

Warszawa, 21 grudnia 2017 r.

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego

BKA-I-0912-7/17/64

UNP: 171219-00505

Pan

Piotr Świdorski

Dyrektor

Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej

POMERANIA w Koszalinie

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

### I. INFORMACJE O KONTROLI

**Jednostka kontrolowana:** Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej "POMERANIA" w Koszalinie, ul. Strefowa 15, 75-124 Koszalin, (dalej: PIGB, Instytucja).

**Kontrolerzy Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego:** Anna Pudzianowska, starszy specjalista, Marcin Lewczuk, główny specjalista<sup>1</sup> (dalej: kontrolerzy).

**Zakres kontroli:** realizacja działalności statutowej, w tym w szczególności prowadzenie zamówień publicznych i zatrudnianie skazanych; gospodarowanie ośrodkami wypoczynkowymi.

**Termin kontroli:** 31 stycznia 1 - 17 i 22 -24 lutego, 14 - 17 marca oraz 11 - 21 kwietnia 2017 r.<sup>2</sup>

**Okres objęty kontrolą:** lata 2014-2016 oraz częściowo 2017 rok.

[akta kontroli str. 1-10]

### II. USTALENIA WSTĘPNE

PIGB została utworzona na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>3</sup>. Zgodnie z § 4 ww. zarządzenia Instytucja realizuje zadania publiczne, polegające na prowadzeniu

<sup>1</sup> działający na podstawie upoważnień: nr 8/2017, nr 9/2017 z 25 stycznia 2017 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Jakuba Jamkę, zastępcę dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego oraz nr 20/2017, nr 27/2017 z 21 lutego 2017 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez sędziego Krzysztofa Rybkę, dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

<sup>2</sup> czynności kontrolne były prowadzone w dniach 31 stycznia - 10 lutego i 14 - 17 marca 2017 r. w siedzibie PIGB w Koszalinie, 22 -24 lutego 2017 r. w PIGB O/ Czerwony Bór oraz 11 - 21 kwietnia 2017 r. w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Sprawiedliwości.

oddziaływać penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Początkowo siedzibą PIGB było Czarne a następnie Koszalin<sup>4</sup>, natomiast Oddziały PIGB znajdowały się w Koszalinie (dalej: PIGB O/Koszalin) a następnie w Czarnem (dalej: PIGB O/Czarne) oraz w Goleniowie (dalej: PIGB O/Goleniów), w Czerwonym Borze (dalej: PIGB O/Czerwony Bór), w Kamińsku (dalej: PIGB O/Kamińsk) ponadto funkcjonował Zakład w Białymstoku<sup>5</sup>. Zgodnie zaś z *Regulaminem organizacyjnym Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej "POMERANIA" w Koszalinie* wprowadzonym zarządzeniem nr 20/2016 dyrektora PIGB z 22 grudnia 2016 r. (dalej: *regulamin organizacyjny PIGB*) od 2017 r. oddziały zastąpiono pionami organizacyjnymi (w dalszej części dokumentu wskazywane są oddziały). W okresie objętym kontrolą:

- dyrektorem PIGB był Jacek Krzyżanowski<sup>6</sup>, potem Zbigniew Toruń<sup>7</sup> a następnie Piotr Świdorski (dalej: dyrektor PIGB),
- zastępcą dyrektora PIGB O/Koszalin był Jerzy Młodzianowski<sup>8</sup>, potem Piotr Świdorski<sup>9</sup>, a następnie Arkadiusz Zalega<sup>10</sup> (dalej: zastępca dyrektora PIGB O/Koszalin),
- zastępcą dyrektora PIGB O/Czerwony Bór był Krzysztof Swiboda<sup>11</sup> a następnie Marek Rutkowski (dalej: zastępca dyrektora PIGB O/Czerwony Bór),
- głównym księgowym była Maryla Kwiatkowska<sup>12</sup> a następnie Bożena Leśniewska<sup>13</sup> (dalej: główny księgowy PIGB).

[akta kontroli str. 1-373]

<sup>3</sup> nr 216/10/CZSW z 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2010 r. Nr 13, poz. 157, z późn. zm.). Instytucja została utworzona poprzez przekształcenie: Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Czarnem (powstałego na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nr 111/66/CZW z 6 grudnia 1966 r.); Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy Zakładzie Karnym w Goleniowie (powstałego na mocy zarządzenia nr 32/64/CZW Ministra Sprawiedliwości z 14 maja 1964 r.); Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Koszalinie (powstałego na mocy zarządzenia Dyrektora Generalnego do Spraw Więziennictwa nr 32 z 22 grudnia 1975 r.).

<sup>4</sup> zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 7 września 2016 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 19 września 2016 r. poz. 186) oraz zmianą w KRS 0000374747.

<sup>5</sup> w badanym okresie struktura PIGB była określona w *Regulaminie organizacyjnym Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” w Czarnem* z 1 października 2013 r. zmienionym zarządzeniami dyrektora PIGB: nr 30/2014 z 23 grudnia 2014 r., nr 5/2015 z 20 marca 2015 r. (dalej: *regulamin organizacyjny PIGB w Czarnem*).

<sup>6</sup> na stanowisku dyrektora od 28 kwietnia 2012 r. do 15 stycznia 2016 r.

<sup>7</sup> na stanowisku dyrektora od 16 stycznia do 25 lipca 2016 r.

<sup>8</sup> na stanowisku zastępcy dyrektora – kierownika oddziału od 1 lutego 2014 r. do 31 października 2016 r.

<sup>9</sup> na stanowisku zastępcy dyrektora – kierownika oddziału od 8 lutego do 24 lipca 2016 r.

<sup>10</sup> na stanowisku zastępcy dyrektora – kierownika oddziału od 1 października 2016 r.

<sup>11</sup> na stanowisku zastępcy dyrektora od 1 grudnia 2012 r. do 30 września 2016 r.

<sup>12</sup> na stanowisku głównego księgowego od 1 kwietnia 1996 r. do 17 października 2016 r.

<sup>13</sup> na stanowisku głównego księgowego od 18 października 2016 r.

### III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

#### 1. Ocena gospodarki kadrowej (w tym zatrudniania, zwalniania i wynagradzania pracowników oraz skazanych).

Badaniu poddane zostały regulacje wewnętrzne określone w zarządzeniach kierownika jednostki oraz faktyczny tryb przeprowadzania i dokumentowania zatrudniania, zwalniania i wynagradzania pracowników oraz skazanych zatrudnionych w PIGB. W wyniku kontroli wybranej próby, badany **obszar oceniono negatywnie**. Zastrzeżenia dotyczą braku: kompletnej dokumentacji kadrowej, jak również uzasadnienia dla wypłaty nagród indywidualnych i wypłaty odszkodowania w związku z wypowiedzeniem umowy o pracę na czas nieokreślony pracownika.

##### 1.1. Regulacje wewnętrzne: regulamin organizacyjny, regulamin pracy i wynagradzania.

Przebieg relacji pomiędzy osobami pracującymi w PIGB, a mianowicie wskazanie układu podporządkowania osobowego i służbowego, określenie podziału kompetencji zostały zawarte w *regulaminie organizacyjnym PIGB*. Zgodnie z obowiązującym *regulaminem* w strukturze organizacyjnej zostały wyróżnione działy, piony oraz samodzielne stanowiska. Ponadto, w strukturze Instytucji (stanowiącej załącznik nr 1 do *regulaminu organizacyjnego PIGB*) wskazano piony (sekcje), które podlegają poszczególnym zastępcom. Niemniej nie przedstawiono dokumentu wskazującego, pod którego zastępcę dyrektora (imię i nazwisko) one podlegają.

Zgodnie z § 24 *regulaminu organizacyjnego PIGB* kierownicy (działów) mieli obowiązek zapoznać pracowników z jego treścią. Obowiązujący na dzień wszczęcia kontroli *regulamin organizacyjny PIGB* został przekazany do oddziałów celem zapoznania, dopiero 1 lutego 2017 r.<sup>14</sup>, mimo, że zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2017 r. Wyjaśniono, że<sup>15</sup> przedmiotowy *regulamin* przekazany został kierownictwu za pośrednictwem sekretariatu drogą mailową dopiero w lutym 2017 r. Wprowadzenie go było poprzedzone konsultacjami z kierownictwem PIGB na spotkaniach, które odbywały się od listopada 2016 r. Podczas spotkań były omawiane zmiany i zapisy regulaminowe (m.in. pionizacja). Wskazano, że cyt. „nie ma możliwości, żeby osoba z grona ścisłego kierownictwa nie była poinformowana o przyszłej zmianie”. Zatem, na dzień wejścia w życie nowego *regulaminu organizacyjnego*

<sup>14</sup> *regulamin* został faktycznie przekazany drogą elektroniczną 1 lutego 2017 r. do oddziałów PIGB, co potwierdzono na przykładzie PIGB O/Czerwony Bór gdzie zastępca dyrektora PIGB zapoznał pracowników PIGB O/Czerwony Bór, PIGB O/Kamińsk oraz Zakładu w Białymstoku z nowym *regulaminem organizacyjnym*

<sup>15</sup> pismo z 8 marca 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac PIGB (odpowiedź na *wniosek nr 20* z 1 marca 2017 r.).

PIGB nie zapewniono pracownikom możliwości skutecznego zapoznania się z nim, na co wskazują m.in. podpisy i pieczętki pod składanymi kontrolującym w trakcie kontroli dokumentami np.:

- ██████████ pismo z 1 lutego 2017 r. podpisała, jako kierownik Ośrodka Konferencyjno – Wypoczynkowego „POSEJDON” w Ustce (dalej: OKW „POSEJDON”) zaś pismo znak L.dz. PIGB/U/TG/10/2017 z 18 kwietnia 2017 r., jako kierownik Pionu Turystyki i Gastronomii,
- ██████████ pismo znak L.dz.PIGB/PPP/0176/2017 z 2 lutego 2017 r. podpisał, jako kierownik PIGB O/Czarne; zaś ██████████ to samo pismo podpisał, jako zastępca kierownika PIGB O/Czarne, mimo, iż w tym czasie od miesiąca oddziały były zastąpione pionami.

W aktach osobowych pracowników znajdują się oświadczenia o zapoznaniu się z nowym *regulaminem organizacyjnym PIGB*<sup>16</sup>.

Zgodnie z art. 104 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*<sup>17</sup> (dalej: *kp*) organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników ustala *regulamin pracy*. Obowiązującym w PIGB *regulaminem pracy*, na dzień wszczęcia kontroli, był regulamin z 1 listopada 2011 r. Wyjaśniono, że<sup>18</sup> kierownicy pionów mieli za zadanie przekazać treść *regulaminu* podległym pracownikom. Nie przedstawiono dokumentów potwierdzających, w jaki sposób (poza 1 przypadkiem w PIGB O/Czerwony Bór) treść *regulaminu* została przedstawiona podległym pracownikom. Następnie, wyjaśniono, że<sup>19</sup> z informacji uzyskanych od pracowników Działu Kadr i Płac wynika, że regulaminy w tym też *regulaminy pracy* zawsze są wywieszane na tablicy informacyjnej oraz wysyłane drogą elektroniczną do tych pracowników, którzy nie mają możliwości zapoznać się z regulaminem w siedzibie Instytucji i drogą papierową, jeśli pracownik nie ma dostępu do wiadomości elektronicznej.

Ponadto, stwierdzono, że w badanym okresie kierownik Instytucji dokonał zmiany w przepisach prawa wewnętrznego dotyczącej obniżenia wymagań na wszystkich stanowiskach pracy w PIGB w zakresie wykształcenia. A mianowicie, w okresie od 19 marca 2015 r. do 3 października 2016 r. obowiązywał *regulamin wynagradzania* w którym

<sup>16</sup> kopie oświadczeń przekazano drogą elektroniczną 23 i 24 marca 2017 r.

<sup>17</sup> tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.

<sup>18</sup> pismo z 17 marca 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac (odpowiedź na *wniosek nr 31* z 16 marca 2017 r.).

<sup>19</sup> pismo znak L.dz. PIGB/K/KP/269/2017 z 18 kwietnia 2017 r. sporządzone przez kierownika Działu Kadr i Płac podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na *wniosek nr 33* z 11 kwietnia 2017 r.), dalej: *pismo znak L.dz. PIGB/K/KP/269/2017 z 18 kwietnia 2017 r.*

wskazano<sup>20</sup>, że osoby zajmujące stanowiska kierownicze powinny posiadać wyższe wykształcenie. Natomiast w tabeli zaszeregowania stanowisk pracy stanowiącej załącznik do nowego *regulaminu wynagradzania*<sup>21</sup> usunięto jedną kolumnę odnoszącą się do poziomu wykształcenia na danym stanowisku pracy. W konsekwencji nie wskazano poziomu wykształcenia dla poszczególnych stanowisk pracy, a tym samym osoby zajmujące stanowiska kierownicze w PIGB nie mają obowiązku posiadać wykształcenia poza głównym księgowym, którego obowiązki w tym zakresie wynikają wprost z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>22</sup> (dalej: *ufp*) – art. 54 ust. 1 pkt 5.

[akta kontroli str. 319-373, 2182-2195, 6140-6149]

### **1.2. Procedury dotyczące naboru pracowników.**

Jak wynika z wyjaśnień kierownika Działu Kadr i Płac<sup>23</sup> na czas przeprowadzania czynności kontrolnych na miejscu w PIGB cyt. *nie istniały sformalizowane wewnętrzne procedury dotyczące zasad naboru na wolne stanowiska pracy, a częstą praktyką jest zatrudnianie osób za pośrednictwem Powiatowych Urzędów Pracy, poprzez zgłoszenie wolnego miejsca pracy. Ponadto, PIGB korzysta z refundacji wynagrodzeń pracowników w ramach organizowania i finansowania prac interwencyjnych. Na ogłoszenie o naborze wpływa średnio 10 ofert, około 40% spełnia kryteria formalne. Osoby, które spełniały warunki wskazane w ogłoszeniu były zapraszane na rozmowę kwalifikacyjną, którą pracownicy PIGB „starali się” odbyć z wszystkimi kandydatami, którzy spełniali wymagania określone w ogłoszeniu tego samego dnia. W rozmowach kwalifikacyjnych przeważnie uczestniczyło dwóch pracowników PIGB. Po rozmowach pracownicy przeprowadzający rozmowy kwalifikacyjne dokonywali wyboru najlepszego kandydata. Nadto, wyjaśniono, że nie spotkano się z praktyką żeby ogłoszenia o wolnym stanowisku pracy były publikowane na innych stronach i tablicach ogłoszeń niż Powiatowy Urząd Pracy. Jednocześnie w PIGB nie znajduje się żadna dokumentacja dotycząca naboru (m.in. listy kandydatów, listy obecności, protokoły naboru), zatem brakuje potwierdzenia, że nabory przebiegały w sposób przedstawiony w wyjaśnieniach.*

Brak wewnętrznych procedur dotyczących naboru pracowników oraz brak udokumentowania procesu zatrudniania pracowników stwarza ryzyko, że nabory nie są przeprowadzane w sposób transparentny i konkurencyjny. Stosowana dotychczas w PIGB

<sup>20</sup> tabela zaszeregowania stanowiąca załącznik do regulaminu pracy wprowadzony zarządzeniem nr 4/2015 dyrektora PIGB 19 marca 2015 r.

<sup>21</sup> wprowadzony zarządzeniem nr 17/2016 r. z 3 października 2016 r. dyrektora PIGB.

<sup>22</sup> tekst jednolity Dz. U. 2013 r. poz.885 późn. zm.

<sup>23</sup> pisma z dni 7 i 15 lutego 2017 r. (odpowiednio odpowiedzi na wnioski: nr 3 i nr 12 z 6 i 10 lutego 2017 r).

praktyka implikuje ryzyko braku bezstronności i wykluczenia ryzyka konfliktu interesów. Ponadto w związku z brakiem dokumentacji z naboru, nie można potwierdzić, czy kierownictwo PIGB właściwie sprawdzało danego kandydata (w tym kryteria formalne) a zatem, czy w konsekwencji, na wolne stanowisko pracy zatrudniono najlepszego kandydata.

[akta kontroli str. 5963; 6059-6072]

### 1.3. Kompletność dokumentacji kadrowej pracowników PIGB.

Zgodnie z informacją przekazaną 3 marca 2017 r., przez kierownika Działu Kadr i Płac, na dzień rozpoczęcia kontroli w PIGB zatrudnionych było 294 pracowników<sup>24</sup>. W teczkach osobowych pracowników znajduje się dokumentacja dotycząca zatrudnienia (m.in. umowy o pracę, zaświadczenia lekarskie, zakresy obowiązków). Na czas kontroli oryginały akt osobowych wszystkich pracowników znajdowały się w siedzibie PIGB<sup>25</sup>. Ustalano, że nie we wszystkich teczkach osobowych<sup>26</sup> znajduje się kompletna dokumentacja kadrowa pracowników PIGB. W szczególności zastrzeżenia dotyczą:

- a) dyrektora - brak umowy na ryczałt na paliwo; brak informacji o zamiarze zwolnienia z funkcji zastępcy dyrektora,
- b) zastępcy głównego księgowego - oryginały pozwu w sprawie zwolnienia znajdowały się w sądzie pracy,
- c) inżyniera kontraktów - brak w tezcze osobowej podpisanego przez pracownika zakresu obowiązków.

#### ad. a) brak kompletnej dokumentacji kadrowej.

Zgodnie z § 5 ust. 3. statutu *Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej Pomerania*<sup>27</sup> (dalej: *statut PIGB*) dyrektor Instytucji informuje Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (dalej: Dyrektor Generalny SW) o zamiarze powołania i odwołania swojego zastępcy. W dokumentacji udostępnionej przez Dyrektora Generalnego SW<sup>28</sup> znajduje się pismo, którym stosownie do zapisów *statutu PIGB* ówczesny dyrektor PIGB ██████████

<sup>24</sup> w latach 2015-2016 ogółem w PIGB (centrala, oddziały i zakłady) było zatrudnionych 390 pracowników. Badaniu poddano dokumentację kadrową dotyczącą 35 osób (w tym kierownictwo) zatrudnionych w siedzibie PIGB i oddziałach.

<sup>25</sup> akta 8 listopada 2016 r. zostały przekazane z PIGB O/Goleniów, PIGB O/Koszalin, OKW „POSEJDON”, część akt z PIGB O/Czarne oraz akta zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór. Zaś z oddziałów PIGB O/Czerwony Bór i PIGB O/Kamińsk oraz Zakładu w Białymstoku w dniach 23-24 stycznia 2017 r. Wyjaśniono, że pozostała część akt z PIGB O/Czarne miała zostać przekazana do 30 marca 2017 r.

<sup>26</sup> dobór próby celowej, uwzględniając skargę z 29 lipca 2016 r. dotyczącą m.in. rozwiązania umowy o pracę z zastępcą dyrektora.

<sup>27</sup> Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2010 r. Nr 13 poz. 157, z późn. zm.

<sup>28</sup> pismo znak BKW-P.432.19.2017.TP z 16 marca 2017 r. zastępcy Dyrektora Generalnego SW (odpowiedź na pismo znak: BKA-I-0912-7/17/33 z 10 marca 2017 r.).

poinformował 25 lipca 2016 r. o zamiarze wypowiedzenia [REDAKTOWANE] ówczesnemu zastępcy dyrektora PIGB O/Koszalin umowy o pracę oraz odwołaniu pełnomocnictw. W siedzibie PIGB stwierdzono, że w aktach osobowych pracownika brakuje korespondencji (informacji) w tym zakresie<sup>29</sup>. Wyjaśniono<sup>30</sup>, że Dyrektor Generalny SW zawsze był informowany o zamiarze powołania bądź odwołania swojego zastępcy drogą telefoniczną. W uzupełnieniu PIGB przekazało<sup>31</sup> pisma informujące Dyrektora Generalnego SW o wyznaczeniu zastępców dyrektora PIGB. Niemniej brakuje w nich pisma informującego o zamiarze odwołania [REDAKTOWANE] ze stanowiska zastępcy dyrektora.

