹, w 2016 r. do końca III kwartału wydatkowano 1 867,37 zł. Zakupiono wodę do picia oraz kawę, mleko, herbatę, cukier do sekretariatu.
- § 4230 – *zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych* – zakupiono szczepionki i leki o wartości: w 2015 r. 9 571,66 zł, w 2016 r. 9 185,98 zł.

[akta kontroli str. 566 - 619]

Z instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych wynika, iż podpis głównego księgowego na dokumencie oznacza wykonywanie obowiązku w zakresie kontroli wstępnej,

³⁸ Nr 1/2016 z dnia 14.06.2016 r. zawartej z Zarządem NSZZFiPW w Katowicach na świadczenie usługi konferencyjnej, restauracyjnej, hotelowej. Przedstawiono Program z dnia 13.06.2016 r. narady szkoleniowo-instruktażowej poświęconej współpracy pomiędzy personelem penitencyjnym jednostek podległych Dyrektorowi a kuratorami sądowymi Zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej zorganizowanej przez OISW w Ośrodku „Zimowit” w Wiśle. Wg założeń organizacyjnych w szkoleniu miało wziąć udział 37 osób.

³⁹ Nr 2/2016 z dnia 15.06.2016 r. zawartej z [REDAKOWANE] z siedzibą w Rzeszowie na świadczenie usługi konferencyjnej na potrzeby szkolenia praktycznego z zakresu systemu elektronicznego obiegu dokumentów w dniach 20-22.06.2016 r. w Ośrodku Konferencyjno-Wypoczynkowym „Parzenica” w Zakopanem. OISW pokrywał koszty szkolenia 13 osób, 1 trenera systemu eDOK oraz pobytu kierowcy autobusu służbowego.

⁴⁰ nr BIŁ-220-11/16/571 z czerwca 2016 r.

⁴¹ sporadyczne zakupy kawy, mleka, herbaty, cukru do sekretariatu oraz wody do picia zaliczono do § 4210

czyli podpis na fakturze bądź rachunku znajdujący się na pieczęci obok podpisu Dyrektora zatwierdzającego dokument do realizacji. Na wszystkich dowodach księgowych podlegających realizacji odnotowywano fakt sprawowanej kontroli pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowej.

Faktury VAT i rachunki, dotyczące objętych kontrolą wydatków⁴², spełniały wymogi zawarte w art. 21 *uor*; udokumentowano przeprowadzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Dokumenty księgowe, zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora, zostały zadekretowane i ujęte w ewidencji syntetycznej i analitycznej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*⁴³. Wydatki z nich wynikające zostały zaklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem w *sprawie szczegółowej klasyfikacji*.

1.3.9. Gospodarowanie składnikami majątkowymi

Dyrektor zarządzeniem nr 10/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r. wprowadził Instrukcję w *sprawie przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych w OISW*, która nie uwzględniała przeprowadzenia inwentaryzacji obcych środków trwałych oddanych przez Areszt do użytkowania Inspektoratu.

Główny księgowy pismem z dnia 21.12.2015 r. zwrócił się do Dyrektora z wnioskiem o przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów Inspektoratu wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

Dyrektor zarządzeniem nr 18/2015 z dnia 21 grudnia 2015 r. wprowadził zasady inwentaryzacji aktywów i pasywów Inspektoratu i powołał komisję inwentaryzacyjną. Zarządzeniem objęto inwentaryzację drogą spisu z natury aktywów pieniężnych w kasie i pozostałych środków trwałych. Natomiast drogą potwierdzenia sald przeprowadzono inwentaryzację środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych i należności z tytułu rozrachunków publicznoprawnych.

Dnia 21 grudnia 2015 r. przeprowadzono instruktaż dla zespołu spisowego w zakresie metod i sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji. Oprócz funkcjonariuszy wyznaczonych

⁴² Dowody źródłowe z miesiąca czerwca 2016 r. zaewidencjonowane w rejestrze polecenia księgowania oraz badane wrywkowo za lata 2015 i 2016

⁴³ Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861, z późn. zm.

do zespołu spisowego, w szkoleniu brała udział osoba odpowiedzialna za prowadzenie ksiąg rachunkowych i wycenę zinwentaryzowanych składników majątkowych.

