



KBF-4101-05-00/2013  
Nr ewid. 24/2014/P/13/037/KBF

Informacja o wynikach kontroli

## FUNKCJONOWANIE INSTYTUCJI GOSPODARKI BUDŻETOWEJ

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu  
Budżetu i Finansów:  
Stanisław Jarosz



Zatwierdzam:  
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 12.05.14 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

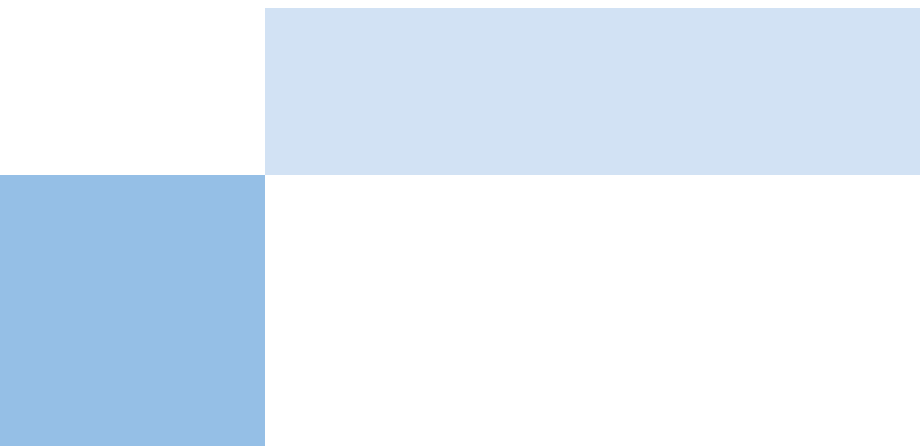
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<b>1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....</b>	<b>6</b>
1.1. Temat i numer kontroli.....	6
1.2. Ogólne tło badanej problematyki .....	6
1.3. Cel i zakres kontroli .....	6
1.4. Podstawa prawna i okres objęty kontrolą.....	7
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>8</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	15
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>17</b>
3.1. Istotne ustalenia kontroli .....	17
3.1.1. Działalność instytucji gospodarki budżetowej .....	17
3.1.1.1. Organizacja instytucji gospodarki budżetowej.....	17
3.1.1.2. Efektywność działalności .....	18
3.1.1.3. Funkcja centralnego zamawiającego.....	25
3.1.1.4. Gospodarowanie mieniem.....	27
3.1.2. Współpraca instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim, w tym realizacja zadań na rzecz tego organu.....	28
3.1.3. Realizacja przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej .....	29
3.1.3.1. Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej.....	29
3.1.3.2. Zamówienia publiczne .....	34
3.1.4. Pełnienie funkcji organu założycielskiego .....	35
3.1.4.1. Sąd Apelacyjny w Krakowie .....	35
3.1.4.2. Minister Sportu i Turystyki.....	35
3.1.4.3. Komendant Główny Policji.....	36
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE .....</b>	<b>38</b>
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	38
4.2. Przebieg kontroli .....	38
<b>5. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>42</b>

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli
<b>ustawa o finansach publicznych lub ufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
<b>ustawa wprowadzająca ufp lub uwufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych
<b>ustawa o rachunkowości lub uor</b>	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości
<b>prawo zamówień publicznych lub upzp</b>	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
<b>rozporządzenie w sprawie przekształcenia gospodarstw pomocniczych lub rpgpwigb</b>	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej
<b>rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej lub rsb</b>	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej
<b>IGB lub instytucja</b>	instytucja gospodarki budżetowej
<b>IGB-MS</b>	instytucje gospodarki budżetowej realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych, dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości
<b>BALTICA</b>	Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA
<b>BIELIK</b>	Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej BIELIK
<b>CARPATIA</b>	Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA
<b>MAZOVIA</b>	Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA
<b>PIAST</b>	Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST
<b>POMERANIA</b>	Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA
<b>IGB-CZ</b>	instytucje, którym powierzono funkcję centralnego zamawiającego
<b>CUW</b>	Centrum Usług Wspólnych
<b>CZdS</b>	Centrum Zakupów dla Sądownictwa
<b>COKP</b>	Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

- COI** Centralny Ośrodek Informatyki
- ZIOTP** Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego
- COS** Centralny Ośrodek Sportu
- CUL** Centrum Usług Logistycznych
- KPRP** Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
- KPRM** Kancelaria Prezesa Rady Ministrów



### 1.1 Temat i numer kontroli

Temat: Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej

Numer kontroli: P/13/037 (kontrola planowa, koordynowana)

### 1.2 Ogólne tło badanej problematyki

Na mocy ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. zlikwidowane zostały gospodarstwa pomocnicze, funkcjonujące w Polsce od lat pięćdziesiątych. Były to półkomercyjne, samofinansujące się instytucje, wyodrębnione w ramach jednostek budżetowych i odpłatnie świadczące usługi. W praktyce większość gospodarstw pomocniczych utrzymywała się ze świadczenia odpłatnych usług na rzecz macierzystych jednostek. W formie gospodarstw pomocniczych działały m.in. jednostki obsługujące urzędy administracji, gospodarstwa przywieszne. Istotną cechą gospodarstw pomocniczych, decydującą o ich popularności był fakt, iż gospodarstwa pomocnicze nie podlegały niektórym rygorom obowiązującym jednostki budżetowe – ponadplanowe dochody mogły wykorzystywać na potrzeby własne i macierzystej jednostki, nie odprowadzały do budżetu środków pozostających na ich rachunkach w końcu roku. W 2009 r. przychody gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych przekroczyły 1,7 mld zł.

Likwidując gospodarstwa pomocnicze powołano do życia nową formę organizacyjną – instytucje gospodarki budżetowej. Zakładano, że likwidowane gospodarstwa pomocnicze albo zostaną włączone do macierzystych jednostek budżetowych, albo w 2010 r. przekształcone w IGB.

W odróżnieniu od gospodarstw pomocniczych IGB miały być samodzielnymi podmiotami, posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własny majątek. Zakładano, że powstanie IGB przyczyni się do poprawy efektywności ich działania, zwiększy także przejrzystość finansów publicznych. Podstawowym celem opisanej poniżej kontroli było sprawdzenie, czy zamierzenia te zostały w praktyce zrealizowane. Skontrolowano także prawidłowość przekształceń gospodarstw pomocniczych w IGB.

Była to pierwsza, kompleksowa kontrola IGB przeprowadzona przez NIK. Wyniki wcześniejszej jednostkowej kontroli – Centralnego Ośrodka Sportu oraz kontroli Komendanta Głównego Policji sprawującego nadzór nad Centrum Usług Logistycznych, przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, zostały wykorzystane przy opracowaniu niniejszej informacji.

### 1.3 Cel i zakres kontroli

Celem głównym kontroli była ocena celowości utworzenia i funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej.

Cele cząstkowe kontroli obejmowały ocenę:

- działalności instytucji gospodarki budżetowej,
- współpracy instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim, w tym realizacji zadań na rzecz tego organu,
- realizacji przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej.

Zakres podmiotowy kontroli obejmował 11 instytucji gospodarki budżetowej<sup>1</sup> oraz Sąd Apelacyjny w Krakowie. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK stanowi załącznik nr 5.2 do Informacji.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- W instytucjach gospodarki budżetowej: organizację instytucji, efektywność jej działalności, gospodarowanie powierzonym majątkiem, współpracę z organem założycielskim, realizację przychodów i kosztów instytucji, a w przypadku kontroli CUW i CZdS także zadania realizowane w ramach pełnionej funkcji centralnego zamawiającego.
- W Sądzie Apelacyjnym w Krakowie: prawidłowość i celowość utworzenia Centrum Zakupów dla Sądownictwa, nadzór i kontrolę nad instytucją oraz współpracę z nią.

#### 1.4 Podstawa prawna i okres objęty kontrolą

- Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.
- W instytucjach gospodarki budżetowej kontrolą objęto lata 2011–2012 i I połowę 2013r.<sup>3</sup>. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2008–2010, okres kontroli obejmował również te lata.
- W Sądzie Apelacyjnym w Krakowie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
- Kontrolę przeprowadzono w okresie od 21 sierpnia do 31 grudnia 2013 r.

<sup>1</sup> Niniejszą kontrolą objęto instytucje realizujące zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych, dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości, instytucje prowadzące wspólne lub centralne zamówienia publiczne, instytucje wykonujące świadczenia na rzecz organu założycielskiego oraz ZIOTP, kontrolą nie objęto natomiast: Centralnego Ośrodka Sportu, Centrum Usług Logistycznych, Profilaktycznego Domu Zdrowia w Juracie, Wydawnictwa Edukacyjnego Parpamedia, Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

<sup>3</sup> W Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 października 2013 r., tj. do dnia zakończenia działalności tej jednostki.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wprowadzenie nowej formy organizacyjno-prawnej jaką jest instytucja gospodarki budżetowej, w miejsce dotychczas istniejących gospodarstw pomocniczych, nie przyczyniło się – pomimo organizacyjnego wyodrębnienia i nadania im osobowości prawnej – do poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych. Tym samym nie został osiągnięty jeden z zasadniczych celów nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

Analiza sytuacji majątkowo-finansowej ośmiu skontrolowanych instytucji gospodarki budżetowej powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych wykazała, że w latach 2011–2012 w sześciu z nich nastąpiło znaczne pogorszenie efektywności działalności. W I połowie 2013 r. sytuacja ta dotyczyła już siedmiu z ośmiu takich instytucji. Ponościły one straty powodujące istotne uszczuplanie ich majątku, a w przypadku jednej z nich konieczność likwidacji przez włączenie w struktury innej instytucji.

Negatywny wpływ na efektywność działania tych instytucji miały nieprawidłowości w zakresie zarządzania. Dodatkowo czynnikiem utrudniającym wzrost efektywności, były nowe warunki prawno-ekonomiczne w jakich instytucjom tym przyszło funkcjonować. Dotyczyło to zwłaszcza instytucji wykonujących zadania polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych. Tym samym nie osiągnięto zakładanego celu strategicznego ich przekształcenia, tj. stworzenia silnych kapitałowo i dobrze zarządzanych firm. Ponadto w przypadku jednej instytucji świadczącej usługi na rzecz organu założycielskiego, utrzymano na podstawie zawartych umów – dotychczas wynikającą z przepisu<sup>4</sup> – zasadę rozliczania po kosztach, co z założenia nie stymuluje oszczędności w kosztach realizacji zadań organu założycielskiego obciążających budżet państwa. Pozostałe trzy skontrolowane – nowopowstałe – instytucje w wymiarze finansowym działały w sposób efektywny realizując zyski.

Uwagi NIK dotyczą również niezachowania przejrzystości w zakresie prowadzonej działalności, tj.:

- finansowania w istotnym zakresie organu założycielskiego środkami instytucji gospodarki budżetowej,
- braku kalkulacji kosztów świadczonych usług na rzecz organu założycielskiego, przez co obciążenia organu założycielskiego pomniejszane były o przychody realizowane ze świadczeń na rzecz innych jednostek,
- braku informacji o kosztach/wydatkach organu założycielskiego w układzie szczegółowych podziałek klasyfikacji budżetowej.

W łącznej kwocie przychodów skontrolowanych IGB ponad 50% stanowiły przychody uzyskane od jednostek z sektora finansów publicznych, w tym od jednostek pełniących funkcję ich organów założycielskich. W przypadku czterech<sup>5</sup> z nich sprzedaż na rzecz organu założycielskiego stanowiła od 84% do 99,9% sprzedaży ogółem.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości w obszarze gospodarki finansowo-majątkowej oraz sprawozdawczości, nie związanych ze zmianą formy funkcjonowania.

<sup>4</sup> Art.26 ust.6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104). Przepis ten utracił moc z dniem 31 grudnia 2010 r., a stanowił, iż „sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej gospodarstwo pomocnicze dokonuje według własnych kosztów”.

<sup>5</sup> CUW od 2013 r.



Zaznaczyć należy, iż zastrzeżenia NIK nie dotyczą celowości wykonywanych przez te instytucje zadań publicznych, w szczególności wypełniających istotną misję społeczną polegającą na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych.

## 2.2 Synteza wyników kontroli

### 1. Większość IGB-MS nie była zdolna do samofinansowania

W latach 2011–2012 pięć z sześciu IGB-MS poniosło straty. Łączne straty wyniosły 22.193,2 tys. zł, podczas gdy w latach 2008–2010 te same instytucje, działające jeszcze jako gospodarstwa pomocnicze łącznie osiągnęły zysk w kwocie 50.629,8 tys. zł. (str. 18-23).

Efektywność działalności IGB-MS mierzona wielkością sprzedaży i wyniku finansowego brutto w istotny sposób pogorszyła się w stosunku do efektywności przekształconych gospodarstw pomocniczych. Sprzedaż IGB-MS w 2011 r. stanowiła 83,9%, w roku 2012 – 78,9% sprzedaży zrealizowanej w 2009 r. przez te same instytucje działające jako gospodarstwa pomocnicze przed ich przekształceniem. W skontrolowanych IGB-MS nie zostały zatem spełnione przesłanki samofinansowania IGB określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto wysokość poniesionych strat nie mieściła się w granicach uzyskanych przychodów i środków z poprzedniego okresu, co było niezgodne z art. 24 ust. 3 ww. ustawy. W IGB-MS zaobserwowano również znaczne obniżenie zatrudnienia skazanych. Zatrudnienie to systematycznie spadało z 1.525 etatów w 2008 r. do 514 w I połowie 2013 r., co oznacza, iż IGB-MS znacznie ograniczyły realizację celów, dla których zostały powołane.

Pozostałe instytucje gospodarki budżetowej, zarówno utworzone w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych, jak i nowo powstałe, działały w sposób efektywny. Osiągane przychody pozwalały na pokrycie kosztów tych instytucji i realizację zysków. Wyjątek stanowią wyniki CUW za I półrocze 2013 r. (strata 14.388,3 tys. zł).

### 2. Między początkiem 2011 r. i połową 2013 r. nastąpiło znaczne uszczuplenie majątku w siedmiu z 11 skontrolowanych instytucji (str. 18-23).

IGB wyposażone zostały przez organ założycielski w majątek stanowiący bazę techniczno-ekonomiczną dla potrzeb realizacji zadań statutowych. Stan i struktura majątku IGB pozwala stwierdzić, że instytucje te są silne kapitałowo a ich majątek charakteryzuje się wysoką płynnością finansową (wysoki stan wolnych środków pieniężnych), niezagrażającą wypłacalności tych instytucji. W zdecydowanym stopniu jest to wynikiem wyposażenia tych jednostek przez organ założycielski w majątek o relatywnie wysokiej wartości i strukturze sprzyjającej utrzymaniu płynności finansowej. Jednak wysokie straty ponoszone przez IGB-MS, jak również przez CUW w I połowie 2013 r. po zniesieniu obowiązku urzędowych publikacji spowodowały istotne uszczuplenie majątku tych instytucji. Majątek IGB-MS w ciągu 2,5 roku zmniejszył się o 16%, a majątek CUW w I półroczu 2013 r. o 9,7%. W przypadku dalszego utrzymywania się takiej tendencji może to w niedalekiej przyszłości doprowadzić do utraty ich płynności finansowej.

### 3. Powołane instytucje gospodarki budżetowej działają w zmienionych warunkach prawno-ekonomicznych w stosunku do warunków jakie obowiązywały gospodarstwa pomocnicze (str. 46-48).

W szczególności różnice dotyczą przepisów w zakresie:

- zamówień publicznych – zgodnie z treścią art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> w przypadku wykonywania świadczeń przez gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych na rzecz jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa nie stosowano ustawy prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>; w przypadku IGB przepisów tej ustawy nie stosuje się w zasadzie tylko do zamówień udzielanych instytucji przez organ założycielski, jeżeli spełnione są warunki określone w ustawie; ponadto od 24 września 2013 r. prawa zamówień publicznych nie stosuje się również do zamówień udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości lub jednostki organizacyjne Służby Więziennej, jeżeli spełnione są warunki określone w ustawie;
- podatku od towarów i usług – gospodarstwa pomocnicze zwolnione były z podatku od towarów i usług w przypadku świadczeń pomiędzy gospodarstwami pomocniczymi, jednostkami budżetowymi i zakładami budżetowymi. IGB świadczące usługi wyłącznie na rzecz organu założycielskiego zwolnione były z tego podatku do dnia 31 grudnia 2011 r.; obecnie zwolnień takich brak; zmiana przepisów spowodowała, że w przypadku świadczeń wykonywanych przez IGB-MS na rzecz jednostek budżetowych nie będących podatnikiem podatku od towarów i usług cena tych świadczeń jest droższa, w stosunku do ceny jaką mogło skalkulować gospodarstwo pomocnicze, o kwotę podatku od towarów i usług; z drugiej strony przyjęta regulacja prawna zrównuje zasady kalkulacji cen przez IGB i podmioty komercyjne, co sprzyja zasadom konkurencyjności;
- podatku dochodowego od osób prawnych – gospodarstwa pomocnicze – jednostki organizacyjne Służby Więziennej – zwolnione były z podatku dochodowego jeżeli środki z tego zwolnienia przekazane były na cele wskazane w ustawie<sup>8</sup>; obecnie IGB nie korzystają z takich zwolnień; zmiana przepisów w tym zakresie powoduje, że w przypadku IGB-MS osiągającej zyski ponosić ona będzie dodatkowe obciążenia podatkowe w stosunku do tych jakie ponosiły gospodarstwa pomocnicze;
- wynagrodzeń osób pozbawionych wolności – od 2011 r. w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. nastąpił wzrost wynagrodzeń osób pozbawionych wolności do poziomu minimalnego wynagrodzenia, podczas gdy dotychczas gospodarstwa pomocnicze wypłacały wynagrodzenia w wysokości 50% tego wynagrodzenia; w wyniku czego w IGB-MS nastąpił wzrost kosztów wynagrodzeń skazanych w stosunku do wynagrodzeń jakie wypłacały gospodarstwa pomocnicze;
- pokrycia amortyzacji – z dniem 1 stycznia 2011 r. zlikwidowano tzw. pokrycie amortyzacji, które wynikało z przepisów dotyczących szczególnych zasad rachunkowości<sup>9</sup> i dotyczyło gospodarstw pomocniczych; w wyniku zastosowania tzw. pokrycia amortyzacji jej kwota

<sup>6</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>7</sup> Przez zamówienia publiczne należy rozumieć umowy. Zawarcie umowy między gospodarstwem pomocniczym państwowej jednostki budżetowej a inną jednostką organizacyjną Skarbu Państwa nie było możliwe, bowiem oba te podmioty działały jako statio fisci Skarbu Państwa.

<sup>8</sup> Zwiększenie środków obrotowych gospodarstw pomocniczych lub finansowanie inwestycji jednostki budżetowej w zakresie inwestycji dla gospodarstwa pomocniczego tej jednostki.

<sup>9</sup> Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 289), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i wcześniejsze rozporządzenia w tym zakresie.

nie miała wpływu na wynik finansowy gospodarstwa pomocniczego; po zmianie przepisów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości od 1 stycznia 2011 r. wszystkie jednostki zobowiązane do stosowania tych przepisów nie dokonują pokrycia amortyzacji, a tym samym jej wysokość ma wpływ na wynik finansowy tych jednostek; IGB wprawdzie nie dotyczy to rozporządzenie lecz ustawa o rachunkowości, ale zgodnie z nią również nie stosuje się pokrycia amortyzacji; zmiana regulacji w tym zakresie, jak również zmiana usytuowania IGB w przepisach o rachunkowości powoduje, że wynik finansowy IGB jest niższy od wyniku jaki wykazywałoby gospodarstwo pomocnicze o kwotę stanowiącą równowartości amortyzacji.

#### **4. Cztery instytucje gospodarki budżetowej działały niemal wyłącznie na potrzeby organów założycielskich (str. 18-23).**

W COKP, COI, CUW<sup>10</sup> oraz CZdS występował wysoki odsetek sprzedaży na rzecz organu założycielskiego. Zasadniczą część ich przychodów z działalności podstawowej (od 89,6% do 99,9%) stanowiły przychody uzyskiwane z tytułu obsługi jednostki, która je powołała lub z tytułu wykonywania zleconych przez nią ustawowych zadań. Oznacza to, że instytucje te nie działają na rynku komercyjnym, a ich uprzywilejowana pozycja nie sprzyja ich aktywności w rozszerzaniu i poprawianiu rentowności w innych obszarach działalności.

#### **5. Brak przejrzystości działalności instytucji gospodarki budżetowej**

- W COKP nie prowadzona była kalkulacja kosztów świadczonych usług na rzecz organu założycielskiego. W wyniku tego organ ten obciążany był kosztami pomniejszonymi o przychody uzyskane od innych jednostek, które w kontrolowanym okresie wyniosły 8.565,1 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że bez dokonania kalkulacji kosztów nie da się jednoznacznie określić jaką kwotą kosztów faktycznie powinna być obciążana KPRP (str. 29).
- Realizacja przez instytucje gospodarki budżetowej bez mała pełnej obsługi organu założycielskiego powoduje, że koszty/wydatki jego funkcjonowania (w ramach wydatków bieżących) ujawniane są jako usługi obce. W konsekwencji czego w organach założycielskich nie jest znana pełna struktura kosztów świadczonych usług - brak jest informacji o poniesionych wydatkach według szczegółowych podziałek klasyfikacji budżetowej, a tym samym struktura wydatków obsługiwanych organów jest zniekształcona poprzez wykazywanie wysokiej wartości usług obcych kosztem innych pozycji (str. 29).

#### **6. CUW z własnych środków finansował działalność organu założycielskiego (str.29).**

Co do zasady organ założycielski powinien pokrywać koszty ponoszone przez IGB z tytułu świadczenia usług na jego rzecz. Kontrola przeprowadzona w CUW wykazała, że ceny usług świadczonych na rzecz organu założycielskiego były wynikiem negocjacji pomiędzy CUW a organem założycielskim, a ustalone z tego tytułu przychody CUW zapewniały pokrycie kosztów tych świadczeń jedynie na poziomie od 38% w 2011 r. do 56,6% w I połowie 2013 r. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż NIK nie stwierdziła przypadków ponoszenia przez CUW niecelowych i/lub niegospodarnych kosztów na rzecz obsługi organu założycielskiego. W praktyce oznacza to, że w latach 2011–2012 i w I półroczu 2013 r. całkowite koszty funkcjonowania KPRM obejmują zarówno koszty poniesione przez samą Kancelarię zgodnie z realizacją wydatków ujętych w ustawach budżetowych dla cz. 16, jak również kwotę 31.150,4 tys. zł, która została pokryta

<sup>10</sup> W Centrum Usług Wspólnych w I połowie 2013 r., tj. po zmianie przepisów skutkujących utratą przychodów z tytułu wydawania i dystrybucji dzienników urzędowych oraz publikacji ogłoszeń w „Monitorze Polskim B” przychody z tytułu świadczeń na rzecz organu założycielskiego stanowiły 99,85%.

ze środków własnych CUW. Źródłem finansowania niepokrytych przez organ założycielski kosztów obsługi były wysokie zyski CUW uzyskane w latach 2011–2012 z tytułu druku urzędowych publikatorów oraz wysoki stan środków pieniężnych wynikający m.in. z przejęcia kwoty 87.874,7 tys. zł z przekształconego gospodarstwa pomocniczego.