Stwierdzono też, że pracownik korzystał z samochodu służbowego do celów prywatnych, natomiast w aktach osobowych pracownika nie ma umowy dotyczącej ryczałtowego korzystania z samochodu służbowego (zagadnienie zostało szczegółowo opisane w pkt. 5.2. Faktycznie stosowane zasady dotyczące samochodów służbowych oraz wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych).

ad. b) niegospodarne wypowiedzenie umowy na czas nieokreślony pracownika.

W 1 przypadku stwierdzono, że dyrektor PIGB<sup>32</sup> z jednym z pracowników rozwiązał na podstawie art. 32 § 1 pkt 3 *kp* umowę o pracę. Przyczyną wypowiedzenia umowy była utrata zaufania w związku z ujawnieniem informacji poufnych pracodawcy osobom trzecim. Ustalono, że zwolniony pracownik odwołał się, zgodnie z przysługującym mu prawem do sądu pracy. Sąd pracy uznał, że PIGB nie posiada dowodów potwierdzających zasadność rozwiązania umowy. W wyniku zawarcia ugody przed sądem, PIGB (strona pozwana) została zobowiązana do wypłaty odszkodowania w wysokości 17.000 zł brutto. W konsekwencji nieuzasadnione zwolnienie pracownika naraziło PIGB na dodatkowe koszty związane z wypłatą odszkodowania.

ad. c) brak określenia zakresu obowiązków.

W 1 przypadku stwierdzono, że brakowało zakresu obowiązków pracownika. Wyjaśniono, że<sup>33</sup> cyt. „przyczyną braku zakresu czynności (...) w teczce akt osobowych jest przeoczenie. Na dzień dzisiejszy to niedopatrzenie zostało naprawione i zakres czynności został wysłany do pracownika celem podpisania”. Kopia przedmiotowego zakresu obowiązków została

<sup>29</sup> dobór próby celowej, uwzględniając pismo z 2 grudnia 2016 r. dotyczące anonimowej informacji w sprawie dyrektora PIGB. Przedmiotowe pismo zawiera m.in. informacje mogące wskazywać na potencjalne nieprawidłowości w zakresie zatrudniania znajomych i kolegów.

<sup>30</sup> pismo z 8 marca 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac po ustaleniach z kierownikiem Sekcji ds. Zatrudnienia i Płac (odpowiedź na wniosek nr 20 z 1 marca 2017 r.).

<sup>31</sup> pismo znak L.dz. PIGB/K/KP/269/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>32</sup> [REDAKTOWANE]

<sup>33</sup> pismo z 15 lutego 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac (odpowiedź na wniosek nr 9 z 9 lutego 2017 r.).

udostępniona kontrolerom dopiero 22 marca 2017 r.<sup>34</sup> Należy jednak zauważyć, że ww. dokument jest datowany 4 października 2016 r. We wcześniejszych wyjaśnieniach natomiast wskazano, iż do czasu wszczęcia kontroli nie został sporządzony. Przy podpisie pracownika, któremu powierzono obowiązki widnieje ta sama data. Biorąc pod uwagę ww. wyjaśnienia, [REDAKTED] nie mógł podpisać zakresu obowiązków 4 października 2016 r., gdyż brak jest dowodów, że w tym dniu został mu on przedstawiony na piśmie.

[akta kontroli str. 96, 5596-5660, 5745-6052]

#### 1.4. Przyznawanie nagród.

W PIGB obowiązuje regulamin wynagradzania pracowników PIGB wprowadzony zarządzeniem nr 17/2016 dyrektora PIGB z 3 października 2016 r. W § 4 ustalono miesięczne stawki wynagrodzenia zasadniczego, zaszeregowania stanowisk pracy oraz wskazano stanowiska i wysokości dodatku funkcyjnego pracowników (załączniki 1-3 do regulaminu). Ponadto zgodnie z § 13 w ramach posiadanych środków na wygrodenie osobowe tworzy się fundusz premiowy. Wysokość funduszu premiowego oraz zasady wypłacania premii określa załącznik nr 4. *Regulamin* określa również zasady przyznawania nagród (§ 14). Zasady przyznawania nagrody dla dyrektora PIGB, jego zastępców oraz głównego księgowego uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnym oraz wzoru wniosku o przyznanie nagrody rocznej*<sup>35</sup>.

Zgodnie z pismem<sup>36</sup>, za rok 2014 w PIGB w Czarnem w 2015 r. wypłacono nagrody z zysku w wysokości 324.823 zł brutto. Ponadto w 2015 wypłacono nagrody jubileuszowe w wysokości 17.352 zł brutto dla 2 pracowników, natomiast w 2016 r. w wysokości 33.261 zł brutto dla 5 pracowników PIGB. W 2015 r. zgodnie z obowiązującym regulaminem wynagradzania wypłacono 3 pracownikom nagrody roczne w łącznej wysokości 75.000 zł, natomiast w roku 2016 – wypłacono 2 pracownikom nagrody w łącznej wysokości 29 600 zł.

W 2015 r. w PIGB O/Czerwony Bór wypłacono nagrody w wysokości 215.000 zł brutto dla 127 osób za duży wkład pracy oraz zaangażowanie w realizację zadań statutowych, a w 2016 r. – 10 osobom (w łącznej wysokości 14.550 zł brutto). W 2015 r. w PIGB O/Koszalin przyznano nagrody 12 pracownikom w wysokości 87.650 zł. W 2016 r. nie były

<sup>34</sup> z prośbą o okazanie zakresu obowiązków zwrócono się ustnie (telefonicznie) i drogą mailową 17 marca 2017 r.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 85, poz. 933 z późn. zm.

<sup>36</sup> pismo z 8 marca 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac (odpowiedź na wniosek nr 20 z 1 marca 2017 r.).



wypłacane dyrektorom i ich zastępcom nagrody z zysku, co wskazała w wyjaśnieniu kierownik Działu Kadr i Płac<sup>37</sup>.

Ustalono, że Dyrektor PIGB przyznał w 2016 r. (zgodnie z przepisami rozporządzenia) zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór nagrodę roczną za rok 2015 w wysokości 36.000 zł brutto. Niemniej w udostępnionej dokumentacji brakowało uzasadnienia dla przyznania nagrody w tej wysokości. Ponadto przyznano indywidualną nagrodę w wysokości 5.000 zł dla inżyniera kontraktów, zatrudnionego w PIGB od 4 października 2016 r. Nagroda dla inżyniera kontraktów zgodnie z ww. wyjaśnieniami została przyznana z inicjatywy dyrektora PIGB za sumienne i staranne wykonywanie swoich obowiązków i powierzonych zadań oraz wykazywania zaangażowania wymagającego znacznego nakładu pracy (w dokumentacji kadrowej znajduje się decyzja dyrektora PIGB z 2 grudnia 2016 r. przyznająca przedmiotową nagrodę). Dalej z ww. wyjaśnienia wynika, że nagroda dla dyrektora PIGB O/Czerwony Bór została wypłacona na podstawie wyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2001 r. (wniosek nagrody rocznej nie został udostępniony kontrolerom w związku, z czym nie można ustalić, jakie było uzasadnienie dla wysokości ww. nagrody).

Stwierdzono, że nagrody były, co do zasady przyznawane zgodnie z wewnętrznymi regulacjami i rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Niemniej w 2 przypadkach nie można było ustalić uzasadnienia dla wypłaty nagrody rocznej i indywidualnej (zostało ono wskazane w przypadku kierownika kontraktów dopiero na wniosek kontrolujących w wyjaśnieniach kierownika Działu Kadr i Płac).

[akta kontroli str. 6095-6098, 6122-6132]

### **1.5. Ocena prawidłowości zatrudniania skazanych.**

Zgodnie z § 4 zarządzenia w sprawie powołania PIGB, Instytucja realizuje zadania publiczne, polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Zgodnie ze sprawozdaniem<sup>38</sup> przekazanym za pośrednictwem Dyrektora Generalnego SW do Ministerstwa Sprawiedliwości, w PIGB w 2015 r. średnioroczne zatrudnienie skazanych wynosiło 236 osób. Udział osób pozbawionych wolności w zatrudnieniu ogółem wynosił 53%. W 2016 r. po III kwartale średnioroczne zatrudnienie skazanych wynosiło 175 skazanych, co stanowi 42% ogółu

<sup>37</sup> pismo znak L.dz. PIGB/K/KP/269/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>38</sup> pismo znak BKW(p)-070-13/16/208 z 14 marca 2016 r. zastępcy Dyrektora Generalnego SW.

zatrudnionych (zgodnie z informacją o wynikach ekonomicznych i penitencjarnych z 30 stycznia br. podpisaną przez dyrektora PIGB na koniec roku 2016 r. było 251,28 etatów).

Na próbie dokumentacji dotyczącej 24 skazanych<sup>39</sup> stwierdzono, że skazani byli zatrudniani na podstawie umów zawartych między jednostką penitencjarną, a PIGB oraz na podstawie skierowań do pracy w czasie odbywania kary pozbawiania wolności<sup>40</sup>. Z wyjaśnień<sup>41</sup> kierownika Działu Kadr i Płac wynika, że cyt. „nie było przypadków, kiedy Dyrektor Zakładu Karnego w Czarnym cofnął zgodę na zatrudnienie osadzonego”. PIGB nigdy nie uczestniczyła w zatrudnieniu skazanych w firmach zewnętrznych, skazani zawsze byli i są pracownikami PIGB, bez względu na położenie siedziby instytucji.

Ustalono, że PIGB nawiązała współpracę z firmą [REDAKTOWANO] na podstawie umowy z 1 września 2016 r. (ze zm.). Przedmiotem umowy była współpraca w zakresie świadczenia przez PIGB na rzecz ww. firmy usług polegających na doczyszczaniu (trymowaniu) filetów z ryb płaskich. Strony dopuszczały możliwość rozszerzenia współpracy o świadczenie przez PIGB dodatkowych usług związanych z przetwórstwem świeżych ryb oraz o inne procesy produkcyjne. W ww. wyjaśnieniach kierownik Działu Kadr i Płac wskazała, że współpraca z firmą [REDAKTOWANO] została nawiązana m.in. w związku z realizacją działań statutowych, tj. z realizacją zadań w zakresie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizujących wobec osób skazanych. PIGB w przedmiotowym zakresie, zależało na wykorzystaniu potencjału ludzkiego (w postaci skazanych) oraz uniknięciu płacenia postojowego skazanym po zaprzestaniu współpracy z firmą zlecającą obróbkę krewetek. Zgodnie z § 2 ust. 6 ww. umowy, PIGB oświadcza, że zapewni odpowiednią ilość pracowników do ciągłego utrzymania produkcji. Ustalono, że PIGB do realizacji przedmiotu umowy zaangażowała skazanych (w tym z ZK w Czarnem).

Liczba skazanych w poszczególnych miesiącach współpracy przedstawiała się następująco:

- wrzesień 2016 r.: 30 osób w miesiącu (22 osoby stan na koniec miesiąca),
- październik 2016 r.: 21 osób w miesiącu (34 osoby stan na koniec miesiąca),
- listopad 2016 r.: 24 osoby w miesiącu (46 osób stan na koniec miesiąca),
- grudzień 2016 r.: 17 osób w miesiącu (50 osób stan na koniec miesiąca).

<sup>39</sup> z 214 skazanych zatrudnionych w 2015 r. oraz 255 zatrudnionych w 2016 r., r. r.za pośrednictwem PIGB oraz PIGB O/Koszalin, PIGB O/Czarne, PIGB O/Czerwony Bór i PIGB O/Kamiński).

<sup>40</sup> kopie umów zawartych przez PIGB z: Zakładu Karnego (dalej: ZK) w Czarnem w zakresie zatrudnienia skazanych (z 31 października 2013 r.), ZK w Koszalinie na odpłatne zatrudnienie skazanych na podstawie skierowania do pracy (nr Dpen/Z-531-01/1216/15, ze zm. z 28 stycznia 2015 r. i nr Dpen/Z-531-02/3690/16, ze zm. z 5 kwietnia 2016 r.).

<sup>41</sup> pisma: z 17 marca 2017 r. i z 21 lutego 2017 r. (odpowiednio odpowiedzi na wniosek nr 31 z 16 marca 2017 r. i na wniosek nr 15 z 17 lutego 2017 r.).

Na podstawie powyższego nie można jednoznacznie stwierdzić, ilu skazanych było zatrudnionych w ramach współpracy z firmą [REDAKTOWANE] Wątpliwości dotyczące m.in tego, iż zgodnie z wyjaśnieniami kierownika Działu Kadr i Płac w ramach współpracy pomiędzy PIGB a ww. firmą miało być zatrudnianych kolejnych 80 skazanych z ZK w Koszalinie. Tymczasem z ww. zestawienia wynika, że na koniec grudnia 2016 r. było zatrudnionych 50 skazanych. Wątpliwości dotyczą również tego, czy wykazane czasowe zwiększenie zatrudnienia na koniec kolejnych miesięcy współpracy (okresów sprawozdawczych) wiązało się z realizacją faktycznego przedmiotu umowy, czy dotyczyło lub/i podniesienia statystyki w ramach działań penitencjarnych i resocjalizacyjnych PIGB wobec skazanych.

Jednocześnie ustalono, że osoby skazane każdorazowo były pracownikami PIGB. Tym samym obowiązki statutowe PIGB były realizowane. Natomiast, zobowiązanie, że Instytucja zapewni odpowiednią ilość pracowników do ciągłego utrzymania produkcji firmy zewnętrznej wskazuje, że umowa taka może stanowić formy pośrednictwa pracy, czyli wynajmowania pracowników, co nie wpisuje się już w obowiązki statutowe PIGB.

[akta kontroli str. 6075-6078, 6087, 6093-6119]

## **2. Ocena zasad wypłat i rozliczeń gotówkowych.**

Badaniu poddane zostały zasady obiegu dokumentów kasowych określone w zarządzeniu kierownika jednostki oraz faktyczny tryb przeprowadzania i dokumentowania operacji kasowych. W wyniku kontroli, badany **obszar oceniono negatywnie**. Zastrzeżenia dotyczą braku bieżącej aktualizacji procedur wewnętrznych; niejednolitego stosowania przez poszczególne Oddziały PIGB wprowadzonych przez kierownika jednostki regulacji wewnętrznych; braku uzasadnienia, co do udzielania części zaliczek; nienależytą kontrolę wstępną dokumentów.

### **2.1. Regulacje wewnętrzne w zakresie gospodarki kasowej.**

W odpowiedzi na pisemny wniosek<sup>42</sup> w dniach 1-3 lutego 2017 r. przedłożono 7 poniższych regulacji obowiązujących w PIGB w latach 2015-2016 (wszystkie za zgodność odpisu z oryginałem poświadczyl główny księgowy PIGB):

- dokument *Obieg dokumentacji księgowej w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” z siedzibą w Czarnem* opracowany przez firmę ODL Sp. z o.o. wprowadzonym do stosowania 30 grudnia 2010 r. (aktualizacja 2015 r.),

<sup>42</sup> wniosek nr 1 z 31 stycznia 2017 r.

- *Polityka rachunkowości obowiązującej w PIGB w Czarnem* wprowadzona zarządzeniem nr 40/2013 dyrektora PIGB z 31 grudnia 2013 r.,
- *Instrukcja kasowej PIGB „Pomerania” Oddział w Koszalinie* wprowadzona zarządzeniem wewnętrznym nr 3/2012 kierownika PIGB O/Koszalin z 30 listopada 2012 r. wraz z aneksami nr 1 z 10 lipca 2013 r. oraz nr 2 z 27 listopada 2014 r.,
- *Instrukcja obiegu dokumentów księgowych IGB „POMERANIA” w Czarnem Oddział w Goleniowie* wprowadzona zarządzeniem wewnętrznym nr 1/2010 zastępcy dyrektora PIGB O/Goleniów z 30 grudnia 2010 r.,
- *Instrukcja procedur i obiegu dokumentów dla OKW POSEJDON w Ustce* wprowadzona zarządzeniem wewnętrznym nr 2/202 kierownika PIGB O/Koszalin z 30 listopada 2012 r.,
- zarządzenie nr 28/2014 dyrektora PIGB w Czarnem z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie *należności przysługującej pracownikowi zatrudnionemu w PIGB w Czarnem z tytułu podróży służbowej,*
- zarządzenie wewnętrznym nr 1 zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór z 30 stycznia 2015 r. w sprawie *należności przysługującej zatrudnionemu w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” oddział w Czerwonym Borze, zakładzie w Białymstoku oraz oddziale w Kamińsku z tytułu podróży służbowej,*
- *Zasady rozliczania krajowych podróży służbowych w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” w Koszalinie* wprowadzone zarządzeniem nr 19/2016 dyrektora PIGB z 20 grudnia 2016 r.

W dniu 15 marca 2017 r. osoba, która poświadczyła ww. dokumenty za zgodność z oryginałem poinformowała, że cyt. „*przekazane kontroli regulacje stanowią komplet, jakim obecnie jednostka dysponuje*”<sup>43</sup>, czym wprowadziła w błąd kontrolerów, a jednocześnie spowodowała wydłużenie działań kontrolnych, ponieważ nie wskazała i jednocześnie nie przedłożyła zarządzenia wewnętrznego nr 15/2012 dyrektora PIGB z 29 czerwca 2012 r. istotnego dla czynności kontrolnych. Przedmiotowe zarządzenie zostało zidentyfikowane przez Kontrolerów w wyniku analizy dokumentacji z kontroli przeprowadzonych w PIGB, przekazanej przy piśmie zastępcy Dyrektora Generalnego SW z 16 marca 2017 r. Zarządzenie wewnętrzne nr 15/2012 dyrektora PIGB z 29 czerwca 2012 r.,<sup>44</sup> w sprawie *wprowadzenia*

<sup>43</sup> pismo z 15 marca 2017 r. głównego księgowego PIGB (odpowiedź na *wniosek nr 25* z 14 marca 2017 r.),

<sup>44</sup> zgodnie z treścią Wystąpienia pokontrolnego Dyrektora Generalnego SW z 10 sierpnia 2015 r. cyt. „*Zasady funkcjonowania gospodarki kasowej zawarto w § 7 instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów w PIGB (...) wprowadzonej (...) zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora (...) nr 15/2012*” (Wystąpienie z przeprowadzonej kontroli finansowo-gospodarczej w PIGB przekazano w odpowiedzi na *wniosek nr 24* z 14 marca 2017 r.).

Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów w PIGB „POMERANIA” w Czarnem z załączoną do niego Instrukcją stanowiącą uzupełnienie do obiegu dokumentacji księgowej opracowanej przez firmę [REDAKTOWANE], wprowadzonej do stosowania 30 grudnia 2010 r., wraz ze zmianami obowiązującymi w latach 2015-2016 w PIGB udostępniono<sup>45</sup> kontrolującym ponad dwa miesiące od pierwszego zapytania<sup>46</sup>. Jednocześnie [REDAKTOWANE], główna księgowa PIGB wyjaśniła<sup>47</sup> cyt. „Odnosząc się do zapisu dotyczącego oświadczenia o przekazaniu kompletu dokumentów z zakresu gospodarki kasowej, wyjaśniam, że w chwili przekazywania informacji o komplecie instrukcji kasowych nie miałam żadnej wiedzy na temat istnienia instrukcji obiegu dokumentów w siedzibie PIGB Pomerania w Czarnem, zawierającej zapisy o gospodarce kasowej”.