Dnia 4 stycznia 2016 r. sporządzone zostało sprawozdanie z przebiegu spisu z natury. Sprawozdanie opisowe z przebiegu spisów z natury zawiera rodzaj inwentaryzowanych składników majątkowych, rozliczenie pobranych arkuszy spisowych, opis ewentualnych trudności bądź ich braku, usterek i nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia przechowywanego mienia, jego magazynowania oraz konserwacji. Na zakończenie inwentaryzacji sporządzona została notatka służbowa potwierdzająca, iż stan zinwentaryzowanego majątku jest zgodny ze stanem ewidencyjnym zarejestrowanym w księgach rachunkowych. Inwentaryzacji w ramach spisu z natury oprócz środków pieniężnych w kasie podlegało wyposażenie Inspektoratu, które jest zaewidencjonowane na koncie 013 – *pozostałe środki trwałe* (program POKL); w zakresie pozostałych aktywów i pasywów zastosowano weryfikację sald kont, na których prowadzona jest ewidencja.

Inwentaryzację w Inspektoracie przeprowadzono na podstawie art. 26 *uor* w zakresie spisów z natury (pozostałe środki trwałe oraz środki pieniężne w kasie i druki ścisłego zarachowania), oraz metodą potwierdzenia sald w zakresie środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych. Nie przeprowadzono natomiast spisu z natury znajdujących się na terenie OISW środków trwałych oddanych w użytkowanie przez Areszt.

OISW posiadał w użytkowaniu część nieruchomości wyposażonych w sprzęt biurowy i inne wyposażenie oraz samochody do użytku służbowego, zgodnie z decyzją Dyrektora Aresztu z dnia 11.09.2007 r. Do przedmiotowej decyzji zostały dołączone ilościowe protokoły przekazania sprzętu. Inspektorat nie prowadzi żadnej ewidencji, nawet na kontach pozabilansowych. Aktualnie zmieniła się ilość samochodów udostępnionych przez Areszt do użytku służbowego Inspektoratu. Z notatki służbowej z dnia 15 grudnia 2016 r. złożonej przez Głównego księgowego wynika, że sprzęt i wyposażenie znajdujące się w obiekcie ewidencjonowane oraz inwentaryzowane jest przez odpowiednie służby AŚ w Opolu. Służby finansowe AŚ w Opolu prowadzą ewidencję ilościowo-wartościową środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych, ewidencja nie jest natomiast prowadzona w podziale miejscowym np. na oddziały, obiekty czy też pomieszczenia. Z notatki także wynika, iż sprzęt i wyposażenie znajdujące się w poszczególnych pomieszczeniach użytkowanych przez Inspektorat, wyszczególnione są na odrębnych kartach inwentarzowych.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w niektórych pomieszczeniach Inspektoratu znajdowały się wywieszki z określeniem sprzętu, jednak nie były one uaktualnione

do rzeczywistego stanu, i nie każdy ze znajdującego się w pomieszczeniu sprzętu posiadał naniesiony numer inwentarzowy.

[akta kontroli str. 107, 620 - 636]

2. Udzielanie zamówień publicznych

Działalność Inspektoratu w zakresie udzielania zamówień publicznych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, które dotyczyły:

- nieprzekazania w terminie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania o udzielonych zamówieniach, czym naruszono art. 98 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴⁴ (dalej: ustawa Pzp),
- w toku badania ofert nie wezwanie wykonawcy do złożenia pełnomocnictwa, co było niezgodne z przepisem art. 26 ust. 3 ustawy Pzp i stanowiło naruszenie zasady równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 ustawy Pzp),
- niezawarcie w protokole postępowania informacji w zakresie niewykonywania czynności w postępowaniu przez kierownika zamawiającego i przekazania upoważnienia do dokonania wskazanych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia innej osobie oraz złożenia przez nią oświadczenia określonego w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, co jest niezgodne ze wzorem protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (DRUK ZP-PN) stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*⁴⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie protokołu) i stanowi naruszenie zasady pisemności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 9 ust. 1 ustawy Pzp).