## 7. Nieprawidłowości i uwagi w zakresie zarządzania IGB, w tym powierzonym majątkiem

- Na pogorszenie efektywności działania IGB-MS miały wpływ między innymi nieprawidłowości w zarządzaniu. Najistotniejsze nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w BIELIKU. Działania kierownictwa tej jednostki doprowadziły do całkowitej utraty kapitału obrotowego i płynności finansowej jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponoszenia niecelowych wydatków, zaciągnięcia kredytów z przekroczeniem upoważnienia oraz podejmowania istotnych decyzji gospodarczych bez uprzedniego przeprowadzania analiz ekonomicznych. Doprowadziło to do utraty zdolności samofinansowania i terminowego regulowania zobowiązań, czego konsekwencją była konieczność wsparcia jednostki pożyczką udzieloną przez POMERANIĘ, a następnie włączenie BIELIKA w struktury tej jednostki. Nieprawidłowości w zakresie zarządzania i gospodarki finansowej wystąpiły również w IGB-BALTICA, która nie ustalała przypadających jej należności pieniężnych w postaci odsetek od należności nieuregulowanych terminowo przez kontrahentów. Ponadto w 2011 r. przy realizacji zamówienia na przebudowę i remont części budynku Teatru Tańca w Krakowie na kwotę 8.596 tys. zł<sup>11</sup>, BALTICA nierzetelnie skalkulowała jego cenę tj. nie w pełni uwzględniając ryzyko dokonania napraw w ramach udzielonej gwarancji, w wyniku czego realizując powyższe zamówienie poniosła stratę w wysokości 722,2 tys. zł (str. 22-23).
- W latach 2008–2012 najpierw w gospodarstwie pomocniczym Centrum Obsługi KPRM, a następnie w CUW najistotniejszym źródłem przychodów, generującym zyski, była działalność związana z drukiem i dystrybucją dzienników urzędowych, obejmująca także zamieszczanie ogłoszeń w Monitorze Polskim B. Zyski z tego tytułu (bez uwzględnienia podatku dochodowego) wyniosły w 2008 r. 93.793 tys. zł, w 2009 r. 101.814,5 tys. zł, w 2010 r. 99.187,4 tys. zł, w 2011 r. 90.640,1 tys. zł, a w 2012 r. 140.915,9 tys. zł, podczas gdy pozostałe rodzaje działalności łącznie przynosiły straty. W 2013 r. po zmianie przepisów dotyczących obowiązku publikacji przez przedsiębiorców ogłoszeń w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym”, „Monitorze Spółdzielczym” i „Monitorze Polskim B” przychody realizowane przez CUW drastycznie spadły i w I półroczu 2013 r. wyniosły tylko 13.068,8 tys. zł, natomiast strata poniesiona w tym okresie wyniosła 14.388,3 tys. zł. W latach 2011–2012 i I połowie 2013 r. Dyrektor CUW podejmował działania w celu racjonalizacji kosztów lecz zdaniem NIK nie były one kompleksowe i nie przyczyniły się w istotnym stopniu do poprawy kondycji finansowej jednostki. NIK zwraca uwagę, że dopiero w 2013 r., to jest wówczas, gdy wystąpił ujemny wynik finansowy dla całokształtu działalności, podjęto zintensyfikowane działania przewidując na początek 2014 r. opracowanie kompleksowej strategii w tym zakresie. Zdaniem NIK działania te powinny być podjęte wcześniej, tj. w okresie, gdy CUW posiadało zapewnione źródła zysku, które mogły zapewnić niezbędne środki na restrukturyzację działalności (str. 21-22).

<sup>11</sup> Wartość umowy brutto wykonywanej przez konsorcjum, którego BALTICA była jednym z dwóch członków.

- W działalności dwóch skontrolowanych IGB stwierdzono przypadki nieefektywnego, zdaniem NIK, wykorzystywania majątku trwałego. W COKP na 10 środków trwałych poddanych szczegółowemu badaniu, osiem było niewykorzystywanych, a dwóch kolejnych brak było w miejscu wskazanym w ewidencji. Istotne znaczenie miało niepełne wykorzystanie do działalności CUW pięciu nieruchomości<sup>12</sup>. W opinii NIK działania podejmowane w latach 2011–2012 były cząstkowe, a kompleksowe analizy i strategie opracowano i przedstawiono organowi założycielskiemu dopiero w 2013 r. (str. 28).

## 8. Instytucje gospodarki budżetowej działają w warunkach nieprecyzyjnych przepisów

W ustawie o finansach publicznych:

- nie zdefiniowano pojęcia środków z poprzedniego okresu, o których mowa w art. 24 ust. 3; zdaniem NIK środki te należy rozumieć jako zysk wypracowany w poprzednich latach przez IGB pozostawiony do dyspozycji instytucji; stanowisko to zostało potwierdzone pismem Ministerstwa Finansów z dnia 27 listopada 2013 r.<sup>13</sup>; wyniki kontroli wskazują jednak, że IGB różnie rozumiały to pojęcie, przykładowo jako stan środków pieniężnych na dzień 1 stycznia roku obrotowego oraz należności pomniejszonych o zobowiązania, jako stan środków obrotowych na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, czy też jako środki obrotowe netto, tj. środki obrotowe minus zobowiązania; niektóre IGB w ogóle nie miały wypracowanego stanowiska co do pojęcia środków z poprzedniego okresu definiując je np. jako środki, z których IGB pokrywa swoje koszty; brak ustawowej definicji tego pojęcia powodował, że instytucje ponoszące w kolejnych latach 2011–2012 straty, a więc faktycznie nieposiadające środków z lat ubiegłych rozumianych jako zyski pozostawione do dyspozycji instytucji, naruszały postanowienia art. 24 ust. 3 ufp nie mając w tym zakresie pełnej wiedzy; przepis ten stanowi bowiem, że koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu (str. 17, 44);
- określono przeznaczenie zysku pozostającego w dyspozycji IGB; art. 28 ust. 7 pkt 1 stanowi, że zwiększa on fundusz instytucji gospodarki budżetowej; ustawa nie precyzuje natomiast źródła pokrycia strat IGB; nie zostało to także określone w statutach kontrolowanych instytucji; brak w tym zakresie postanowień ustawy czy też zapisów w statutach przy jednoczesnym braku definicji środków z poprzedniego okresu było czynnikiem negatywnie wpływającym na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej IGB; w kontrolowanym okresie wszystkie IGB-MS poniosły straty w wysokości przekraczającej wypracowany i pozostawiony do dyspozycji instytucji zysk<sup>14</sup>; tym samym naruszały postanowienia art. 24 ust. 3 ufp nie mając w tym zakresie wiedzy; uwzględniając postanowienia ww. przepisu oraz pojęcie środków z poprzedniego okresu należało wnioskować, że strata instytucji powinna być pokryta funduszem instytucji, ale w części odpowiadającej uprzednio wypracowanym i pozostawionym do dyspozycji instytucji zyskom; IGB-MS pokryły natomiast poniesione straty funduszem, w który instytucje zostały wyposażone przez organ założycielski na dzień utworzenia IGB (str. 17, 44);

<sup>12</sup> Budyńku tzw. ekspedycji przy ul. Powiśńskiej w Warszawie, Willa nr 3 w ZR Parkowa, kompleksu Receptyjno-Wypoczynkowego Łańsk, Polskiego Domu Wypoczynkowego w Bułgarii, biurowca przy ul. Powiśńskiej w Warszawie.

<sup>13</sup> Pismo Ministerstwa Finansów Departamentu Reformy Finansów Publicznych znak: RF1/033-151/859/JJV/FIA/2013/RD-124049.

<sup>14</sup> Pięć z sześciu IGB-MS poniosło straty już w 2011 r. Jedynie BALTICA osiągnęła zysk netto (356,5 tys. zł). W 2012 r. IGB-MS poniosły straty netto, z wyjątkiem POMERANII, która osiągnęła zysk (24,0 tys. zł). Natomiast BALTICA poniosła stratę (1.449,6 tys. zł) w kwocie przewyższającej osiągnięty w 2011 r. zysk.

- nałożono na kierownika jednostki obowiązek przygotowania sprawozdania instytucji gospodarki budżetowej (art. 27 ust. 2 pkt 5 ufp), w tym bilansu, rachunku zysków i strat; zapisy ustawy w tym zakresie są również nieprecyzyjne, odnosząc się bowiem do sprawozdania nie wskazują na to czy jest mowa o sprawozdaniu z działalności, czy też o sprawozdaniu finansowym; natomiast wymienione w ustawie, jako elementy sprawozdania, bilans i rachunek zysków i strat są elementami sprawozdania finansowego, ale również mogą być elementami sprawozdania z działalności; pomimo braku jednoznacznych zapisów w ufp o sporządzaniu sprawozdań z działalności dwie IGB sporządziły takie sprawozdania, w tym jedna zobligowana do tego treścią statutu; jednakże z uwagi na brak uregulowań zakres tych sprawozdań, był niejednolity, przez co sprawozdania te były nieporównywalne (*str. 17, 45-46*).

Ponadto ustawa o rachunkowości stanowi, iż wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych, o ile inne ustawy nie stanowią inaczej, odnosi się na rozliczenia międzyokresowe, które następnie stopniowo zwiększają pozostałe przychody operacyjne równolegle do odpisów amortyzacyjnych. Efektem takiego rozwiązania jest niwelowanie wpływu na wynik finansowy kosztów amortyzacji od nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych. Ustawa o finansach publicznych zawiera jednak też inne postanowienia, o których mowa w ustawie o rachunkowości. Zgodnie art. 28 ust. 6 pkt 2 ufp wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych zwiększa fundusz instytucji gospodarki budżetowej. To powoduje, że amortyzacja w tym przypadku nie jest niwelowana przychodami, a tym samym wynik finansowy IGB jest niższy od wyniku, który wykazałaby ta instytucja, gdyby działała na ogólnych zasadach wynikających z ustawy o rachunkowości, co jest niekorzystnym rozwiązaniem dla IGB.

## 9. Inne ustalenia

- Ogólne zasady współpracy instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim określone zostały jedynie w przypadku dwóch instytucji<sup>15</sup>. W pozostałych jednostkach warunki realizacji poszczególnych zadań ustalane były każdorazowo w zawieranych umowach i pisemnych zleceniach. We wszystkich jednostkach wykonujących świadczenia na rzecz organów założycielskich, realizacja dostaw i usług odbywała się z zastosowaniem zasad określonych w zawartych umowach czy też złożonych zleceniach. Stwierdzono jednakże przypadki zawierania przez IGB niekorzystnych umów z organem założycielskim poprzez: niezabezpieczenie interesu IGB w związku z brakiem zapisów dotyczących możliwości zmiany cen w przypadku wzrostu kosztów produkcji i kosztów niezależnych od instytucji (POMERANIA) niezapewnienie pokrycia kosztów świadczonych usług w uzyskiwanych przychodach (CUW) (*str. 28-29*).
- W dokumentach planistycznych IGB nie planowały kosztów realizacji wyodrębnionych zadań. Zdaniem NIK, skoro IGB są jednostkami powoływanymi w celu realizacji zadań publicznych, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania (art. 23 ust. 1 pkt 1 ufp) to powinny planować, a następnie wykazywać w sprawozdaniach Rb-40 odrębnie koszty funkcjonowania jednostki i koszty realizacji wyodrębnionych zadań, co przyczyniłoby się do wzrostu przejrzystości finansów publicznych (*str. 29*).
- IGB dokonywały zmian planów finansowych zgodnie z wymogami art. 24 ust. 5 ufp, tj. po uzyskaniu zgody organu założycielskiego powiadamiając o tym, z wyjątkiem jednej instytucji, Ministra Finansów (*str. 30*).

- Kontrola ponoszonych przez IGB kosztów wykazała nieprawidłowości dotyczące wydatkowania 27.402,9 tys. zł (22,8% skontrolowanych, w tym 17,9% dotyczy COI). Uwagi NIK dotyczyły wydatkowania środków: z naruszeniem przepisów i procedur zamówień publicznych, w sposób niegospodarny i niecelowy, bez wcześniejszego przeprowadzenia analizy ekonomicznej, w wyniku czego poniesiono straty na działalności (*str. 32-33*).
- W siedmiu z 11 kontrolowanych IGB stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań Rb-40, polegające na wykazywaniu danych niezgodnych z ewidencją, na podstawie nietrwałych zapisów księgowych oraz w niewłaściwych pozycjach (*str. 33-34*).

## 10. Wyniki innych kontroli

- W wyniku przeprowadzonej kontroli działalności Centralnego Ośrodka Sportu i ośrodków przygotowani olimpijskich NIK stwierdziła, że Minister Sportu i Turystyki zdecydował o wyborze formy organizacyjno-prawnej, która nie jest optymalna do realizacji zadań statutowych COS. NIK wskazała na niską efektywność gospodarki finansowej COS (w całym kontrolowanym okresie ponoszono straty), przypadki nieefektywnego gospodarowania powierzonym majątkiem oraz nieprzeprowadzenie analiz w celu dostosowania oferty COS do wymagań rynku (*str. 35-36*).
- Kontrola: Nadzór Komendanta Głównego Policji nad działalnością Centrum Usług Logistycznych, przeprowadzona na zlecenie NIK, przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wykazała, że Komendant Główny Policji sprawował nadzór w sposób niewystarczający, a jego opieszale działania przyczyniły się w sposób pośredni do niskiej efektywności CUL (*str.36-37*).

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Przekształcenie gospodarstw pomocniczych w instytucje gospodarki budżetowej nie spowodowało ani wzmocnienia tych instytucji, ani poprawy przejrzystości finansów publicznych.

Zdaniem NIK celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich instytucji gospodarki budżetowej, które posiadają zdolność do samofinansowania oraz których dominującym źródłem przychodów jest sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych. W przeciwnym razie następuje nieuzasadniony przepływ/transfer środków.

Przekształcenie dotychczas funkcjonujących gospodarstw pomocniczych w instytucje gospodarki budżetowej nie przyczyniło się także do wzrostu ich efektywności w wymiarze finansowym. Występujące niekorzystne tendencje pogłębiania strat przez IGB-MS w niedalekiej przyszłości mogą doprowadzić do utraty ich płynności finansowej, a w konsekwencji do niewypłacalności. To z kolei może mieć negatywny wpływ na stan finansów publicznych, gdyż ewentualne zobowiązania likwidowanej instytucji przejmie organ założycielski.

NIK zauważa specyfikę zadań publicznych wykonywanych przez IGB-MS polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych. Dla jednostek tych celem priorytetowym powinna być maksymalizacja zatrudnienia osób skazanych, a nie realizacja zysków. Niemniej jednak zdaniem NIK w przypadku IGB-MS konieczne jest przeprowadzenie przez organ założycielski przy współpracy z organem nadzoru kompleksowej analizy warunków prawno-ekonomicznych, w których instytucje te funkcjonują. Zarówno pod kątem ich zdolności do samofinansowania, jak również możliwości ich konkurencyjnego działania w warunkach rynkowej gospodarki.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości i sformułowane uwagi wskazują na potrzebę:

- dokonania analizy i zagospodarowania nie w pełni wykorzystywanych przez instytucje ruchomości i nieruchomości,
- określenia w ustawie o finansach publicznych, iż pod pojęciem „środków z poprzedniego okresu”, o których mowa w art. 24 ust. 3 ufp należy rozumieć zyski wypracowane w poprzednich latach przez instytucje gospodarki budżetowej pozostawione do dyspozycji instytucji,
- określenia w ustawie o finansach publicznych źródła pokrycia strat IGB poprzez wskazanie, iż straty pokrywane są funduszem instytucji w części powstałej z wypracowanych i pozostawionych do dyspozycji instytucji zysków,
- jednoznacznego wskazania w art. 27 ust. 2 pkt 5 ufp, iż do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji ze wskazaniem jego zakresu,
- wykreślenia postanowień art. 28 ust. 6 pkt 2 ufp, dotyczących zwiększenia funduszu instytucji gospodarki budżetowej o kwotę zmian wartości majątku będącą skutkiem nieodpłatnego otrzymania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.



### 3.1 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.1.1. Działalność instytucji gospodarki budżetowej

##### 3.1.1.1. Organizacja instytucji gospodarki budżetowej

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym instytucje gospodarki budżetowej objęte kontrolą mogły zostać utworzone w trybie podstawowym (od podstaw) lub uproszczonym (w wyniku przekształcenia istniejącego gospodarstwa pomocniczego). Osiem z 11 skontrolowanych instytucji powstało w wyniku przekształcenia 24 gospodarstw pomocniczych (art. 116 ust. 1 uwufp). Sześć z ww. instytucji powstało z przekształcenia od 3 do 4 gospodarstw pomocniczych w celu wykonywania zadań publicznych, polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Pozostałe trzy powstały jako nowe instytucje, przy czym jedna z nich powstała w związku z likwidacją zakładu budżetowego, zadania którego przejęła.

We wszystkich instytucjach gospodarki budżetowej objętych kontrolą sprawdzono czy w statucie uregulowano kwestie wymagane postanowieniami ustawy o finansach publicznych, jak i te nierozstrzygnięte przez ww. ustawę, ale istotne z punktu widzenia ich działalności. Wyniki kontroli wskazują, że statuty wszystkich jednostek zawierają elementy obligatoryjne (art. 26 ust. 2 ufp). Ponadto w statutach IGB określono/wskazano: zasady gospodarki finansowej (11 jednostek), zasady zbywania środków trwałych (9 jednostek), zasady podziału zysku (7), organ zatwierdzający sprawozdanie finansowe (7).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w żadnym objętym kontrolą statucie nie uregulowano zasad pokrycia straty. Zdaniem NIK jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż ustawa o finansach publicznych nie odnosi się do tej kwestii, a jednocześnie art. 24 ust. 3 ufp stanowi, że koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że ufp nie definiuje pojęcia środków z poprzedniego okresu. Zdaniem NIK z ekonomicznego punktu widzenia „środki z poprzedniego okresu” należy rozumieć jako wypracowany przez IGB zysk z lat poprzednich, który powiększył fundusz instytucji. Takie rozumienie tego pojęcia, w świetle postanowień art. 24 ust. 3 ufp daje gwarancję nienaruszalności majątku, w który IGB została wyposażona przez organ założycielski. Stanowisko NIK w sprawie interpretacji pojęcia „środki z poprzedniego okresu” jest tożsame ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów<sup>16</sup>.

Kolejną istotną kwestią, która została uregulowana w statucie tylko w jednej z 11 skontrolowanych jednostek, jest nałożenie obowiązku sporządzania sprawozdania z działalności oraz określenia jego zakresu. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 27 ust. 2 pkt 5) do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie sprawozdania instytucji gospodarki budżetowej, w tym bilansu, rachunku zysków i strat. Ustawa o finansach publicznych w tym zakresie jest nieprecyzyjna. Odnosi się bowiem do sprawozdania nie wskazując na to czy jest mowa o sprawozdaniu z działalności, czy też sprawozdaniu finansowym. Natomiast wymienione, jako elementy sprawozdania, bilans i rachunek zysków i strat są elementami sprawozdania finansowego, ale również mogą być elementami sprawozdania z działalności.

<sup>16</sup> Wyrażonym w piśmie Departamentu Reformy Finansów Publicznych znak RF1/033-151/859/JJV/FIA/2013/ RD-124049 z dnia 27 listopada 2013 r.

### 3.1.1.2. Efektywność działalności

Oceniając efektywność działalności instytucji gospodarki budżetowej dokonano analizy sytuacji majątkowo-finansowej kontrolowanych jednostek oraz przychodów i kosztów, jak również osiągniętych wyników.

#### Analiza sytuacji majątkowo-finansowej

Na dzień utworzenia instytucje gospodarki budżetowej zostały wyposażone w aktywa netto odpowiadające wartości funduszu instytucji w łącznej kwocie 2.134.368,5 tys. zł. W 2011 r. nastąpiło obniżenie wartości majątku IGB-MS, w związku z poniesionymi przez te instytucje stratami; struktura majątku pozwoliła jednak tym instytucjom zachować płynność finansową; w pozostałych instytucjach ze względu na osiągnięte zyski majątek wzrósł.

Na dzień 31.12.2011 r. suma aktywów wszystkich jedenastu kontrolowanych IGB wyniosła 2.307.439,2 tys. zł, w tym aktywa ZIOTP w wysokości 1.981.849,2 tys. zł. W strukturze aktywów IGB (z wyjątkiem ZIOTP<sup>17</sup>) dominującą pozycją były aktywa obrotowe, których udział mieścił się w przedziale od 62,1% do 100%. Taka struktura majątku IGB wynikała ze specyfiki instytucji i w istotnym zakresie była adekwatna do charakteru jej działalności.

Źródłami finansowania majątku IGB były fundusze własne i zobowiązania. Na dzień 31.12.2011 r. w dziewięciu spośród 11 kontrolowanych instytucji fundusz własny w pełni pokrywał wartość majątku trwałego, a nawet przewyższał wielokrotnie wartość tego majątku (od 1,6 do 10 razy). Wysoki udział funduszy własnych w finansowaniu aktywów, w tym aktywów trwałych przekładał się na wysoki poziom kapitału obrotowego<sup>18</sup> finansującego majątek obrotowy IGB. We wszystkich jednostkach, z wyjątkiem BIELIKA, kapitał obrotowy na dzień 31.12.2011 r. miał dodatnią wartość. W BIELIKU zaś majątek trwały częściowo finansowany był zobowiązaniami krótkoterminowymi, co w dalszej konsekwencji spowodowało utratę płynności finansowej tej jednostki.

W strukturze aktywów obrotowych IGB dominującą pozycję stanowiły środki pieniężne (inwestycje krótkoterminowe), których łączna wartość we wszystkich kontrolowanych instytucjach na dzień 31.12.2011 r. wynosiła 256.147 tys. zł<sup>19</sup>, podczas gdy zobowiązania wszystkich IGB łącznie wynosiły 168.009,4 tys. zł.

Relatywnie wysoki udział kapitału obrotowego w finansowaniu majątku IGB oraz struktura majątku obrotowego wykazująca wysoki udział procentowy środków pieniężnych spowodowały, że w 2011 r. 10 z 11 kontrolowanych IGB (z wyjątkiem BIELIKA) nie miało trudności z utrzymaniem płynności finansowej, wręcz przeciwnie – w jednostkach tych występowała nadpłynność finansowa, co przejawiało się wysokim stanem środków pieniężnych na ich rachunkach bankowych. Potwierdzeniem tego faktu są wysokie wskaźniki płynności finansowej, które ukształtowały się na poziomie powyżej poziomu oczekiwanego.

W 2012 r. nastąpiło dalsze obniżenie wartości majątku IGB-MS w związku z ponoszonymi stratami, a w I półroczu 2013 r. również w CUW. Poniesione straty, z wyjątkiem BIELIKA, nie spowodowały zagrożenia wypłacalności tych instytucji ze względu na to, iż posiadały one relatywnie wysoki majątek, w który zostały wyposażone przez organ założycielski. W przypadku BIELIKA poniesione

<sup>17</sup> Aktywa obrotowe w ZIOTP stanowiły 2,1% sumy aktywów.

<sup>18</sup> Łącznie we wszystkich IGB kapitał obrotowy na dzień 31.12.2011 r. wynosił 155.005,9 tys. zł.