Ustalono, że, pomimo iż obecnie siedzibą PIGB jest Koszalin a nie Czarne, w udostępnionych regulacjach wewnętrznych ta zmiana nie została uwidoczniła. Dodatkowo, w powyższym wyjaśnieniu, potwierdzono, że cyt. „W latach 2015-2016 w PIGB (...) nie było określonych w formie pisemnej limitów płatności oraz zasad/limitów kwotowych w zakresie konieczności sporządzania umów na piśmie”. Stwierdzono zatem, że mimo zmian organizacyjnych w strukturze Instytucji, brak jest aktualnych jednolitych uregulowań wewnętrznych dla całej jednostki.

[akta kontroli str. 374-1429, 6140-6616]

## **2.2. Faktyczny tryb przeprowadzania i dokumentowania operacji kasowych.**

Zgodnie z treścią dokumentu „Obieg dokumentacji księgowej ...” PIGB prowadzi raporty kasowe w sześciu miejscach, cyt. „Raporty kasowe składają się z kolejno ponumerowanych odrębnie dla każdego oddziału kwitów kasowych KW i KP. Dowody w raporcie kasowym otrzymują automatycznie sygnaturę oddziału”. Na podstawie badanej próby dokumentacji<sup>48</sup> (z O/ Koszalin, O/Czerwony Bór oraz siedziby PIGB w Koszalinie),

<sup>45</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/272/2017 z 21 kwietnia 2017 r.

<sup>46</sup> o udostępnienie regulacji wewnętrznych w zakresie zaciągania zobowiązań i rozliczeń finansowych w szczególności: instrukcji kancelaryjnej, sposobu klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji w formie jednolitych rzeczowych wykazów akt (wyciąg), procedury przygotowywania, obiegu, zawierania i rejestracji umów, polityki rachunkowości wraz z zakładowym planem kont oraz instrukcją kasową i zasadami rozliczania podróży służbowych zwrócono się wnioskiem nr 1 z 31 stycznia 2017 r.

<sup>47</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/273/2017 z 13 kwietnia 2017 r. sporządzone przez kierownika Pionu Księgowości PIGB, sprawdzone przez głównego księgowego PIGB i podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 33 z 11 kwietnia 2017 r.), dalej: pismo znak L.dz. PIGB/KOS/273/2017 z 13 kwietnia 2017 r.

<sup>48</sup> dobór próby celowy, uwzględniając pismo z 2 grudnia 2016 r. dotyczące anonimowej informacji w sprawie dyrektora PIGB. Przedmiotowe pismo zawiera informacje mogące m.in. wskazywać na niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych i potencjalne nieprawidłowości w zakresie pobierania dużej ilości zaliczek gotówkowych na duże kwoty, które wydatkuje na drogie hotele i jedzenie i opisuje je jako kolacje/obiady z kontrahentami - szczególnie odnośnie do badanej próby w odrębnej notatce do niniejszego dokumentu.

dotyczącej udzielania i rozliczania zaliczek gotówkowych<sup>49</sup> oraz rozliczania kosztów podróży służbowych<sup>50</sup> jak i źródłowych dokumentów obrotu kasowego<sup>51</sup> w latach 2015 - 2016 (dobór celowy), stwierdzono rozbieżności, co do dokumentowania oraz ewidencjonowania operacji kasowych a dotyczących rozliczania zaliczek wypłaconych pracownikom PIGB na zakup towarów. Pracownik od kontrahentów otrzymywał paragon i/lub fakturę/rachunek ze sposobem zapłaty gotówką. Rozliczając pobraną zaliczkę pracownika:

- a) w PIGB O/Koszalin a obecnie siedzibie PIGB: kasjer wystawiał dokument KP na zwrot zaliczki (Wn Kasa, Ma konto pracownika), a następnie dokument KW rozliczający zapłatę pracownika za paragon/fakturę już na konto dostawcy. Na dokumencie KW, jako osoba pobierająca gotówkę podpisywał się pracownik, który pobrał zaliczkę i zapłacił sprzedawcy za towar,
- b) w PIGB O/Czerwony Bór: kasjer wystawiał dokument KP na rozliczenie zaliczki pobranej (Wn Kasa, Ma konto pracownika), do którego pracownik załączał dowody opłacone przez pracownika gotówką i jednocześnie zwracał pozostałą kwotę zaliczki.

Wyjaśniono, że<sup>52</sup> cyt. „Rozbieżności co do dokumentowania i ewidencjonowania operacji kasowych związanych z pobieraniem i rozliczaniem zaliczek gotówkowych (...) wynikają z ustaleń w oddziałach. Sposób rozliczania w Koszalinie został wprowadzony w momencie wdrażania systemów księgowych Polka i Ewka (2011 rok). Osoby wdrażające zaproponowały taki sposób i został on zaakceptowany przez ówczesną główną księgową oraz kierownika działu księgowości w Koszalinie. Natomiast sposób rozliczania zaliczek w Czerwonym Borze ustalany był (...) prawdopodobnie jeszcze w PIGB BIELIK i nie został zmieniony po przyłączeniu Czerwonego Boru do PIGB POMERANIA w 2013 roku”. Należy tutaj nadmienić, że PIGB została połączona z Podlaską Instytucją Gospodarki Budżetowej BIELIK<sup>53</sup> z dniem 31 października 2013 r. i sposób dokumentowania oraz ewidencjonowania operacji kasowych w PIGB O/Czerwony Bór jest zgodny z *Instrukcją obiegu dokumentów w siedzibie Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” w Czarnem*

<sup>49</sup> 3 z PIGB O/Czerwony Bór i 9 z PIGB O/Koszalin.

<sup>50</sup> 30 z PIGB O/Czerwony Bór i 51 z PIGB O/Koszalin a następnie siedziby PIGB.

<sup>51</sup> 65 dowodów gotówkowych przedłożonych przez ██████████ łącznie na 6.980,54 zł; 13 dowodów gotówkowych przedłożonych przez ██████████ łącznie na 5.957,35 zł; 4 dowody gotówkowe przedłożone przez ██████████ kierownika Ośrodka Szkoleniowego w Koszalinie łącznie na 483,95 zł - wszystkie z PIGB O/Koszalin a następnie siedziby PIGB.

<sup>52</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/273/2017 z 13 kwietnia 2017 r.

<sup>53</sup> Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej BIELIK powstała w 2010 r. została utworzona na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nr 217/10/CZSW z 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BIELIK (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2010 r. Nr 13, poz. 156, z późn. zm.). Instytucja została utworzona poprzez przekształcenie: Gospodarstwa Pomocniczego przy ZK w Czerwonym Borze, Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Prefabrykacji przy ZK w Białymstoku, Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Areszcie Śledczym w Olsztynie, Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Produkcyjnego przy ZK w Kamińsku.

wprowadzoną przez kierownika jednostki. Zgodnie z § 7 *Instrukcji rozliczenia zaliczki* dokonuje zaliczkobiorca, wypełniając w jednym egzemplarzu druk rozliczenia zaliczki na podstawie załączonych dowodów zakupu. Podobnie w *Instrukcji kasowej PIGB „POMERANIA” w Czarnem Oddział w Koszalinie*<sup>54</sup> (§ 6 ust. 1) określono, że źródłowymi dokumentami obrotu kasowego są listy płac, wnioski o wypłatę zaliczek, rozliczenia zaliczek, faktury i rachunki innych jednostek gospodarczych, dowody wpłat na rachunki bankowe, pokwitowania wpłat dokonanych w instytucjach publiczno-prawnych itp. Zatem rozliczenie pracownika w PIGB O/Koszalin powinno nastąpić na podstawie druku rozliczenia zaliczki wraz załączonymi dowodami zakupu. Niemniej stosowany przez PIGB O/Koszalin sposób księgowania, co do zasady jest dopuszczalny (ale był niezgodny z *Instrukcją* wprowadzoną przez kierownika jednostki), z tym, że w przypadku rozliczenia na podstawie faktury zapłaconej gotówką Instytucja nie powinna wystawiać dokumentu KW dotyczącego rozliczenia pracownika z kontem dostawcy, gdyż nie następuje tu faktyczne przekazanie gotówki między pracownikiem a kasą. Przeksięgowanie kwot powinno nastąpić dokumentem wewnętrznym, tj. poleceniem księgowania.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*<sup>55</sup> (dalej: *uor*) Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy (art. 4 ust. 1). Dowód księgowy stanowi warunek konieczny do dokonania zapisu w księgach rachunkowych. Jest on podstawą zapisu księgowego stwierdzającego dokonanie operacji gospodarczej i zgodnie z art. 21 oraz 22 ust. 1 *uor* musi spełniać określone wymogi jakościowe - powinny być: rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentuje; kompletne, to jest zawierać, co najmniej dane określone w *uor*, wolne od błędów rachunkowych.

Ponadto, stwierdzono nienależytą kontrolę wstępną dokumentów - procedury kontroli finansowej, w ramach art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b) i ust. 3 pkt 1 i 2 *ufp* nie były stosowane zgodnie z wymogami, w tym:

- a) w 4<sup>56</sup> z 81 objętych analizą poleceń wyjazdu służbowego (dalej: PWS) brak jest wskazania daty przy podpisie osoby zlecającej wyjazd. Jednocześnie w 2<sup>57</sup> z nich

<sup>54</sup> wprowadzonej 30 listopada 2012 r. zarządzeniem wewnętrznym nr 3/2012 [redacted] kierownika PIGB O/Koszalin, uwzględniając: aneks nr 1 z 1 lipca 2013 r., aneks nr 2 z 27 listopada 2014 r. obydwą podpisane przez [redacted] dyrektora PIGB.

<sup>55</sup> tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm.

<sup>56</sup> PWS nr 7/2016 nr księgowy PKK 15/05/2016, PWS nr 160 nr księgowy PKK 55/09/2016, PWS nr 14/2016 nr księgowy PKK 25/09/2016, PWS nr 15/2016 nr księgowy PKK 44/09/2016.

<sup>57</sup> PWS nr 14/2016 nr księgowy PKK 25/09/2016 oraz PWS nr 15/2016 nr księgowy PKK 44/09/2016.

zlecającym wyjazd i wskazującym, jako środek lokomocji samochód prywatny we wrześniu 2016 r. był nieuprawniony w tym zakresie [REDAKTOWANE] gdyż umowę o pracę na okres próbny zawarto z nim 30 września 2016 r. na okres od 1 do 31 października 2016 r. Wyjaśniono, że<sup>58</sup> cyt. „polecenie wyjazdu służbowego nr 14/2016 oraz 15/2016 wydane zostało w formie ustnej, drogą telefoniczną przez Dyrektora (...) [REDAKTOWANE]. Wyjazd służbowy został zrealizowany zgodnie z poleceniem przez (...) Kierownika Ośrodka Konferencyjno-Wypoczynkowego w Ustce. Podpisy na drukach dokumentów delegacji zostały uzupełnione w terminie późniejszym przez Dyrektora – [REDAKTOWANE] w ramach obowiązującej umowy o pracę oraz zgodnie z obowiązującą podległością merytoryczną wykazaną w schemacie organizacyjnym firmy”.

- b) w 1<sup>59</sup> z 12 objętych analizą wniosków o zaliczkę brak jest daty wnioskowania o zaliczkę, jak również określenia daty zwrotu zaliczki, zaś w 3<sup>60</sup> wnioskach o zaliczkę brak jest podpisu zaliczkiobiorcy pod zobowiązaniem do zwrotu zaliczki w określonym terminie, co powoduje ryzyko braku zwrotu zaliczki,
- c) 2<sup>61</sup> wnioski o zaliczkę zostały sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym przez głównego księgowego oraz zatwierdzone do wypłaty przez zastępcę dyrektora PIGB pomimo, iż wniosek o zaliczkę nie został sprawdzony pod względem merytorycznym przez pracownika PIGB. Na podobne uchybienia zwrócono już uwagę w Wystąpieniu pokontrolnym Dyrektora Generalnego SW z 10 sierpnia 2015 r.<sup>62</sup>, co świadczy o niewykonaniu wcześniejszych wniosków pokontrolnych w powyższym zakresie,
- d) na 14<sup>63</sup> rachunkach kosztów podróży brak jest wskazania daty przy podpisie osoby rozliczającej koszty podróży,

<sup>58</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/270/2017 z 18 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 33 z 11 kwietnia 2017 r.), dalej: *pismo znak L.dz. PIGB/KOS/270/2017 z 18 kwietnia 2017 r.*

<sup>59</sup> RKK 7/07/2016 - wniosek (bez daty) [REDAKTOWANE] na 300 zł „drobne materiały budowlane” – zaliczkę wypłacono 19 lipca 2016 r.

<sup>60</sup> RKK 1/07/2016 - wniosek z 1 lipca 2016 r. [REDAKTOWANE] o zaliczkę 2.000 zł „zakupy” – zaliczkę wypłacono 1 lipca 2016 r.; RKK 8/07/2016 - wniosek z 20 lipca 2016 r. [REDAKTOWANE] o zaliczkę na 1.000 zł „pokrycie wydatków zgodnie z poleceniem wyjazdu służbowego nr 132” – zaliczkę wypłacono 20 lipca 2016 r.; RKK 13/08/2016 - wniosek z 31 sierpnia 2016 r. [REDAKTOWANE] o zaliczkę na 1.000 zł „bieżące wydatki” – zaliczkę wypłacono 31 sierpnia 2016 r.

<sup>61</sup> wniosek z 27 listopada 2015 r. [REDAKTOWANE] o zaliczkę 700 zł „wyjazd służbowy” – zaliczkę wypłacono 27 listopada 2015 r. oraz wniosek z 22 lipca 2016 r. [REDAKTOWANE] o zaliczkę 1.000 zł „wyjazd służbowy” – zaliczkę wypłacono 22 lipca 2016 r.

<sup>62</sup> znak BB-0921/7-5/15/1304 z przeprowadzonej kontroli finansowo-gospodarczej w PIGB w okresie 18 maja - 26 czerwca 2015 r. i obejmująca okres 1 stycznia 2013 r. – 31 grudnia 2014 r. (dokument udostępniono 16 marca 2017 r. w odpowiedzi na wniosek nr 24 z 14 marca 2017 r.).

<sup>63</sup> rachunki bez daty, w tym: dot. PWS nr 55 (PKK 24/05/2016); dot. PWS nr 68A (PKK 10/05/2016); dot. PWS nr 71 (PKK 17/05/2016); dot. PWS nr 72 (PKK 13/05/2016); dot. PWS nr 75 (PKK 18/05/2016); dot. PWS nr 77 (PKK 23/05/2016); dot. PWS nr 78 (PKK 27/05/2016); dot. PWS nr 85 (PKK 38/05/2016); dot. PWS



e) w przypadku kwitu kasowego KW KO/353 z 20 czerwca 2016 r. stwierdzono, że kasjer<sup>64</sup> dokonał odręcznego przekreślenia (w sposób umożliwiający odczytanie poprzednich danych) w części:

- „dla” z pracownika PIGB na nazwę sprzedawcy uwidocznionego na załączonej fakturze zakupu gotówkowego,
- „adresu” osoby otrzymującej gotówkę z prywatnego adresu pracownika PIGB na adres uwidoczniony na załączonej fakturze zakupu gotówkowego.

Na dokumencie KW, jako osoba pobierająca gotówkę podpisał się pracownik, który pobrał zaliczkę i zapłacił sprzedawcy za towar,

f) w przypadku faktury sprzedaży<sup>65</sup> z 12 maja 2016 r. opłaconej gotówką 15 czerwca 2016 r. z 21 dniowym opóźnieniem nie zostały naliczone odsetki za nieterminową płatność. Wyjaśniono, że<sup>66</sup> cyt. „W przypadku faktury sprzedaży KP/5/05/2016 (...) odsetki za opóźnienie zapłaty nie zostały naliczone, gdyż ich wysokość wynosiła 0,14 zł. Koszt sporządzenia noty odsetkowej i wysyłki listu poleconego wielokrotnie przewyższyłby wartość odsetek”,

g) na nieprawidłową kwotę zatwierdzono do wypłaty rachunek kosztów podróży służbowej [redacted] samochodem prywatnym oraz samochodem służbowym do Karpacza przez Koszalin (polecenie wyjazdu służbowego nr 7/2016 [bez daty]) łącznie na 501,54 zł. Wyjaśniono, że<sup>67</sup> cyt. „dokonano ponownej analizy kosztów. Stwierdzono, iż doszło do pomyłki, która musiała nastąpić podczas rozliczenia rachunku pod względem formalnym i rachunkowym”. Różnica 26,79 zł wynika z zawyżenia diety na zwiększone koszty wyżywienia w czasie podróży służbowej na obszarze kraju<sup>68</sup>.

nr 155 (PKK 12/09/2016); dot. PWS nr 156 (PKK 13/09/2016); dot. PWS nr 157 (PKK 17/09/2016); dot. PWS nr 160 (PKK 55/09/2016); dot. PWS nr 166 (PKK 54/09/2016); dot. PWS nr 167 (PKK 64/09/2016).

<sup>64</sup> [redacted], specjalista ds. finansowo-księgowych;

<sup>65</sup> wystawionej na 37,52 zł brutto tyt. „usługa pojazdu MASTER [redacted]” na Firmę Handlowo Usługową [redacted], ze wskazaniem płatna przelewem (KP KO/66).

<sup>66</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/273/2017 z 13 kwietnia 2017 r.

<sup>67</sup> pismo znak PIGB.K.PL.24/2017 z 18 kwietnia 2017 r. przygotowane przez kierownika Pionu Logistyki i Zaplecza Administracyjno-Technicznego, podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 33 z 11 kwietnia 2017 r.) dalej: pismo znak PIGB.K.PL.24/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>68</sup> z przedstawionych przez pracownika po odbyciu podróży służbowej w rozliczeniu delegacji wydatków poniesionych w związku z odbywaną podróżą służbową wynika, że podróż służbowa trwała od godz. 9:00 10 maja 2016 r. do godz. 17:00 10 maja 2016 r., w tym, 1 dnia zapewniona była jedynie kolacja, 2 dni pełne wyżywienie i 1 dnia jedynie śniadanie (dieta za dobę podróży służbowej wynosi 30 zł). Świadczenie ulega pomniejszeniu w przypadku zakwaterowania z wyżywieniem. Każdy posiłek stanowi odpowiednio: śniadanie - 25 proc. diety, obiad - 50 proc. diety, a kolacja - 25 proc. diety. Delegacja trwała 80 godzin tj. 3 pełne doby i 8 godzin przysługiwało zatem 33,75 zł z tytułu należnej diety na zwiększone koszty wyżywienia w podróży. Zatem uwzględniając powyższe oraz zadeklarowany ryczałt za dojazdy 60,00 zł i fakturę za 3 noclegi z usługą gastronomiczną (1 dzień kolacja, 2 dni pełne wyżywienie i 1 dzień śniadanie) 390,00 zł – koszty podróży służbowej wyniosły 483,75 zł.