Nie stwierdzono jednak przesłanek aby uznać, że ww. naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych miały wpływ na wynik przedmiotowych postępowań czy też wpływ na system zamówień publicznych,

- braku w wewnętrznych procedurach dotyczących zamówień publicznych zapisów gwarantujących konieczność stosowania zasady konkurencyjności przy wyborze wykonawcy dostaw lub usług przy wydatkach do 30 000 euro oraz sposobu postępowania przy wydatkach do 1 000 euro w celu zastosowania zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, z późn. zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1128

2.1. Procedury wewnętrzne w zakresie zamówień publicznych

Inspektorat posiada uregulowania wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro⁴⁶.

Na podstawie § 7 *Instrukcji w sprawie zamówień* do zamówień o wartości od 1 000 euro do 30 000 euro stosuje się przepisy wewnętrznych uregulowań, zaś zamówienia o wartości do 1 000 euro są realizowane bez stosowania zasad określonych ww. *Instrukcją*. Zgodnie z treścią § 8 ust. 5 *Instrukcji w sprawie zamówień*, zapytanie cenowe w formie pisemnej kierowane jest do minimum 3 wykonawców (poczta, faksem lub drogą elektroniczną – zgodnie z wyborem zamawiającego), natomiast nie wskazano minimalnej liczby ofert złożonych przez wykonawców, która czyni postępowanie ważnym. W praktyce oznacza to, że do udzielenia zamówienia wystarczające jest złożenie jednej ważnej oferty. Instrukcja zawiera jedynie wzór wniosku o wydatkowanie środków publicznych w celu realizacji zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane). Nie sformalizowano druku zapytania, formularza oferty, oraz wzoru umowy. *Instrukcja w sprawie zamówień* nie przewiduje obowiązku prowadzenia rejestru udzielonych zamówień, ani obowiązku publikacji ogłoszeń na stronie BIP.

Zdaniem kontrolujących, postanowienia uregulowań wewnętrznych nie gwarantują konkurencyjności i przejrzystości prowadzenia postępowań, ani wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

2.2. Realizacja zamówień i konkursów, do których nie ma zastosowania ustawa Pzp

W oparciu o przepisy *Instrukcji w sprawie zamówień*, w 2015 r. Inspektorat przeprowadził jedno postępowanie⁴⁷ - na dostawę szczepionek do ZOZ Medycyny Pracy SW w Opolu, o wartości 9 571,66 zł brutto, oraz w 2016 r. dwa postępowania: dostawa szczepionek do ZOZ Medycyny Pracy SW w Opolu, o wartości 9 185,98 zł brutto⁴⁸, a także

⁴⁶ *Instrukcja Nr 2/2014* Dyrektora z dnia 5 maja 2014 r., oraz *Instrukcja Nr 2/2016* z dnia 2 września 2016 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (dalej: *Instrukcja w sprawie zamówień*). *Instrukcja w sprawie zamówień (Nr 2/2016)* została wydana po ujednoczeniu tekstu ustawy o SW, pozostałe regulacje wydanych instrukcji pozostały bez zmian

⁴⁷ Nr OI/KI-2210-5/15/1761 z dnia 07.05.2015 r.

⁴⁸ Nr OI/KI-2210-19/16/1983 z dnia 28.04.2016 r.

na przeprowadzenie superwizji oddziaływań prowadzonych przez psychologów, o wartości 8 600,00 zł brutto⁴⁹.

W postępowaniu przeprowadzonym w 2015 r. ustalono szacunkową wartość przedmiotu zamówienia i sporządzono zapytania do 8 oferentów. Termin ważności szczepionek został określony we wzorze formularza ofertowego i wynosił minimum 12 miesięcy od daty dostawy. W wymaganym terminie wpłynęła jedna oferta, jej wartość nie przekraczała szacunkowej wartości zamówienia. Sporządzono wniosek o wydatkowanie środków publicznych w celu realizacji zamówienia wg wzoru określonego w *Instrukcji w sprawie zamówień*, który został zatwierdzony przez Dyrektora. Następnie zawarto umowę z wykonawcą⁵⁰ o wartości i przedmiocie zgodnym ze złożoną ofertą, tj. 8 973,57 zł brutto i przekazano zamówienie na szczepionki. Wykonawca wystawił fakturę VAT, która została opłacona przelewem po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego.