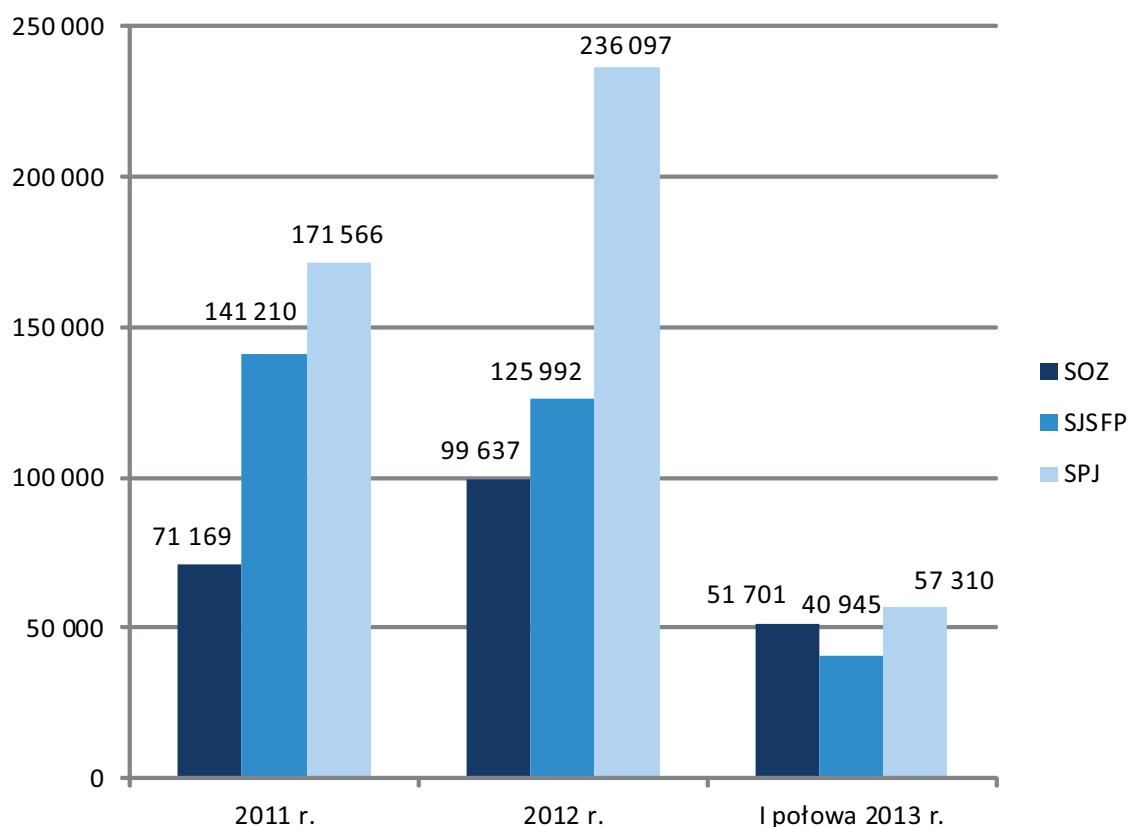
<sup>19</sup> W tym najwyższy stan w: CUW – 142.477,2 tys. zł i ZIOTP – 39.330 tys. zł

straty i nieprawidłowości w zakresie zarządzania były na tyle istotne, że instytucja ta utraciła płynność finansową. Konsekwencją tego było włączenie (w wyniku działań naprawczych) BIELIKA do POMERANII. W pozostałych instytucjach nastąpił wzrost majątku, choć – ze względu na poziom realizowanych zysków – niewielki.

W okresie objętym kontrolą przychody ogółem wszystkich IGB wyniosły odpowiednio 383.945 tys. zł w 2011 r., 461.726 tys. zł w 2012 r. oraz 149.955 tys. zł w I połowie 2013 r.<sup>20</sup> Wielkość i strukturę sprzedaży według grup odbiorców przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 1

Wielkość i struktura sprzedaży IGB w latach 2011 – I połowa 2013 r. (tys. zł)



SOZ – Sprzedaż na rzecz organu założycielskiego

SJSFP – Sprzedaż na rzecz jednostek sektora finansów publicznych

SPJ – Sprzedaż na rzecz pozostałych jednostek

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

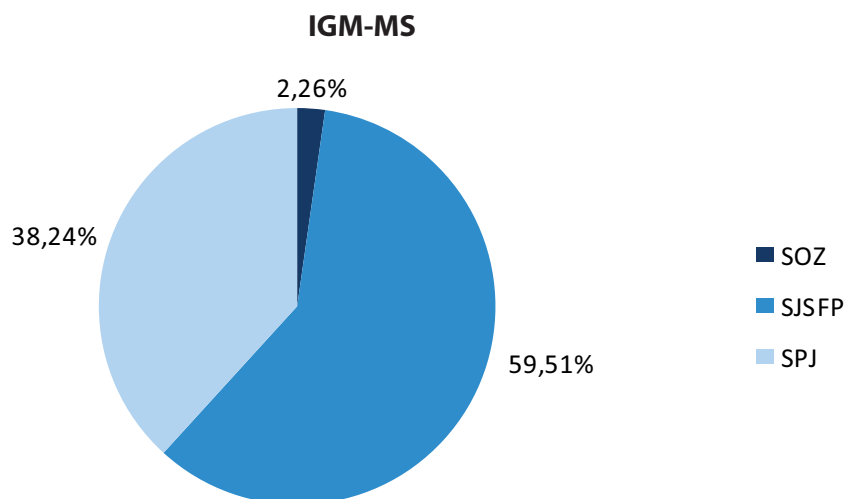
Struktura sprzedaży IGB była zdeterminowana charakterem działalności instytucji. W IGB-MS odsetek sprzedaży na rzecz organu założycielskiego był najniższy. Dominującą sprzedażą była sprzedaż na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych, a następnie dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. W strukturze pozostałych IGB (z wyłączeniem CUW) dominowała sprzedaż na rzecz organu założycielskiego. W CUW struktura sprzedaży kształtowała się odmiennie od struktury w pozostałych IGB i była różna w zależności od okresu. W latach 2011–2012 sprzedaż CUW na rzecz organu założycielskiego wynosiła 9,2%, a na rzecz pozostałych jednostek spoza

<sup>20</sup> W tym CUW odpowiednio 122.834,7 tys. zł w 2011 r., 163.787,4 tys. zł w 2012 r. oraz 8.559,1 tys. zł w I półroczu 2013 r.

sektora - 90,8%. Tendencja ta odwróciła się w I połowie 2013 r., kiedy to zniesiono obowiązek publikacji ogłoszeń w urzędowych publikatorach. Wówczas udział sprzedaży na rzecz organu założycielskiego wyniósł 99,9%, a na rzecz pozostałych jednostek spoza sektora tylko 0,1%.

Wykres nr 2.

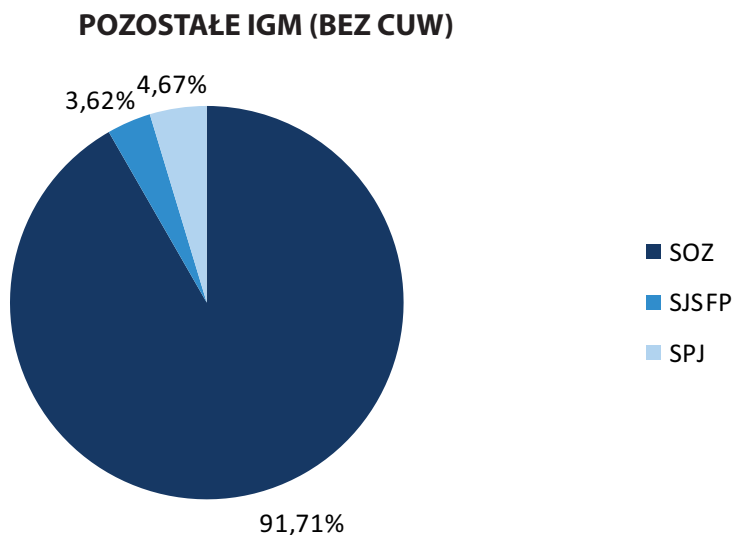
Struktura sprzedaży w latach 2011 – I połowa 2013 r. w IGB-MS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Wykres nr 3

Struktura sprzedaży w latach 2011 – I połowa 2013 r. w pozostałych IGB z wyjątkiem CUW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

W kontrolowanym okresie IGB, w porównaniu do wyników osiągniętych przez gospodarstwa pomocnicze, w wyniku przekształcenia których powstały, osiągały znacznie gorsze wyniki finansowe.

Tabela nr 1

Zestawienie danych porównawczych przekształconych gospodarstw pomocniczych i IGB (w tys. zł)

treść		2008	2009	2010	2011	2012
BALTICA	przychody	193 842,00	76 100,90	90 349,70	58 790,10	66 274,50
	wynik finansowy brutto	9 618,10	2 416,10	2 408,00	625,79	-1 391,18
BIELIK	przychody	85 667,20	35 437,04	54 610,52	43 721,59	44 211,56
	wynik finansowy brutto	3 155,85	-231,40	821,64	-4 466,87	-3 160,61
CARPATIA	przychody	92 495,29	45 838,27	50 515,05	42 825,97	39 203,87
	wynik finansowy brutto	8 590,43	633,29	587,37	-4 064,78	-285,25
MAZOVIA	przychody	75 047,14	42 018,86	48 507,40	38 354,04	31 682,49
	wynik finansowy brutto	1 589,96	447,26	426,27	-2 079,32	-362,51
PIAST	przychody	99 432,85	60 280,19	66 938,71	29 479,78	27 679,59
	wynik finansowy brutto	4 887,69	802,49	2 029,47	-2 821,93	-1 702,01
POMERANIA	przychody	65 169,41	28 639,65	39 382,12	28 654,55	18 438,51
	wynik finansowy brutto	7 691,77	2 630,51	2 125,03	-1 858,68	8,47
<b>RAZEM PRZYCHODY IGB -MS</b>		<b>611 653,89</b>	<b>288 314,91</b>	<b>350 303,50</b>	<b>241 826,03</b>	<b>227 490,52</b>
<b>RAZEM WYNIK BRUTTO IGB-MS</b>		<b>35 533,80</b>	<b>6 698,25</b>	<b>8 397,78</b>	<b>-14 665,79</b>	<b>-6 893,09</b>
CUW	przychody	145 106,07	155 662,79	153 690,85	141 078,72	192 081,22
	wynik finansowy brutto	68 162,89	75 351,97	73 856,09	38 580,61	109 769,75
COKP	przychody	34 208,50	32 902,00	33 222,90	36 628,16	45 225,18
	wynik finansowy brutto	-56,50	488,50	747,10	1 746,06	1 888,75

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Dane przedstawione w powyższej tabeli wskazują, że w przypadku IGB-MS wyniki osiągnięte przez te jednostki w latach 2011–2012 były znacznie gorsze od łącznych wyników osiągniętych przez przekształcone gospodarstwa pomocnicze w ostatnich trzech latach ich działalności. Łączne przychody ze sprzedaży IGB-MS w 2011 r. w stosunku do sprzedaży osiągniętej przez gospodarstwa pomocnicze w latach 2008–2010 stanowiły 39,5%, 83,9% i 69,0%, a w 2012 r. odpowiednio 37,2%, 78,9% i 64,94%. Gospodarstwa pomocnicze przekształcone w IGB-MS łącznie osiągały zyski<sup>21</sup>, natomiast IGB-MS w latach 2011–2012 ponosiły straty<sup>22</sup>. Łączna kwota tych strat wyniosła 21.589 tys. zł<sup>23</sup>. W związku z corocznie ponoszonymi stratami<sup>24</sup> przez IGB-MS we wszystkich tych jednostkach nie spełnione zostały przesłanki samofinansowania IGB określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Wysokość poniesionych strat nie mieściła się także w granicach uzyskanych przychodów i środków z poprzedniego okresu, co było niezgodne z art. 24 ust. 3 upf.

W przypadku CUW w latach 2008–2011 wahania wielkości sprzedaży były relatywnie niewysokie. Istotny wzrost sprzedaży w stosunku do lat ubiegłych nastąpił w 2012 r. Zyski brutto realizowane zarówno przez przekształcone gospodarstwo pomocnicze, jak i przez CUW w latach 2008–2012 były bardzo wysokie. Wskaźnik rentowności liczony jako relacja zysku brutto do przychodów ze sprzedaży w latach 2008-2012 wynosił od 27,3% do 57,1%. Zyski realizowane przez CUW wynikały

<sup>21</sup> Z wyjątkiem BIELIKA w 2009 r.

<sup>22</sup> Z wyjątkiem BALTICI w 2011 r. i POMERANII w 2012 r.

<sup>23</sup> W tym: straty 22.193,2 tys. zł, zyski 634,3 tys. zł.

<sup>24</sup> Z wyjątkiem BALTICI, która w 2011 r. osiągnęła zysk, lecz niższy od straty poniesionej w 2012 r.

przede wszystkim z druku urzędowych publikatorów. W latach 2008–2012 wyniosły one<sup>25</sup> z tego tytułu od 90.640,1 tys. zł do 140.915,9 tys. zł<sup>26</sup>, podczas gdy pozostałe rodzaje działalności łącznie przynosiły straty. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>27</sup>, od roku 2012 dzienniki urzędowe wydawane są w formie elektronicznej, natomiast zgodnie z ustawą z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców<sup>28</sup>, od 2013 r. zniesiony został obowiązek ogłaszania sprawozdań finansowych w Monitorze Polskim B. Wydawanie Monitora Polskiego B zostało zakończone w 2013 r., przychody z tytułu druku i dystrybucji dzienników urzędowych osiągnięte do 30 czerwca 2013 r. stanowiły 0,01% przychodów z tej działalności osiągniętych w 2012 r. i dotyczyły wyłącznie ogłoszeń, zgłoszonych do publikacji w Monitorze Polskim B w 2012 r. Utrata powyższych przychodów spowodowała, że w I półroczu 2013 r. CUW poniósł stratę w wysokości 14.388,3 tys. zł. W latach 2011–2012 i I połowie 2013 r. Dyrektor CUW podejmował działania w celu racjonalizacji kosztów, lecz zdaniem NIK, nie były one kompleksowe i nie przyczyniły się w istotnym stopniu do poprawy kondycji finansowej jednostki. NIK zwraca uwagę, że dopiero w 2013 r., to jest wówczas, gdy wystąpił ujemny wynik finansowy dla całokształtu działalności, podjęto zintensyfikowane działania przewidując na początek 2014 r. opracowanie kompleksowej strategii w tym zakresie. Zdaniem NIK działania te powinny być podjęte wcześniej, tj. w okresie, gdy CUW posiadało zapewnione źródła zysku, które mogły zapewnić niezbędne środki na restrukturyzację działalności.

Kontrola wykazała, że jedną z przyczyn pogorszenia efektywności działania IGB-MS były nieprawidłowości w zarządzaniu. Najistotniejsze w tym zakresie nieprawidłowości wystąpiły w BIELIKU, gdzie działania kierownictwa doprowadziły do całkowitej utraty kapitału obrotowego i płynności finansowej jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- podejmowania przez byłego dyrektora instytucji decyzji o realizacji przedsięwzięć gospodarczych bez uprzedniego przeprowadzania analiz potencjalnych korzyści i strat;
- utraty zdolności samofinansowania i terminowego regulowania zobowiązań;
- niewywiązywania się od chwili powstania BIELIKA z obowiązku prowadzenia rzetelnej ewidencji księgowej;
- wydatkowania środków tytułem wynagrodzenia za zleczone usługi księgowe w sytuacji, gdy w BIELIKU istniał dział finansowy, do którego zadań należało prowadzenie księgowości;
- zawarcia przez dyrektora BIELIKA dwóch umów kredytowych z naruszeniem postanowień statutu, bez uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości na zabezpieczenie na majątku instytucji i z przekroczeniem uprawnień w zakresie rozporządzania mieniem o wartości przekraczającej 10.000 euro.

Nieprawidłowości w zakresie zarządzania i gospodarki finansowej wystąpiły również w IGB-BALTICA, która nie ustalała przypadających jej należności pieniężnych w postaci odsetek od należności nieuregulowanych terminowo przez kontrahentów. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

<sup>25</sup> Przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym.

<sup>26</sup> W 2008 r. 93.793,0 tys. zł, w 2009 r. 101.814,5 tys. zł, w 2010 r. 99.187,4 tys. zł, w 2011 r. 90.640,1 tys. zł, a w 2012 r. 140.915,9 tys. zł.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 232, poz. 1378.

publicznych<sup>29</sup>. Ponadto w 2011 r. przy realizacji zamówienia na przebudowę i remont części budynku Teatru Tańca w Krakowie BALTICA nierzetelnie skalkulowała jego cenę, tj. nie w pełni uwzględniając ryzyko dokonania napraw w ramach udzielonej gwarancji, w wyniku czego realizując powyższe zamówienie poniosła stratę w wysokości 722,2 tys. zł.

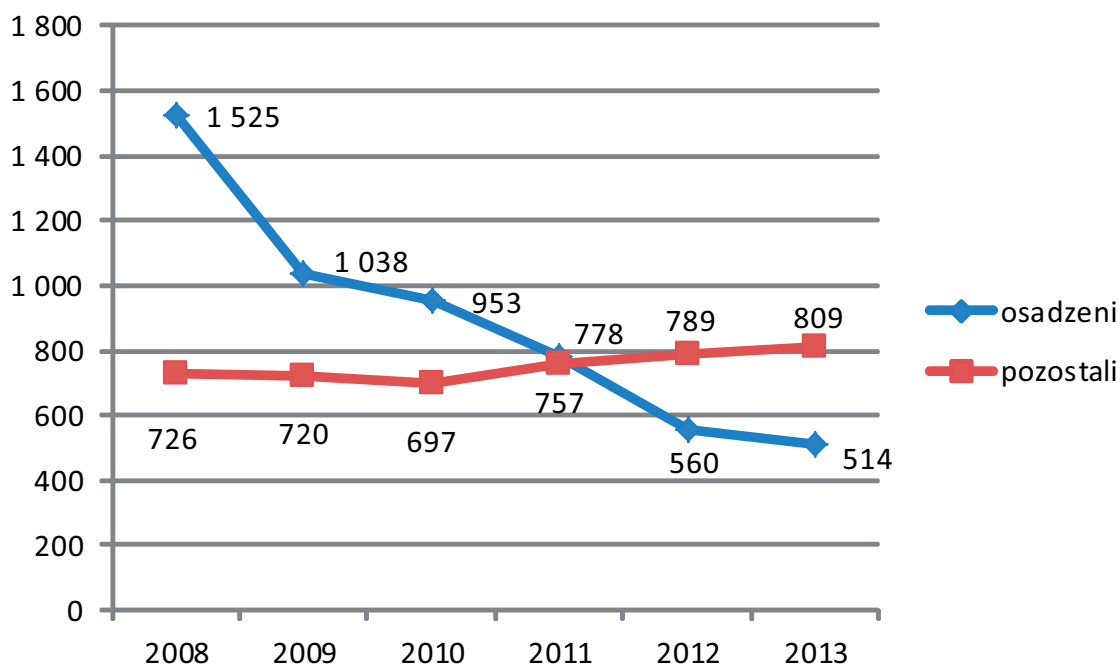
#### Zatrudnienie

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. przeciętne zatrudnienie w 11 objętych kontrolą instytucjach wynosiło 2.445, tj. zmalało o 172,6 w porównaniu do przeciętnego stanu z 2011 r. Zmiana poziomu zatrudnienia była wynikiem: utworzenia z dniem 24 stycznia 2012 r. CZdS,; redukcji etatów w CUW w związku z przeprowadzaną reorganizacją; oraz zwiększeniem zatrudnienia w COI w związku z rozszerzeniem działalności.

Analiza stanu zatrudnienia w 22 gospodarstwach pomocniczych i w sześciu IGB powstałych w wyniku ich przekształcenia wskazuje, że w IGB-MS w okresie 2008–2012 zatrudnienie osadzonych systematycznie malało, natomiast zatrudnienie pozostałych pracowników, wprawdzie w mniejszym stopniu, ale wzrastało, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres nr 4

Zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych i powstałych w wyniku ich przekształcenia IGB-MS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Zgodnie z wyjaśnieniami kierowników IGB-MS przyczyny spadku zatrudnienia osób pozbawionych wolności to:

- zmiana formy działalności z gospodarstw pomocniczych na IGB i związana z tym konieczność stosowania prawa zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień jednostkom służby więziennej, co spowodowało spadek zamówień i zmniejszenie frontu robót;
- zmiana w marcu 2011 r. wysokości wynagrodzenia minimalnego skazanych, wzrost wynagrodzenia osób pozbawionych wolności odbył się kosztem spadku zatrudnienia, ponieważ zatrudnienie

<sup>29</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

tych osób stało się nieopłacalne ze względu na konieczność poniesienia dodatkowych kosztów; są to m.in. koszty działalności penitencjarnej, związane m.in. z niską wydajnością, brakiem kwalifikacji zawodowych oraz dużą rotacją zatrudnionych skazanych, zwiększonymi nakładami na szkolenie i przyuczenie tych osób do pracy, utrzymywaniem zabezpieczeń ochronnych miejsc zatrudnienia, a także dowozem do pracy, dozorowaniem i konwojowaniem osadzonych.

Zmniejszanie stanu zatrudnienia osób pozbawionych wolności oznacza, że w coraz mniejszym stopniu realizowane są zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych.

W pozostałych IGB powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych, z wyjątkiem CUW<sup>30</sup>, stan zatrudnienia był względnie stabilny.

#### Inne ustalenia

W ośmiu z 11 IGB kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych. Dotyczyły one:

- błędnego ujęcia w księgach rachunkowych operacji gospodarczych związanych z: otrzymaniem środków na sfinansowanie nabycia lub wytworzenia środków trwałych; uzyskaniem dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe; przyjęciem nieruchomości będących w trwałym zarządzie oraz przeznaczonych na potrzeby organu założycielskiego; otrzymaniem pierwszego wyposażenia w ruchome składniki majątkowe i nieruchomości; wartością likwidowanych nie w pełni umorzonych środków trwałych oraz odpisami amortyzacyjnymi i aktualizującymi wartość środków trwałych;
- sporządzenia sprawozdania finansowego według wzorów i w zakresie prezentowanych informacji wynikających z nieobowiązującego IGB rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zamiast według wzorów i w zakresie informacji wynikających z ustawy o rachunkowości
- błędnego wykazania w sprawozdaniach finansowych za lata 2011 i 2012 zysku netto pomniejszonego o część zysku (40%), którą zgodnie z § 21 ust. 1 statutu jednostka przeznaczała na dochody budżetu państwa.

Ponadto Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej BIELIK od chwili powstania nie prowadziła ewidencji księgowej zgodnej z przepisami ustawy o rachunkowości, czego konsekwencją były m.in. nierzetelne sprawozdania finansowe za lata 2011 i 2012. Dane wykazane w tych sprawozdaniach nie odpowiadały stanowi faktycznemu i nie wynikały z zapisów zawartych w ewidencji księgowej BIELIKA. W związku z powyższym odtworzenie ksiąg rachunkowych wprowadzono jako jedno z zadań procesu restrukturyzacji BIELIKA. Z uwagi na prowadzenie ewidencji księgowej niezgodnie z ustawą o rachunkowości Dyrektor Generalny Służby Więziennej złożył w dniu 4 kwietnia 2013 r. do Prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W Zakładzie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wystąpiły zaś znaczne opóźnienia w rozliczeniu rzeczowo-finansowym wielu zadań inwestycyjnych na łączną kwotę przekraczającą 2 mld zł. Ponadto niezależny biegły rewident badając po raz pierwszy sprawozdanie finansowe ZIOTP za 2012 r. nie uzyskał odpowiednich i wystarczających dowodów prawidłowości

<sup>30</sup> Według stanu na 30 czerwca 2013 r. średnie zatrudnienie w CUW wyniosło 496 etatów, tj. zmniejszyło się o 113,7 etatów w porównaniu do stanu na moment utworzenia oraz o 185 etatów mniej niż w 2008 r. w gospodarstwie pomocniczym, w wyniku przekształcenia którego powstało (681).



ewidencji i rozliczeń zadań inwestycyjnych, stanowiących środki trwałe w budowie, o łącznej wartości 2.040.728,5 tys. zł, tj. 99,1% sumy bilansowej ZIOTP za 2012 r. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w prowadzeniu ksiąg rachunkowych Zakładu, dyrektor ZIOTP w dniu 9 lipca 2013 r. złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez poprzednie kierownictwo Zakładu, polegającego na naruszeniu przepisów ustawy o rachunkowości, w szczególności art. 77 tej ustawy.