Ponadto, w oparciu o zapisy w okresie 1 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2016 r. na kontach 234/2-Pozostałe rozrachunki z pracownikami- zaliczki na zakupy – Koszalin<sup>69</sup> oraz 101/3 – kasa – Koszalin i 409/01-K Podróże służbowe – krajowe – Koszalin oraz badaną próbę dokumentów, stwierdzono:

- ponoszenie nieuzasadnionych ekonomicznie: wydatków gastronomicznych<sup>70</sup> w trakcie spotkań z kontrahentami w restauracjach czy kawiarniach podczas spotkań biznesowych (odbywających się poza siedzibą prowadzonej działalności gospodarczej<sup>71</sup>) oraz wydatkowania 23 czerwca 2016 r. środków publicznych na zakup (zapłata bonem/karta podarunkową) telefonu komórkowego oraz etui do smartfonu SAMSUNG łącznie za 3.757 zł brutto,
- że pracownikom PIGB udzielono kolejną zaliczkę pomimo nie rozliczenia poprzedniej<sup>72</sup>, Wyjaśniono, że<sup>73</sup> stałe zaliczki gotówkowe udzielane były w latach 2015-2016 pracownikom PIGB na podstawie instrukcji procedur i obiegu dokumentów. Zgodnie z Instrukcją rozliczane były na koniec roku. W Koszalinie dla większej kontroli rozliczane były dwukrotnie: na koniec czerwca i na koniec grudnia. W PIGB O/Czerwony Bór i PIGB O/Goleniów stałych zaliczek gotówkowych nie było. Zaliczki zgodnie z instrukcją sporządzania i obiegu dokumentów należało rozliczać w terminie

<sup>69</sup> wydruki udostępnione w odpowiedzi na wniosek nr 27 z 15 marca 2017 r.

<sup>70</sup> faktury VAT z podatkiem od towarów i usług 23% i 8%: z 15 grudnia 2015 r. na 187 zł - [REDAKTOWANE], z 14 października 2016 r. na 139,90 zł - [REDAKTOWANE], z 7 października 2016 r. na 132,80 zł - [REDAKTOWANE], z 18-19 października 2016 r. na 99,80 zł - [REDAKTOWANE], w upadłości likwidacyjnej w Rzeszowie, z 27 października 2016 r. na 174,60 zł - [REDAKTOWANE], z 13 listopada 2016 r. na 151,50 zł - [REDAKTOWANE], z 27 listopada 2016 r. na 112 zł - [REDAKTOWANE], z 3 grudnia 2016 r. na 119,60 zł - [REDAKTOWANE] - opłacone gotówką.

<sup>71</sup> wydatki na reprezentację nie stanowią kosztów uzyskania przychodów. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 poz. 851 z późn. zm.) do kosztów nie zalicza się kosztów reprezentacji, w szczególności poniesionych na usługi gastronomiczne, zakup żywności oraz napojów w tym alkoholowych. Wyliczenie zawarte w tym przepisie jest przykładowe i nie obejmuje wszystkich wydatków reprezentacyjnych. Jeżeli spotkania nie odbywają się w siedzibie firmy, ale w restauracjach organy podatkowe najczęściej przyjmują, że ich celem jest kreowanie i utrwalanie pozytywnego wizerunku firmy, wykazanie zasobności i profesjonalizmu. Wydatki na posiłki serwowane w restauracjach w czasie spotkań z kontrahentami noszą (ze swej istoty) zdaniem większości organów podatkowych znamiona reprezentacji, której kosztów firma nie zaliczy do kosztów uzyskania przychodów (<http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/koszty/reprezentacja-i-reklama/684928,Spotkania-biznesowe-w-restauracji-a-koszty-uzyskania-przychodow.html>).

<sup>72</sup> [REDAKTOWANE] zaliczka – kasa z 1 lipca 2016 r. na 4,000 zł nierozliczona, zaliczka – bank z 27 lipca 2016 r. na 3,000 zł rozliczona 28 lipca 2016 r.; [REDAKTOWANE]; zaliczka – kasa z 11 stycznia 2016 r. na 2,000 zł rozliczona 29 czerwca 2016 r., zaliczka – kasa z 7 czerwca 2016 r. na 1,000 zł rozliczona 29 grudnia 2016 r., zaliczka – kasa z 6 września 2016 r. na 3,100,00 zł rozliczona 8 września 2016 r.

<sup>73</sup> pismo z 15 marca 2017 r. głównego księgowego PIGB (odpowiedź na wniosek nr 25 z 14 marca 2017 r.).

podanym na wniosku, w związku z tym terminy te były różne<sup>74</sup>. Ponadto, w odpowiedzi na zapytanie, jaki był cel ponoszenia każdego z ww. wydatków; z kim (z jakimi firmami) prowadzone były rozmowy, czy i jaki miały związek z prowadzoną działalnością statutową PIGB i jaki był ich związek z zawartymi umowami, przyszłymi przychodami) wyjaśniono<sup>75</sup>, że cyt. „Korzystanie z usług gastronomicznych (...) związane było z prowadzeniem spotkań biznesowych. Spotkania tego typu często prowadzone były kilkakrotnie z tym samym kontrahentem. Ze względu na częstotliwość prowadzonych rozmów i spotkań służbowych z kontrahentami nie jestem w stanie precyzyjnie określić z przedstawicielem której firmy prowadzone były uzgodnienia lub inne negocjacje biznesowe w określonym dniu, natomiast z całą pewnością (...) byli to przedstawiciele reprezentujący n/w firmy: 1. [REDAKTION] i [REDAKTION] (...) 2. Firma [REDAKTION] (...) 3. Realizacja projektu instalacji infrastruktury telefonicznej w jednostkach Służb Więziennych (...) Odnosnie wydatku (...) poniesionego przez Dyrektora [REDAKTION] (...) nie posiadam wiedzy, z przedstawicielem jakiej firmy było przeprowadzone spotkanie. Z opisu faktury wynika, że (...) dotyczyło wyposażenia obiektu na terenie Zakładu Karnego w Czarnem.”

Nadto, wskazano<sup>76</sup>, że cyt. „Zasadą jest, że pracownik każdorazowo rozlicza pobraną zaliczkę. Wyjątkiem są zaliczki stałe, które rozliczane są dwa razy do roku. Zdarzają się incydentalne sytuacje, że oprócz posiadanej zaliczki stałej pracownik musi dokonać zakupu o większej wartości i wtedy bierze zaliczkę pod ten konkretny zakup. Tak było w przypadku zaliczki pana [REDAKTION] (...)niestety okazało się, że towar który miał być zakupiony u wybranego wstępnie dostawcy za gotówkę nie spełniał naszych oczekiwań i w związku z tym odstąpiono od transakcji i gotówka została zwrócona do kasy. Zakupu dokonano w terminie późniejszym u innego dostawcy na przelew.”

ze 2<sup>77</sup> zaliczki nie zostały rozliczone na koniec roku kalendarzowego 2016 r. (saldo uwidocznione na koncie Zaliczki na zakupy – Koszalin 234/2-K- [REDAKTION] 9.000 zł.

<sup>74</sup> termin rozliczenia zaliczki wynika ze zobowiązania zaliczkobiorcy zawartego pod wnioskiem cyt. „Powyższą zaliczkę otrzymałem i zobowiązuję się rozliczyć w terminie do dnia ... upoważniając jednocześnie do potrącenia kwoty nierozliczonej zaliczki z najbliższej wypłaty wynagrodzenia” bądź cyt. „Zaliczkę w kwocie ... otrzymałem i zobowiązuję się rozliczyć z niej w terminie 14 dni po zakończonej podróży upoważniając równocześnie zakład pracy do potrącenia kwoty nierozliczonej z najbliższej wypłaty wynagrodzeń”.

<sup>75</sup> pismo znak L.dz. PIGB/K/PS/98/2017 z 13 lutego 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 10 z 10 lutego 2017 r.

<sup>76</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/273/2017 z 13 kwietnia 2017 r.

<sup>77</sup> w oparciu o zapisy na kontach: 101/3 – kasa – Koszalin, 553 – Koszty zarządu centrali oraz 234/2-K- Zaliczki na zakupy ustalono, iż jeden pracownik, który pobrał w 2016 r. 17 zaliczek gotówkowych łącznie na 45.500 zł i na koniec 2016 r. nie zwrócił 2 zaliczek (łącznie na 9.000 zł).

Wyjaśniono, że<sup>78</sup> cyt. „Zaliczki (...) ██████████ zostały wypłacone zgodnie z wnioskiem o zaliczkę (...) Saldo konta 234/2-K-█████████ oznacza, że zaliczki nie zostały rozliczone z uwagi na brak wpłaty. Zaliczki spłacane są w bieżącym roku poprzez systematyczne comiesięczne wpłaty do kasy”<sup>79</sup>.

Powyższe jest niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi Instytucji w tym zakresie. Zgodnie z § 7 „Instrukcji obiegu dokumentów ...”, zaliczki jednorazowe należy rozliczyć najpóźniej w terminie określonym we wniosku. Zaliczki stałe należy rozliczyć obowiązkowo na koniec roku kalendarzowego.

- brak zachowania chronologii i niepowtarzalności numerów PWS, na co wskazują:
  - PWS nr 85 z 30 maja 2016 r. podróż służbowa 30 maja 2016 r. do Wierzchowa (PKK 35/05/2016),
  - PWS nr 85 z 30 maja 2016 r. podróż służbowa 30 maja 2016 r. do Czarnego (PKK 38/05/2016),
  - PWS nr 12/2016 z 8 września 2016 r. podróż służbowa 8 września 2016 r. do CZSW w Warszawie (PKK 28/09/2016),
  - PWS nr 118 z 26 czerwca 2016 r. podróż służbowa w dniach 27 czerwca - 29 lipca 2016 r. do Czarnego (PKK 68/09/2016),
  - PWS nr 149 z 29 sierpnia 2016 r. podróż służbowa w dniach 29 sierpnia - 23 września 2016 r. do Czarnego (PKK 45/09/2016),
  - PWS nr 150 z 29 sierpnia 2016 r. podróż służbowa w dniach 29 sierpnia - 23 września 2016 r. do Czarnego (PKK 41/09/2016),
  - PWS nr 151 z 29 sierpnia 2016 r. podróż służbowa w dniach 29 sierpnia - 23 września 2016 r. do Czarnego (PKK 42/09/2016),
  - PWS nr 152 z 29 sierpnia 2016 r. podróż służbowa w dniach 29 sierpnia - 23 września 2016 r. do Czarnego (PKK 46/09/2016),
  - PWS nr 155 z 1 września 2016 r. podróż służbowa 1 września 2016 r. do Nowogardu, Goleniowa (PKK 12/09/2016).

Taki stan rzeczy, nie gwarantuje, w zakresie delegowania i rozliczania PWS rzetelnego wypełniania obowiązków w zakresie dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, zgodnie z rzeczywistością we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych

<sup>78</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/270/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>79</sup> zgodnie z zapisami wynikającymi z załączonego do pisma wydruku konta 234/2-K-█████████ za okres 1 stycznia -31 marca 2017 r. 28 lutego i 31 marca 2017 r. spłacono po 1.500 zł. Do rozliczenia na koniec marca 2017 r. pozostało 6.000 z udzielonych zaliczek w 2016 r.

faktów i okoliczności. Zatem nie zagwarantowano właściwego stosowania wskazanych wcześniej przepisów *ufp*, *uor*, jak również regulacji wewnętrznych ustanowionych przez kierownika Instytucji.

[akta kontroli str. 374-1429, 6140-6616]

### 3. Ocena prawidłowości udzielania zamówień publicznych.

Badaniu poddane zostały zasady udzielania zamówień publicznych określone w zarządzeniu kierownika jednostki oraz faktyczny tryb przeprowadzania i dokumentowania prowadzonych postępowań o udzielanie zamówień publicznych w odniesieniu do obowiązujących w danym czasie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>80</sup> (dalej: ustawa *Pzp*). Badaniem objęto: 39 umów cywilnoprawnych zawartych w latach 2015-2016<sup>81</sup>, 3 zamówienia z wykazu umów (rok 2016)<sup>82</sup>, 4 zamówienia z wykazu zleceń (rok 2015<sup>83</sup> i rok 2016<sup>84</sup>) oraz 1 zlecenie (nr 01/03/2016) niewidoczne ww. wykazie a wskazane w udostępnionym zeszycie, w którym prowadzony jest odrębny rejestr, 11 zamówień z wykazu zamówień publicznych (rok 2015<sup>85</sup> i rok 2016<sup>86</sup>). Złożono wyjaśnienie<sup>87</sup>, cyt. „dotyczące Rejestru zamówień publicznych za rok 2015- wystąpił błąd literowy podczas pisania liczby porządkowej – nie brakuje 8 pozycji w rejestrze – tylko po l.p. 89 winno być 90, ponadto dwukrotnie wpisano do rejestru postępowanie ZP/CzB-Ha/2015”. W wyniku kontroli, badany **obszar oceniono negatywnie**. Zastrzeżenia dotyczą braku: procedur w zakresie udzielania zamówień do 30.000 euro, w tym procedur wewnętrznych regulujących obszar związany z zawieraniem umów cywilno-prawnych; braku kompletnej dokumentacji, niestaranności w prowadzonej dokumentacji. Stwierdzono również liczne błędy i pomyłki - nierzetelne prowadzenie dokumentacji postępowań. Ponadto, stwierdzono brak uzasadnienia celowości zaangażowania zewnętrznego specjalisty w dziedzinie zamówień publicznych oraz brak uzasadnienia celowości i gospodarności zlecenia zewnętrznym usług prawnym m.in. do obsługi zamówień publicznych i transakcji handlowych.

[akta kontroli str. 2282-5477, 6140-6616]

<sup>80</sup> tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.

<sup>81</sup> 215 umów cywilno-prawnych w 2015 r. i 533 umów w 2016 r. (oddział/siedziba /Koszalin), 38 umów cywilno-prawnych w 2015 r. i 50 umów w 2016 r. siedziba/oddział Czarne), 582 umowy w 2015 r. oraz 544 umowy w 2016 r. (oddział Czerwony Bór).

<sup>82</sup> poz. 56 (PIGB/KOS/05/05/2016), poz. 57 (PIGB/KOS/06/05/2016) i poz. 60 (PIGB/KOS/01/06/2016).

<sup>83</sup> poz. 26 (08/07/2015) i poz. 32 (01/11/2015).

<sup>84</sup> poz. 40 (01/05/2016) i poz. 42 (01/06/2016).

<sup>85</sup> poz. 31 (ZP/6/CZB-SI/2016), 32 (Zp/31/Cz/15), poz. 82 (ZP/32/Cz/15), poz. 89 (ZP/48/CZB-WA(MS)2015) i poz. 101 (ZP/55/CZB/2015).

<sup>86</sup> poz. 6 (ZP/59/Czb-WA(ms)-Zp/59/2014), poz. 70 (ZP/70/CZB-MS/2016-ZP/59/CZB/2014), poz. 4 (Zp/04/Cz/16), poz. 7 (Zp/07/Cz-Ko/16), poz. 9 (Zp/09/Cz-Ko/16) i poz. 11 (ZP/11/Cz-Ko/16).

<sup>87</sup> pismo z 24 kwietnia 2017 r. kierownika Sekcji Zamówień Publicznych (odpowiedź na wniosek nr 34 z 21 kwietnia 2017 r.) dalej: *pismo z 24 kwietnia 2017 r. kierownika Sekcji Zamówień Publicznych*.

### 3.1. Regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych.

*Regulamin zamówień publicznych w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej Pomerania w Czarnem określający zasady funkcjonowania systemu zamówień publicznych w PIGB został wprowadzony zarządzeniem nr 4/2014 dyrektora PIGB z 31 stycznia 2014 r. W dniu 6 lutego 2017 r. konsultant zewnętrzny, specjalista ds. zamówień publicznych PIGB (umowa zlecenia) wyjaśnił, że cyt. „w przypadku udzielania zamówień do 30 000 euro (...) Instytucja w chwili obecnej nie posiada żadnego uregulowania prawnego w randze zarządzenia wewnętrznego dotyczącego np. regulaminu, instrukcji, wytycznych związanych szczegółowo z procedurami wydatkowania środków publicznych do 30 000 euro. (...) brak uregulowania odpowiedniego aktu prawnego określający procedury związane z udzielaniem zamówień do 30 000 euro był spowodowany brakiem podjęcia decyzji poprzedniej Dyrekcji. Kierownik sekcji zamówień publicznych (...) próbowała wprowadzić taki regulamin (...), z uwagi na brak inicjatywy ze strony Dyrekcji oraz przekonania, że takie procedury nie mają żadnych podstaw prawnych do ich wprowadzenia w świetle obowiązujących przepisów w konsekwencji nie zostały skutecznie wprowadzone”.*

[akta kontroli str. 2282-2349]

### 3.2. Zawieranie umów cywilno-prawnych.

Jak wskazano powyżej, w PIGB nie istniały regulacje dotyczące zawierania umów do 30.000 euro. Wyjaśniono, że<sup>88</sup> wyboru wykonawców w ramach umów zlecenie dokonywał dyrektor PIGB oraz zastępca dyrektora PIGB O/Czerwony Bór. Wskazano ponadto, że dyrektor PIGB nie posiada wiedzy, jakimi przesłankami kierowało się ówczesne kierownictwo zawierające umowy cywilno-prawne. W latach 2015-2016 w PIGB zawarto:

- 215 umów cywilno-prawnych w 2015 r. i 533 umów w 2016 r. (PIGB O/Koszalin a następnie PIGB),
- 38 umów cywilno-prawnych w 2015 r. i 50 umów w 2016 r. (PIGB a następnie PIGB O/Czarne),
- 582 umowy w 2015 r. oraz 544 umów w 2016 r. (PIGB O/Czerwony Bór).

Umowy były zawierane w zakresie prac administracyjnych, sprzątnia, organizacji kursów z zakresu higieny pracy, prac budowlanych, organizacji kursów dla skazanych oraz obsługi prawnej (PIGB O/Czerwony Bór). Badaniu poddano dokumentację dotyczącą 16 umów. W ramach badanej próby stwierdzono:

<sup>88</sup> pismo z 15 lutego 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac oraz pismo znak PIGB/CB/ZDC/1184/2017 z 16 lutego 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowiedź na wniosek nr 7 z 8 lutego 2017 r.).

- a) brak uzasadnienia celowości zaangażowania zewnętrznego specjalisty w dziedzinie zamówień publicznych,
- b) brak uzasadnienia celowości i gospodarności zlecenia zewnętrznych usług prawnych
- c) zawieranie umów cywilno-prawnych z własnymi pracownikami.

ad. a) zewnętrzny specjalista w dziedzinie zamówień publicznych.

W PIGB zawarto umowę cywilno-prawną ze specjalistą w dziedzinie zamówień publicznych<sup>89</sup> na doradztwo specjalisty ds. zamówień publicznych. Jednocześnie w PIGB istniała komórka ds. zamówień publicznych (od grudnia 2016 r. – pion zamówień publicznych) z osobą zatrudnioną na pełnym etacie. Z ww. wyjaśnienia wynika, że specjalista ds. zamówień publicznych (pracownik PIGB), który zajmuje się w PIGB procedurami przetargowymi jest jedynym pracownikiem „poruszającym się w tej tematyce”, a jego miejscem pracy jest Czarne, oddalone od obecnej siedziby PIGB o ok 90 km, zatem w związku z dużą ilością obowiązków zamawiającego w zakresie procedur przetargowych, zasadnym było zawarcie umowy ze specjalistą ds. zamówień.

ad. b) zewnętrzne usługi prawne.