Na tych samych zasadach przeprowadzono postępowanie na dostawę szczepionek w 2016 r., zapytania przekazano do 7 oferentów, wpłynęła jedna oferta, jej wartość nie przekraczała szacunkowej wartości zamówienia. Po podpisaniu umowy⁵¹ wykonawca wystawił fakturę, która została opłacona po sporządzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego.

Udzielono zamówienia na przeprowadzenie superwizji oddziaływań prowadzonych przez psychologów działów penitencjarnych i ośrodków diagnostycznych – w dwóch równoległych grupach superwizyjnych. Zapytania przekazano do 3 oferentów, ale żaden nie złożył oferty. Powtórzono czynności i przekazano zapytania do 5 oferentów, wpłynęła oferta na poprowadzenie jednej grupy. Wartość złożonej oferty nie przekraczała połowy szacunkowej wartości zamówienia. Dyrektor wyraził zgodę na odstępnie od stosowania przepisów *Instrukcji w sprawie zamówień*, ponieważ w dwóch kolejnych postępowaniach nie wpłynęła oferta na realizację zadania⁵². Z wykonawcami zawarto umowy⁵³, których wartość była taka sama i łącznie nie przekroczyła szacunkowej wartości zamówienia. Po przeprowadzeniu superwizji i przedstawieniu list obecności uczestników wykonawcy wystawili fakturę i rachunek⁵⁴ za wykonane usługi zgodnie z zawartymi umowami.

Umowy zostały zawarte przez Dyrektora, określały 30-dniowy termin płatności od dnia dostarczenia prawidłowo wystawionej faktury VAT/rachunku, oraz zobowiązywały

⁴⁹ Nr OI/KI-2210-43/16/4133 z dnia 12.09.2016 r.

⁵⁰ Nr 1/2015/MP z dnia 22 maja 2015 r.

⁵¹ Nr 1/2016/MP z dnia 17 maja 2015 r.

⁵² na wniosek z dnia 19 września 2016 r. Artura Malczyka, specjalisty OISW

⁵³ Nr 2/2016/DP z dnia 30 września 2016 r. z wykonawcą, który jako jedyny złożył ofertę na wykonanie jednego zadania, oraz Nr 3/2016/DP z tego samego dnia, z wykonawcą wybranym bez stosowania przepisów Instrukcji.

⁵⁴ Fa Nr 81/2016 z dnia 19.11.2016 r. i rachunek nr 8/2016 z dnia 28.11.2016 r.

wykonawcę do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a także określały kary umowne za zwłokę w przypadku opóźnienia w realizacji dostawy przedmiotu umowy lub odstąpienia od realizacji przedmiotu umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

W dokumentacji wewnętrznej nie wskazywano podstawy określenia wartości szacunkowej zamówień. Przedstawiono notatkę służbową⁵⁵ informującą, że szacunkowa wartość zamówień na dostawy szczepionek w 2015 i 2106 r. ustalana była na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, tzn. na podstawie zamówień udzielonych w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Natomiast szacunkowa wartość zamówienia na przeprowadzenie superwizji oddziaływań prowadzonych przez psychologów ustalona była na podstawie wytycznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej⁵⁶.

[akta kontroli str. 637 - 749]

2.3. Zamówienia publiczne przeprowadzone przez Inspektorat na podstawie przepisów ustawy Pzp

2.3.1. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁷

- 1) W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (wszystkie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego):
 - nr 1/PN/D/2015 z dnia 16.02.2015 r. (data zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu) oraz nr 1/PN/D/2016 z dnia 16.02.2016 r. (data zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu), których przedmiotem zamówienia były dostawy środków piorąco – dezynfekujących na rzecz jednostek organizacyjnych SW,
 - nr 3/PN/NMF/2015 z dnia 22.06.2015 r. (data zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu), którego przedmiotem zamówienia była dostawa zabawek, książek, artykułów biurowych i wyposażenia do kąpoków dla dzieci w sali widzeń⁵⁸,

⁵⁵ sporządzoną przez ██████████, specjalistę OISW z dnia 14.12.2016 r.

⁵⁶ Pismo BKS-3222-1/16/1023 z dnia 30.03.2016 r. – zwiększenie planu OISW w § 4700 o kwotę 8 640,00 zł, oraz pismo BP-503-2/16/594 z dnia 12.04.2016 r. informujące o konstrukcji kosztów superwizji.