### 3.1.1.3. Funkcja centralnego zamawiającego

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych przewidują powierzenie wyznaczonej jednostce funkcji centralnego zamawiającego, który może przygotowywać i przeprowadzać postępowania o udzielenie zamówienia, udzielać zamówień lub zawierać umowy ramowe na potrzeby zamawiających z administracji rządowej, jeżeli zamówienie jest związane z działalnością więcej niż jednego zamawiającego. Centralny zamawiający może także dokonywać ww. czynności na potrzeby innych zamawiających.

Spośród 11 kontrolowanych IGB dwie zostały wskazane jako centralny zamawiający do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych, tj.:

- Centrum Usług Wspólnych na potrzeby 61 jednostek administracji rządowej oraz
- Centrum Zakupów dla Sądownictwa<sup>31</sup> dla jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości.

W okresie 2011–2012 i I połowie 2013 r. ww. instytucje zorganizowały łącznie 40 postępowań (CUW-8, CZdS-32) uzyskując, z tytułu wykonywania zadań centralnego zamawiającego, przychody w łącznej wysokości 4.813,4 tys. zł<sup>32</sup>, z czego CUW – 2.290,2 tys. zł, a CZdS – 2.523,2 tys. zł. Udział przychodów z tytułu pełnienia funkcji centralnego zamawiającego w przychodach ogółem CUW wyniósł w 2011 r. 0,1% oraz w 2012 r. 1,1%. Natomiast w CZdS udział ten wyniósł w 2012 r. 58% oraz w I połowie 2013 r. 3,8%.

Kontrola poprawności naliczania kosztów wynagrodzeń z tytułu organizacji postępowań nie wykazała nieprawidłowości.

Prawidłowość przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych skontrolowano na próbie ośmiu (20%) przeprowadzonych postępowań o łącznej szacunkowej wartości 266.512,9 tys. zł., w wyniku których zawarto umowy. Na podstawie wyników analizy dokumentacji ww. postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości. Zostały one przeprowadzone zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Umowy zawarte z wyłonionymi w postępowaniach wykonawcami były zgodne ze złożonymi przez nich ofertami i zabezpieczały interesy zamawiającego.

Oceny efektywności transakcji zawieranych w ramach zamówień centralnych dokonano na podstawie ankiet wysłanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do wszystkich jednostek, dla których CUW zostało wskazane centralnym zamawiającym oraz do 50 sądów powszechnych, dla których centralnym zamawiającym jest CZdS.

<sup>31</sup> Powstałe w styczniu 2012 r.

<sup>32</sup> 114,9 tys. zł w 2011 r. (100% dotyczyło CUW), 4.523,8 tys. zł w 2012 r. (w tym 2175,3 tys. zł dotyczyło CUW i 2.348,5 tys. zł dotyczyło CZdS) oraz 174,7 tys. zł w I połowie 2013 r. (100% dotyczyło CZdS).

Z informacji uzyskanych od 105 jednostek<sup>33</sup>, tj. 93,8%, do których wysłano ankietę wynika, że w związku z faktem, iż część zadań związanych z przygotowaniem, przeprowadzaniem i udzielaniem zamówień zostało przejętych przez centralnych zamawiających, stan zatrudnienia w żadnej jednostce, dla których CUW realizował zamówienia centralne nie zmniejszył się, natomiast w przypadku CZdS dotyczyło to 96% jednostek.

Tabela nr 2

## Zestawienie wyników przeprowadzonych ankiet

Wyszczególnienie	CUW	CZdS
Procent jednostek, które zwracały się o zgodę na samodzielną realizację zamówień	98,4%	98%
Procent jednostek, którym centralny zamawiający odmówił lub ograniczył zakres realizacji zamówienia centralnego	34,4%	69%
Procent jednostek, które miały uwagi co do adekwatności zrealizowanych zamówień centralnych	18%	49%
Procent jednostek, które pozytywnie oceniły terminowość realizacji zamówień centralnych	86,9%	84%
Średnia ocena świadczonych usług*	3,1	3,3
Średnia ocena kontaktów z pracownikami*	4	3,9

\* zastosowano skalę: 5 – bardzo dobrze, 4 – dobrze, 3 – średnio, 2 – źle, 1 – bardzo źle

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Ankietowani zaznaczyli jednakże, iż ich ocena adekwatności odnosi się w dużej mierze do ostatecznie ustalonych kryteriów przetargu. Zwrócili uwagę na fakt, iż standaryzacja dostaw i usług wymuszała konieczność dostosowania potrzeb jednostek do ujednoczonych warunków opisu przedmiotu zamówienia. Przeprowadzane postępowania centralne nie uwzględniały wszystkich potrzeb co do asortymentu (np. materiały biurowe), czy też parametrów technicznych (np. sprzęt komputerowy). W wyniku przeprowadzonej standaryzacji jako niecelowe wskazano przykład zakupu komputerów bez oprogramowania (jednostki obsługiwane przez CUW). Uwagi jednostek dotyczyły także niskiej jakości otrzymywanych artykułów (np. papieru kserograficznego). Jednostki obsługiwane przez CUW w przesłanych ankietach wskazały także na potrzebę:

- usprawnienia procesu szacowania wartości zamówienia; ustalanie przez CUW szacunkowej wartości zamówienia w celu uniknięcia konieczności zabezpieczenia zawyżonych środków finansowych.
- usprawnienia systemu CeZa – system nie działał poprawnie, a usterki usuwane były z opóźnieniem;
- skoordynowania działań CUW i KPRM w przypadku wydawania zgody dla wszystkich jednostek jednocześnie (bez konieczności wnioskowania indywidualnego), w sytuacji, gdy przedłuża się proces przygotowania postępowania w CUW lub postępowanie zostaje unieważnione.

W odniesieniu do powyższego Dyrektor CUW zwrócił uwagę, iż proces tworzenia dokumentacji przetargowej jest pracochłonny z uwagi na skalę zamówień centralnych i różne potrzeby jednostek administracji publicznej, a centralizacja zamówień ma na celu konsolidację zakupów celem uzyskania efektu skali, co z kolei uniemożliwia objęcie zamówieniem wszystkich, w tym skrajnie różnych potrzeb jednostek. Podał także, że w celu zmniejszenia pracochłonności utworzono

<sup>33</sup> 61 jednostek administracji państwowej (JAP), na rzecz których CUW prowadziło zamówienia centralne.

elektroniczne formularze, które wymagają wpisywania danych liczbowych bez konieczności ich opisu. Ponadto mając na uwadze zastrzeżenia JAP w zakresie szacowania zamówień centralnych, CUW w 2013 r. przy ustalaniu wartości szacunkowej wykorzystało wycenę uzyskaną w ramach dialogu technicznego lub korzystało z opinii ekspertów rynkowych; mimo tego JAP zgłaszały zastrzeżenia.

W badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości, jednakże z uwagi na wciąż bardzo ograniczony wachlarz przeprowadzonych postępowań na chwilę obecną nie jest możliwe wydanie jednoznacznej oceny dotyczącej korzyści centralizacji zamówień. Z przeprowadzonych ankiet wynika, że niektóre ceny dostaw i usług realizowane w ramach zakupów centralnych są wyższe od cen, które uzyskiwały jednostki dokonując zakupów samodzielnie (kalkulatory, segregatory, papier do ksero). Wyniki kontroli wskazują na dalszą potrzebę podnoszenia poziomu świadczonych przez centralnych zamawiających usług oraz zwiększania zakresu realizowanych zamówień.

#### 3.1.1.4. Gospodarowanie mieniem

Spośród 11 IGB osiem instytucji powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych przejęło mienie przekształcanych gospodarstw w postaci należności, środków pieniężnych, rzeczowych składników majątkowych innych niż nieruchomości oraz przysługujących gospodarstwu pomocniczemu uprawnień i obowiązków zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie przekształcenia gospodarstw pomocniczych w instytucje gospodarki budżetowej (§ 4 ust. 1). Zasady wyposażenia powyższych IGB w nieruchomości zostały określone przez organ założycielski w ich statutach.

Wszystkie kontrolowane instytucje powstałe w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych, dla których organem założycielskim był Minister Sprawiedliwości, zgodnie ze statutem tych jednostek, zostały wyposażone w nieruchomości, które po wydaniu przez właściwy organ decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego jednostkom organizacyjnym służby więziennej, stanowić miały własność lub przedmiot użytkowania wieczystego instytucji. W przypadku Centrum Usług Wspólnych w statucie wskazano nieruchomości przeznaczone na wyposażenie, które miały zostać przeniesione na własność instytucji na wniosek organu założycielskiego. Natomiast COKP zostało wyposażone w nieruchomości w formie użyczenia.

Majątek, który przekazano instytucjom jako pierwsze wyposażenie został przyjęty do ewidencji księgowej jako aktywa we wszystkich jednostkach z wyjątkiem COKP. Jednostka ta zgodnie ze statutem przejęła jako pierwsze wyposażenie ruchome składniki majątkowe o wartości początkowej 100.964,2 tys. zł oraz nieruchomości w formie użyczenia, których wartości w statucie nie określono. COKP nie wprowadziło przejętych składników majątkowych do ewidencji bilansowej pomimo tego, że składniki te spełniały definicję aktywów określoną w art. 3 ust. 1 pkt 12 uor w związku z art. 28 ust. 2 ufp. Do ewidencji nie wprowadziła nieruchomości również CARPATIA I MAZOVIA.

W kontrolowanym okresie pięć IGB dokonało sprzedaży majątku trwałego, z tytułu czego uzyskały łączne przychody w wysokości 222,8 tys. zł, realizując zysk od 13,6 tys. zł do 69,0 tys. zł<sup>34</sup>. Zgodnie z postanowieniami statutów IGB-MS do sprzedaży oraz oddania w najem lub dzierżawę aktywów trwałych stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

<sup>34</sup> CARPATIA – 37,6 tys. zł, MAZOVIA – 13,6 tys. zł, POMERANIA 68,9 tys. zł, CUW 69,0 tys. zł oraz ZIOTP 22,4 tys. zł.

21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe<sup>35</sup>. Kontrola nie wykazała w tym zakresie nieprawidłowości.

Przeprowadzona analiza wykorzystania przez IGB środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych wykazała, że majątek ten w 9 jednostkach był w pełni wykorzystany<sup>36</sup>. W pozostałych dwóch jednostkach stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepełnego wykorzystania do działalności nieruchomości: budynku tzw. ekspedycji przy ul. Powsińskiej w Warszawie, Willa nr 3 w ZR Parkowa, kompleksu Recepcyjno-Wypoczynkowego Łańsk, Polskiego Domu Wypoczynkowego w Bułgarii, biurowca przy ul. Powsińskiej w Warszawie; w opinii NIK CUW nie zapewnił w okresie objętym kontrolą efektywnego wykorzystania tych nieruchomości, a działania podejmowane w latach 2011–2012 były cząstkowe; kompleksowe analizy i strategie opracowano i przedstawiono organowi założycielskiemu dopiero w 2013 r. (CUW);
- braku wykorzystywania ośmiu (o wartość 336,1 tys. zł) spośród 10 środków trwałych przyjętych do próby kontrolnej oraz braku pozostałych dwóch w obiekcie, w którym według ewidencji prowadzonej przez KPRP powinny się znajdować; zdaniem NIK wyniki kontroli wskazują na potrzebę kompleksowej analizy przyjętych środków trwałych pod kątem ich przydatności i faktycznego miejsca przechowywania.

### 3.1.2. Współpraca instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim, w tym realizacja zadań na rzecz tego organu

Wyniki kontroli wskazują, że ogólne zasady współpracy instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim określone zostały jedynie w przypadku:

- COKP, gdzie w zawartych porozumieniach określono zasady zlecenia IGB poszczególnych usług, w tym tryb i formy ich zlecenia, warunki ich świadczenia, a także zasady rozliczania należnego wynagrodzenia oraz
- CZdS, gdzie w zawartej umowie określono m.in. zakres świadczonych usług oraz zasady ustalania należnego wynagrodzenia.

W pozostałych jednostkach warunki realizacji poszczególnych zadań ustalane były każdorazowo w zawieranych umowach lub pisemnych zleceniach. Świadczenia na rzecz organu założycielskiego realizowane były przez 10 z 11 skontrolowanych instytucji<sup>37</sup>.

We wszystkich jednostkach realizacja świadczeń na rzecz organów założycielskich odbywała się z zastosowaniem zasad określonych w zawartych umowach, czy też złożonych zleceniach. Stwierdzono jednakże przypadki zawierania przez IGB niekorzystnych umów z organem założycielskim polegające na:

- niezabezpieczeniu interesu IGB poprzez niezawarcie w jej postanowieniach możliwości zmiany cen w przypadku wzrostu kosztów produkcji i kosztów niezależnych od instytucji oraz możliwości egzekwowania realizacji przedmiotu zamówienia na wysokości co najmniej 80% wartości umowy (POMERANIA);

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 114, poz. -761.

<sup>36</sup> Wyłączając jeden odosobniony przypadek niewykorzystywania w POMERANII jednej maszyny spośród 45 kontrolowanych środków trwałych.

<sup>37</sup> Wszystkie skontrolowane z wyjątkiem ZIOTP.

- niezapewnieniu pokrycia kosztów świadczonych usług w uzyskiwanych przychodach; wskaźnik przychodów do kosztów w okresie objętym kontrolą wynosił dla CUW - 38% w 2011 r., 55,7% w 2012 r. oraz 56,6% w I połowie 2013 r., zaś dla PIAST odpowiednio 70,6%, 71,4% oraz 71,8%.

Kontrola przeprowadzona w CUW wykazała, że ceny usług świadczonych na rzecz organu założycielskiego były wynikiem negocjacji pomiędzy CUW a organem założycielskim. Nie stwierdzono przypadków ponoszenia przez CUW niecelowych i/lub niegospodarnych kosztów na rzecz obsługi organu założycielskiego. W praktyce oznacza to, że w latach 2011–2012 i I połowie 2013 r. całkowite koszty funkcjonowania KPRM obejmują zarówno koszty poniesione przez samą Kancelarię zgodnie z realizacją wydatków ujętych w ustawach budżetowych dla części 16, jak również kwotę 31.150,4 tys. zł, która została pokryta ze środków własnych CUW. Źródłem finansowania niepokrytych przez organ założycielski kosztów obsługi były wysokie zyski CUW uzyskane w latach 2011-2012 z tytułu druku urzędowych publikatorów oraz wysoki stan środków pieniężnych wynikający m.in. z przejęcia kwoty 87.874,7 tys. zł z przekształconego gospodarstwa pomocniczego.

Ponadto w obszarze tym stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyodrębnianiu w ewidencji, ani żadnym innym systemie, kosztów w rozróżnieniu na odbiorców usług i obciążanie organu założycielskiego kosztami działalności podstawowej pomniejszonymi o przychody zrealizowane w wyniku świadczeń na rzecz innych jednostek (3.529,1 tys. zł w 2011 r., 3.176,4 tys. zł w 2012 r. oraz 1.859,6 tys. zł w I poł. 2013 r.), co było niezgodne z postanowieniami zawartych porozumień (COKP).

NIK zauważa również, iż w przypadku realizowania przez instytucje gospodarki budżetowej bez mała pełnej obsługi organu założycielskiego koszty/wydatki jego funkcjonowania (w ramach wydatków bieżących) ujawniane są jako usługi obce. W konsekwencji czego w organach założycielskich nie jest znana pełna struktura kosztów świadczonych usług – brak jest informacji o poniesionych wydatkach według szczegółowych podziałek klasyfikacji budżetowej, a tym samym struktura wydatków obsługiwanych organów jest zniekształcona poprzez wykazywanie wysokiej wartości usług obcych kosztem innych pozycji.

### 3.1.3. Realizacja przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej

#### 3.1.3.1. Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej

##### **Plany finansowe i ich wykonanie**

I GB opracowały dokumenty planistyczne dotyczące przychodów i kosztów zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie ze szczegółowością ustaw budżetowych koszty planuje się w trzech głównych pozycjach: koszty funkcjonowania, realizacji zadań/realizacji wyodrębnionych zadań oraz pozostałe koszty. Pomimo tego jednostki nie planowały kosztów realizacji wyodrębnionych zadań. Stąd w sprawozdaniach Rb-40 z wykonania planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej nie wykazywano tych kosztów. Koszty te wykazywane były łącznie z kosztami funkcjonowania I GB. Zdaniem NIK, skoro I GB są jednostkami powoływanymi w celu realizacji zadań publicznych, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania (art. 23 ust. 1 ufp) to powinny planować, a następnie wykazywać w sprawozdaniach Rb-40 odrębnie koszty funkcjonowania jednostki i koszty realizacji wyodrębnionych zadań.

W kontrolowanym okresie IGB dokonywały zmian planów finansowych zgodnie z wymogami art. 24 ust. 5 ufp. Dziesięć spośród 11 kontrolowanych jednostek powiadamiało Ministra Finansów o zmianie planów bezpośrednio lub za pośrednictwem organu założycielskiego i/lub organu nadzoru – Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Jedynie COKP nie wywiązało się z obowiązku informowania Ministra Finansów o wprowadzonych zmianach planu.

W latach 2011–2012 IGB-MS (z wyjątkiem IGB BALTICA w 2012 r.) nie zrealizowały zaplanowanych przychodów i kosztów, przy czym w 2012 r. w stosunku do 2011 r. nastąpiło znaczne pogorszenie realizacji zaplanowanych wartości<sup>38</sup>.

Relatywnie wysoki poziom kosztów IGB-MS w stosunku do osiągniętych przychodów spowodował, że w okresie tym wszystkie te instytucje nie osiągnęły zaplanowanego zysku, a wręcz przeciwnie poniosły straty (z wyjątkiem BALTICI za 2011 r.). Pozostałe pięć instytucji gospodarki budżetowej zrealizowało w 2012 r. przychody wyższe niż rok wcześniej, a zrealizowane w tym okresie koszty nie przekroczyły planowanych wartości. Instytucje te osiągnęły zysk na poziomie zbliżonym do planowanego lub znacznie wyższy np. CUW 681,8 % (planowała w 2012 r. zysk 16.101 tys. zł, osiągnęła 109.770 tys. zł).

Tabela nr 3

Plan i realizacja – wynik finansowy brutto IGB w latach 2011–2013 (tys. zł)

Wyszczególnienie	BATICA	BIELIK	CARPATIA	MAZOVIA	PIAST	POMERANIA	CUW	CZdS	COKP	COI	ZIOTP
plan 2011 r.	1 176	1 190	190	55	329	1 332	23 096	-	1 500	670	266
wykonanie 2011 r.	626	-4 467	-4 065	-2 079	-2 822	-1 859	38 655	-	1 746	1 215	43
plan 2012 r.	1 206	843	150	59	293	1 659	16 101	1 119	1 900	4 100	19
wykonanie 2012 r.	-1 391	-3 161	-285	-356	-1 702	8	109 770	1 127	1 889	8 808	1 384

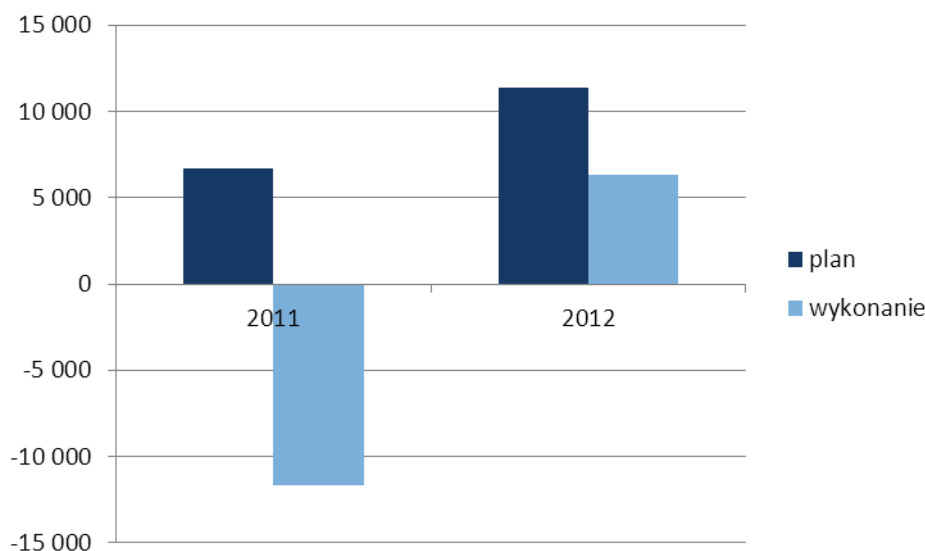
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

W pierwszych dwóch latach działalności kontrolowane instytucje łącznie osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto, który wyniósł odpowiednio 26.722 tys. zł w 2011 r. i 115.988 tys. zł w 2012 r., w tym CUW odpowiednio 38.581 tys. zł i 109.770 tys. zł.

<sup>38</sup> W latach 2011–2012 realizacja planów finansowych mieściła się w zakresie przychodów w przedziale 72,2%–90% oraz 43,7%–89,7%, a w zakresie kosztów odpowiednio 76,2%–98,8% i 53,4%–90,6%.

Wykres nr 5

Planowany i zrealizowany w latach 2011–2012 przez 10 objętych kontrolą instytucji (z wyłączeniem CUW) wynik finansowy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Przyczynami niewykonania planów wskazywanymi przez dyrektorów IGB-MS były:

- konieczność uwzględnienia przy ich opracowywaniu założeń Ministra Finansów, przyjętych do ustawy budżetowej na dany rok, które nie odpowiadały realiom działalności instytucji, gdyż nie uwzględniały dynamiki wzrostu lub spadku przychodów i kosztów związanych z realizacją zawartych lub przyszłych kontraktów; wpływ na powyższą sytuację miał także tryb dokonywania zmian w planie, tj. zatwierdzanie korekt przez Ministra Sprawiedliwości, po wcześniejszej akceptacji Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, co powodowało, że zatwierdzony plan na dany rok obrachunkowy IGB otrzymywała już w trakcie roku i nie zawsze było możliwe jego korygowanie w wymaganym terminie;
- termin opracowywania planów i ich podstawa – plany za 2011 r. opracowywane były w sierpniu 2010 r. na podstawie wyników działalności gospodarstw pomocniczych, które funkcjonowały w innych warunkach prawnych;
- zmieniające się warunki prawno-ekonomiczne, w których miały prowadzić działalność gospodarczą IGB, w tym:
  - brak stałych zamówień z jednostek Resortu, przy czym gospodarstwa pomocnicze pozyskiwały bezprzetargowo zlecenia z Resortu oraz samorządów i innych jednostek budżetowych,
  - wyższe od innych podmiotów rynkowych koszty zarządu,
  - konieczność pozyskiwania zleceń z rynku na minimalnych marżach, z napiętymi terminami realizacji bez czasu niezbędnego do zastosowania procedur zamówień publicznych przy zakupie materiałów.

Nieprawidłowości w zakresie planowania i wykonania planów finansowych stwierdzono w czterech z 11 instytucji. Dotyczyły one:

- nierzetelnego sporządzania planów finansowych za lata 2011–2013 w szczególności w zakresie dodatniego wyniku finansowego, zawyżenia przychodów i zaniżenia kosztów, zakładając dane hipotetyczne nie przewidziano na etapie tworzenia planu finansowego wszystkich istotnych

zdarzeń i okoliczności mogących mieć wpływ na powstanie straty na działalności, w wyniku czego nie osiągnięto planowanych zysków (PIAST),

- przekroczenia planów finansowych w zakresie kosztów bez uzyskania zgody Ministra Finansów, co w konsekwencji stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 i art. 46 ust. 1 ufp<sup>39</sup>; stanowiło to naruszenie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- przekroczenia planów finansowych w zakresie poniesionych kosztów wynagrodzeń bezosobowych<sup>40</sup>, co stanowiło naruszenie art. 26 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej na 2012 r. oraz art. 18 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej na 2013 r.<sup>41</sup>.