W PIGB korzystano z zewnętrznych usług prawnych, mimo że w *regulaminie organizacyjnym PIGB* jest wskazane stanowisko radcy prawnego. W badanym okresie w PIGB nie było zatrudnionego radcy prawnego na etacie (ani w siedzibie ani w oddziałach). Wyjaśniono, że<sup>90</sup> PIGB nie zatrudnia i nigdy nie zatrudniała radcy prawnego - korzysta z zewnętrznych usług prawnych oraz, że nie posiada wiedzy, dlaczego wakat radcy prawnego nie został obsadzony. Jednocześnie w trakcie kontroli w PIGB O/Czerwony Bór stwierdzono, że w badanym okresie zawierano umowy cywilno-prawne z radcami prawnymi:

- 15 umów zlecenia od 31 grudnia 2014 r. do 31 marca 2016 r. na opracowanie dokumentacji i przeprowadzanie postępowań przetargowych dla potrzeb PIGB,
- 15 umów zlecenia od 31 grudnia 2014 r. do 31 marca 2016 r. na pełnienie obowiązków radcy prawnego polegających na m.in. opiniowaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, opiniowaniu umów przy udzielaniu zamówień publicznych, umów cywilno-prawnych zawieranych przez PIGB.

Nadto należy stwierdzić, że przedmiot ww. umów z poszczególnymi radcami prawnymi był częściowo zbieżny.

<sup>89</sup> ██████████, umowa nr ZL/50/32016 r. z 2 listopada 2016 r. ze zm.

<sup>90</sup> pismo z 21 lutego 2017 r. kierownika Działu Kadry i Płac (odpowiedź na wniosek nr 15 z 17 lutego 2017 r.).

Wyjaśniono, że<sup>91</sup> od 8 lutego 2016 r. (w trakcie urzędowania obecnego zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór) obsługę prawną pełnią 2 osoby z wykształceniem prawniczym. Jednakże od kwietnia 2016 r. podjęto decyzję, że w oddziale nie będą zawierane kolejne umowy z ww. osobami.

W dniu 1 kwietnia 2016 r. zawarto umowę na świadczenie usług obsługi prawnej z Kancelarią Adwokacką, adwokata [REDAKTOWANO]<sup>92</sup> (aneksowaną 1 września 2016 r.). PIGB nie posiada dokumentów wskazujących, w jaki sposób dokonano wyboru usługodawcy. Stwierdzono, że Kancelarii wypłacono poza umową wynagrodzenie w wysokości 12.300 zł<sup>93</sup> za obsługę transakcji handlowej (z tytułu „*prowadzenia negocjacji oraz obsługi prawnej*”) pomiędzy PIGB a firmą [REDAKTOWANO]. Przy czym w umowie na obsługę prawną świadczoną przez ww. Kancelarię w § 1, pkt 2 ppkt 3.3 wskazano, że świadczenie obsługi prawnej obejmuje uczestnictwo w negocjacjach w sprawach związanych z zakresem działania Zleceniodawcy. Za świadczenie obsługi prawnej zleceniodawcy przysługuje wynagrodzenie 3.550 zł plus VAT<sup>94</sup>, jako wynagrodzenie miesięczne ryczałtowe. Wyjaśniono, że<sup>95</sup> pozaumowne wynagrodzenie na rzecz ww. Kancelarii Adwokackiej cyt. „*nie zostało wypłacone za udział w negocjacjach oraz obsługę prawną związaną ze współpracą uprzednio nawiązaną przez PIGB (...), wynagrodzenie to zostało uiszczone przede wszystkim za podjęcie i nawiązanie współpracy z podmiotem, z którym PIGB wcześniej nie łączyły jakiegokolwiek relacje handlowo-gospodarcze. Dalszy udział w negocjacjach oraz obsługa prawna tejże współpracy była konsekwencją uprzednio szeroko zakrojonych poszukiwań kontrahenta z branży umożliwiającej zagospodarowanie potencjału magazynowo - produkcyjnego znajdującego się na terenie Oddziału w Czarnem. Sprawa była o tyle pilna, o ile weźmiemy pod uwagę fakt, iż w związku z obowiązującymi przepisami Kodeksu Karnego Wykonawczego, PIGB jako podmiot zatrudniający skazanych byłby zobowiązany do zapłaty wynagrodzeń postojowych na rzecz osadzonych, z uwagi na nieoczekiwane i nagłe zaprzestanie współpracy z firmą zlecającą obróbkę krawietek. Ówczesnie PIGB do pracy przy obróbce krawietek zatrudniała kilkudziesięciu skazanych (ok. 40-50) co mogło wziąć się z koniecznością wypłaty wynagrodzeń postojowych rzędu 60.000,00 zł – 70.000,00 zł miesięcznie”.*

<sup>91</sup> pismo znak PIGB/CB/ZDC/1057/1057/2017 z 13 lutego 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowiedź na wniosek nr 9 z 9 lutego 2017 r.).

<sup>92</sup> umowę podpisał [REDAKTOWANO], dyrektor PIGB.

<sup>93</sup> faktura nr 06/09/2016 z 29 września 2016 r. tyt. *wynagrodzenie pozaumowne z tytułu prowadzenia negocjacji oraz obsługi prawnej transakcji handlowej oraz współpracy z firmą [REDAKTOWANO]*

<sup>94</sup> po podpisaniu 1 września 2016 r. aneksu nr 1 do umowy, miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe zostało zwiększone do 5000 zł netto.

<sup>95</sup> pismo z 17 marca 2017 r. kierownika Działu Kadr i Płac (odpowiedź na wniosek nr 26 z 15 marca 2017 r.).



Nie można, zatem zgodzić się z ww. wyjaśnieniem, ponieważ z faktury i opisu zawartego na niej wynika wprost, że pozaumowne wynagrodzenie dotyczy prowadzenia negocjacji oraz obsługi prawnej transakcji handlowej oraz współpracy z firmą [REDAKTOWANE]. Obsługa prawna oraz uczestnictwo w negocjacjach w sprawach związanych z działalnością PIGB, a niewątpliwie wszelkie działania związane z zatrudnianiem skazanych są podstawową działalnością statutową Instytucji, jest jedną z czynności wynikających wprost z przedmiotu umowy z 1 kwietnia 2016 r. na świadczenie usług obsługi prawnej. Tym samym Kancelaria była zobowiązana w ramach wynagrodzenia ryczałtowego umownego zrealizować wszelkie działania obsługi prawnej, również związanej z obsługą kontrahentów. Ponadto Instytucja winna wyegzekwować należyte wykonanie przedmiotu umowy. W związku z powyższym uznać należy, że wypłata z tytułu „pozaumownego wynagrodzenia” jest działaniem niegospodarnym.

Jednocześnie w § 3 ust. 1 umowy wskazano, że zleceniobiorca zobowiązuje się świadczyć konsultacje prawne w kancelarii w dniach od poniedziałku do piątku każdego tygodnia w godzinach od 9:00 do 16:00, a w siedzibie Zamawiającego w terminach uzgodnionych, wynikających ze zgłoszonych przez Zleceniobiorcę potrzeb. PIGB nie posiada potwierdzenia, że Zleceniobiorca świadczył kiedykolwiek usługi obsługi prawnej w godzinach i w siedzibie Zleceniodawcy<sup>96</sup>.

[akta kontroli str. 5501-5561, 6055-6056, 6075-6081, 6083-6086]

ad. c) umowy cywilno-prawne również z własnymi pracownikami.

W PIGB O/Czerwony Bór, zawierano umowy cywilno-prawne również z własnymi pracownikami (4 w 2015 r., oraz 2 w 2016 r.). Wyjaśniono, że<sup>97</sup> zatrudnianie osób było związane z obsługą imprez okolicznościowych organizowanych przez PIGB O/Czerwony Bór na zlecenie firm zewnętrznych i osób prywatnych. Ponadto, w jednym przypadku zawarto umowę do realizacji kursu „technolog-robot wykończeniowych” dla skazanych w ZK w Białymstoku, w związku z trudnościami w znalezieniu podmiotu do realizacji ww. kursu. Stwierdzono, że przedmiot umów cywilno-prawnych nie pokrywał się z zakresami obowiązków pracowników, a ich realizacja odbywała się poza godzinami pracy.

[akta kontroli str. 5978-6018]

Wskazane jest zapewnienie takiej struktury zatrudnienia i organizacji w PIGB, aby nie było potrzeby zawierania umów cywilnych z zewnętrznymi podmiotami w zakresie bieżącej

<sup>96</sup> pismo znak L.dz. PIGB/K/KP/269/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>97</sup> pismo znak PIGB/CB/ZDC/1184/2017 z 16 lutego 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowiedź na wniosek nr 7 z 8 lutego 2017 r.).

obsługi PIGB m.in. w zakresie zamówień publicznych i obsługi prawnej (zważywszy na fakt ze m.in. stanowiska pracy-pion zamówień znajduje się w *regulaminie organizacyjnym PIGB* z 22 grudnia 2016 r.).

### **3.3. Zakupy, co, do których nie zastosowano ustawy Pzp.**

W ramach zamówień, co, do których nie zastosowano ustawy Pzp stwierdzono:

- a) brak uzasadnienia celowości wydatkowania 23 czerwca 2016 r. środków publicznych na zakup (zapłata bonem/karta podarunkowa) telefonu komórkowego SAMSUNG SM-G935FZDAX3900 oraz etui do smartfonu SAMSUNG łącznie za 3.757 zł brutto<sup>98</sup>, oraz brak zagwarantowania, że wydatki w tym zakresie dokonane były w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, tj. zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b *ufp*. Wyjaśniono, że<sup>99</sup> cyt. „*głównym kryterium wyboru (...) były systemy komunikacji zawarte w urządzeniu (...) interface NFC potrzebny do komunikacji z innymi urządzeniami posiadającymi w standardzie zbliżone parametry. Drugim kryterium (...) odpowiednio mocny procesor jak i duża ilość pamięci RAM niezbędna do obsługi aplikacji Audio-Video monitoringu podległych jednostek. W trakcie wyboru aparatu, Samsung jako jedyny spełniał wszystkie założone kryteria, posiadając przy tym przedstawicielstwo na terenie Polski, a przede wszystkim w Koszalinie, wraz z dostępem do serwisu. W trakcie rozpoznania rynku zweryfikowane zostały inne urządzenia spełniające założone kryteria (Xiaomi), jednak zostały odrzucone na brak dopuszczenia do bezpośredniej sprzedaży na terenach krajów UE. Dodatkowym atutem była możliwość zrealizowania bonów zakupowych, w których posiadaniu była PIGB*”. Na stronie <https://www.nfcworld.com/nfc-phones-list/> stwierdzono, że poza modelami telefonów firmy Xiaomi<sup>100</sup> wymienionych jest kilkadziesiąt modeli telefonów z NFC firm Nokia, LG, Motorola od wielu lat obecnych na polskim rynku.
- b) stwierdzono brak uzasadnienia wyłączenia stosowania przepisów ustawy *Pzp*, odnoszących się do zamówień o wartości powyżej określonego progu

<sup>98</sup> 2.925,20 zł netto telefon i 129,27 zł netto etui.

<sup>99</sup> pismo znak PIGB/K/PL/25/2017 z 25 kwietnia 2017 r. przygotowane przez kierownika Pionu Logistyki i Zaplecza Administracyjno-Technicznego, podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na *wniosek nr 34* z 21 kwietnia 2017 r.), dalej: *pismo znak PIGB/K/PL/25/2017 z 25 kwietnia 2017 r.*

<sup>100</sup> chińska spółka prywatna z siedzibą w dzielnicy Haidian w Pekinie specjalizująca się w projektowaniu, tworzeniu i sprzedaży smartfonów oraz aplikacji i elektroniki użytkowej.

(125.247,00 zł)<sup>101</sup> – odnośnie do zakupionych przez PIGB w 2016 r. samochodów osobowych w tym w ramach leasingu samochodu osobowego z opcją wykupu<sup>102</sup> na łączną wartość przedmiotów leasingu przekraczającą 30.000 euro netto<sup>103</sup>. Nie okazano formalnych wniosków<sup>104</sup> o udzielenie zamówienia publicznego w tym zakresie. Wyjaśniono, że<sup>105</sup> cyt. „w odniesieniu do (...) pojazdów (...) Kia Cee'd – umowa z 11.04.2016 r., nr rej. pojazdu [REDAKTOWANE] (...) Kia Cee'd – umowa z 01.07.2016 r., nr rej. pojazdu [REDAKTOWANE] (...) Opel Vivaro – umowa z 24.11.2016 r., nr rej. pojazdu [REDAKTOWANE] (...) zamówienia te szacowano jako odrębne, ponieważ udzielane były w różnych terminach (brak tożsamości czasowej zamówienia) zgodnie z bieżącymi potrzebami organizacyjnymi i technicznymi, których nie można było z góry przewidzieć. Poza tym (...) zamówienia dotyczyły różnych rodzajów umów (...) umowa leasingu operacyjnego, (...) umowa full service leasing max, czyli tzw. najmu długoterminowego. (...) zamawiający nie mógł przewidzieć konieczności udzielenia zamówienia dot. pojazdu Opel Vivaro, ponieważ zawarcie tej umowy leasingu wynikało z pilnej potrzeby zastąpienia dotychczasowego pojazdu dostawczego, który uległ ciągłym awariom. Zakupiono nowy pojazd, aby zapewnić ciągłość usług świadczonych przez PIGB (...) Poza tym umowa leasingu (...) dotyczyła samochodu ciężarowego, a więc o innym przeznaczeniu”. W 2015 r. Instytucja również zakupiła samochód<sup>106</sup> bez stosowania ustawy Pzp, niemniej jednak nie przekraczając 30.000 euro netto<sup>107</sup> (126.747 zł netto).

<sup>101</sup> średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówienia przyjęto na poziomie 4,1749 zł, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2254). Kurs ten obowiązywał na dzień szacowania zamówienia.

<sup>102</sup> CPV: 34110000 – samochody osobowe i 66114000-2 – usługi leasingu finansowego.

<sup>103</sup> dotyczy zakupów dokonanych bez stosowania ustawy Pzp:

- umowy leasingu operacyjnego nr 171528/2016/OPER/BIAC z 11 kwietnia 2016 r. (samochód Kia Cee'd JD nr rej. [REDAKTOWANE], rok produkcji 2016, wartość przedmiotu leasingu 66.260,16 zł netto),
- umowy leasingu w ramach programu Toyota Business SmartPlan Comfort w [REDAKTOWANE] 11682016/SP z 3 czerwca 2016 r. (Toyota Avensis nr rej. [REDAKTOWANE], rok produkcji 2016, cena przedmiotu leasingu 86.755,28 zł netto),
- umowy full service leasing max nr 56365 z 1 lipca 2016 r. (samochód Kia Cee'd 1.6 CRDI L Business Line nr rej. [REDAKTOWANE], rok produkcji 2016),
- umowy leasingu operacyjnego nr 193587/2016/OPER/BIAC z 24 listopada 2016 r. (samochód Opel Vivaro nr rej. [REDAKTOWANE], rok produkcji 2016, wartość przedmiotu leasingu 69.900 zł netto).

<sup>104</sup> zgodnie z regulaminem zamówień publicznych w PIGB Pomierania w Czarnem wprowadzonym zarządzeniem dyrektora PIGB nr 45/2014 z 31 stycznia 2014 r.

<sup>105</sup> pismo znak PIGB/K/PL/25/2017 z 25 kwietnia 2017 r.

<sup>106</sup> faktura VAT nr 2000089/FSO/15 z 15 lipca 2015 r. (nr rej. [REDAKTOWANE] rok produkcji 2015, cena 80.500 zł netto).

<sup>107</sup> średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówienia w tym postępowaniu przyjęto na poziomie 4,2249 zł, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1692). Kurs ten obowiązywał na dzień szacowania zamówienia).

c) stwierdzono brak uzasadnienia wyłączenia stosowania przepisów ustawy *Pzp*, odnoszących się do (próba z wykazu umów na rok 2016<sup>108</sup>):

- remontu i przebudowy pomieszczeń wypożyczonych na terenie OKW „POSEJDON”,
  - wykonania monitoringu OKW „POSEJDON”,
  - dostawy i montażu mebli na potrzeby remontowanych pokoi w OKW „POSEJDON”,
- co przedstawiono poniżej w formie graficznej na osi czasu.

		umowa nr PIGB/KOS/05/ 05/2016 z 5 maja 2016 r.	umowa nr PIGB/KOS/01/ 06/2016 z 2 czerwca 2016 r.			
prace wyburzeniowe, rozbiórkowe i demontażowe, roboty wykończeniowe, malarskie, prace pomocnicze przy robotach glazurniczych, remont posadzki tarasu i balkonów zewnętrznych, przy których zaangażowani byli skazani;		(nie określono wartości umowy); umowa nr PIGB/KOS/06/ 05/2016 z 9 maja 2016 r.	netto 40.195,11 zł); faktura z 7 czerwca 2016 r. na 1.460,98 zł; oferty z 9 i 15 czerwca 2016 r. na 7.804,88 zł netto i na 3.170,73 zł netto; faktury z 10 i 16 czerwca 2016 r. za materiały do remontu na 291,28 zł netto; na 19.611,37 zł netto i na 291,28 zł netto;			
zlecenie nr 01/03/2016 z 24 marca 2016 r.	faktury z 4 i 28 kwietnia 2016 r. za materiały do remontu na 5.686,50 zł netto i na 345,00 zł netto	(netto 49.100,00 zł); zlecenie nr 01/05/2016 z 10 maja 2016 r. (netto 8.400,00 zł)	zlecenie nr 01/06/2016 z 16 czerwca 2016 r. (20.111,38 zł); umowa o wykonanie mebli z 13 czerwca 2016 r. (netto 7.878,03); faktura z 28 czerwca 2016 r. na 6.120,00 zł	faktura z 5 lipca 2016 r. na 1.453,56 zł netto		
2016 r.	III	IV	V	VI	VII	VIII
				6 czerwca 2016 r. <u>zgoda użyczającego</u> na dokonanie zmian w układzie funkcjonalno-użytkowym w OKW „POSEJDON”		

Odnosnie do przeprowadzonej modernizacji OKW „POSEJDON” wyjaśniono, że<sup>109</sup> zgodnie z art. 28 ust. 3 *ufp*, PIGB w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów jest obowiązana uzyskać zgodę organu wykonującego funkcję organu założycielskiego, przychód instytucji w 2015 roku to kwota 82.000.000 zł, tak więc decyzyjność dyrektora instytucji ograniczona była do kwoty ponad 24.000.000 zł. W związku z planowaną modernizacją OKW „POSEJDON”

<sup>108</sup> poz. 56 (PIGB/KOS/05/05/2016), poz. 57 (PIGB/KOS/06/05/2016) i poz. 60 (PIGB/KOS/01/06/2016) dobór próby celowy, uwzględniając skargę z 29 lipca 2016 r. oraz pismo z 2 grudnia 2016 r. dotyczące anonimowej informacji w sprawie dyrektora PIGB. Przedmiotowe skargi zawierają informacje mogące wskazywać m.in. na niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych i potencjalne nieprawidłowości w zakresie przebudowy pokoi jednoosobowych na apartamenty w OKW „POSEJDON”.

<sup>109</sup> pismo z 21 lutego 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 13 z 16 lutego 2017 r.).

pismem z 1 czerwca 2016 r.<sup>110</sup> ██████████, zastępca dyrektora PIGB wystąpił do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Koszalinie (dalej DO SW) o zgodę<sup>111</sup> na:

- przebudowę 6 pomieszczeń noclegowych i zamianę ich na 3 pokoje o podwyższonym standardzie,
- utworzenie przejścia z holu głównego do korytarza bocznego, poprzez wyburzenie fragmentu ściany,
- zrobienie furtki bocznej i chodnika prowadzącego bezpośrednio do kawiarni ośrodka.