⁵⁷ Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą 5 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, to jest wszystkich zamówień publicznych udzielonych w latach 2015-2016 określonych przez OISW jako o wartości zamówienia przekraczającej w złotych równowartość kwoty 30 000 euro, w tym 3 zamówień udzielonych w 2015 r. i 2 zamówień udzielonych w 2016 r.

⁵⁸ Dostawa realizowana była w ramach Programu Operacyjnego nr PL-17 pn. „Wsparcie Służby Więziennej” finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowanego 2009-2014 w ramach Projektu nr 1 pn. „Realizacja szkoleń podnoszących kompetencje społeczno-zawodowe więźniów oraz stworzenie warunków

nie stwierdzono nieprawidłowości.

[akta kontroli str. 768 - 1070]

- 2) Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr 2/PN/NMF/2015 z dnia 27.04.2015 r. (data zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu) przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

Przedmiotem zamówienia było zorganizowanie i przeprowadzenie szkolenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy dla 100 funkcjonariuszy z działu ochrony pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych SW podległych Dyrektorowi⁵⁹. W postępowaniu, zgodnie ze „Sprawozdaniem z publicznego otwarcia ofert o zamówienie publiczne” z dnia 05.05.2015 r. i załącznikiem nr 2 do niego zawierającym wykaz złożonych ofert zostały złożone 23 oferty, w tym przez [REDAKTOWANO]⁶⁰ (oznaczona nr 9/2015). Oferta ta, wraz z załączonymi do niej dokumentami, została podpisana jednoosobowo przez [REDAKTOWANO]. Natomiast zgodnie z załączoną do oferty informacją z KRS nr 0000307517 z dnia 01.05.2015 r. (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem), dotyczącą [REDAKTOWANO], wynika, że dla ważności oświadczeń woli, pism i dokumentów w przedmiocie praw i obowiązków majątkowych stowarzyszenia, wymagane są podpisy dwóch członków zarządu, a w skład zarządu wchodzi trzy osoby, w tym [REDAKTOWANO] jako prezes zarządu. Bez znaczenia jest fakt, że nie było wymagane przez zamawiającego załączenie przez wykonawcę do oferty aktualnego odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji i ww. informacja z KRS została załączona przez [REDAKTOWANO] dodatkowo do oferty. Zgodnie z zapisami pkt VI ppkt 6.5. Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia: *„Osoba upoważniona do reprezentowania wykonawcy bądź podpisywania oferty, musi działać zgodnie z zasadami reprezentacji. Jeżeli osoba(y) podpisująca(e) ofertę działa(ją) na podstawie pełnomocnictwa, to pełnomocnictwo musi w swej treści jednoznacznie wskazywać uprawnienie rodzajowe np. do podpisywania oferty, zawarcia umowy itp. Pełnomocnictwo to musi zostać dołączone do oferty i winno być złożone w formie oryginału lub kopii poświadczonej notarialnie.”* Taki sam zapis był w ogłoszeniu o zamówieniu. Zgodnie z powyższym obowiązkiem zamawiającego (OISW) było, na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy Pzp, wezwać wykonawcę – [REDAKTOWANO]

ułatwiających podtrzymywanie więzi rodzinnych w celu zwiększenia efektywności ich powrotu do społeczeństwa po zakończeniu kary”

⁵⁹ Szkolenie było realizowane w ramach Programu Operacyjnego nr PL17 pn. „Wsparcie Służby Więziennej w tym sankcji pozawięziennych” finansowane ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Projektu nr 4 pn. „Wzmocnienie systemów ochrony i wyposażenia Grup Interwencyjnych Służby Więziennej i Grup Konwojowych oraz zwiększenie kompetencji zawodowych funkcjonariuszy”.