Ponadto w jednej instytucji (BIELIK), ze względu na brak rzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej, nie było możliwe dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia i wykonania planów finansowych. Z porównania sporządzonych przez jednostkę (na podstawie nierzetelnych ksiąg) sprawozdań Rb-40 oraz odtworzonych w 2013 r. sprawozdań finansowych wynika, że plan kosztów zarówno w 2011 r., jak i 2012 r. został przekroczony<sup>42</sup>.

Zdaniem NIK mechanizm zatwierdzania zmian w planie finansowym IGB-MS może utrudniać ich kierownikom prowadzenie działalności w ostatnich miesiącach każdego roku. Wielkości zmian w planach, wynikające z pozyskanych zamówień znane są dopiero po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych. W sytuacji, gdy rozstrzygnięcia mają miejsce w grudniu istnieje ryzyko, iż organ założycielski nie zdąży zatwierdzić - do końca roku - przedstawionych przez dyrektora Instytucji zmian w planie finansowym.

#### Koszty IGB

Skontrolowano łącznie 120.225,8 tys. zł kosztów działalności IGB (średnio 17,2% kosztów IGB) obejmujących koszty zużycia materiałów, wynagrodzeń bezosobowych, usług obcych oraz pozostałych kosztów rodzajowych. W siedmiu IGB z 11 kontrolowanych nie stwierdzono przypadków nielegalnego, niecelowego i niegospodarnego ponoszenia przez te instytucje kosztów działalności. Zbadane koszty związane były z działalnością instytucji i poniesione zostały z zastosowaniem przepisów prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych uregulowań. W pozostałych czterech IGB stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wydatkowania łącznie 27.402,9 tys. zł (22,8% kontrolowanych kosztów, z tego 17,9% dotyczy COI), tj.:

- w Centralnym Ośrodku Informatyki poniesiono koszty w wysokości 21.575,4 tys. zł z tytułu realizacji umowy dotyczącej serwisu SI CEPiK, której zapisy zostały częściowo zmienione w porównaniu do treści istotnych postanowień umowy zawartej przez zamawiającego w ostatecznej SWZ;
- w Centrum Zakupów dla Sądownictwa poniesiono koszty wynagrodzeń bezosobowych w kwocie 25 tys. zł w sposób niecelowy i niegospodarny, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp;

<sup>39</sup> (BALTICA – przekroczenie planu na 2011 r. – 18.946 tys. zł – zgodę uzyskano dopiero 13 stycznia 2012 r., na 2012 r. – 24.171 tys. zł – nie uzyskano zgody, 2013 r. – 218 tys. zł, CARPATIA – na 2011 r. – 507 tys. zł – korekta planu nie została zatwierdzona ze względu na zbyt późne złożenie, PIAST – na 2011 r. – 2013r. – 16.278 tys. zł, POMERANIA – na 2012 r. – 654 tys. zł, 2013 r. – 142 tys. zł – korekta planu nie została zatwierdzona przed poniesieniem kosztu).

<sup>40</sup> BALTICA – 2013 r. – 10 tys. zł, PIAST – 2012 r. – 5 tys. zł.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456 ze zm.).

<sup>42</sup> W 2011 r. o 4.500,7 tys. zł (o 10,2%) oraz w 2012 r. o 17.459 tys. zł (o 57,5%).



- w Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST poniesiono koszty w kwocie 2.360,1 tys. zł z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych między innymi poprzez niezgodne z art. 29 ust. 3 upzp opisanie przedmiotu zamówienia, nierzetelne zapisy SIWZ dotyczące ustalenia ceny ofertowej, niewskazanie w zawiadomieniach o wyborze najkorzystniejszej oferty pełnego faktycznego uzasadnienia odrzucenia ofert, co było sprzeczne z art. 92 ust. 1 pkt 2 upzp, niezawiadomieniu wykonawców wbrew art. 92 ust. 1 pkt 3 upzp o wykluczeniu jednego z wykonawców, niezamieszczeniu wymaganych danych liczbowych dotyczących całkowitej końcowej wartości zamówień – w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, nieudokumentowaniu sposobu dokonania ustalenia wartości zamówienia wynikającego z art. 34 upzp;
- w Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK:
  - wydatkowano kwotę 119,3 tys. zł tytułem wynagrodzenia za zleczone usługi księgowe w sytuacji, gdy w BIELIKU istniał dział finansowy, do którego zadań należało prowadzenie księgowości;
  - wydatkowano na inwestycję kwotę 3.100,0 tys. zł z częścią noclegową, sklepu oraz budynku magazynowego, którą zrealizowano bez wcześniejszego przeprowadzenia analizy przewidywanych zysków i strat; w konsekwencji działalność prowadzona w tych obiektach przyniosła w 2012 r. stratę w wysokości 173,1 tys. zł;
  - poniesiono stratę w wysokości 50,0 tys. zł (kwota szacowana) na skutek zawarcia niekorzystnej umowy, której podpisanie nie było poprzedzone analizą zysków i strat, na wykonanie przez BIELIK obiektu handlowego w Mińsku Mazowieckim.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na sytuację, w której Instytucja – CARPATIA poniosła koszty w wysokości 6,8 tys. zł z tytułu dozoru wykonywanego na podstawie umów zleceń. Zleceniobiorcy wykazali, iż wykonywali pracę przez 333 oraz 355 godzin (przez 14–15 dni) bez przerw, które niezbędne są do normalnego funkcjonowania organizmu człowieka (np. przerw na sen). Stan taki zaakceptowany został przez Instytucję, aczkolwiek wiarygodność oświadczeń zleceniobiorców budzi uzasadnione wątpliwości.

#### Sprawozdawczość

Skontrolowano prawidłowość sporządzania sprawozdań Rb-40 za IV kwartał 2011 r. i 2012 r. oraz II kwartał 2013 r. W czterech z 11 kontrolowanych jednostek sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z planem finansowym, z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz w zakresie lat 2011–2012 z odpowiednimi danymi wynikającymi z rachunku zysków i strat. W pozostałych 7 jednostkach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wykazano dane niezgodnie z ewidencją, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (BALTICA, CARPATIA, PIAST, CZdS, COKP);
- sporządzono nierzetelnie za lata 2011–2012 sprawozdania Rb-40, w których wykazano dane niewynikające z ewidencji księgowej, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (BIELIK);
- wykazywano nieprawidłowe wartości w określonych pozycjach sprawozdania ze względu na występujące błędne księgowania (POMERANIA);

- sprawozdania Rb-40 sporządzano na podstawie nietrwałych zapisów, tj. danych ujętych w buforze<sup>43</sup> (BALTICA – sprawozdanie za IV kwartał 2011 r., za I i IV kwartał 2012 r. oraz za I i II kwartał 2013 r.; stanowiło to naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości);
- sprawozdania Rb-40 sporządzano na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. odrębnie przez oddziały wchodzące w skład IGB niesporządzające samodzielnie bilansu, pomimo tego, że ustawa o rachunkowości nie daje możliwości takiego prowadzenia ksiąg (BALTICA).

### 3.1.3.2. Zamówienia publiczne

Skontrolowano pod względem prawidłowości stosowania przepisów o zamówieniach publicznych 35 postępowań (o wartości jednostkowej przekraczającej 14 tys. euro) o łącznej wartości 527.063,2 tys. zł oraz 65 zleceń (o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 14 tys. euro) o łącznej wartości 1.814,8 tys. zł. W siedmiu z 11 kontrolowanych jednostek stwierdzono, że postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie prawo zamówień publicznych. W czterech jednostkach stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one trzech (8,6%) zamówień na łączną wartość 31.610,1 tys. zł (6,0%) oraz 65 (100,0%) zleceń o wartości 1.814,8 tys. zł (100,0%).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezgodnym z postanowieniami upzp opisaniem w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ) przedmiotu zamówienia na dostawę papierosów i tytoniu poprzez podanie wprost nazwy zamawianych papierosów, nieumieszczeniu na zawiadomieniach o wyborze podmiotu – pełnego faktycznego uzasadnienia odrzucenia ofert, niezawiadomianiu wykonawców o wykluczeniu jednego z wykonawców, niezamieszczaniu wymaganych danych liczbowych dotyczących całkowitej końcowej wartości zamówień w poszczególnych zadaniach w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, nieudokumentowaniu sposobu ustalenia wartości zamówienia (PIAST);
- zawarciu z wybranym wykonawcą umowy na świadczenie usług serwisu oprogramowania wraz z usługą wsparcia technologicznego SI CEPiK o treści różniącej się od treści istotnych postanowień umowy jaką przekazano wykonawcom wraz z SWZ przed złożeniem przez nich ofert ostatecznych (zawarta umowa z wybranym wykonawcą zawierała korzystniejsze warunki dotyczące między innymi: sposobu naliczania kar umownych, wydłużenia czasu wypowiedzenia umowy, wprowadzenia zapisu uprawniającego do rozwiązania umowy dopiero po sześciu miesiącach od daty jej zawarcia, wprowadzenia zapisu o konieczności uzyskania zgody wykonawcy na wprowadzenie zmian w systemie, wydłużenia okresu, w którym wykonawca miał usunąć zastrzeżenia COI wobec wykonywanej usługi, wprowadzenia dodatkowej możliwości wynagrodzenia wykonawcy, ograniczenia zabezpieczeń COI, wprowadzenia zapisu dotyczącego kontynuacji modelu organizacji i serwisu SI CEPiK, czego konsekwencją było zawarcie z tym samym wykonawcą kolejnej umowy), dopuszczeniu przez komisję przetargową do dalszej oceny oferty ostatecznej wykonawcy, który nie złożył wymaganego przez COI wadium, niedołożeniu należytej staranności przy dokumentowaniu postępowania – niekompletna dokumentacja (COI);
- dzieleniu zamówień na części, w wyniku czego nie zastosowano przepisów upzp, prowadzeniu postępowań w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji poprzez skierowanie

<sup>43</sup> Możliwy do modyfikacji zapis księgowy wprowadzony do informatycznego systemu finansowo-księgowego.

zapytań ofertowych głównie do powiązanych ze sobą personalnie podmiotów i dokonanie rozeznania cen i usług bazując na kontaktach z firmami, które zapytano o cenę oraz sugestiiach ze strony organu założycielskiego w zakresie wyboru potencjalnych wykonawców, prowadzeniu postępowań bez rzetelnego rozeznania cenowego, bez zweryfikowania wiarygodności potencjalnych oferentów, skutkiem czego do konkursu ofert na wykonanie oprogramowania do zarządzania umowami dopuszczono m.in. firmę sprzedającą kompresory ciśnieniowe oraz zajmującą się obróbką metali i nakładaniem na nie powłok; NIK zwróciła również uwagę na to, że kierowanie zapytań cenowych, przy szacowaniu zamówienia, do podmiotów zainteresowanych uczestnictwem w projektowanym postępowaniu przetargowym i ustalanie wartości szacunkowej zamówienia o dane przedstawione przez te podmioty może prowadzić do ich uprzywilejowania; ponadto NIK zwrócił również uwagę, iż w celu szacowania wartości zamówienia instytucja powinna kierować zapytania do podmiotów, które profesjonalnie zajmują się daną dziedziną i zapewniają rzetelną ocenę oferty (CZdS);

- niedołożeniu należytej staranności przy ustalaniu przewidywanej liczby usług i dostaw tego samego rodzaju, a tym samym szacowaniu wartości zamówienia, w wyniku czego w trakcie roku budżetowego dokonywano wielokrotnie zakupów oraz zlecono wykonanie usług tego samego rodzaju o łącznej wartości przekraczającej kwotę 14 tys. euro, tj. kwotę uprawniającą do zwolnienia ze stosowania przepisów upzp (COKP).

### 3.1.4. Pełnienie funkcji organu założycielskiego

#### 3.1.4.1. Sąd Apelacyjny w Krakowie

Z uwagi na wyniki kontroli przeprowadzonej w Centrum Zakupów dla Sądownictwa wskazujące na nieefektywne funkcjonowanie instytucji w niektórych obszarach jej działalności przeprowadzono kontrolę w jej organie założycielskim, tj. Sądzie Apelacyjnym w Krakowie. Zakres kontroli objął celowość utworzenia instytucji gospodarki budżetowej, w tym sprawdzenie, czy przeprowadzono analizy ekonomiczne wskazujące na zdolność samofinansowania.

NIK uznała za celowe utworzenie CZdS jako instytucji, której podstawowym celem działalności jest wsparcie Sądu w realizacji zadań z zakresu centralizacji zakupów dla sądownictwa oraz zarządzanie ośrodkami wczasowymi w Muszynie i Zakopanem.

Uwagi NIK do sprawowanego nad CZdS nadzoru dotyczyły zaakceptowania sprawozdania finansowego i sprawozdania budżetowego RB-40 za ten sam okres (2012 r.), pomimo iż zaprezentowany w nich wynik finansowy różnił się o 400 tys. zł.

#### 3.1.4.2. Minister Sportu i Turystyki

W wyniku kontroli P/13/060 „Działalność Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich” NIK oceniła nadzór Ministra Sportu i Turystyki jako niewystarczający. Uzasadniają to zarówno nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli działalności Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich, jak i działania Ministra w zakresie nadzoru nad działalnością Centralnego Ośrodka Sportu.

Minister nie dokonał analizy przydatności wszystkich nieruchomości do prowadzenia przez COS działalności statutowej, przyjmował nierzetelne sprawozdania z działalności podstawowej i dodatkowej COS, a także nie przeprowadzał kontroli realizacji przez COS zadań publicznych dofinansowanych z budżetu państwa.

Konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością COS potwierdziły również nieprawidłowości i uwagi sformułowane w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli działalności COS i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich. Dotyczyły one między innymi:

- niskiej efektywności gospodarki finansowej COS, o czym świadczyło wykazywanie przez COS w całym kontrolowanym okresie ujemnych wskaźników rentowności,
- przypadków nieefektywnego gospodarowania przez COS powierzonym mieniem,
- nieprzeprowadzenia analiz w celu dostosowania oferty COS do wymagań rynku.

Ocenę kontrolowanej działalności uzasadniały czynniki, które miały niekorzystny wpływ na efektywność gospodarki finansowej COS. Czynniki te stanowiły m.in. konsekwencję wybranej przez Ministra formy organizacyjno-prawnej, która w ocenie NIK nie jest optymalną do realizacji zadań statutowych COS. Dokonany przez Ministra wybór formy organizacyjno-prawnej i zmiana przepisów skutkowały m.in.:

- uwzględnieniem w wyniku finansowym odpisów amortyzacyjnych od nieodpłatnie przekazanego COS mienia, które z uwagi na jego znaczną wartość stanowiły około 18% kosztów COS i decydowały o ujemnym wyniku finansowym netto,
- wzrostem podatku od nieruchomości (w związku z uznaniem, że wszystkie nieruchomości COS są związane z prowadzoną działalnością gospodarczą),
- brakiem możliwości korzystania ze zwolnienia z podatku VAT świadczonych przez COS usług w zakresie szkolenia sportowego (potwierdzonym w interpretacji indywidualnej sporządzonej przez Izbę Skarbową w Warszawie na wniosek COS).

Minister Sportu i Turystyki, we wniosku o wyrażenie zgody na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centralny Ośrodek Sportu zaznaczył, że dostrzega potrzebę dokonania zmian w zakresie działania COS po jego przekształceniu. Pomimo upływu ponad dwóch lat nie zostały podjęte decyzje dotyczące planowanej restrukturyzacji części Ośrodków. Równocześnie Minister przyjmował plany inwestycyjne COS.

W ocenie NIK realizacja inwestycji w Ośrodkach powinna być ściśle powiązana z planem ich restrukturyzacji oraz oceną przydatności składników majątkowych Ośrodków do organizacji szkolenia sportowego.

#### 3.1.4.3. Komendant Główny Policji

Na zlecenie NIK przeprowadzona została przez Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych kontrola „Nadzór Komendanta Głównego Policji nad działalnością Centrum Usług Logistycznych”. Wyniki kontroli wskazały, że Komendant Główny Policji, pełniący funkcję organu założycielskiego, sprawował nadzór nad procesem organizacji Centrum Usług Logistycznych w sposób niewystarczający, często w oparciu o nierzetelne analizy, co skutkowało brakiem możliwości zidentyfikowania szans i zagrożeń dla nowo powstałej instytucji. Negatywnie oceniono nadzór Komendanta Głównego Policji związany z egzekwowaniem przez niego wydawanych poleceń w odniesieniu do przedłożenia strategii oraz informacji na temat działalności CUL. Działania Komendanta Głównego Policji zmierzające do wyegzekwowania od Dyrektora CUL programów o charakterze naprawczym były prowadzone w sposób opieszły, co doprowadziło do stanu, w którym z miesiąca na miesiąc dynamicznie powiększała się strata finansowa CUL. Ponadto, według stanu na dzień 31.03.2013 r. stan zobowiązań CUL wyniósł 14,2 mln zł, co w relacji do wartości bilansowej

aktywów potwierdza trudną sytuację CUL. Podkreślono, że w przypadku ewentualnej likwidacji CUL, zgodnie z art. 25 ust.2 ufp, zobowiązania likwidowanej IGB przejąłby organ wykonujący funkcję organu założycielskiego, którym jest Komendant Główny Policji. Negatywnie oceniono również nadzór w zakresie zawarcia porozumienia określającego zasady, tryb i formę zlecenia usług świadczonych na rzecz Policji oraz sposób ich rozliczania. W wyniku kontroli stwierdzono, że nadzór sprawowany przez Komendanta Głównego Policji nie był skuteczny, a opieszale działania przyczyniły się w sposób pośredni do niskiej efektywności CUL i osiągniętych przez niego wyników.

### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone od 21 sierpnia do 31 grudnia 2013 r. W kontroli uczestniczyły trzy departamenty NIK – Budżetu i Finansów; Obrony Narodowej, Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz sześć delegatur – w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu. Przy czym Departament Budżetu i Finansów przeprowadził kontrole w trzech jednostkach (COKP, CUW oraz COI), Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz pięć delegatur przeprowadziły kontrolę w instytucjach realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych, Departament Obrony Narodowej w Zakładzie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a Delegatura w Krakowie w Centrum Zakupów dla Sądownictwa oraz instytucji pełniącej funkcję jej organu założycielskiego, tj. Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

Efektywność działalności instytucji gospodarki budżetowej oceniona została na podstawie porównania wybranych wielkości uzyskiwanych przez gospodarstwa pomocnicze za lata 2008–2010, w wyniku przekształcenia których powstały, z analogicznymi wielkościami uzyskanymi przez IGB za lata 2011–2012. Wykorzystano także wyniki przeprowadzonej analizy majątkowo-finansowej oraz analizy struktury przychodów i kosztów. Przed przystąpieniem do analizy sprawozdań finansowych sprawdzono prawidłowość ujmowania w księgach rachunkowych wybranych operacji gospodarczych.

Gospodarowanie powierzonym majątkiem ocenione zostało na podstawie prawidłowości procedur zastosowanych przy jego przyjęciu, obowiązujących zasad zbywania, jak również jego wykorzystania.

Ponadto na podstawie badania 10% kosztów zużycia materiałów, wynagrodzeń bezosobowych, usług obcych oraz pozostałych kosztów rodzajowych, oceniono legalność, gospodarność i celowość ponoszonych kosztów/wydatków.

Do oceny działalności instytucji związanej ze wskazaniem jej jako centralnego zamawiającego wykorzystano wyniki badania prawidłowości udzielania ośmiu zamówień publicznych (CZdS-3, CUW-5) oraz wyniki 106 ankiet wysłanych do jednostek, dla których kontrolowane instytucje zostały wskazane jako centralny zamawiający.

Specyfika kontroli wymagała także, aby kontrolerzy zebrali wybrane informacje i dane w formie odpowiedzi na pytania zamieszczone w trzech kwestionariuszach i trzech tabelach. Informacje te zostały także potwierdzone innymi dowodami lub zweryfikowane.

Przyjęto, że nieprawidłowość ma charakter zasadniczy, jeżeli stanowi naruszenie obowiązujących przepisów prawa, regulacji wewnętrznych oraz jest przejawem niecelowości i niegospodarności działania jednostki. Do takich należało także zaliczyć każdą nieprawidłowość, która ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie IGB oraz wartość kontrolowanej operacji, tj. powoduje niecelowe/niegospodarne wydatkowanie środków, zwiększenie kwoty wydatkowanej lub zmniejszenie osiąganego przychodu.

### 4.2 Przebieg kontroli

W 7 z 12 przeprowadzonych kontroli, do przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych ocen, uwag i wniosków nie zgłoszono zastrzeżeń.

Do pozostałych pięciu kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia, tj.:

- w Centralnym Ośrodku Informatyki zgłoszono trzy zastrzeżenia, z czego uwzględniono w całości jedno poprzez wykreślenie wniosku dotyczącego podjęcia działań zapewniających prawidłowe funkcjonowanie procedur kontroli zarządczej w zakresie udzielania zamówień, w części jedno; w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono,
- w Centrum Usług Wspólnych zgłoszono pięć zastrzeżeń, z czego wszystkie oddalono,
- w Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA zgłoszono dwa zastrzeżenia, z czego jedno uwzględniono poprzez wykreślenie we wniosku o wprowadzenie mechanizmów kontrolnych punktu „d” dotyczącego prawidłowego planowania wielkości wynagrodzeń osobowych oraz wykreślenie stwierdzenia, że przekroczenie wielkości planowanych wynagrodzeń osobowych na 2011 r. w stosunku do łącznych planowanych wynagrodzeń osobowych na 2010 r. czterech gospodarstw pomocniczych było niezgodne z art. 44 ust.2 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej na 2011 r.,
- w Centrum Zakupów dla Sądownictwa zgłoszono siedem zastrzeżeń, z czego uwzględniono dwa zastrzeżenia: dotyczące wykreślenia części opisu stanu faktycznego w zakresie zawierania umów o dzieło z członkami rodzin pracowników Sądu Apelacyjnego w Krakowie i uwagi, że występuje konflikt interesów poprzez zatrudnienie przez CZdS pracowników Sądu i członków ich rodzin oraz dotyczące wykreślenia nieprawidłowości polegającej na udzieleniu zamówień publicznych z naruszeniem art. 32 upzp.; w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalono,
- w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie zgłoszono dwa zastrzeżenia, z czego jedno uwzględniono w całości a drugie częściowo, a dotyczyły one opisu nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w CZdS oraz uwagi dotyczącej ustaleń kontroli w CZdS.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej sformułowano łącznie 45 wniosków, które dotyczyły:

- prawidłowego ewidencjonowania dotacji – środków otrzymanych na zakup środków trwałych,
- ujęcia we właściwej ewidencji nieruchomości,
- podjęcia działań w celu uregulowania tytułu prawnego do użytkowanych nieruchomości,
- dokonania korekty zapisów w księgach rachunkowych,
- kontynuowania działań zapewniających rentowność,
- uzupełnienia lub aktualizacji polityki rachunkowości,
- informowania Ministra Finansów o wprowadzonych zmianach w planie finansowym instytucji,
- rzetelnego sporządzania sprawozdań budżetowych na podstawie trwałych zapisów,
- podjęcia działań mających na celu zwiększenie poziomu zatrudnienia osadzonych,
- wdrożenia procedury sprzedaży zbędnych składników majątkowych,
- wprowadzenia mechanizmów kontrolnych, czy też zwiększenia nadzoru w zakresie kalkulacji cen, terminowego regulowania zobowiązań, ustalania należności pieniężnych w postaci odsetek, ponoszenia kosztów do wysokości posiadanych środków, wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych,
- zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej,

- rzetelnego sporządzania planu finansowego, w szczególności w zakresie wielkości przychodów i przewidywanego wyniku finansowego,
- uzasadniania zmian w planie finansowym w zakresie kosztów,
- wprowadzenia do ewidencji bilansowej majątku trwałego otrzymanego od organu założycielskiego jako wyposażenia instytucji gospodarki budżetowej,
- opracowania i wdrożenia zasad kalkulacji kosztów usług świadczonych na rzecz organu założycielskiego i innych jednostek,
- rzetelnego kalkulowania cen na rzecz jednostek sektora finansów publicznych,
- przeprowadzenia analizy prawnej zawartych umów zleceń pod kątem przejawiania przez nie znamion umowy o pracę,
- zawierania umów, w których określone byłyby terminy zakończenia prac oraz harmonogramy ich realizacji.

W wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie Najwyższa Izba Kontroli sformułowała dwa wnioski w zakresie przeprowadzania rzetelnej analizy przedkładanych przez CZdS sprawozdań budżetowych i finansowych oraz zwiększenia nadzoru nad działalnością CZdS.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali, że podjęli działania na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, między innymi przez:

- podjęcie działań w celu uregulowania tytułu prawnego do użytkowania nieruchomości,
- wprowadzenie użytkowanych nieruchomości do właściwej ewidencji bądź zainicjowanie działań w tym zakresie,
- zainicjowanie prac mających na celu wprowadzenie wewnętrznego aktu prawnego regulującego kwestię zbycia środków trwałych,
- zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych, w celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej, do przeprowadzenia szkoleń instruktazowych i doskonalących pracowników w zakresie postępowania i wykonywania zadań zgodnie z zasadami i standardami wynikającymi z przepisów wewnętrznych instytucji i przepisów prawa powszechnie obowiązujących,
- wdrożeniem Kontroli Zarządczej z zastrzeżeniem corocznego audytu wewnętrznego umożliwiającego ocenę jakości oraz prawidłowości realizowanych zadań przez nadzorowaną IGB,
- kontynuację działań mających na celu zapewnienie rentowności instytucji, w tym realizację programu naprawczego,
- zobowiązanie odpowiedzialnych służb do kalkulowania cen i usług będących przedmiotem świadczeń na rzecz jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości,
- zobowiązanie Zastępcy Dyrektora do stałego nadzoru i zintensyfikowania kontroli wewnętrznej pracowników biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych
- zobowiązanie głównej księgowej do bieżącej kontroli poziomu wykonania planu finansowego, a w razie potrzeby do przygotowania i wystąpienia do organu założycielskiego z wnioskiem o korektę planu,
- pozyskanie nowych zleceń umożliwiających wzrost zatrudnienia skazanych,
- zapewnienie prawidłowych księgowości środków otrzymanych na zakup środków trwałych,



- wprowadzenie zalecanych korekt zapisów księgowych,
- aktualizacje polityki rachunkowości,
- dokonanie zmian organizacyjnych dotyczących obiegu i terminów przekazywania dokumentów w celu zapewnienia należytej staranności i zgodności z zapisami ksiąg rachunkowych sprawozdania Rb-40,
- wprowadzenie planu kontroli obejmującego analizę prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych.

W pozostałym zakresie zadeklarowali podjęcie działań w przyszłości, które będą zmierzały do wyeliminowania ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości.

Kontrolowane instytucje z 45 zrealizowały 19 wniosków, 14 wniosków jest w trakcie realizacji, a 12 pozostaje do zrealizowania.

## 5.1. Analiza prawna dotycząca kontrolowanej działalności

### Zasady tworzenia instytucji gospodarki budżetowej

Zgodnie z art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>44</sup> zwanej dalej „ufp” IGB może być tworzona przez:

- ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek,
- organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp<sup>45</sup>, jako organu wykonującego funkcję organu założycielskiego. Organ lub kierownik jednostki o utworzeniu IGB informuje Prezesa Rady Ministrów.

IGB stosownie do treści art. 36 pkt 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>46</sup> podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (KRS). IGB uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do KRS (art. 23 ust. 5 ufp).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>47</sup> przewiduje także, co wynika z art. 116 tej ustawy, możliwość utworzenia IGB poprzez przekształcenie istniejącego gospodarstwa pomocniczego państwowej jednostki budżetowej. Zasady przekształcania gospodarstw pomocniczych w IGB zostały określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej<sup>48</sup>. Zgodnie z przepisami rpgpwigb zarządzenie o utworzeniu IGB przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego wydaje:

- minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 1 ufp;
- organ lub kierownik jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp.

Przekształcenie gospodarstwa pomocniczego w IGB następuje z chwilą wpisania IGB do KRS (§ 3 rpgpwigb).

Zgodnie z § 4 ust. 1 rpgpwigb IGB przejmuje przysługujące gospodarstwu pomocniczemu przed jego przekształceniem należności, uprawnienia, obowiązki, środki pieniężne oraz rzeczowe składniki majątkowe inne niż nieruchomości. Minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo organ lub kierownik jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp może określić należności, uprawnienia, obowiązki, środki pieniężne oraz rzeczowe składniki majątkowe inne niż nieruchomości, niepodlegające przejęciu przez IGB. W takim przypadku składniki te przejmuje jednostka budżetowa, przy której funkcjonowało gospodarstwo pomocnicze (§ 4 ust. 2 i 3 rpgpwigb).

<sup>44</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

<sup>45</sup> Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądy powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1203 ze zm.

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 181, poz. 1217.

### Zasady organizacyjne IGB

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ufp IGB działa na podstawie statutu nadanego przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. Obligatoryjną treść statutu określa art. 26 ust. 2 ufp. Przepisy ufp nie przewidują zatwierdzania statutu ani jego zgłaszania żadnym organom. Natomiast tryb i zasady dokonywania zmian w statucie IGB powinny być określone w samym statucie.

Statut IGB jest jednym z dokumentów stanowiących podstawę wpisu IGB do KRS i jest załączany do wniosku o wpis IGB do KRS. Wszelkie zmiany statutu muszą być zgłaszane do KRS na zasadach określonych w art. 22 i 47 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Organizację wewnętrzną IGB określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora IGB (art. 26 ust. 3 ufp). Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 ufp dyrektora IGB powołuje i odwołuje organ wykonujący funkcję organu założycielskiego. Dyrektor IGB jest kierownikiem jednostki, który odpowiada za całość gospodarki finansowej IGB (art. 53 ust. 1 ufp) oraz za zapewnienie funkcjonowania w IGB adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp).

### Zasady gospodarki finansowej IGB

IGB została zdefiniowana w art. 23 ust. 1 ufp. Zgodnie z tym przepisem IGB jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która:

- odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania;
- pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów.

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 ufp IGB może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Z treści art. 132 ust. 2 pkt 2 ufp wynika również, że z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji IGB. Ponadto nowo tworzonej IGB może być przyznana jednorazowa dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe (art. 24 ust. 4 ufp). Dotacje z budżetu państwa muszą być odrębnie ujęte w planie finansowym IGB (art. 24 ust. 2 pkt 2 ufp) oraz zaprezentowane w załączniku do ustawy budżetowej (art. 123 ust. 3 ufp).

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 2 ufp podstawą gospodarki finansowej IGB jest roczny plan finansowy. Plany finansowe IGB stanowią załączniki do ustawy budżetowej (art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. b ufp). Przygotowanie projektu rocznego planu finansowego, stosownie do treści art. 27 ust. 2 pkt 4 ufp, należy do zadań dyrektora IGB. Projekt tego planu przekazywany jest organowi wykonującemu funkcje organu założycielskiego, w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej (art. 27 ust. 3 ufp).

W planie finansowym IGB, zgodnie z art. 24 ust. 5 ufp, mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego po uzyskaniu zgody organu wykonującego funkcje organu założycielskiego, z tym że nie mogą one spowodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa i pogorszenia planowanego wyniku finansowego. O dokonanych zmianach w planie finansowym IGB winien być niezwłocznie powiadomiony Minister Finansów.

Poza sporządzaniem rocznych planów finansowych IGB są zobowiązane do sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata (art. 32 ufp).

Koszty IGB mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu (art. 24 ust. 3 ufp). Ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia „środki z poprzedniego okresu”. Zdaniem NIK środki te należy rozumieć jako zysk wypracowany w poprzednich latach przez IGB pozostawiony do dyspozycji

instytucji. Stanowisko to zostało potwierdzone pismem Ministerstwa Finansów z dnia 27 listopada 2013 r.<sup>49</sup> IGB różnie jednak rozumiały to pojęcie, przykładowo jako stan środków pieniężnych na dzień 1 stycznia roku obrotowego oraz należności pomniejszonych o zobowiązania, jako stan środków obrotowych na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, czy też jako środki obrotowe netto tj. środki obrotowe minus zobowiązania. Niektóre IGB w ogóle nie miały wypracowanego stanowiska, co do rozumienia pojęcia środków z poprzedniego okresu, definiując je np. jako środki, z których IGB pokrywa swoje koszty. Brak ustawowej definicji tego pojęcia powodował, że instytucje ponoszące w kolejnych latach 2011–2012 straty, a więc faktycznie nieposiadające środków z lat ubiegłych rozumianych jako zyski pozostawione do dyspozycji instytucji, naruszały postanowienia art. 24 ust. 3 ufp nie mając w tym zakresie pełnej świadomości.

Ustawa o finansach publicznych nie precyzuje ponadto źródła pokrycia strat IGB. Statuty nadane instytucjom też nie wskazują tego źródła. Brak regulacji prawnych w tym zakresie, przy jednoczesnym braku definicji środków z poprzedniego okresu mógł być czynnikiem negatywnie wpływającym na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej IGB.

W odniesieniu do zysków realizowanych przez IGB ufp zawiera określone regulacje, wskazując m. in., że we wniosku o utworzenie IGB określa się przeznaczenie zysku (art. 23 ust. 4 pkt 4 ufp). Ponadto art. 28 ust. 7 pkt 1 ufp stanowi, iż fundusz IGB zwiększa się o zysk pozostający w dyspozycji IGB. Brak jest jednak w ufp postanowień dotyczących zasad podziału zysku i jego przeznaczenia.

Stosownie do treści art. 28 ust. 3 ufp w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów, IGB obowiązana jest uzyskać zgodę organu wykonującego funkcję organu założycielskiego. Powyższy przepis ma charakter kontrolny i wynika ze swoistej roli organu założycielskiego jako organu sprawującego nadzór nad utworzoną IGB.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ufp IGB samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania.

Na mienie IGB mogą składać się (art. 28 ust. 2 ufp):

- przeniesione na własność nieruchomości;
- mienie stanowiące wyposażenie przekazane przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego w formie użyczenia;
- mienie nabyte z własnych środków.

Państwowa osoba prawna, jaką jest IGB, z dniem jej utworzenia może być wyposażona przez organ założycielski w nieruchomości niezbędne do jej działalności. Zgodnie z treścią art. 51 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>50</sup> na wyposażenie IGB przeznaczają się nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a przeniesienie własności nieruchomości następuje nieodpłatnie.

IGB może nabywać mienie z własnych środków (art. 28 ust. 2 pkt 3 ufp). Uwzględnić należy tu jednak ograniczenie zawarte w art. 28 ust. 3 ufp, zgodnie z którym IGB może zaciągać zobowiązania przewyższające 30% rocznych przychodów po uzyskaniu zgody organu założycielskiego.

<sup>49</sup> Pismo Departamentu Reformy Finansów Publicznych znak: RF1/033-151/859/JJV/FIA/2013/RD-124049.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

IGB może zbywać środki trwałe. Zbycie (najem, dzierżawa, użyczenie) aktywów może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego, z uwzględnieniem przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 28 ust. 4 ufp).

Wartość majątku IGB odzwierciedla fundusz IGB (art. 28 ust. 5 ufp). Fundusz IGB jest więc kategorią bilansową, odzwierciedlającą wartość majątku tej instytucji. Tezę tę potwierdza brak określenia na jakie cele można przeznaczyć środki funduszu. Fundusz IGB, zgodnie z art. 28 ust. 6 ufp, zwiększa się lub zmniejsza o kwotę zmian wartości majątku będących skutkiem:

- aktualizacji wyceny środków trwałych na podstawie odrębnych przepisów;
- nieodpłatnego przekazania lub otrzymania środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych;
- łączenia i podziału IGB na podstawie bilansów zamknięcia dzielonych lub łączonych jednostek.

Ponadto, zgodnie z art. 28 ust. 7 ufp, fundusz IGB zwiększa się o:

- zysk pozostający w dyspozycji IGB;
- środki z innych źródeł.

Zgodnie z przepisami ustawy dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>51</sup> wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych, o ile inne ustawy nie stanowią inaczej, odnosi się na rozliczenia międzyokresowe, które następnie stopniowo zwiększają pozostałe przychody operacyjne równoległe do odpisów amortyzacyjnych. Efektem takiego rozwiązania jest niwelowanie wpływu na wynik finansowy kosztów amortyzacji od nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych. Ustawa o finansach publicznych, w zakresie IGB, zawiera jednak inne postanowienia. Zgodnie z ufp wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych zwiększa fundusz instytucji gospodarki budżetowej. To powoduje, że amortyzacja w tym przypadku nie jest niwelowana przychodami, a tym samym wynik finansowy IGB jest niższy od wyniku, który wykazałaby ta instytucja, gdyby działała na ogólnych zasadach wynikających z uor.

### **Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych i obowiązki sprawozdawcze**

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp. IGB, które są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych, zobowiązane są zatem – stosownie do przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1 uor – do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z zasadami określonymi w uor, z uwzględnieniem specyfiki działalności tych jednostek wynikających z ufp. W związku z tym, że IGB prowadzą księgi rachunkowe w oparciu o uor i nie stosuje się do nich przepisów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, to instytucje te sporządzają sprawozdania finansowe składające się z:

- bilansu,
- rachunku zysków i strat,
- informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje i objaśnienia.

Wszystkie wyżej wymienione elementy sprawozdania finansowego IGB sporządzają, co najmniej ze szczegółowością określoną w załączniku nr 1 do uor. IGB, w przeciwieństwie do jednostek objętych rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, mogą sporządzać rachunek zysków i strat w wersji porównawczej lub kalkulacyjnej, w zależności od tego, jakie przyjmą zasady (politykę) rachunkowości.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

Art. 27 ust. 2 pkt 5 ufp nakłada na dyrektora IGB obowiązek przygotowania sprawozdania IGB, w tym bilansu, rachunku zysków i strat. Ustawa o finansach publicznych w tym zakresie jest nieprecyzyjna. Odnosi się bowiem do sprawozdania nie wskazując na to, czy jest mowa o sprawozdaniu z działalności, czy też sprawozdaniu finansowym. Natomiast wymienione w ustawie, jako elementy sprawozdania, bilans i rachunek zysków i strat są elementami sprawozdania finansowego, ale również mogą być elementami sprawozdania z działalności. Pomimo braku jednoznacznych zapisów w ufp o sporządzaniu sprawozdań z działalności nieliczne IGB sporządzały takie sprawozdania, przy czym w jednej IGB obowiązek sporządzania tego typu sprawozdań wynikał z treści nadanego jej statutu. Z uwagi na brak uregulowań prawnych zakres tych sprawozdań był niejednolity przez co sprawozdania te były nieporównywalne.

IGB zobowiązane są także do sporządzania sprawozdania budżetowego Rb - 40. Do sprawozdań budżetowych sporządzanych za okresy sprawozdawcze do 2013 r. obowiązek ten wynikał z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>52</sup>. Natomiast na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>53</sup> IGB zobowiązane są do sporządzania sprawozdań o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

### **Charakterystyka porównawcza aspektów prawno-ekonomicznych zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych i instytucji gospodarki budżetowej**

Utworzone instytucje gospodarki budżetowej działają w zmienionych warunkach prawno-ekonomicznych w stosunku do warunków jakie obowiązywały gospodarstwa pomocnicze. Różnice w szczególności dotyczą niżej wskazanych aspektów:

- zamówienia publiczne, w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>54</sup>;

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie miały zastosowania w przypadku udzielania zamówień gospodarstwom pomocniczym przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa bądź jednostki organizacyjne danej jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do treści art. 2 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, przez zamówienia publiczne należy rozumieć – umowy. Natomiast w ww. przypadku<sup>55</sup>, zgodnie z interpretacją Urzędu Zamówień Publicznych, występował wyłącznie jeden podmiot prawa, a mianowicie Skarb Państwa bądź dana jednostka samorządu terytorialnego.

W przypadku zaś IGB przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień udzielanych IGB przez organ założycielski tej instytucji, jeżeli spełnione są łącznie warunki określone w art. 4 pkt 13 tej ustawy (m. in. zasadnicza część działalności IGB dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz organu założycielskiego tej IGB). Ponadto od 24 września 2013 r. ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się również

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103 – rozporządzenie uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r. Obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119).

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>55</sup> W przypadku udzielania zamówienia przez jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego) innej jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa (jednostce organizacyjnej tej samej jednostki samorządu terytorialnego).

do zamówień udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości lub jednostki organizacyjne Służby Więziennej przywieziennym zakładom pracy prowadzonym jako IGB, jeżeli spełnione są łącznie warunki określone w art. 4 pkt 14 tej ustawy (m. in. zamówienia udzielane są w celu zatrudnienia osób pozbawionych wolności). Spowodowało to – w przypadku IGB-MS wykonujących zadania polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych – trudności w pozyskiwaniu zleceń w warunkach wolnorynkowych z uwagi na brak konkurencyjności tych instytucji w stosunku do podmiotów komercyjnych, w związku z koniecznością ponoszenia przez te instytucje dodatkowych kosztów wynikających z zatrudniania więźniów.

- podatek od towarów i usług;

Gospodarstwa pomocnicze zwolnione były z podatku od towarów i usług w przypadku świadczeń pomiędzy gospodarstwami pomocniczymi jednostek budżetowych, jednostkami budżetowymi i zakładami budżetowymi<sup>56</sup>.

IGB świadczące usługi wyłącznie na rzecz organu założycielskiego, zgodnie z treścią § 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług<sup>57</sup>, zwolnione były z tego podatku do dnia 31 grudnia 2011 r. Obecnie zwolnień takich brak. Zmiana przepisów spowodowała, że w przypadku świadczeń wykonywanych przez IGB – MS na rzecz jednostek budżetowych nie będących podatnikiem podatku od towarów i usług cena tych świadczeń jest droższa, w stosunku do ceny jaką mogło skalkulować gospodarstwo pomocnicze, o kwotę podatku od towarów i usług. Z drugiej strony przyjęta regulacja prawna zrównuje zasady kalkulacji cen przez IGB i podmioty komercyjne, co sprzyja zasadom konkurencyjności.

- podatek dochodowy od osób prawnych;

Gospodarstwa pomocnicze – jednostki organizacyjne Służby Więziennej – zwolnione były z podatku dochodowego, jeżeli środki z tego zwolnienia przekazane były na cele wskazane w ustawie, tj. zwiększenie środków obrotowych gospodarstw pomocniczych lub finansowanie inwestycji jednostki budżetowej w zakresie inwestycji dla gospodarstwa pomocniczego tej jednostki<sup>58</sup>. Obecnie IGB nie korzystają z takich zwolnień. Zmiana przepisów w tym zakresie powoduje, że w przypadku IGB-MS osiągającej zyski ponosić ona będzie dodatkowe obciążenia podatkowe w stosunku do tych jakie ponosiły gospodarstwa pomocnicze.

- wynagrodzenia osób pozbawionych wolności;

Od 8 marca 2011 r. - w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>59</sup> - nastąpił wzrost wynagrodzeń osób pozbawionych wolności do poziomu minimalnego wynagrodzenia, podczas gdy dotychczas gospodarstwa pomocnicze wypłacały wynagrodzenia w wysokości 50% tego wynagrodzenia. To spowodowało, że w IGB-MS nastąpił wzrost kosztów wynagrodzeń skazanych w stosunku do wynagrodzeń, jakie wypłacały gospodarstwa pomocnicze.

- pokrycie amortyzacji;

<sup>56</sup> M. in.: § 12 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2009 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 224, poz. 1799 ze zm.) – które przestało być aktualne z dniem 1 stycznia 2011 r.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 247 ze zm. – rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

<sup>58</sup> Art. 6 ust. 2 updop – w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r.

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09, stwierdzający niezgodność przepisu art. 123 § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.) z Konstytucją RP.

Z dniem 1 stycznia 2011 r. zlikwidowano tzw. pokrycie amortyzacji, które wynikało z przepisów dotyczących szczególnych zasad rachunkowości<sup>60</sup>. W wyniku zastosowania tzw. pokrycia amortyzacji jej kwota nie miała wpływu na wynik finansowy gospodarstwa pomocniczego. Po zmianie przepisów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości<sup>61</sup> od 1 stycznia 2011 r. wszystkie jednostki zobowiązane do stosowania ww. rozporządzenia nie dokonują pokrycia amortyzacji, a tym samym jej wysokość ma wpływ na wynik finansowy tych jednostek. IGB wprawdzie nie dotyczy ww. rozporządzenia, lecz uor, z tym, że zgodnie z uor również nie stosuje się pokrycia amortyzacji. Zmiana regulacji w ww. zakresie, jak również zmiana usytuowania IGB w przepisach o rachunkowości powoduje, że wynik finansowy IGB jest niższy od wyniku jaki wykazywałoby gospodarstwo pomocnicze, o kwotę stanowiącą równowartość amortyzacji.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) – rozporządzenie uchylone z dniem 31 lipca 2010 r.

<sup>61</sup> Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 289). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 31 lipca 2010 r., z tym że zgodnie z § 27 rozporządzenia do ewidencji zdarzeń w roku obrotowym 2010 zastosowanie miały przepisy dotychczasowe.



## 5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca Kontrolę
1.	Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	Marek Czarnecki	Departament Budżetu i Finansów
2.	Centrum Usług Wspólnych	Mateusz Matejewski Tomasz Buława – od 31 maja 2013 r.	
3.	Centralny Ośrodek Informatyki	Wiesław Zdzisław Mierzwiński Robert Głodowski – od 9 lutego 2011 r. Nikodem Bończa Tomaszewski – od 19 kwietnia 2013 r.	
4.	Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego	Sławomir Woźniak Krzysztof Kowalik – od 26 lipca 2012 r. Bogusław Wijatyk – od 3 grudnia 2012 r.	Departament Obrony Narodowej
5.	Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej Mazovia	Andrzej Biezuński	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
6.	Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej Baltica	Ryszard Januszewski	Delegatura w Gdańsku
7.	Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej	Marian Kowalski <sup>62</sup>	Delegatura w Krakowie
8.	Sąd Apelacyjny w Krakowie	Andrzej Pęcak	
9.	Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej Bielik	Bogdan Kulka Krzysztof Swiboda – od 26 marca 2013 r.	Delegatura w Białymstoku
10.	Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej Pomerania	Jerzy Jacek Masiąg Jolanta Cecylia Tłoczek – od 25 lutego 2012 r. Jacek Krzyżanowski – od 28 kwietnia 2012 r.	Delegatura w Szczecinie
11.	Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej Piast	Zbigniew Chorążyczewski	Delegatura we Wrocławiu
12.	Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej Carpatia	Wiesław Białorucki	Delegatura w Rzeszowie

<sup>62</sup> Według stanu na dzień 7 marca 2014 r. Marian Kowalski jest zastępcą dyrektora, natomiast dyrektorem jest Stanisław Molik.

### 5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1203 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz.103)- rozporządzenie uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r. Obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 119).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie sposobu i trybu przekształcenia gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych w instytucje gospodarki budżetowej (Dz. U. Nr 181, poz. 1217).