Pismem z 6 czerwca 2016 r.<sup>112</sup> ██████████, DO SW wyraził zgodę na dokonanie proponowanych zmian w układzie funkcjonalno-użytkowym w obiektach OKW „POSEJDON”. Wyjaśniono, że<sup>113</sup> cyt. „decyzję o przebudowie pokoi podjął Dyrektor na wniosek zastępcy Dyrektora, która miała na celu przede wszystkim podnieść standard ośrodka, w związku z jego działalnością”. Jednocześnie, dyrektor PIGB poinformował, że cyt. „W związku z przeprowadzaną obecnie kontrolą ujawniono, iż istnieją braki w dokumentacji między innymi w zakresie szacowania wartości zamówienia”. Nie udokumentowano, w jaki sposób zamawiający ustalił wartość szacunkową zamówienia, kto i kiedy dokonał ustalenia wartości zamówienia publicznego lub jego części<sup>114</sup>. Odnosnie, do uzasadnienia realizacji inwestycji bez zastosowania ustawy Pzp, mimo, iż koszty przebudowy sześciu pokoi gościnnych na apartamenty wyniosły ponad 230 tys. zł netto<sup>115</sup> tj. ponad 30 tys. euro (125.247 zł), dyrektor PIGB ww. pismem wyjaśnił, iż cyt. „przedmiotowa inwestycja stanowi odrębne zamówienia, przy uwzględnieniu rodzaju przedmiotu zamówienia tj. remont i przebudowa pomieszczeń (robota budowlana), dostawa i montaż mebli, dostawa i montaż wykładziny, usługa na wykonanie projektu aranżacji wnętrz, usługa opracowania dokumentacji architektoniczno-budowlanej oraz usługa wykonania monitoringu. Zgodnie z ustawą Pzp, zamawiający nie zastosował przepisów ustawy Pzp oraz nie wszczął postępowania o udzielenie zamówienia

<sup>110</sup> znak L.dz. PIGB/KOS/87/2016.

<sup>111</sup> zgodnie z §5 ust. 4 umowy użyczenia nieruchomości, zawartej 26 czerwca 2015 r. z Okręgowym Inspektoratem Służby Więziennej w Koszalinie (dalej OISW), wszelkie dodatkowe remonty i ulepszenia przedmiotu użyczenia mogą być dokonywane przez Biorącego do użytkowania (PIGB) za zgodą użyczającego (OISW) i przechodzą na własność użyczającego.

<sup>112</sup> znak OI/KI-2008/2016.

<sup>113</sup> pismo z 21 lutego 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 13 z 16 lutego 2017 r.).

<sup>114</sup> zamawiający przystępując do szacowania wartości zamówienia powinien ustalić z należytą starannością planowaną liczbę usług, dostaw tego samego rodzaju, które zamierza nabyć i oszacować ich łączną wartość, niezależnie od tego czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowania.

<sup>115</sup> ponad 280 tys. zł brutto.

publicznego ze względu na brak ustawowych przesłanek dotyczącego przedmiotowego przedsięwzięcia”.

Jednocześnie, ustalono<sup>116</sup>, że 12 lipca 2016 r. ██████████, dyrektor PIGB upoważnił ██████████ do wykonania audytu budowlano-finansowego z przeprowadzonego remontu OKW „POSEJDON”, który dokonał zapoznania się z dokumentacją dotyczącą przebudowy pokoi gościnnych i sporządził dwa egzemplarze audytu, które przekazał ówczesnemu dyrektorowi PIGB. Wyjaśniono, że obecnie Jednostka nie dysponuje jakąkolwiek umową z ██████████ czy też zleceniem ze strony PIGB, w Instytucji brak jest również jakiegokolwiek wersji sporządzonego audytu, ze strony PIGB nie doszło do żadnej zapłaty za wykonanie takiej usługi. Wyjaśniono<sup>117</sup>:

- jaki był faktyczny termin przeprowadzonej w 2016 r. modernizacji OKW „POSEJDON” natomiast nie wskazano, jaki był łączny koszt zmian w układzie funkcjonalno-użytkowym w obiektach OKW „POSEJDON” cyt. „Prace modernizacyjne (...) trwały od marca 2016 r. Przeprowadzane na początku prace odbywały się siłami własnymi”,
- na jakiej podstawie i w jakim celu rozpoczęto prace na terenie OKW „POSEJDON” przed wystąpieniem o zgodę<sup>118</sup> na planowaną modernizację<sup>119</sup> - cyt. „Prace (...) rozpoczęto siłami własnymi w celu maksymalnego zmniejszenia kosztów związanych z realizacją całości zadania”,
- że wartość maksymalną, na jaką została zawarta umowa nr PIGB/KOS/05/ 05/2016 z 5 maja 2016 r. z ██████████<sup>120</sup> (wykonawcę wybrano z wolnej ręki, nie przedstawiono oferty ani kosztorysu inwestorskiego a umowa określa jedynie parametry cenotwórcze) wynosi 112,899,85 zł netto cyt. „Na podstawie wystawionych faktur”,
- na pytanie: czy przed wystawieniem faktury z 29 czerwca 2016 r. ██████████ ██████████ na 1.353,00 zł brutto tyt. „Wykonanie monitoringu OKW POSEJDON wg umowy nr PIGB/KOS/06/05/2016 -

<sup>116</sup> pismo z 17 marca 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 30 z 16 marca 2017 r.).

<sup>117</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/271/2017 z 20 kwietnia 2017 r. przygotowane przez ██████████ specjalistę przygotowania i rozliczania produkcji PIGB i podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 33 z 11 kwietnia 2017 r.).

<sup>118</sup> zgodnie z §5 ust. 4 umowy użyczenia nieruchomości, zawartej 26 czerwca 2015 r. z OISW, wszelkie dodatkowe remonty i ulepszenia przedmiotu użyczenia mogą być dokonywane przez Biorącego do używania (PIGB) za zgodą użyczającego (OISW) i przechodzą na własność użyczającego.

<sup>119</sup> pismo z 1 czerwca 2016 r. znak L.dz. PIGB/KOS/87/2016 do DO SW.

<sup>120</sup> wykonawcę wybrano z wolnej ręki, nie przedstawiono oferty ani kosztorysu inwestorskiego a umowa określa jedynie parametry cenotwórcze.

zakończenie” został sporządzony protokół odbioru<sup>121</sup>? cyt. „Protokół odbioru nie znajduje się w naszym posiadaniu”,

- odnośnie do braku zlecenia usług udokumentowanych fakturą z 5 lipca 2016 r. wystawioną przez ██████████ na 1.787,88 zł brutto tyt. „parapety, progi”, cyt. „Zlecenie na „parapety i podłogi” nie znajduje się w naszym posiadaniu”,
- w zakresie wyjaśnienia, na jakiej podstawie w miesiącach marzec oraz kwiecień 2016 r. na terenie OKW „POSEJDON” realizowane były prace wyburzeniowe, rozbiórkowe i demontażowe, roboty wykończeniowe, malarskie, prace pomocnicze przy robotach glazurniczych, remont posadzki tarasu i balkonów zewnętrznych, przy których zaangażowani byli skazani, jeżeli dopiero 5 maja 2016 r. podpisana została pomiędzy PIGB a firmą ██████████ umowa nr PIGB/KOS/05/05/2016 na remont i przebudowę pomieszczeń wypoczynkowych na OKW „POSEJDON”, a o zgodę<sup>122</sup> na planowaną modernizację wystąpiono do DO SW w Koszalinie pismem z 1 czerwca 2016 r. znak L.dz. PIGB/KOS/87/2016 - cyt. „Praca skazanych nie była uzależniona od umowy z firmą ██████████ (...) prace zostały rozpoczęte siłami własnymi w celu maksymalnego zmniejszenia kosztów związanych z realizacją całości zadania”,
- odnośnie do pytania, jaka jest końcowa wartość modernizacji OKW „POSEJDON” w 2016 r. nie otrzymano jednoznacznej odpowiedzi. Z okazanej w trakcie czynności w siedzibie PIGB dokumentacji dot. usług na wykonanie projektu aranżacji wnętrz, opracowania dokumentacji architektoniczno-budowlanej robót budowlanych, dostawy i montażu wykładziny, mebli, telewizorów, oraz usługi wykonania monitoringu wynika 276 623,78 zł netto i 339 769,18 zł brutto. Natomiast w „Audycie rzeczowo-finansowym remontu i przebudowy pokoi hotelowych w Ośrodku Wypoczynkowym „Posejdon” w Ustce” o którym mowa w wyjaśnieniu<sup>123</sup> wskazano, że PIGB dokonało zakupu:

<sup>121</sup> zgodnie z §5 umowy – każdy zakończony etap musi zostać potwierdzony protokołem odbioru robót podpisanym w obecności osób reprezentujących obie strony umowy.

<sup>122</sup> zgodnie z §5 ust. 4 umowy użyczenia nieruchomości, zawartej 26 czerwca 2015 r. z OISW, wszelkie dodatkowe remonty i ulepszenia przedmiotu użyczenia mogą być dokonywane przez Biorącego do użytkowania (PIGB) za zgodą użyczającego (OISW) i przechodzą na własność użyczającego.

<sup>123</sup> pismo z 17 marca 2017 r. znak L.dz. PIGB/KOS/195/2017, dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 30 z 16 marca 2017 r.).

- narzędzi od firm: ██████████ (faktura VAT nr 4435/216), ██████████ (faktura VAT nr 3252/UST/2016 i faktura VAT nr 3253/UST/2016 oraz faktura VAT nr 4414/UST/2016), ██████████ (faktura VAT nr 22/216),
- usług od firmy ██████████ (faktura VAT nr FAS/26/2016).

Wskazano cyt. „██████████ dysponował całością dokumentacji dotyczącej przedmiotowego remontu (...) W dokumentacji będącej w posiadaniu Pionu Budowlanego nie znalazły się kopie zleceń i zamówień zakupów: 1. Narzędzi od firm: ██████████ (...), 2. Usług od firmy ██████████ (...). Zarówno usługa świadczona przez firmę ██████████ jak zakup materiałów od firmy ██████████, dotyczą innych prac remontowych i konserwatorskich prowadzonych na obiekcie OKW Posejdon w Ustce i nie należy łączyć ich z prowadzonym remontem apartamentów”.

- w uzupełnieniu do otrzymanej odpowiedzi na wniosek nr 13 z 16 lutego 2017 r.<sup>124</sup>, odnośnie do istniejących różnic w adresach i nazwach firm, których oferty oraz z którymi zawarto umowy wyjaśniono, że cyt. „Co do zasady oferty składane przez osoby fizyczne i firmy osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą są traktowane przez PIGB (...) jako jeden kontrahent”.

[akta kontroli str. 2444-2736, 6140-6616]

### 3.4. Zakupy, realizowane w trybie przetargu nieograniczonego.

W ramach zamówień, realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego:

- a) odnośnie do postępowania ZP/31/CZ/15 – *Dostawa używanych maszyn i urządzeń poligraficznych*<sup>125</sup> (o wartości 3.189.799,50 zł): stwierdzono:

- brak w dokumentacji zamówienia uzasadnienia wszczęcia postępowania/zapotrzebowania/zlecenia zakupu używanych maszyn poligraficznych. Wyjaśniono<sup>126</sup>, że cyt. „zgodnie z założeniami biznes planu wdrożenie nowej produkcji jest szansą na poszerzenie działalności o nowe dotychczas nieoferowane usługi druku i introligatorskie: książek, czasopism, broszur i biuletynów itp.”,

<sup>124</sup> dyrektor PIGB pismem z 21 lutego 2017 r. poinformował, że cyt. „weryfikacja kontrahentów należała do działu przygotowania i realizacji produkcji, przy czym analiza zawieranych umów wskazuje, iż większość kontrahentów współpracowała w PIGB od dłuższego czasu (...) Ponadto brak jest uregulowań prawnych nakładających na zleceniodawcę szczególnych obowiązków w zakresie weryfikacji stabilności finansowej kontrahentów (...) W zakresie rozbieżności co do adresów kontrahentów, (...) przedkładamy wydruki CEiDG oraz PrtScn stron internetowych”

<sup>125</sup> CPV: 42991200 – maszyny drukarskie.

<sup>126</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowiedź na wniosek nr 34 z 21 kwietnia 2017 r.) dalej; pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.



- brak informacji, kto sporządził biznes plan i kto przyjął/zatwierdził. Udostępniono<sup>127</sup> biznesplan na uruchomienie produkcji poligraficznej PIGB (na przekazanym dokumencie brak przedmiotowych danych),
- zgodnie z wyjaśnieniami pani [REDAKTOR] kierownika Sekcji Zamówień Publicznych, zamawiający<sup>128</sup> nie praktykuje zamieszczania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na stronie internetowej.

[akta kontroli str. 4582-4831, 6140-6616]

b) w zakresie postępowania *ZP/32/CZ/15 – Dostawa wraz z transportem, instalacją, uruchomieniem, szkoleniem 3 pracowników w siedzibie zamawiającego trzech fabrycznie nowych urządzeń: linia tnącej do papieru, systemu CTP z wywoływarką i stackerem oraz systemu do proofingu*<sup>129</sup> (o wartości 639.649,86 zł) stwierdzono:

- brak w dokumentacji uzasadnienia wszczęcia postępowania/zapotrzebowania/zlecenia zakupu nowych maszyn poligraficznych.

Wyjaśniono<sup>130</sup>, że zgodnie z założeniami biznes planu wdrożenie nowej produkcji jest szansą na poszerzenie działalności o nowe dotychczas nieoferowane usługi przygotowania form drukowych systemem CTP,

- brak dokumentacji, na podstawie, której można potwierdzić, że zamawiający dokonał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością. Wraz z wyjaśnieniami<sup>131</sup> przekazano:

- wydruk ze strony internetowej zamawiającego: ogłoszenia o zamówieniu oraz SIWZ (zamieszczone w dniu 5 grudnia 2015 r.),
- jedną ofertę firmy [REDAKTOR] na zakup systemu cyfrowego naświetlania form drukowanych z 1 września 2015 r.

Wskazano, że rozeznania rynku i szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie ww. ofert oraz biznes planu z wartościami szacunkowymi.

W przekazanym biznesplanie oraz złożonych wyjaśnieniach i nie wskazano, dlaczego Zamawiający zdecydował się na zakup w postępowaniu nr ZP/31/CZ/15 używanych maszyn poligraficznych (a nie nowych) oraz na zakup nowych maszyn w ramach postępowania ZP/32/Cz/15.

[akta kontroli str. 4386-4581, 6140-6616]

<sup>127</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór

<sup>128</sup> pismo z 24 kwietnia 2017 r.

<sup>129</sup> CPV: 42991200 – maszyny drukarskie.

<sup>130</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

<sup>131</sup> pismo z 24 kwietnia 2017 r. kierownika Sekcji Zamówień publicznych.

c) w zakresie postępowania ZP/48/CZB-WA(MS)/2015 – Wykonanie prac renowacyjnych wystroju sztukatorskiego – wnętrza budynku przy AL. Róż 2 w Warszawie<sup>132</sup> stwierdzono:

- brak uzasadnienia wszczęcia postępowania/zapotrzebowania/zlecenia realizacji prac przez Inwestora. Wyjaśniono, że<sup>133</sup> cyt. „Instytucja jest jednostką sektora finansów publicznych, która prowadzi działalność gospodarczą celem zapewnienia płynności finansowej, utrzymania majątku oraz pracowników, wypracowania dodatniego przychodu finansowego. Powyższe powoduje konieczność stosowania niekonwencjonalnych rozwiązań prowadzących do maksymalizacji zysków, przy jednoczesnym stosowaniu obowiązujących przepisów i norm. Podstawą do wszczęcia postępowania były negocjacje ustne prowadzone z Zamawiającym - Ministerstwem”,
- brak dokumentacji, na podstawie, której można potwierdzić, że zamawiający dokonał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością. Informacje dot. szacowania wartości zamówienia wskazano:
  - w częściach 2 i 3 wniosku o uruchomienie postępowania o zamówienie publiczne (400.000 zł wartość szacunkowa zamówienia, data wyceny 7 września 2015 r.),
  - w części 2.2 protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (druk ZP-PN) nie wskazano wartości a jedynie informację, że wartość zamówienia została ustalona 7 września 2015 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego<sup>134</sup>.

[REDAKTURA], zastępca dyrektora PIGB wyjaśnił, że<sup>135</sup> cyt. „Instytucja nie dysponuje dokumentacją w wersji papierowej, na podstawie, której dokonano oszacowania wartości zamówienia. (...) W części 2.2 protokołu omyłkowo wstawiono pojęcie kosztorysu Inwestorskiego. Instytucja ogłosiła w latach 2015-2016 łącznie 84 postępowania przetargowe związane z realizacją robót budowlanych. Przy 3-osobowej komórce zajmującej się realizacją, rozliczeniem oraz nadzorem prowadzonych prac budowlanych, każdorazowe tworzenie dokumentów w formie papierowej spowodowałoby paraliż działania Instytucji oraz uniemożliwiłoby osiągnięcia dodatnich

<sup>132</sup> CPV: 45453000-7 – roboty remontowe i renowacyjne.

<sup>133</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

<sup>134</sup> zgodnie z wyjaśnieniami [REDAKTURA] inżyniera kontraktów przedstawionymi w formie tabelarycznej (odpowiedź na wniosek nr 21 z 2 marca 2017 r.) cyt. „Oszacowanie wartości zamówienia przeprowadzono na podstawie przedmiarów robót oraz porównania podobnych robót (cen rynkowych) i konsultacji branżowych z architektami mającymi doświadczenie w przedmiotowym zakresie biorąc jednocześnie pod uwagę proponowaną przez MS w negocjacjach wartość zamówienia, przyjmując za podstawę wycenę wstępne szacunki architekta. Oferty złożone w postępowaniu wykazały, że koszt wykonawstwa robót renowacyjnych wystroju sztukatorskiego określany wstępnie w negocjacjach jest znacznie większy, aniżeli propozycje kosztowe, które były przedmiotem negocjacji”. Wyjaśnienie zostało w większości powtórzone w piśmie z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

<sup>135</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

wyników finansowych, celem zapewnienia możliwości dalszego funkcjonowania PIGB (prowadzenia działalności gospodarczej). W protokole postępowania przetargowego nie została zamieszczona wartość zamówienia, z powodu przeoczenia”,

- brak dowodów oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu. Z ww. wyjaśnień wynika informacja, że cyt. „nie posiadam dokumentacji na piśmie z czynności badania i oceny ofert. Ocena ofert przeprowadzana była przez dział inwestycji oraz komisję przetargową”.