⁶⁰ [REDAKTOWANO] (dalej: [REDAKTOWANO])

[REDACTED] do złożenia w wyznaczonym terminie stosownego pełnomocnictwa. W przypadku niezłożenia przez wykonawcę w wyznaczonym terminie stosownego pełnomocnictwa zamawiający odrzuca jego ofertę na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Zamawiający (OISW) w toku badania ofert nie wezwał wykonawcy - [REDACTED] do złożenia pełnomocnictwa, co jest niezgodne z przepisem art. 26 ust. 3 ustawy Pzp. Zgodnie z treścią dokumentu OISW pt. „Informacja o spełnieniu przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu ogłoszonym w trybie przetargu nieograniczonego”, „Oznaczenie sprawy: 2/PN/NMF/2014” (błąd w oznaczeniu – powinno być 2015), w rubryce „Pełnomocnictwo (jeżeli dotyczy)” dotyczącej oferty nr 19/2015 stwierdzono, że „nie dotyczy”. Dokument ten podpisali członkowie komisji przetargowej: [REDACTED] oraz z up. Dyrektora, [REDACTED]. Jednocześnie w pkt 10 protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego OISW dotyczącego przedmiotowego zamówienia publicznego zapisano, że nie zastosowano art. 26 ust. 3 ustawy Pzp do wezwania do złożenia dokumentów. Protokół sporządził [REDACTED], a zatwierdziła z up. Dyrektora, [REDACTED].

Należy zaznaczyć, że jak wynika z dokumentów przedmiotowego postępowania, w tym z pisma OISW z dnia 7 maja 2015 r. nr OI/KI-220-10/15/1762 zawiadamiającym wykonawców, którzy złożyli oferty o wyborze najkorzystniejszej oferty, iż w toku badania i oceny ofert jako najkorzystniejszą ofertę wybrano ofertę wykonawcy [REDACTED] Opole, która uzyskała 100 pkt. – suma punktów przyznanych ofercie zgodnie z kryteriami oceny ofert. Natomiast oferta [REDACTED] uzyskała 49,29 pkt., co stanowiło 7. wynik (miejsce) na 23 złożonych i ocenianych ofert. Oznacza to, że stwierdzona nieprawidłowość – niezgodność z przepisami ustawy Pzp nie miała wpływu na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest wybór najkorzystniejszej oferty lub unieważnienie postępowania.

[akta kontroli str. 1441 - 1590]

- 3) Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr 2/PN/POWER/2016 z dnia 30.08.2016 r. (data zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu) przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

Przedmiotem zamówienia było zorganizowanie i przeprowadzenie 13 szkoleń grupowych dla osób osadzonych w AŚ w Opolu, Zakładzie Karnym w Brzegu, Zakładzie Karnym w Głubczycach, Zakładzie Karnym w Kluczborku, Zakładzie Karnym w Nysie,

Zakładzie Karnym w Sierakowie Śląskim, Zakładzie Karnym Nr 1 w Strzelcach Opolskich i Zakładzie Karnym Nr 2 w Strzelcach Opolskich⁶¹. W postępowaniu w pkt 4.A ppkt 1 protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego zamawiający (OISW) nie zawarł informacji w zakresie niewykonywania czynności w postępowaniu przez kierownika zamawiającego i przekazania upoważnienia do dokonania wskazanych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia innej osobie oraz złożenia przez nią oświadczenia określonego w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. W przedmiotowym postępowaniu Dyrektor udzielił w dniu 09.09.2016 r. [REDAKTOWANE] pełnomocnictwa do czynności związanych z: badaniem, oceną i wyborem najkorzystniejszej oferty, odrzuceniem oferty, bądź wykluczeniem wykonawcy w postępowaniu, zawarciem umowy i unieważnieniem postępowania dotyczących przedmiotowego zamówienia. Pełnomocnictwo było ważne do dnia 16.09.2016 r. [REDAKTOWANE] działając z upoważnienia Dyrektora (kierownika zamawiającego) zatwierdziła na piśmie z dnia 13 września 2016 r. wniosek komisji przetargowej o zwiększenie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia o 65 000,00 zł (alternatywą było unieważnienie postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp).