#### 5.4. Wykaz finansowych rezultatów kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem **257.868.179,96 zł**, z czego:

– uszczuplenie środków lub aktywów	1.950.229,20 zł
– kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	60.434.439,26 zł
– kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	3.416.009,94 zł
– kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	3.468.891,00 zł
– sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	188.556.268,00 zł
– potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	42.342,56 zł

## 5.5. Zestawienie aktywów i pasywów IGB oraz ich struktury za lata 2011–2012 (tys. zł)

Wyszczególnienie	BALTICA				BIELIK				CARPATIA				MAZOVIA			
	2011		2012		2011		2012		2011		2012		2011		2012	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
<b>Aktywa trwałe</b>	<b>3 668,87</b>	<b>9,57</b>	<b>9 328,60</b>	<b>23,94</b>	<b>5 422,72</b>	<b>37,91</b>	<b>15 019,17</b>	<b>64,70</b>	<b>3 476,93</b>	<b>13,11</b>	<b>4 184,41</b>	<b>17,29</b>	<b>2 280,20</b>	<b>26,97</b>	<b>2 079,30</b>	<b>25,74</b>
Wartości niematerialne i prawne	21,08	0,05	10,97	0,03	0,00	0,00	10,40	0,04	109,20	0,41	107,32	0,44	37,08	0,44	19,99	0,25
Rzeczowe aktywa trwałe	3 647,79	9,51	8 080,82	20,74	5 422,72	37,91	15 008,78	64,66	3 367,73	12,70	3 697,31	15,27	2 164,85	25,61	1 541,88	19,09
Należności długoterminowe	0,00	0,00	1 189,93	3,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	290,78	1,20	78,27	0,93	35,31	0,44
Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	0,00	0,00	46,88	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	89,00	0,37	0,00	0,00	482,11	5,97
<b>Aktywa obrotowe</b>	<b>34 686,23</b>	<b>90,43</b>	<b>29 638,84</b>	<b>76,06</b>	<b>8 880,10</b>	<b>62,09</b>	<b>8 192,61</b>	<b>35,30</b>	<b>23 040,14</b>	<b>86,89</b>	<b>20 021,34</b>	<b>82,71</b>	<b>6 173,74</b>	<b>73,03</b>	<b>5 997,71</b>	<b>74,26</b>
Zapasy	3 379,11	8,81	1 770,13	4,54	2 993,11	20,93	2 556,75	11,01	2 114,71	7,97	2 274,98	9,40	1 046,22	12,38	1 184,98	14,67
Należności krótkoterminowe	10 024,18	26,14	7 088,39	18,19	3 749,87	26,22	3 943,66	16,99	3 974,27	14,99	3 313,11	13,69	2 272,78	26,88	1 730,45	21,42
Inwestycje krótkoterminowe	21 217,92	55,32	19 525,23	50,11	1 583,21	11,07	531,52	2,29	16 684,81	62,92	13 523,07	55,87	2 662,66	31,50	2 806,07	34,74
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	65,02	0,17	1 255,08	3,22	553,91	3,87	1 160,69	5,00	266,36	1,00	910,19	3,76	192,08	2,27	276,20	3,42
<b>Razem aktywa</b>	<b>38 355,10</b>	<b>100,00</b>	<b>38 967,43</b>	<b>100,00</b>	<b>14 302,82</b>	<b>100,00</b>	<b>23 211,79</b>	<b>100,00</b>	<b>26 517,07</b>	<b>100,00</b>	<b>24 205,75</b>	<b>100,00</b>	<b>8 453,93</b>	<b>100,00</b>	<b>8 077,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Fundusz własny</b>	<b>29 214,79</b>	<b>76,17</b>	<b>30 957,16</b>	<b>79,44</b>	<b>3 728,58</b>	<b>26,07</b>	<b>10 746,33</b>	<b>46,30</b>	<b>19 864,15</b>	<b>74,91</b>	<b>19 399,68</b>	<b>80,14</b>	<b>3 912,92</b>	<b>46,29</b>	<b>3 346,72</b>	<b>41,44</b>
Fundusz instytucji gospodarki budżetowej	28 858,25	75,24	33 520,67	86,02	9 162,05	64,06	13 906,94	59,91	23 928,93	90,24	19 933,15	82,35	5 992,24	70,88	3 702,88	45,84
Fundusz zapasowy/ rezerwy	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Wynik z lat ubiegłych	0,00	0,00	-1 113,93		-966,60		-3 160,61		0,00		-292,04		0,00		0,00	0,00
Wynik netto roku bieżącego	356,54	0,93	-1 449,57	-3,72	-4 466,87	-31,23	0,00	0,00	-4 064,78	-15,33	-241,43	-1,00	-2 079,32	-24,60	-356,16	-4,41
<b>Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania</b>	<b>9 140,32</b>	<b>23,83</b>	<b>8 010,27</b>	<b>20,56</b>	<b>10 574,24</b>	<b>73,93</b>	<b>12 465,46</b>	<b>53,70</b>	<b>6 456,58</b>	<b>24,35</b>	<b>4 806,07</b>	<b>19,86</b>	<b>4 541,01</b>	<b>53,71</b>	<b>4 730,28</b>	<b>58,56</b>
Rezerwa na zobowiązania	48,74	0,13	613,46	1,57	120,48	0,84	0,00	0,00	0,00	0,00	45,83	0,19	309,89	3,67	1 090,27	13,50
Zobowiązania długoterminowe	0,00	0,00	507,54	1,30	0,00	0,00	0,00	0,00	6,30	0,02	68,29	0,28	273,78	3,24	20,07	0,25
Zobowiązania krótkoterminowe	9 003,61	23,47	6 889,27	17,68	8 407,08	58,78	11 726,69	50,52	6 450,28	24,32	4 607,45	19,03	3 946,26	46,68	3 554,99	44,01
Rozliczenia międzyokresowe	87,97	0,23	0,00	0,00	2 046,67	14,31	738,77	3,18	0,00	0,00	84,50	0,35	11,08	0,13	64,95	0,80
<b>Razem pasywa</b>	<b>38 355,10</b>	<b>100,00</b>	<b>38 967,43</b>	<b>100,00</b>	<b>14 302,82</b>	<b>100,00</b>	<b>23 211,79</b>	<b>100,00</b>	<b>26 320,73</b>	<b>99,26</b>	<b>24 205,75</b>	<b>100,00</b>	<b>8 453,93</b>	<b>100,00</b>	<b>8 077,00</b>	<b>100,00</b>

Wyszczególnienie	PIAST				POMERANIA				CUW				CZDS			
	2011		2012		2011		2012		2011		2012		2011		2012	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
<b>Aktywa trwałe</b>	<b>3 377,13</b>	<b>15,87</b>	<b>3 771,65</b>	<b>20,78</b>	<b>1 960,35</b>	<b>8,82</b>	<b>32 101,63</b>	<b>17,30</b>	<b>25 053,21</b>	<b>11,87</b>	<b>76,89</b>	<b>1,70</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Wartości niematerialne i prawne	51,73	0,24	23,01	0,13	145,03	0,65	84,76	0,05	48,56	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rzeczowe aktywa trwałe	3 325,40	15,62	3 703,42	20,40	1 783,89	8,03	32 016,87	17,26	25 004,65	11,85	76,89	1,70				
Należności długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	0,00	0,00	45,22	0,25	31,43	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
<b>Aktywa obrotowe</b>	<b>17 908,86</b>	<b>84,13</b>	<b>14 381,80</b>	<b>79,22</b>	<b>20 332,94</b>	<b>91,18</b>	<b>153 435,21</b>	<b>82,70</b>	<b>186 039,50</b>	<b>88,13</b>	<b>4 445,28</b>	<b>98,30</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>4 445,28</b>	<b>98,30</b>
Zapasy	1 901,82	8,93	2 271,60	12,51	2 331,32	10,33	5 208,50	2,81	1 791,23	0,85	0,00	0,00				
Należności krótkoterminowe	3 174,84	14,92	2 369,60	13,05	579,03	2,56	5 546,82	2,99	2 112,48	1,00	20,99	0,46				
Inwestycje krótkoterminowe	12 751,19	59,90	9 626,49	53,03	17 372,82	76,95	142 477,17	76,79	181 911,74	86,18	4 419,12	97,72				
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	81,02	0,38	114,11	0,63	49,77	0,22	202,72	0,11	224,04	0,11	5,16	0,11				
<b>Razem aktywa</b>	<b>21 285,98</b>	<b>100,00</b>	<b>18 153,46</b>	<b>100,00</b>	<b>22 576,75</b>	<b>100,00</b>	<b>185 536,84</b>	<b>100,00</b>	<b>211 092,71</b>	<b>100,00</b>	<b>4 522,16</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>4 522,16</b>	<b>100,00</b>
<b>Fundusz własny</b>	<b>15 890,46</b>	<b>74,65</b>	<b>14 444,59</b>	<b>79,57</b>	<b>21 059,03</b>	<b>93,28</b>	<b>108 420,74</b>	<b>58,44</b>	<b>151 600,98</b>	<b>71,82</b>	<b>1 317,56</b>	<b>29,14</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1 317,56</b>	<b>29,14</b>
Fundusz instytucji gospodarki budżetowej	18 712,39	87,91	16 433,10	90,52	22 917,71	101,51	91 030,20	49,06	98 541,57	46,68	484,25	10,71				
Fundusz zapasowy/ rezerwowy	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
Wynik z lat ubiegłych	0,00		-331,72		0,00		-203,65		0,00		0,00	0,00				
Wynik netto roku bieżącego	-2 821,93	-13,26	-1 656,79	-9,13	-1 858,68	-8,23	24,02	0,11	17 390,54	9,37	833,32	18,43				
<b>Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania</b>	<b>5 395,53</b>	<b>25,35</b>	<b>3 708,86</b>	<b>20,43</b>	<b>1 517,72</b>	<b>6,72</b>	<b>77 116,10</b>	<b>41,56</b>	<b>59 491,73</b>	<b>28,18</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>3 204,60</b>	<b>70,86</b>
Rezerwa na zobowiązania	0,00	0,00	527,05	2,90	0,00	0,00	4 859,66	2,62	4 221,77	2,00	0,00	0,00				
Zobowiązania długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 281,80	0,69	974,68	0,46	0,00	0,00				
Zobowiązania krótkoterminowe	5 361,46	25,19	3 181,82	17,53	1 517,72	6,72	27 526,68	14,84	54 019,40	25,59	3 198,44	70,73				
Rozliczenia międzyokresowe	34,06	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	43 447,96	23,42	275,88	0,13	6,17	0,14				
<b>Razem pasywa</b>	<b>21 285,98</b>	<b>100,00</b>	<b>18 153,46</b>	<b>100,00</b>	<b>22 576,75</b>	<b>100,00</b>	<b>185 536,84</b>	<b>100,00</b>	<b>211 092,71</b>	<b>100,00</b>	<b>4 522,16</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>4 522,16</b>	<b>100,00</b>

Wyszczególnienie	COKP				COI				ZIOTP				razem IGB			
	2011		2012		2011		2012		2011		2012		2011		2012	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%	kwota	%
<b>Aktywa trwałe</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>25,90</b>	<b>0,46</b>	<b>335,69</b>	<b>6,84</b>	<b>877,01</b>	<b>7,79</b>	<b>1 940 253,22</b>	<b>97,90</b>	<b>2 040 735,14</b>	<b>99,12</b>	<b>1 993 160,19</b>	<b>86,38</b>	<b>2 103 111,62</b>	<b>86,68</b>
Wartości niematerialne i prawne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	462,60	0,02	365,27	0,02
Rzeczowe aktywa trwałe	0,00	0,00	0,00	0,00	335,69	6,84	877,01	7,79	1 934 169,77	97,59	2 040 735,14	99,12	1 986 535,86	86,09	2 100 509,79	86,58
Należności długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5 836,75	0,29	0,00	0,00	5 915,02	0,26	1 516,02	0,06
Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	0,00	0,00	25,90	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	246,70	0,01	0,00	0,00	246,70	0,01	720,55	0,03
<b>Aktywa obrotowe</b>	<b>3 651,86</b>	<b>100,00</b>	<b>5 574,69</b>	<b>99,54</b>	<b>4 573,94</b>	<b>93,16</b>	<b>10 381,33</b>	<b>92,21</b>	<b>41 595,99</b>	<b>2,10</b>	<b>18 166,35</b>	<b>0,88</b>	<b>314 279,02</b>	<b>13,62</b>	<b>323 095,44</b>	<b>13,32</b>
Zapasy	832,59	22,80	529,04	9,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19 807,38	0,86	14 077,75	0,58
Należności krótkoterminowe	974,30	26,68	1 740,93	31,08	4 325,07	88,09	4 524,86	40,19	148,28	0,01	151,72	0,01	34 769,43	1,51	29 215,92	1,20
Inwestycje krótkoterminowe	1 818,37	49,79	3 277,68	58,52	248,84	5,07	5 854,57	52,00	39 330,01	1,98	10 469,66	0,51	256 147,01	11,10	268 183,66	11,05
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	26,61	0,73	27,05	0,48	0,03	0,00	1,89	0,02	2 117,70	0,11	7 544,96	0,37	3 555,20	0,15	11 618,11	0,48
<b>Razem aktywa</b>	<b>3 651,86</b>	<b>100,00</b>	<b>5 600,59</b>	<b>100,00</b>	<b>4 909,63</b>	<b>100,00</b>	<b>11 258,34</b>	<b>100,00</b>	<b>1 981 849,21</b>	<b>100,00</b>	<b>2 058 901,49</b>	<b>100,00</b>	<b>2 307 439,21</b>	<b>100,00</b>	<b>2 426 207,06</b>	<b>100,00</b>
<b>Fundusz własny</b>	<b>1 719,13</b>	<b>47,08</b>	<b>1 877,02</b>	<b>33,51</b>	<b>902,16</b>	<b>18,38</b>	<b>8 116,23</b>	<b>72,09</b>	<b>1 934 321,50</b>	<b>97,60</b>	<b>2 042 280,58</b>	<b>99,19</b>	<b>2 139 033,45</b>	<b>92,72</b>	<b>2 304 888,82</b>	<b>95,00</b>
Fundusz instytucji gospodarki budżetowej	138,16	3,78	138,16	2,47	309,57	6,31	902,16	8,01	1 934 285,62	97,60	2 040 898,01	99,13	2 135 335,11	92,56	2 249 442,47	92,71
Fundusz zapasowy/ rezerwy	0,00	0,00	250,00	4,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	250,00	0,01
Wynik z lat ubiegłych	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-966,60	-0,04	-5 101,96	-0,21
Wynik netto roku bieżącego	1 580,97	43,29	1 488,86	26,58	592,59	12,07	7 214,07	64,08	35,88	0,00	1 382,57	0,07	4 664,94	0,20	60 298,31	2,49
<b>Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania</b>	<b>1 732,73</b>	<b>47,45</b>	<b>3 723,57</b>	<b>66,49</b>	<b>4 007,47</b>	<b>81,62</b>	<b>3 142,11</b>	<b>27,91</b>	<b>47 527,71</b>	<b>2,40</b>	<b>16 620,91</b>	<b>0,81</b>	<b>168 009,42</b>	<b>7,28</b>	<b>121 318,25</b>	<b>5,00</b>
Rezerwa na zobowiązania	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5 338,77	0,23	6 697,12	0,28
Zobowiązania długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7 570,72	0,38	7 955,41	0,39	9 132,60	0,40	9 525,99	0,39
Zobowiązania krótkoterminowe	1 732,73	47,45	3 723,57	66,49	4 007,47	81,62	3 142,11	27,91	2 785,37	0,14	8 189,69	0,40	70 738,68	3,07	103 449,06	4,26
Rozliczenia międzyokresowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37 171,62	1,88	475,81	0,02	82 799,36	3,59	1 646,07	0,07
<b>Razem pasywa</b>	<b>3 451,86</b>	<b>94,52</b>	<b>5 600,59</b>	<b>100,00</b>	<b>4 909,63</b>	<b>100,00</b>	<b>11 258,34</b>	<b>100,00</b>	<b>1 981 849,21</b>	<b>100,00</b>	<b>2 058 901,49</b>	<b>100,00</b>	<b>2 307 042,87</b>	<b>100,00</b>	<b>2 426 207,06</b>	<b>100,00</b>

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

## 5.6. Zestawienie przychodów i kosztów IGB oraz ich dynamiki za lata 2011-2012 (tys. zł)

Treść	BALTICA			BIELIK			CARPATIA			MAZOVIA		
	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%
	Przychody ze sprzedaży	58 790,10	66 374,50	112,90	43 721,59	44 211,56	101,12	42 825,97	39 203,87	91,54	38 354,04	31 682,49
Koszty działalności operacyjnej	58 313,30	67 238,53	115,31	48 646,16	47 379,87	97,40	47 402,63	42 462,49	89,58	40 860,93	32 201,04	78,81
<b>Wynik na sprzedaży</b>	476,80	-864,03	-181,21	-4 924,57	-3 168,31	64,34	-4 576,67	-3 258,63	71,20	-2 506,89	-518,56	20,69
Pozostałe przychody operacyjne	205,45	565,38	275,19	507,03	443,29	87,43	278,79	2 502,19	897,52	724,99	403,92	55,71
Pozostałe koszty operacyjne	505,78	1 578,61	312,12	34,43	252,23	732,69	319,77	79,69	24,92	322,80	254,87	78,96
<b>Wynik na działalności operacyjnej</b>	176,48	-1 877,26	-1 063,71	-4 451,96	-2 977,25	66,88	-4 617,64	-836,13	18,11	-2 104,69	-369,50	17,56
Przychody finansowe	449,34	486,82	108,34	24,18	21,53	89,04	592,21	551,79	93,17	25,72	24,63	95,76
Koszty finansowe	0,03	0,75	2 472,72	39,08	204,89	524,25	39,35	0,92	2,33	0,35	17,65	5 065,13
<b>Wynik na działalności gospodarczej</b>	625,79	-1 391,18	-222,31	-4 466,87	-3 160,61	70,76	-4 064,78	-285,25	7,02	-2 079,32	-362,51	17,43
Wynik zdarzeń nadzwyczajnych	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	
<b>Wynik brutto</b>	625,79	-1 391,18	-222,31	-4 466,87	-3 160,61	70,76	-4 064,78	-285,25	7,02	-2 079,32	-362,51	17,43
Podatek dochodowy	269,25	58,39	21,69	0,00	0,00		0,00	-43,82		0,00	-6,35	
Pozostałe obowiązkowe obciążenia wyniku	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	
<b>Wynik netto</b>	356,54	-1 449,57	-406,57	-4 466,87	-3 160,61	70,76	-4 064,78	-241,43	5,94	-2 079,32	-356,16	17,13

Treść	PIAST				POMERANIA				Razem IGB - MS					
	2011		2012		2011		2012		2011		2012		%	
Przychody ze sprzedaży	29 479,78	27 679,59	93,89	28 654,55	18 438,51	64,35	241 826,03	227 590,52	94,11					
Koszty działalności operacyjnej	33 127,93	31 064,85	93,77	31 157,41	19 951,50	64,03	259 508,35	240 298,28	92,60					
<b>Wynik na sprzedaży</b>	<b>-3 648,14</b>	<b>-3 385,26</b>	<b>92,79</b>	<b>-2 502,86</b>	<b>-1 512,99</b>	<b>60,45</b>	<b>-17 682,32</b>	<b>-12 707,76</b>	<b>71,87</b>					
Pozostałe przychody operacyjne	721,17	1 841,73	255,38	85,53	655,55	766,48	2 522,96	6 412,07	254,15					
Pozostałe koszty operacyjne	292,76	573,74	195,98	99,29	48,19	48,54	1 574,82	2 787,34	176,99					
<b>Wynik na działalności operacyjnej</b>	<b>-3 219,74</b>	<b>-2 117,26</b>	<b>65,76</b>	<b>-2 516,62</b>	<b>-905,63</b>	<b>35,99</b>	<b>-16 734,18</b>	<b>-9 083,04</b>	<b>54,28</b>					
Przychody finansowe	398,56	416,67	104,54	658,28	915,29	139,04	2 148,30	2 416,74	112,50					
Koszty finansowe	0,76	1,41	185,63	0,34	1,20	354,71	79,90	226,80	283,84					
<b>Wynik na działalności gospodarczej</b>	<b>-2 821,93</b>	<b>-1 702,01</b>	<b>60,31</b>	<b>-1 858,68</b>	<b>8,47</b>	<b>-0,46</b>	<b>-14 665,78</b>	<b>-6 893,10</b>	<b>47,00</b>					
Wynik zdarzeń nadzwyczajnych	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00						
<b>Wynik brutto</b>	<b>-2 821,93</b>	<b>-1 702,01</b>	<b>60,31</b>	<b>-1 858,68</b>	<b>8,47</b>	<b>-0,46</b>	<b>-14 665,78</b>	<b>-6 893,10</b>	<b>47,00</b>					
Podatek dochodowy	0,00	-45,22		0,00	-15,56		269,25	-52,56	-19,52					
Pozostałe obowiązkowe obciążenia wyniku	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00						
<b>Wynik netto</b>	<b>-2 821,93</b>	<b>-1 656,79</b>	<b>58,71</b>	<b>-1 858,68</b>	<b>24,02</b>	<b>-1,29</b>	<b>-14 935,03</b>	<b>-6 840,54</b>	<b>45,80</b>					



Treść	CUW			CZdS			COKP			COI		
	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%
Przychody ze sprzedaży	141 078,72	192 081,22	136,15		3 643,27		36 628,16	45 225,18	123,47	29 745,69	44 529,30	149,70
Koszty działalności operacyjnej	97 937,03	86 409,09	88,23		2 520,35		34 930,26	43 388,39	124,21	28 727,14	35 856,21	124,82
<b>Wynik na sprzedaży</b>	43 141,69	105 672,14	244,94		1 122,92		1 697,90	1 836,79	108,18	1 018,55	8 673,09	851,51
Pozostałe przychody operacyjne	1 217,65	6 018,33	494,26		0,02		71,20	27,90	39,18	11,00	38,36	348,73
Pozostałe koszty operacyjne	8 607,02	9 929,21	115,36		0,00		42,09	21,63	51,39	11,00	50,50	459,09
<b>Wynik na działalności operacyjnej</b>	35 752,32	101 761,25	284,63		1 122,93		1 727,02	1 843,06	106,72	1 018,55	8 660,96	850,32
Przychody finansowe	5 034,52	8 330,80	165,47		3,45		20,47	50,44	246,36	0,00	51,90	
Koszty finansowe	2 206,24	322,31	14,61		0,26		1,43	4,75	332,75	0,00	0,00	
<b>Wynik na działalności gospodarczej</b>	38 580,61	109 769,75	284,52		1 126,12		1 746,06	1 888,75	108,17	1 018,55	8 712,86	855,42
Wynik zdarzeń nadzwyczajnych	0,00	0,00			0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	
<b>Wynik brutto</b>	38 580,61	109 769,75	284,52		1 126,12		1 746,06	1 888,75	108,17	1 018,55	8 712,86	855,42
Podatek dochodowy	9 090,99	21 337,40	234,71		292,81		165,09	399,89	242,22	425,97	1 498,78	351,85
Pozostałe obowiązkowe obciążenia wyniku	12 099,08	35 372,94	292,36		0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	
<b>Wynik netto</b>	17 390,54	53 059,41	305,11		833,32		1 580,97	1 488,86	94,17	592,59	7 214,07	1 217,39