[akta kontroli str. 4582-5279, 6140-6616]

d) w zakresie postępowania **ZP/55/CZB/2015 – Prowadzenie robót budowlanych przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków oraz prac konserwatorskich jak podwykonawca zamawiającego**<sup>136</sup> stwierdzono:

- brak uzasadnienia wszczęcia postępowania/zapotrzebowania. ██████████ zastępca dyrektora PIGB wyjaśnił, że<sup>137</sup> cyt. „Umowa ramowa nie jest zamówieniem publicznym, a jej zawarcie nie jest udzieleniem zamówienia publicznego (...) zawarcie umowy ramowej polega jedynie na ustaleniu warunków przyszłych zamówień, a nie na ich udzieleniu ani nawet na wstępnym ich przyrzeczeniu. Zawarcie umowy ramowej stanowi jedynie jeden z etapów złożonego strukturalnie i stopniowo rozwijającego się procesu zmierzającego do udzielenia zamówienia publicznego i nie jest jednoznaczne z udzieleniem zamówienia publicznego (...) Zawieranie umów ramowych jest powszechną praktyką na rynku zamówień publicznych w sytuacji, gdy Zamawiający ma w swoich zadaniach wykonywanie np. robót budowlanych”,
- brak dokumentacji, na podstawie, której można potwierdzić, że zamawiający dokonał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością. Informacje dot. szacowania wartości zamówienia wskazano:
  - w częściach 2 i 3 wniosku o uruchomienie postępowania o zamówienie publiczne (data wyceny 12 października 2015 r.),
  - w części 2.2 i 2.3 protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (wartość zamówień ustalona została 12 października 2015 r.), na kwotę

<sup>136</sup> CPV: 71320000-7 – usługi projektowe, 45212350-4 – budynki o szczególnej wartości historycznej lub architektonicznej, 45453000-7 – roboty remontowe i renowacyjne, 71000000-8 – usługi architektoniczne, budowlane, inżynieryjne i kontrolne, 71200000-0 – usługi architektoniczne i podobne, 71500000-3 – usługi związane z budownictwem, 71250000-5 – usługi architektoniczne, inżynieryjne i pomiarowe, 71310000-4 – doradcze usługi inżynieryjne i budowlane, 71600000-4 – usługi w zakresie testowania technicznego, analizy i konsultacji technicznej, 71700000-5 – usługi nadzoru i kontroli.

<sup>137</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

21.910.331,40 zł netto, co stanowi równowartość kwoty 5.186.000,00 euro na podstawie wyceny szacunkowej<sup>138</sup>).

Jednocześnie brak uwidocznienia w poz. 3 wniosku o uruchomienie postępowania o zamówienie publiczne wartości szacunkowej zamówienia w PLN i EUR netto. Wyjaśniono, że<sup>139</sup> cyt. „Wartość zamówienia została ustalona 12.10.2015 na kwotę 21.910.331,40 zł netto, co stanowi równowartość kwoty 5.186.000,00 euro brak informacji w poz. 3 wniosku wynika z przeoczenia”,

- rozbieżności w numerze i nazwie postępowania:
  - WNIOSEK: ZP/55/CZB/2015 – *Prowadzenie robót budowlanych przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków oraz prac konserwatorskich jak podwykonawca zamawiającego*
  - SIWZ i OGŁOSZENIE w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP): ZP/57/CZB/2015 – *Postępowanie na zawarcie umowy ramowej, prowadzonym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 907 z późn. zm.) dotyczącymi przetargu nieograniczonego na realizację zamówień publicznych w zakresie prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków oraz prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich, badań architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, jako podwykonawca Zamawiającego.*

Wyjaśniono, że<sup>140</sup> cyt. „Rozbieżność w numerze powstała w wyniku omyłki pisarskiej. Rozbieżność w nazwie powstała na skutek obszerności nazwy postępowania”,

- brak dowodów oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu. Wyjaśniono, że<sup>141</sup> cyt. „Jako sekretarz komisji przetargowej (...) w dokumentacji przetargowej nie posiadam dokumentacji na piśmie z czynności badania i oceny ofert. Ocena ofert przeprowadzana była przez dział inwestycji oraz komisję przetargową”,
- brak wskazania na jaką wartość zawarto poszczególne umowy:

<sup>138</sup> zgodnie z wyjaśnieniami inżyniera kontraktów w odpowiedzi na wniosek nr 21 z 2 marca 2017 r. cyt. „Umowa ramowa nie stanowi zobowiązania Instytucji. Jej zawarcie umożliwi uruchamianie ewentualnych postępowań częściowych na przedmiotowy zakres prac. Wartość szacunkową określono w oparciu o prawo opcji, o którym mowa w art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych tj. podania maksymalnej wartości zobowiązania, do której Zamawiający może udzielić zamówienia na określonych w umowie warunkach. Istota umów ramowych zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy jest brak zobowiązania do udzielenia zamówienia w ramach zamówienia w ramach tej umowy, jak również brak rozszczenia Wykonawcy o zawarcie umowy o zamówienie publiczne”.

<sup>139</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

<sup>140</sup> pismo jak wyżej.

<sup>141</sup> pismo jak wyżej.

- 27 listopada 2015 r. zawarta została umowa ramowa nr ZP/55/CzB/2015(1) z wykonawcą [REDAKTOWANE]
- 7 grudnia 2015 r. zawarta została umowa ramowa nr ZP/55/CzB/2015(2) z wykonawcą [REDAKTOWANE]
- 7 grudnia 2015 r. zawarta została umowa ramowa nr ZP/55/CzB/2015(3) z wykonawcą [REDAKTOWANE]

Wyjaśniono, że<sup>142</sup> cyt. „Wartość umów ramowych z wykonawcami (...) znajduje się w §4 przedmiotowych umów, oraz stawki w załączniku do umowy. Do chwili obecnej nie podjęto negocjacji z w/w Wykonawcami, w zakresie zawartej umowy ramowej”.

Tymczasem w przedmiotowym paragrafie zapis w każdej z tych umów jest następujący cyt. „1.Ogólna wartość umowy ramowej odpowiada równowartości w PLN – 5.186.000 euro (...) 2. Ogólna wartość umowy ramowej, o której mowa w ust. 1 odnosi się do wszystkich umów o udzielenie zamówienia zawartych w ramach niniejszej umowy ramowej, udzielonych wszystkim Wykonawcom, z którymi została zawarta umowa ramowa w ramach postępowania nr ZP/55/CZB/2015”.

- brak zapisów w umowie o konieczności zatrudnienia skazanych.

[akta kontroli str. 3539-3818, 6140-6616]

e) w zakresie postępowania ZP/04/Cz/16 – **Sukcesywny zakup paliw dla samochodów służbowych Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA z siedzibą w Czarnem w systemie bezgotówkowym na podstawie kart paliwowych**<sup>143</sup> stwierdzono:

- wartość zamówienia uwidoczniła w protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego<sup>144</sup> (druk ZP-PN), jest inna niż wskazana w protokole z ustalenia wartości zamówienia<sup>145</sup>. Wyjaśniono, że<sup>146</sup> cyt. „nastąpiła oczywista omyłka pisarska zamawiającego przy uzupełnianiu protokołu ZP-PN winno być 403.252,03 netto. Zamawiający dokonał już poprawki tego zapisu w protokole postępowania”.

[akta kontroli str. 4832-4913, 6140-6616]

<sup>142</sup> pismo jak wyżej.

<sup>143</sup> CPV: 09134100 -8 – olej napędowy; 09132100-4 – benzyna bezołowiowa.

<sup>144</sup> 406.252,03 zł.

<sup>145</sup> 403.252,03 zł.

<sup>146</sup> pismo z 24 kwietnia 2017 r. przygotowane przez kierownika Sekcji zamówień publicznych i podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 34 z 21 kwietnia 2017 r.).

f) w zakresie postępowania ZP/6/CZB-SI/2016 – Wykonanie robót budowlanych polegających na termomodernizacji budynków Zakładu Karnego w Sieradzu wraz z wymianą stolarki okiennej<sup>147</sup> stwierdzono, że:

- zamawiający (PIGB O/Czerwony Bór) podpisał umowę na roboty dodatkowe<sup>148</sup> dla tego samego Wykonawcy (firma ██████████). W SIWZ nie przewidziano możliwości zlecenia robót dodatkowych, natomiast zgodnie z zapisami sekcji IV ogłoszenia o zamówieniu oraz wzoru umowy wykonawcą, dopuszczono możliwość zmiany umowy w okolicznościach, w których obie strony stwierdzą konieczność wykonania robót dodatkowych. W dokumentacji przedmiotowego postępowania brakuje informacji/notatki na okoliczność wystąpienia zlecenia dodatkowych robót. Wyjaśniono<sup>149</sup>, zlecenie robót dodatkowych dla tego samego wykonawcy było konieczne z punktu widzenia właściwego wykonania całego zadania inwestycyjnego. Zlecone roboty dodatkowe nie były określone w dokumentacji projektowej ani przedmiocie robót stanowiących załącznik do postępowania przetargowego, a były konieczne do wykonania. Roboty dodatkowe - wynikały z technologii robót oraz zgodności ze sztuką budowlaną i warunkami technicznymi Wykonania i Obioru Robót 2016 r. Roboty budowlane dotyczyły remontu istniejących części budynków znajdujących się poniżej poziomu gruntu i na etapie ofertowania, jak również podczas analizy dokumentacji technicznej nie można było przewidzieć zaistnienia powyższych prac a były one niezbędne do prawidłowego wykonania robót.
- w dokumentacji postępowania znajduje się oświadczenie dotyczące niepodlegania wyłączeniu z czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia (ZP-1) przygotowane dla członka komisji ██████████ z 8 marca 2016 r. Na dokumencie brakuje podpisu członka komisji, natomiast w miejscu podpisu znajduje się adnotacja „urlop wypoczynkowy”. Wyjaśniono<sup>150</sup>, że ██████████ pełnił rolę członka komisji przetargowej oraz oceniał oferty pod kątem technicznym. Komisja została powołana 10 lutego 2016 r. a prace zakończyła 19 kwietnia 2016 r. W ww. wyjaśnieniach jednocześnie wskazano, że sekretarz komisji przetargowej w dokumentacji postępowania nie posiada dokumentacji na piśmie z czynności badania i oceny ofert. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że ██████████ wykonywał faktycznie czynności w ramach ww. postępowania. Załączone

<sup>147</sup> CPV: 45216113-9 – roboty budowlane w zakresie budynków więziennych.

<sup>148</sup> aneks nr 1 z 22 września 2016 r. do umowy nr ZP/6/CzB-SI/2016 z 19 kwietnia 2016 r.

<sup>149</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór

<sup>150</sup> pismo jak wyżej.

do dokumentacji przetargowej oświadczenie członka komisji nie zawiera podpisu, zatem nie można potwierdzić, że członek komisji złożył skuteczne oświadczenie dotyczące niepodlegania wyłączeniu z czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Jednocześnie nie można potwierdzić na podstawie udostępnionej dokumentacji i wyjaśnień, czy i kiedy przebywał na urlopie wypoczynkowym. Brak złożenia formalnego oświadczenia członka komisji jest naruszeniem art. 17 ust. 2 ustawy *Pzp*, który stanowi, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, podlegania wyłączeniu z czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia,

- brak dowodów oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu. Wyjaśniono<sup>151</sup>, że cyt. „(...) ocena ofert przeprowadzona była przez dział inwestycji oraz komisję przetargową w oparciu o oferty przetargowe oraz kosztorysy”,
- wymogi odnoszące się do zatrudniania skazanych zaangażowanych przy termomodernizacji budynków ZK w Sieradzu spełnione były na niskim poziomie. Przy wyjaśnieniach przekazano dokumentację dotyczącą zatrudnienia skazanych w tym:
  - umowę o zatrudnieniu skazanych z 9 grudnia 2015 r. zawartą pomiędzy PIGB O/Czerwony Bór a ZK w Sieradzu,
  - pismo zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór do Dyrektora ZK w Sieradzu z dnia 14 marca 2016 r. – zgłoszenie zapotrzebowania na zatrudnienia skazanych,
  - umowę z nr 36/IGB/CzB/2016/W z 19 kwietnia 2016 r. zawartej pomiędzy PIGB O/Czerwony Bór a firmą ██████████ na zatrudnienie 3 skazanych w związku z realizacją zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych polegających na termomodernizacji budynków ZK w Sieradzu.

[akta kontroli str. 3819-4382, 4914-5045]

g) w zakresie postępowania **ZP/7/CZ-KO/16 – Dostawa prasy krawędziowej wraz z uruchomieniem i przeszkoleniem pracowników**<sup>152</sup> stwierdzono:

- że pierwotny SIWZ załączony do ogłoszenia o zamówieniu z dnia 11 kwietnia 2016 r. oraz SIWZ po zmianie<sup>153</sup> zawiera tę samą datę zatwierdzenia. Wyjaśniono<sup>154</sup>,

<sup>151</sup> pismo jak wyżej.

<sup>152</sup> CPV: 42600000-2 – obrabiarki, 48420000-8 – pakiety oprogramowania do zarządzania urządzeniami i zestawy pakietów oprogramowania, 71356300-1 – usługi wsparcia technicznego.

<sup>153</sup> w wyniku doprecyzowania zapisów z 18 kwietnia 2016 r.

że pierwsza wersja SIWZ została zatwierdzona 11 kwietnia 2016 r. wraz z ogłoszeniem o zamówieniu nr 84268-2016, natomiast SIWZ po zmianach powinna zostać zatwierdzona 18 kwietnia 2016 r. na co dowodem jest zamieszczenie ogłoszenia o zmianie ogłoszenia nr 95076-20216 w BZP oraz informacja o zamieszczeniu zmiany treści SIWZ na stronie internetowej zamawiającego. SIWZ po zmianie zatwierdzona przez kierownika zamawiającego 11 kwietnia 2016 r. stanowi oczywistą omyłkę pisarską, która w konsekwencji toczącego się postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i nie miała żadnego negatywnego wpływu,

[akta kontroli str. 2835-2842, 6140-6616]

h) w zakresie postępowania **ZP/9/CZ-KO/16 – Dostawa prasy krawędziowej wraz z uruchomieniem i przeszkoleniem pracowników**<sup>155</sup> stwierdzono:

- w postępowaniu dokonano zmian w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia w stosunku do wcześniejszego zamówienia (nr ZP/7/CZ-KO/16) dotyczącego tego samego przedmiotu zamówienia<sup>156</sup>. W dokumentacji z postępowania brakuje informacji/notatki dotyczącej uzasadnienia wprowadzenia zmian w opisie parametrów na analogiczny przedmiot zamówienia (prasa krawędziowa). Wyjaśniono, że zmiany dotyczyły specyfikacji technicznej prasy krawędziowej takich jak zmiana szczegółowych parametrów. Wprowadzone zmiany w ocenie zamawiającego zostały w istotny sposób zmienione, miały skutkować i umożliwić szerszy dostęp i zainteresowanie innych potencjalnych wykonawców na rynku posiadających dany produkt o takich parametrach, jakie zostały określone w specyfikacji technicznej szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia.

[akta kontroli str. 2737-2776, 6140-6616]

### **3.5. Zakupy, realizowane w trybie negocjacji bez ogłoszenia.**

W ramach zamówień, realizowanych w trybie negocjacji bez ogłoszenia:

a) w zakresie postępowania **ZP/59/CZB-WA(MS)15-59/CZ/14 – Wykonanie robót budowlanych przy renowacji wystroju sztukatorskiego – wnętrza budynku Ministerstwa Sprawiedliwości przy Al. Róż 2 w Warszawie**<sup>157</sup> stwierdzono:

<sup>154</sup> pismo znak PIGB/K/PL/26/2017 z 28 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 34 z 21 kwietnia 2017 r.), dalej: pismo znak PIGB/K/PL/26/2017 z 28 kwietnia 2017 r.

<sup>155</sup> CPV: 42600000-2 – obrabiarki, 48420000-8 – pakiety oprogramowania do zarządzania urządzeniami i zestawy pakietów oprogramowania, 71356300-1 – usługi wsparcia technicznego.

<sup>156</sup> w przedmiotowym postępowaniu nie złożono żadnej oferty.

<sup>157</sup> CPV: 45453000-7 – roboty remontowe i renowacyjne.



- brak uzasadnienia wszczęcia postępowania/ zapotrzebowanie/zlecenie realizacji prac przez Inwestora. Wyjaśniono<sup>158</sup>, analogicznie jak przy postępowaniu ZP/48/CZB-WA(MS)/2015,
- brak uwidocznienia wartości zamówienia w protokole postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia<sup>159</sup> (druk ZP-NBO). Wyjaśniono, że<sup>160</sup> cyt. „*W protokole (...) nie została zamieszczona wartość zamówienia z powodu przeoczenia*”,
- brak dokumentacji, na podstawie której można potwierdzić, że zamawiający dokonał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością. Informacje dot. szacowania wartości zamówienia wskazano w częściach 2 i 3 wniosku o uruchomienie postępowania o zamówienie publiczne (400.000 zł wartość szacunkowa zamówienia, data wyceny 21 października 2015 r.) oraz w części 2.3 protokołu postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia (wartość zamówienia została ustalona 21 października 2015 r. na podstawie kosztorysu inwestorskiego<sup>161</sup>). Tymczasem w unieważnionym 16 października 2015 r. postępowaniu ZP/48/CZB-WA(MS)/2015 (przetarg nieograniczony) na „*Wykonanie prac renowacyjnych wystroju sztukatorskiego – wnętrza budynku przy Al. Róż 2 w Warszawie*” złożone zostały 4 oferty, które wskazywały, że wartość zamówienia nie została prawidłowo ustalona:

Wykonawca	Wartość netto oferty
[REDAKTOWANA]	589.000,00 zł
[REDAKTOWANA]	655.052,00 zł
[REDAKTOWANA]	1.106.000,00 zł
Konsorcjum firm: [REDAKTOWANA]	490.756,50 zł

Zaś umowę nr ZP/59/CzB-WA(MS)/2015-ZP/59/14 z firmą [REDAKTOWANA] zawarto 23 listopada 2015 r. na 1.049.660,81 zł netto. Zatem wartość umowy jest o ponad 162% wyższa od wartości szacowanej miesiąc wcześniej. Wyjaśniono, że<sup>162</sup> cyt. „*Institucja nie dysponuje dokumentacją w wersji papierowej, na podstawie, której dokonano oszacowania wartości zamówienia. Oszacowanie (...) omyłkowo przyjęto analogicznie do postępowania ZP/6/CZB-SI/2016. W części 2.2*

<sup>158</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

<sup>159</sup> w części 2 protokołu wskazano że wartość została ustalona 7 września 2015 r.

<sup>160</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

<sup>161</sup> zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez inżyniera kontraktów (odpowiedź na wniosek nr 21 z 2 marca 2017 r.) cyt. „*Oszacowanie wartości zamówienia przeprowadzono na podstawie cen rynkowych i konsultacji branżowych. Szacunki zostały opracowane na podstawie przedmiarów robót uwzględniających zapas na roboty budowlane, koszty ogólnozakładowe IGB oraz maksymalny zysk mając na uwadze postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy*”.

<sup>162</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.



- umowa nie została zawarta na czas określony w SIWZ oraz wskazany w ofercie. W SIWZ oraz w ofercie termin wykonania zamówienia określony został od daty podpisania umowy do 25 maja 2016 r. Zaś w umowie w sprawie zamówienia publicznego z wykonawcą (określono termin 15 lipca 2016 r.). Wyjaśniono, że<sup>167</sup> cyt. „Datę w umowie wstawiono omyłkowo na dzień 15.07.2016. Omyłka daty nie miała wpływu na realizację zadania ponieważ aneks nr 4 z ministerstwem Sprawiedliwości przewidywał termin realizacji na 30.08.2016. Zatem nie powstała szkoda dla PIGB”,
- brak zapisów w umowie o konieczności zatrudnienia skazanych,
- brak ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczonego w BZP. Wyjaśniono, że<sup>168</sup> cyt. „Ogłoszenie (...) nie było sporządzane. Zamawiający, w przypadku udzielenia zamówienia na podstawie umowy ramowej, mógł, ale nie miał obowiązku publikowania ogłoszenia zgodnie z art. 95 ust. 3”.