Niezawarcie wyżej określonych informacji w protokole postępowania jest niezgodne ze wzorem protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (DRUK ZP-PN) stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenie w sprawie *protokołu*. Protokół sporządził [REDAKTOWANE] a zatwierdził kierownik zamawiającego, [REDAKTOWANE]

[akta kontroli str. 1071 - 1440]

2.3.2. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych⁶²

Ustalono, że Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2014 zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przez OISW w obowiązującym terminie. Z kolei Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2015 Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przez OISW zostało przekazane w dniu 02.03.2016 r. zamiast

⁶¹ Szkolenia realizowane były w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, projekt pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” realizowany w ramach Działania 2.7 „Zwiększenie szans na zatrudnienie osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁶² Kontroli poddano rocznych sprawozdań o udzielanych zamówieniach w roku 2014 r. i w roku 2015 r. przekazanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych przez OISW

w terminie do 01.03.2016 r., to jest z jednodniowym przekroczeniem terminu, co jest niezgodne z art. 98 ust. 2 ustawy Pzp w brzmieniu: *Sprawozdanie zamawiający przekazuje Prezesowi Urzędu w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.* Sprawozdanie zostało podpisane przez mjr Artura Malczyka.

[akta kontroli str. 762 - 767]

IV. OCENA DZIAŁALNOŚCI INSPEKTORATU

Mając na względzie ustalenia kontroli badanych obszarów ogólnie działalność OISW w zakresie gospodarowania środkami publicznymi oraz prowadzenia zamówień publicznych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

Zastrzeżenia dotyczą:

- braku opracowanych przejrzystych zasad dokumentowania wydatków ponoszonych przez AŚ w Opolu na rzecz OISW oraz braku precyzyjnych zasad sprawowania kontroli przez OISW;
- braku opracowanych zasad odpłatności przy korzystaniu przez funkcjonariuszy i pracowników Inspektoratu z telefonów stacjonarnych do celów prywatnych,
- braku w wewnętrznych procedurach dotyczących zamówień publicznych zapisów gwarantujących konieczność stosowania zasady konkurencyjności przy wyborze wykonawcy dostaw lub usług przy wydatkach do 30 000 euro, a w szczególności przy wydatkach do 1000 euro w celu zastosowania zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi;
- nieprzekazania w terminie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania o udzielonych zamówieniach, czym naruszono art. 98 ustawy Pzp,
- w toku badania ofert nie wezwania wykonawcy do złożenia pełnomocnictwa, co było niezgodne z przepisem art. 26 ust. 3 ustawy Pzp i stanowiło naruszenie zasady równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 ustawy Pzp),
- niezawarcia w protokole postępowania informacji wymaganych wzorem protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (DRUK ZP-PN) stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie protokołu), co stanowi jednocześnie naruszenie zasady pisemności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 9 ust. 1 ustawy Pzp),

- nieuwzględnienia podczas inwentaryzacji składników majątkowych środków trwałych oddanych w użytkowanie OISW przez Areszt na podstawie decyzji Dyrektora Aresztu z dnia 11.09.2007 r.

Wobec powyższych ustaleń w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenia ich powstawaniu w przyszłości wnoszę o:

1. Opracowanie przejrzystych i precyzyjnych zasad dokumentowania oraz kontroli wydatków ponoszonych przez AŚ w Opolu na rzecz OISW;
2. Uzupełnienie wewnętrznych procedur dotyczących zamówień publicznych o zapisy zapewniające stosowanie kryterium konkurencyjności przy wyborze przez Zamawiającego wykonawcy dostaw lub usług, w przypadku wydatków do kwoty 30 000 euro, a w szczególności w przypadku wydatków do kwoty 1 000 euro, w celu oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi;
3. Opracowanie zasad odpłatności z tytułu korzystania przez funkcjonariuszy i pracowników Inspektoratu do celów prywatnych ze służbowych telefonów stacjonarnych;
4. Przekazywanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach w terminie wynikającym z art. 98 ustawy *Pzp*;
5. Przestrzeganie przepisów ustawy *Pzp* m.in. w zakresie zasady równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1), a także zasady pisemności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 9 ust. 1);
6. Uwzględnianie podczas przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych również środków trwałych będących własnością innych jednostek, które zostały powierzone OISW do użytkowania, zgodnie z art. 26 ust. 2 *uor*.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶³ proszę o przekazanie, w terminie do dnia 30.06.2017 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Kierownik jednostki kontrolującej

DYREKTOR
Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego
.....
K. Rybka
sędzia
(data i podpis)

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Opolu, Leszek Czereba,
2. Wydział Kontroli w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

⁶³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092