Treść	ZIOTP			razem pozostałe IGB			razem IGB		
	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%
	Przychody ze sprzedaży	5 420,28	5 219,53	0,96	212 872,84	290 698,50	136,56	454 698,88	518 289,01
Koszty działalności operacyjnej	5 460,41	5 417,25	0,99	167 054,83	173 591,28	103,91	426 563,18	413 889,56	97,03
<b>Wynik na sprzedaży</b>	<b>-40,13</b>	<b>-197,73</b>	<b>4,93</b>	<b>45 818,02</b>	<b>117 107,22</b>	<b>255,59</b>	<b>28 135,70</b>	<b>104 399,45</b>	<b>371,06</b>
Pozostałe przychody operacyjne	70 380,30	208 235,49	2,96	71 680,15	214 320,09	299,00	74 203,11	220 732,16	297,47
Pozostałe koszty operacyjne	70 311,30	208 235,08	2,96	78 971,41	218 236,42	276,35	80 546,22	221 023,76	274,41
<b>Wynik na działalności operacyjnej</b>	<b>28,86</b>	<b>-197,32</b>	<b>-6,84</b>	<b>38 526,76</b>	<b>113 190,88</b>	<b>293,80</b>	<b>21 792,58</b>	<b>104 107,85</b>	<b>477,72</b>
Przychody finansowe	13,98	2 584,08	184,78	5 068,98	11 020,67	217,41	7 217,28	13 437,41	186,18
Koszty finansowe	0,00	1 003,25		2 207,67	1 330,56	60,27	2 287,57	1 557,37	68,08
<b>Wynik na działalności gospodarczej</b>	<b>42,85</b>	<b>1 383,51</b>	<b>32,29</b>	<b>41 388,07</b>	<b>122 880,99</b>	<b>296,90</b>	<b>26 722,29</b>	<b>115 987,89</b>	<b>434,05</b>
Wynik zdarzeń nadzwyczajnych	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	
<b>Wynik brutto</b>	<b>42,85</b>	<b>1 383,51</b>	<b>32,29</b>	<b>41 388,07</b>	<b>122 880,99</b>	<b>296,90</b>	<b>26 722,29</b>	<b>115 987,89</b>	<b>434,05</b>
Podatek dochodowy	6,97	0,94	0,13	9 689,01	23 529,82	242,85	9 958,26	23 477,26	235,76
Pozostałe obowiązkowe obciążenia wyniku	0,00	0,00		12 099,08	35 372,94	292,36	12 099,08	35 372,94	292,36
<b>Wynik netto</b>	<b>35,88</b>	<b>1 382,57</b>	<b>38,53</b>	<b>19 599,98</b>	<b>63 978,23</b>	<b>326,42</b>	<b>4 664,94</b>	<b>57 137,69</b>	<b>1 224,83</b>

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

## 5.7. Zestawienie wskaźników ekonomicznych IGB za lata 2011–2012

WSKAŹNIK	sposób liczenia	BALTICA		BIELIK		CARPATIA		MAZOVIA	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Kapitał obrotowy (tys.zł)</b>	kapitał stały – majątek trwały	25 545,91	22 136,10	-1 694,14	-4 272,85	16 393,53	15 283,57	1 906,50	1 287,49
<b>Wskaźnik pokrycia majątku trwałego kapitałem własnym</b>	(kapitał własny / majątek trwały)*100	796,29	331,85	68,76	71,55	571,31	463,62	171,60	160,95
<b>Wskaźnik płynności I ( bieżący)</b>	(aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe)	3,85	4,30	1,06	0,70	3,57	4,35	1,56	1,69
<b>Wskaźnik płynności II (przyszony)</b>	(aktywa obrotowe–zapasy) / zobowiązania krótkoterminowe	3,48	4,05	0,70	0,48	3,34	3,85	1,30	1,35
<b>Wskaźnik płynności III ( wypłacalności gotówkowej)</b>	(aktywa obrotowe–zapasy–należności) / zobowiązania krótkoterminowe	2,36	2,83	0,25	0,14	2,63	3,13	0,72	0,87
<b>Rentowność majątku (ROA)</b>	(wynik finansowy netto / suma aktywów)*100	0,93	-2,22	-31,23	-13,62	-15,33	-1,00	-24,60	-4,41
<b>Rentowność kapitałów własnych (ROE)</b>	(wynik finansowy netto / kapitały własne)*100	1,22	-2,79	-119,80	-29,41	-20,46	-1,24	-53,14	-10,64
<b>Rentowność netto sprzedaży</b>	(wynik finansowy netto / sprzedaż netto)*100	0,61	-1,30	-10,22	-7,15	-9,49	-0,62	-5,42	-1,12
<b>Rentowność na sprzedaży</b>	(wynik na sprzedaży / sprzedaż netto) *100	0,81	-1,30	-11,26	-7,17	-10,69	-8,31	-6,54	-1,64
<b>Wskaźnik ogólnego zadłużenia</b>	(zobowiązania ogółem–rozliczenia międzyokresowe przychodów / aktywa ogółem) *100	23,47	18,98	59,62	50,52	25,09	19,51	53,58	57,76
<b>Szybkość obrotów zapasów (w dniach)</b>	(zapasy / sprzedaż netto) x 360	21,00	10,00	24,65	20,82	17,78	20,89	9,82	13,46
<b>Szybkość obrotów należności</b>	(należności i roszczenia / sprzedaż netto) x 360	61,00	45,00	30,88	32,11	33,41	30,42	21,33	19,66
<b>Szybkość obrotu zobowiązań</b>	(zobowiązania krótkoterminowe / sprzedaż netto) x 360	55,00	37,00	69,22	95,49	54,22	42,31	37,04	40,39

WSKAŹNIK	sposób liczenia	PIAST		POMERANIA		CUW		CZdS	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Kapitał obrotowy (tys. zł)</b>	kapitał stały – majątek trwały	12 513,33	10 672,94	18 815,22	18 841,61	77 600,91	127 522,45		1 240,67
<b>Wskaźnik pokrycia majątku trwałego kapitałem własnym</b>	(kapitał własny / majątek trwały)*100	470,53	382,98	938,54	1 061,14	337,74	605,12		1 713,58
<b>Wskaźnik płynności I ( bieżący)</b>	(aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe)	3,34	4,52	13,40	16,66	5,57	3,44		1,39
<b>Wskaźnik płynności II (przyspieszony)</b>	(aktywa obrotowe-zapasy) / zobowiązania krótkoterminowe	2,99	3,81	11,86	15,27	5,38	3,41		1,39
<b>Wskaźnik płynności III ( wypłacalności gotówkowej)</b>	(aktywa obrotowe-zapasy-należności) / zobowiązania krótkoterminowe	2,39	3,06	11,48	13,44	5,18	3,37		1,38
<b>Rentowność majątku (ROA)</b>	(wynik finansowy netto / suma aktywów)*100	-13,26	-9,13	-8,23	0,11	9,37	25,14		18,43
<b>Rentowność kapitałów własnych (ROE)</b>	(wynik finansowy netto / kapitały własne)*100	-17,76	-11,47	-8,83	0,12	16,04	35,00		63,25
<b>Rentowność netto sprzedaży</b>	(wynik finansowy netto / sprzedaż netto)*100	-9,54	-5,98	-6,48	0,13	12,33	27,62		22,87
<b>Rentowność na sprzedaży</b>	(wynik na sprzedaży / sprzedaż netto) *100	-12,33	-12,21	-8,73	-8,21	30,58	55,01		30,82
<b>Wskaźnik ogólnego zadłużenia</b>	(zobowiązania ogółem-rozliczenia międzyokresowe przychodów / aktywa ogółem) *100	25,19	20,43	6,72	6,37	41,56	28,17		70,73
<b>Szybkość obrotów zapasów (w dniach)</b>	(zapasy / sprzedaż netto) x 360	23,15	29,49	29,27	33,21	13,29	3,36		0,00
<b>Szybkość obrotów należności</b>	(należności i roszczenia / sprzedaż netto) x 360	38,64	30,77	7,27	43,39	14,15	3,96		2,07
<b>Szybkość obrotu zobowiązań</b>	(zobowiązania krótkoterminowe / sprzedaż netto) x 360	65,25	41,31	19,06	23,76	70,24	101,24		316,05

WSKAŹNIK	sposób liczenia	COKP		COI		ZIOTP	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Kapitał obrotowy (tys. zł)</b>	kapitał stały – majątek trwały	1 719,13	1 851,12	566,47	7 239,22	1 639,00	9 500,90
<b>Wskaźnik pokrycia majątku trwałego kapitałem własnym</b>	(kapitał własny / majątek trwały)*100	nd	7 246,90	268,75	925,44	99,69	105,26
<b>Wskaźnik płynności I ( bieżący)</b>	(aktywa obrotowe / zobowiązania krótkoterminowe)	1,99	1,50	1,14	3,30	14,93	2,22
<b>Wskaźnik płynności II (przyspieszony)</b>	(aktywa obrotowe-zapasy) / zobowiązania krótkoterminowe	1,51	1,36	1,14	3,30	15,08	2,20
<b>Wskaźnik płynności III (wyfłacalności gotówkowej)</b>	(aktywa obrotowe-zapasy-należności) / zobowiązania krótkoterminowe	0,95	0,89	0,06	1,86	14,88	2,20
<b>Rentowność majątku (ROA)</b>	(wynik finansowy netto / suma aktywów)*100	45,80	26,58	12,07	64,08	0,00	0,07
<b>Rentowność kapitałów własnych (ROE)</b>	(wynik finansowy netto / kapitały własne)*100	91,96	79,32	65,69	88,88	0,00	0,07
<b>Rentowność netto sprzedaży</b>	(wynik finansowy netto / sprzedaż netto) *100	4,32	3,29	1,99	16,20	0,66	26,49
<b>Rentowność na sprzedaży</b>	(wynik na sprzedaży / sprzedaż netto) *100	4,64	4,06	3,42	19,48	-0,74	-3,79
<b>Wskaźnik ogólnego zadłużenia</b>	(zobowiązania ogółem-rozliczenia międzyokresowe przychodów / aktywa ogółem) *100	50,20	66,49	81,62	27,91	0,01	0,01
<b>Szybkość obrotów zapasów (w dniach)</b>	(zapasy / sprzedaż netto) x 360	8,18	4,21	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Szybkość obrotów należności</b>	(należności i rozszczenia / sprzedaż netto) x 360	9,59	13,86	52,34	36,58	9,85	10,46
<b>Szybkość obrotu zobowiązań</b>	(zobowiązania krótkoterminowe / sprzedaż netto) x 360	17,03	29,64	48,50	25,40	185,00	564,86

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

## 5.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Obrony Narodowej
10. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
11. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie
14. Minister Finansów
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.



Rafał Magryś  
Podsekretarz Stanu

DKSiW-O-0740-3-13/14

Warszawa, dnia 28 maja 2014 r.

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Stanowmy Punkt Prezent,*

odpowiadając na pismo z dnia 12 maja 2014 r. znak: KBF-4101-05-00/2013, przesyłające *Informację o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), poniżej przedstawiam stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Przed wszystkim pragnę zwrócić uwagę na fakt, że zarzuty kierowane pod adresem IGB nie zawsze są przypisywane konkretnym jednostkom, stąd może powstać wrażenie, iż odnoszą się one do wszystkich, niezależnie od tego, jakie były wyniki kontroli przeprowadzonych w tych jednostkach. W ocenie kontrolowanej działalności należałoby zatem rozdzielić instytucje gospodarki budżetowej na te ocenione pozytywnie oraz pozostałe.

Przedstawiony w pkt 2.3 (str. 15) *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej* wniosek, że *...celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich instytucji gospodarki budżetowej, które posiadają zdolność do samofinansowania oraz których dominującym źródłem przychodów jest sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych...* jest zbyt daleko idący i nie mający oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Należy pamiętać, że IGB nie mają charakteru firm prawa handlowego, gdyż sposób ich działania w istotny sposób ograniczają zarówno przepisy prawa obowiązujące jednostki sektora finansów publicznych, jak i wymagania organizatora. Powyższe uwarunkowania istotnie wpływają na możliwość podejmowania na szerszą skalę działań czysto komercyjnych. Niemniej jednak IGB są w stanie skutecznie realizować wyspecjalizowane zadania na rzecz organizatora. Sensem powołania IGB jest właśnie realizowanie takich zadań, na co wskazuje również art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tj. Dz. U z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) – a nie rozwijanie działalności komercyjnej.

Przedstawiony w pkt 3.1.3.1. (str. 32), w części *Koszty IGB* wniosek, że *...W siedmiu IGB z 11 kontrolowanych nie stwierdzono przypadków nielegalnego, niecelowego i niegospodarnego ponoszenia przez te instytucje kosztów działalności [...] w pozostałych czterech IGB stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wydatkowania łącznie 27.402,9 tys. zł (22,8% kontrolowanych kosztów, z tego 17,9% dotyczy COI), tj.:*

- W Centralnym Ośrodku Informatyki poniesiono koszty w wysokości 21.557,4 tys. zł z tytułu realizacji umowy dotyczącej serwisu SI CEPiK, której zapisy zostały częściowo zmienione w porównaniu do treści istotnych postanowień umowy zawartej przez zamawiającego w ostatecznej SWZ;

sugeruje, że w pozostałych czterech IGB, w tym COI, stwierdzono przypadki *...nielegalnego, niecelowego i niegospodarnego ponoszenia przez te instytucje kosztów działalności...* Stwierdzenie takie w przypadku COI jest niewłaściwe ponieważ w *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej* oraz *Wystąpieniach pokontrolnych*, tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 grudnia 2013 r., po przeprowadzonej w Centralnym Ośrodku Informatyki kontroli *Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej*, nie zakwestionowano celowości zawarcia tej umowy, nie podnoszono też zarzutu dotyczącego niegospodarności wydatkowanych w ramach umowy środków.

Ponadto w odniesieniu do informacji zawartych w pkt 3.1.4.3 *Informacji*, uprzejmie informuję, że w wyniku przeprowadzonej na zlecenie NIK kontroli w Komendzie Głównej Policji na temat *Nadzór Komendanta Głównego Policji nad działalnością Centrum Usług Logistycznych* Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych sformułował kilka wniosków pokontrolnych, z których jednym z najbardziej istotnych, z punktu widzenia zapewnienia skutecznego nadzoru nad CUL jest *niezwłoczne zawarcie z CUL porozumienia normującego zasady dwustronnej współpracy*.

Przedmiotowy wniosek został już zrealizowany poprzez zawarcie w dniu 25 kwietnia 2014 r. porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Centrum Usług Logistycznych w sprawie zasad, trybu i formy zlecania usług na rzecz Policji i ich rozliczania oraz zasad ustalania wynagrodzenia przysługującego CUL z tego tytułu.

z powierzeniem

Robert Kofarski





PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Warszawa, dnia 18 czerwca 2014 r.

KBF-4101-05-00/2013

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

**do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 maja 2014 r. do „Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej”**

Stosownie do art. 64 ust.2 ustawy z dnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

1. Nie podzielam poglądu Ministra Spraw Wewnętrznych, że zarzuty kierowane pod adresem instytucji gospodarki budżetowej (dalej: IGB) nie zawsze przypisywane są konkretnym jednostkom, w wyniku czego może powstać wrażenie, iż odnoszą się one do wszystkich jednostek, niezależnie od tego, jakie były wyniki kontroli przeprowadzonych w tych jednostkach. Zarówno w *Ogólnej ocenie kontrolowanej działalności*, *Syntezie wyników kontroli*, jak i *Ważniejszych wynikach kontroli*, przedstawiając nieprawidłowości lub oceny podano skalę zjawiska<sup>2</sup> lub wskazano IGB, których dotyczyło opisywane zjawisko. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem, że należało rozdzielić instytucje gospodarki budżetowej na te oceniane pozytywnie oraz pozostałe. Kontrola miała charakter wielopłaszczyznowy a charakter działalności poszczególnych kontrolowanych instytucji był różny. Dlatego też oceniając funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej zastosowano ocenę opisową. Przyjęcie bowiem trzystopniowej skali oceny i rozdzielenie IGB na te oceniane pozytywnie i pozostałe nie oddałoby rzeczywistego obrazu ocenianej działalności z punktu widzenia głównego celu kontroli jakim była ocena celowości utworzenia i funkcjonowania IGB w aspekcie poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych.
2. Podtrzymuję wniosek zawarty w punkcie 2.3 (str.15) *Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej*, że celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich instytucji gospodarki budżetowej, które posiadają zdolność do samofinansowania oraz których dominującym źródłem przychodów jest sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w przepisach prawa; przesłanka samofinansowania IGB zapisana jest w art. 23 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>, zgodnie z którym instytucja gospodarki budżetowej pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Ponadto, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o finansach publicznych – likwidację wszystkich gospodarstw pomocniczych – przewidziano między innymi wychodząc z założenia, że funkcjonowanie gospodarstwa pomocniczego uzasadnione jest tylko wtedy, gdy stymuluje oszczędności w kosztach realizacji zadań

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz.82 ze zm.

<sup>2</sup> Skalę zjawiska przedstawiono podając ilość jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości w relacji do ilości skontrolowanych jednostek.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

jednostki macierzystej poprzez uzyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania tych zadań. Zatem, oznacza to potrzebę uzyskiwania przez IGB przychodów od jednostek spoza sektora finansów publicznych.

3. W *Informacji* w punkcie 3.1.3.1. (str. 32) nie wyrażono poglądu, że w Centralnym Ośrodku Informatyki poniesiono wydatki niecelowe i niegospodarne. Podano natomiast, że w instytucji tej poniesiono koszty z tytułu realizacji umowy<sup>4</sup>, której zapisy zostały częściowo zmienione w porównaniu do treści istotnych postanowień umowy zawartej przez zamawiającego w ostatecznej SWZ. Kryteria legalności, celowości i gospodarności przywołane na str. 32 *Informacji* w zdaniu poprzedzającym wykaz stwierdzonych nieprawidłowości są natomiast ogólnym katalogiem kryteriów, według których oceniono opisane nieprawidłowości.



---

<sup>4</sup> Umowa dotyczyła serwisu SI CEPIK.



Warszawa, dnia 28 maja 2014 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

FS Sekr/31/BBM/14  
RD- 69136 /2014

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Prezes Najwyższej**  
**Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

W związku z otrzymaną przy piśmie z dnia 12 maja 2014 r. nr KBF-4101-05-00/2013 *Informacją o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej* - uprzejmie informuję, że do przekazanego dokumentu uwag nie zgłaszam.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że wypracowane przez Najwyższą Izbę Kontroli propozycje zmian, w szczególności w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, zamieszczone w części 2.3 *Uwagi końcowe i wnioski* (str. 15), będące konsekwencją stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontrolowanych instytucji gospodarki budżetowej, będą przedmiotem szczegółowej analizy oraz ewentualną podstawą do podjęcia prac nad zmianą przepisów mających na celu wyeliminowanie powstałych nieprawidłowości.

Koncepcja doprecyzowania przepisów, skutkująca możliwością osiągnięcia podstawowego celu, jakim kierowano się dokonując w systemie finansów publicznych przekształceń (w tym likwidacji gospodarstw pomocniczych i utworzenia instytucji gospodarki budżetowej), tj. poprawy efektywności działania likwidowanych jednostek, a także zwiększenie przejrzystości finansów publicznych – jest w pełni zasadna.

Przy czym wypracowanie konkretnych propozycji zmian w przepisach wymaga kompleksowego ujęcia zagadnienia, celem realizacji pierwotnych założeń będących podstawą zmian w systemie finansów publicznych w roku 2010.

*Z poważaniem,*

Z upoważnienia Ministra Finansów  
PODSEKRETARZ STANU

Hanna Maiszczyk





DB-III-0912-1/14

dot. sprawy:

KBF-4101-05-00/2013

*Pan*

*Krzysztof KWIATKOWSKI*

*Prezes Najwyższej Izby Kontroli*

*Szanowny Panie Prezede!*

Odnosząc się do pisma Pana Prezesa z dnia 2 czerwca 2014 r. znak KBF-4101-05-00/2013 przesłanego wraz z „Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej”, wykonując funkcję organu założycielskiego Instytucji Gospodarki Budżetowych powstałych z przekształcenia gospodarstw pomocniczych funkcjonujących w więziennictwie, stosownie do treści art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie pozwolę sobie poinformować Pana Prezesa, że z zadowoleniem przyjąłem inicjatywę przeprowadzenia przez Najwyższą Izbę Kontroli pierwszej, kompleksowej kontroli nowych jednostek sektora finansów publicznych.

Z dużym zainteresowaniem zapoznałem się również z wynikami tej kontroli, w której dokonano oceny działalności IGB, zasad współpracy IGB z organem założycielskim oraz realizacji przychodów i kosztów tych Instytucji. Jednocześnie chcę zapewnić Pana Prezesa, że ustalenia Najwyższej Izby Kontroli zostaną wykorzystane w dalszej działalności tych Jednostek.

Podzielam ocenę wyrażoną w Informacji dotyczącej niekorzystnego wpływu na sytuację Instytucji Gospodarki Budżetowej warunków zewnętrznych, takich jak: nieprecyzyjne przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości, działanie w ramach postępującego kryzysu ekonomicznego, zmiana przepisów o zamówieniach publicznych czy też wprowadzenie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt P 20/09 (Dz. U. Nr 34, poz. 191) obowiązku podwyższenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego osadzonych do poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Odnosząc się do zawartych w Informacji wyników ekonomicznych za lata 2011 - 2012 IGB funkcjonujących w więziennictwie uprzejmie informuję, że w 2013 roku zostały one zobowiązane do prowadzenia działań naprawczych, nad którymi nadzór sprawuje Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Programy sanacyjne są realizowane i obejmują wszystkie obszary działalności IGB dotycząc zarówno ograniczenia, zrationalizowania i dostosowania ponoszonych kosztów do zmniejszonej wielkości uzyskiwanych przychodów, jak też obejmując działania prosprzedażowe, mające na celu pozyskiwanie nowych odbiorców oraz źródeł przychodów.

W ramach przedmiotowych programów zrealizowane zostały takie kluczowe działania jak:

- ograniczenie i racjonalizacja struktury zatrudnienia pracowników cywilnych i osadzonych,
- wygaszanie nierentownych rodzajów działalności,
- zawieszenie lub likwidacja nierentownych oddziałów,
- koncentracja i przeniesienie zyskownych odcinków produkcji do oddziałów prowadzących rentowną działalność,
- włączenie jednej nierentownej Instytucji w struktury stabilniejszej finansowo IGB.

Uprzejmie informuję, iż podjęte działania przyniosły pierwsze efekty już w roku 2013, wyniki ekonomiczne IGB ulegają bowiem systematycznej poprawie. Opierając się na danych finansowych Instytucji za 4 miesiące 2014 roku chcę poinformować, iż istnieje duże prawdopodobieństwo spełnienia warunku samofinansowania przez wszystkie Instytucje.

Przy realizacji działań naprawczych prowadzących do poprawy sytuacji ekonomicznej IGB nie należy jednak zapominać, że IGB powstały w celu realizacji zadań publicznych polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych.

Przechodząc do zawartych w Informacji wniosków dotyczących Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucji Gospodarki Budżetowej chcę nadmienić, iż Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie, jako organ wykonujący funkcję organu założycielskiego tej Instytucji, wskazał na korzyści dla budżetu państwa związane z działalnością tej Instytucji.

Równocześnie długoletni plan rozwoju Instytucji przewidując ciągły rozwój IGB zakłada osiągnięcie przez nią coraz wyższych przychodów m.in. poprzez uruchomienie działalności związanej z transportem oraz opracowanie systemu pozwalającego na stworzenie centralnego biura archiwizacji oraz digitalizacji akt sądowych.

Ponadto sprawozdawczość finansowa Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej podlegać będzie corocznemu badaniu przez biegłego rewidenta, a bieżąca działalność Instytucji corocznemu audytowi wewnętrznemu umożliwiającemu ocenę jakości oraz prawidłowości realizowanych zadań przez Instytucję.

Uruchomiony zostanie także system informatyczny w zakresie planowania i realizacji budżetu, który pozwoli na zwiększony nadzór w zakresie realizacji planu finansowego Instytucji.

Przedstawiając powyższe wyrażam nadzieję, iż prowadzone działania pozwolą na uniknięcie w przyszłości nieprawidłowości w funkcjonowaniu przedmiotowych Instytucji Gospodarki Budżetowej.

*Jerzy Kozdroń*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Jerzy Kozdroń*  
SEKRETARZ STANU