Odnosnie do przedmiotowego postępowania dyrektor PIGB złożył 26 maja 2017 r.<sup>169</sup> do ██████████ Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa na niekorzyść PIGB z prośbą o skierowanie do rozpatrzenia przez Prokuraturę Krajową.

[akta kontroli str. 3102-3271, 6140-6616]

- b) w zakresie postępowania **ZP/70/CzB-MS/2016-ZP/59/CzB/2014 – Wykonanie remontu łazienek w budynku Ministerstwa Sprawiedliwości przy ul. Zwycięzców 34 w Warszawie**<sup>170</sup> stwierdzono:
- brak uzasadnienia wszczęcia postępowania/ zapotrzebowanie/zlecenie realizacji prac przez Inwestora. Wyjaśniono<sup>171</sup>, analogicznie jak przy postępowaniu ZP/48/CZB-WA(MS)/2015, ponadto cyt. „Podstawą do wszczęcia postępowania były negocjacje prowadzone z Inwestorem (MS) – oferta cenowa na kwotę 345.948,90 zł brutto wysłana (...) 19.08.2016 (znak IGB/5554/2016) faksem do (...) Ministerstwa Sprawiedliwości (...) zawierająca kosztorys ofertowy (inwestorski dla PIGB). Po wysłaniu przedmiotowego pisma Instytucja otrzymała ustną informację od przedstawicieli Ministerstwa o podjęciu czynności zmierzających do podpisania umowy pomiędzy PIGB a MS na podstawie otrzymanego pisma”,

<sup>167</sup> pismo jak wyżej.

<sup>168</sup> pismo jak wyżej.

<sup>169</sup> zawiadomienie z 22 maja 2017 r. przekazane przy piśmie z 24 maja 2017 r.

<sup>170</sup> CPV: 45453000-7 – roboty remontowe i renowacyjne.

<sup>171</sup> pismo z 26 kwietnia 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.



*oświadczenie na załączniku C-1 (integralna część SIWZ) iż nie będzie prowadził z Zamawiającym negocjacji oraz że akceptuje warunki postępowania”*,

- brak dowodów oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu. Wyjaśniono, że<sup>175</sup> cyt. „*Jako sekretarz komisji przetargowej (...) w dokumentacji przetargowej nie posiadam dokumentacji na piśmie z czynności badania i oceny ofert. Ocena ofert przeprowadzana była przez dział inwestycji oraz komisję przetargową*”
- umowa nie została zawarta na czas określony w SIWZ oraz wskazany w ofercie. W SIWZ oraz w ofercie termin wykonania zamówienia określony został od daty podpisania umowy do 31 października 2016 r. Zaś w umowie w sprawie zamówienia publicznego z wykonawcą (określono termin 22 grudnia 2016 r.),
- brak ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczonego w BZP. Wyjaśniono, że<sup>176</sup> cyt. „*Ogłoszenie (...) nie było sporządzane. Zamawiający, w przypadku udzielenia zamówienia na podstawie umowy ramowej, mógł, ale nie miał obowiązku publikowania ogłoszenia zgodnie z art. 95 ust. 3*”
- zlecenie robót dodatkowych (mimo wskazania w SIWZ, że zamawiający nie przewiduje udzielenia zamówień uzupełniających) 9 grudnia 2016 r. zawarto aneks nr 1 do umowy z 6 grudnia 2016 r. rozszerzając przedmiot umowy o roboty dodatkowe niezbędne do realizacji przedmiotu umowy łącznie na 23.620,98 zł netto (29.053,81 zł brutto). Przy czym wartość umowy została zwiększona o ponad 11% od wartości pierwotnej umowy. Wyjaśniono<sup>177</sup>, cyt. „*Zlecenie robót dodatkowych nastąpiło w wyniku rozszerzenia zakresu pierwotnego robót przez Inwestora – Ministerstwo. (...) przekazano (...) kosztorysy powykonawcze pomiędzy PIGB a MS, z których wynika pełen zakres wyznaczonych do realizacji robót. Porównując wspomniany zakres do zakresu stanowiącego załącznik do umowy ZP/70 (...) oraz aneksu nr 1 na roboty dodatkowe można wnioskować, że jest on tożsamy. Oferta cenowa na kwotę 345.948,90 zł brutto wysłana w dniu 19.08.2016 (...) do (...) Ministerstwa Sprawiedliwości (...) nie zawierała w swoim zakresie, zakresu stanowiącego załącznik nr 1 na roboty dodatkowe do umowy ZP/70 (...) Instytucja otrzymała ustną informację od przedstawicieli Ministerstwa o podjęciu czynności zmierzających do podpisania umowy pomiędzy PIGB a MS na podstawie otrzymanego pisma. (...) W związku z wystąpieniem robót, których Zamawiający*

<sup>175</sup> pismo jak wyżej.

<sup>176</sup> pismo jak wyżej.

<sup>177</sup> pismo jak wyżej.

*(PIGB) nie był w stanie przewidzieć, nastąpiło rozszerzenie zakresu umownego za pomocą aneksu nr 1 do umowy. Wynagrodzenie umowne umowy nr Zp/70 (...)nie jest wynagrodzeniem ryczałtowym (podstawa prawa zawarcia aneksu na roboty dodatkowe art. 144 ust. 1 pkt 3 po nowelizacji z dnia 28.07.2016 r.) Pomimo konieczności zwiększenia wartości o ponad 11% od wartości pierwotnej umowy rentowność Instytucji przy realizacji przedmiotowego zlecenia, bez kosztów ogólnozakładowych, wynosiła +23,34% (zysk 71.257,59 zł netto)”*,

- brak zapisów w umowie o konieczności zatrudnienia skazanych.

[akta kontroli str. 2946-3101, 6140-6616]

### **3.6. Zakupy, realizowane z wolnej ręki.**

W zakresie postępowania ZP/11/CZ-KO/16 – *Dostawa prasy krawędziowej wraz z uruchomieniem i przeszkoleniem pracowników*<sup>178</sup> stwierdzono, że w dokumentacji postępowania brakuje uzasadnienia dla wyboru konkretnego wykonawcy do prowadzenia negocjacji w ramach zamówienia udzielanego z wolnej ręki. Wyjaśniono, że<sup>179</sup> negocjacje z jednym wykonawcą spowodowane były specyfiką określonej działalności przedmiotu cyt. „*którą niewątpliwie jest dostawa rzadko występującej na rynku maszyny, jaką jest prasa krawędziowa o takich parametrach*”. Nie przedstawiono uzasadnienia, dlaczego Zamawiający wybrał konkretną firmę do prowadzenia negocjacji (nie wskazano np. czy ██████████ była jedynym dostawcą maszyn o wymaganych parametrach lub/i oferowana maszyna była najtańsza na rynku. Ustalono, że zgodnie treścią korespondencji elektronicznej pomiędzy zamawiającym a firmą ██████████, 24 maja 2016 r. przedstawiciel firmy ██████████ (wykonawcy, któremu udzielano zamówienia- umowa ZP/11/Cz-KO/16 z 21 czerwca 2016 r.) zaproponował przygotowanie aktualizacji oferty na spotkanie 2 czerwca 2016 r. W dokumentacji brak informacji, czy i ewentualnie, kiedy została przedstawiona pierwotna oferta. W ww. wyjaśnieniach, wskazano, że firma ██████████ nie złożyła żadnej pierwotnej oferty dotyczącej przedmiotowego postępowania, w związku z tym nie została ona przedstawiona Zamawiającemu. Natomiast zapisy w korespondencji elektronicznej nie stanowią dowodu na to, że przekazano jakąkolwiek zaktualizowaną ofertę.

[akta kontroli str. 2777-2834, 6140-6616]

<sup>178</sup> CPV: 42600000-2 – obrabiarki, 48420000-8 – pakiety oprogramowania do zarządzania urządzeniami i zestawy pakietów oprogramowania, 71356300-1 – usługi wsparcia technicznego.

<sup>179</sup> pismo znak PIGB/K/PL/26/2017 z 28 kwietnia 2017 r.

#### 4. Ocena prawidłowości gospodarowania mieniem trwałym.

Badaniu poddano zapewnienie właściwego nadzoru nad ośrodkami wypoczynkowo-szkoleniowymi PIGB oraz realizację przychodów i kosztów oraz gospodarowanie majątkiem. W wyniku szczegółowej kontroli wybranej próby wydatków, badany **obszar oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami**. Zastrzeżenia dotyczą braku szczegółowych procedur wewnętrznych odnośnie do zarządzania ośrodkami wypoczynkowo-szkoleniowymi PIGB oraz braku właściwego nadzoru w zakresie gospodarowania mieniem trwałym.

Zasady zarządzania ośrodkami wypoczynkowo-szkoleniowymi wynikają jedynie z *Regulaminu Organizacyjnego PIGB*.<sup>180</sup> W PIGB nie opracowano szczegółowych procedur wewnętrznych regulujących zarządzanie i nadzór mieniem trwałym będącym własnością bądź w zarządzie PIGB. W latach 2015-2016 PIGB<sup>181</sup>:

- świadczyło usługi (działalność szkoleniową, turystyczną, rekreacyjną i wypoczynkową) w OKW „POSEJDON”) na terenie Ośrodka Doskonalenia Kadr w Ustce przy ulicy Rybackiej 10, na podstawie umowy użyczenia nieruchomości zawartej 26 czerwca 2015 r. z DO SW,
- świadczyło usługi zbiorowego żywienia na terenie ZK w Czarnem, na podstawie umowy użyczenia budynku stołówki położonego przy ul. Pomorskiej 1, 77-330 Czarne, zawartej 15 marca 2013 r. z Dyrektorem ZK w Czarnem,
- było właścicielem w obiekcie, w którym znajduje się Pensjonat „Biesiadny Bór” Czerwony Bór 23, 18-400 Łomża (dalej: *Pensjonat*) - (akt notarialny z 10 października 2012 r.<sup>182</sup>),
- świadczyło usługi turystyczne na rzecz Służby Więziennej na terenie Policyjnego Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowy „KROKUS”<sup>183</sup> ul. 6-go Marca 13, Mielno-Unieście (dalej: OSW „KROKUS”), na podstawie Porozumienia zawartego 1 kwietnia

<sup>180</sup> pismo z 1 lutego 2017 r. kierownika OKW „POSEJDON”; pismo z 2 lutego 2017 r. zastępcy kierownika PIGB O/Czarne oraz kierownika PIGB O/Czarne; pismo z 3 lutego 2017 r. kierownika Działu Techniczno-Administracyjnego PIGB O/Czerwony Bór, wszystkie przekazane w odpowiedzi na wniosek nr 1 z 31 stycznia 2017 r. oraz pismo z 17 marca 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowieź na wniosek nr 32 z 17 marca 2017 r.).

<sup>181</sup> Pisma: z 1 lutego 2017 r. kierownika OKW „POSEJDON”; z 2 lutego 2017 r. podpisane przez zastępcę kierownika oddziału PIGB O/Czarne i [REDAKTOWANE] kierownika oddziału PIGB O/Czarne; z 3 lutego 2017 r. kierownika Działu Techniczno-Administracyjnego PIGB O/Czerwony Bór (stanowiące odpowiedź na wniosek nr 1 z 31 stycznia 2017 r.) oraz pismo z 8 lutego 2017 r. podpisane przez specjalistę ds. handlowych i zaopatrzenia oraz zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin - przekazane w odpowiedzi na wniosek nr 5 z 7 lutego 2017 r.

<sup>182</sup> Repertorium A Nr 3493/2012, księga wieczysta Nr LM1Z/00023772/0 w V Wydziale Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Zambrowie.

<sup>183</sup> 8 domków campingowych.

2015 r. z zarządem Wojewódzkim Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów woj. zachodniopomorskiego.

Ponadto, w udostępnionym Sprawozdaniu z kontroli przeprowadzonej w PIGB datowanym 17 lipca 2015 r.<sup>184</sup> wskazano, że w PIGB O/Koszalin funkcjonuje również Ośrodek Szkolenia (zwany OS), którego budowa została sfinansowana ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy. OS przy PIGB jest niepubliczną placówką kształcenia ustawicznego<sup>185</sup> i działa na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>186</sup>. PIGB nie wykazało ww. OS w zestawieniach udostępnionych kontrolerom. Powyższe wskazuje, na brak wiedzy kadry kierowniczej, co aktualnie wchodzi w skład majątku PIGB (nieruchomości gruntowe, w tym stanowiące własność PIGB oraz będące w użyczeniu).

Z informacji o kosztach, przychodach i wynikach ośrodków wypoczynkowo-szkoleniowych oraz pokoi gościnnych<sup>187</sup> wynika, że w ośrodkach, w których wynik na koniec 2015 r. był ujemny, również w 2016 r. jest on ujemny. Badaną próbą objęto 2 ośrodki (OKW „POSEJDON” i Pensjonat). W latach 2015-2016 ośrodki były prowadzone i reprezentowane na zewnątrz przez kierowników lub menadżerów podległych pod właściwych dyrektorów oddziałów PIGB<sup>188</sup>. W przypadku OKW „POSEJDON” był to zastępca dyrektora O/Koszalin, a w przypadku *Pensjonatu* zastępca dyrektora O/Czerwony Bór. Od 2017 r. przyjęto zasadę pionizacji i kierowanie bezpośrednio powierzono kierownikowi pionu turystyki i gastronomi podległemu bezpośrednio pod zastępcę dyrektora PIGB. Funkcję kierowników i menadżerów miały i nadal mają ograniczone pole działania – brak pełnomocnictw i upoważnień do działań wiążących i decyzyjnych. Wyjaśniono, że<sup>189</sup> cyt. „*W (...) oddziale ogólnie musieli być zatrudniani osadzeni, niejednokrotnie delegowani do prac porządkowych przy i w budynku, którego częścią jest m.in. Pensjonat (...). Nie wiem jak działał organizacyjnie oddział Czerwony Bór*”. Stwierdzono, że w latach 2015-2016 w *Pensjonacie* nadal stosowany był

<sup>184</sup> sprawozdanie Zastępcy DG SW znak BKW-0920-4/15/570 z kontroli przeprowadzonej w okresie 15 - 19 czerwca 2015 r. i obejmująca okres 1 stycznia 2014 r. – 31 maja 2015 r. (dokument udostępniono 16 marca 2017 r. w odpowiedzi, wniosek nr 24 z 14 marca 2017 r.).

<sup>185</sup> <http://www.pigb-pomerania.pl/oferta/projekty-szkoleniowe/>.

<sup>186</sup> tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr. 256, poz. 2572, z późn. zm.

<sup>187</sup> pismo z 8 lutego 2017 r. podpisane przez specjalistę ds. handlowych i zaopatrzenia oraz zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 5 z 7 lutego 2017 r.); pismo z 23 lutego 2017 r. podpisane przez kierownika Pionu Handlowego oraz zastępcę dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowiedź na wniosek nr 16 z 23 lutego 2017 r.).

<sup>188</sup> pisma z 17 marca 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór oraz kierownika OKW „POSEJDON” (odpowiedź na wniosek nr 32 z 17 marca 2017 r.).

<sup>189</sup> pismo znak L.dz. PIGB/U/TG/10/2017 z 18 kwietnia 2017 r. kierownika Pionu Turystyki i Gastronomii (odpowiedź na wniosek nr 33 z 11 kwietnia 2017 r.).



cennik<sup>190</sup> wprowadzony zarządzeniami Dyrektora Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Bielik” w Czerwonym Borze: nr 18/2011 z 1 marca 2011 r. w sprawie wynajęcia Polany Modrzewiowej Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Bielik” oraz nr 19/2011 z 8 marca 2011 r. w sprawie wynajmu pokoi gościnnych Podlaskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Bielik”. Wyjaśniono, że<sup>191</sup> pokoje w OKW „POSEJDON” nie są udostępniane osobom i firmom nieodpłatnie. Przykładowo<sup>192</sup> cyt. „W dniach 12-14.10.2016 r. w OKW POSEJDON odbyło się spotkanie księgowych i pracowników zajmujących się obsługą kantyn w Oddziałach (...) Tematem spotkania była kwestia zmiany dotychczasowego sposobu funkcjonowania kantyn (...) przeniesieniu obsługi kantyn z Czarnego i Kamińska do Czerwonego Boru. Poniesiony koszt [738 zł<sup>193</sup>] wynikał z rozliczenia kosztów odprawy przez kierownika Ośrodka i obciążenia nimi poszczególnych Oddziałów. Zatem kosztami poniesionymi przez OKW POSEJDON obciążono PIGB.

Ustalono, że<sup>194</sup>: ośrodki są promowane za pośrednictwem masowych środków przekazu: Internet, strona internetowa, media społecznościowe, portale turystyczne, gastronomiczne i biznesowe, platformy hotelarskie, radio, prasa, targi turystyczne oraz resortowe, banery itp. OKW „POSEJDON” od 2012 r. działa na wolnym rynku i z usług oferowanych przez ośrodki mogą korzystać praktycznie wszystkie osoby zainteresowane pobytem, noclegiem lub żywieniem w ośrodku, zaś klientami *Pensjonatu* są funkcjonariusze SW oraz straży granicznej, dzieci i młodzież szkolna, klienci zewnętrzni w tym osoby odwiedzające skazanych oraz uchodźców. Stwierdzono, że dojazd do *Pensjonatu* jest dobrze oznaczony, niemniej nie posiada on recepcji czy chociażby informacji na zewnątrz budynku o tzw. dyżurze telefonicznym dla ewentualnych chętnych. Zatem w dni wolne jak również po godzinie 15:30<sup>195</sup> w dni robocze nie jest możliwe skorzystanie przez osoby nieposiadające wcześniejszej rezerwacji telefonicznej lub e-mailowej<sup>196</sup> z usług *Pensjonatu*. Wyjaśniono, że<sup>197</sup> w dni wolne *Pensjonat* nie był dostępny dla gości, którzy nie dokonali wcześniejszej

<sup>190</sup> udostępniony wraz pismami z 9 lutego 2017 r. kierownika OKW „POSEJDON” oraz zastępcy dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 8 z 9 lutego 2017 r.) oraz z 16 marca 2017 r. - pismo z 21 lutego 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 13 z 16 lutego 2017 r.) udostępniono cenniki (obowiązujące w latach 2015-2016) na usługi świadczone przez PIGB na terenie ośrodków.

<sup>191</sup> pismo z 21 lutego 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 13 z 16 lutego 2017 r.).

<sup>192</sup> pismo znak L.dz. PIGB/KOS/273/2017 z 13 kwietnia 2017 r.

<sup>193</sup> 9 śniadań po 8 zł, 10 przerw kawowych po 5 zł, 10 obiadów po 13 zł, 9 kolacji po 8 zł, 9 noclegów po 45 zł, w tym 426 zł PIGB O/Czerwony Bór, 240 zł PIGB O/Czarne, 36 zł PIGB O/Kamińsk, 36 zł PIGB Koszalin

<sup>194</sup> pismo z 17 marca 2017 r. kierownika OKW „POSEJDON” (odpowiedź na wniosek nr 32 z 17 marca 2017 r.).

<sup>195</sup> pracownicy oddziału PIGB w Czerwonym Borze pracują w godzinach 7:30-15:30.

<sup>196</sup> kontakt telefoniczny oraz e-mailowy znajduje się na stronie <http://biesiadnybor.pl/kontakt-2/> oraz w holu *Pensjonatu*.

<sup>197</sup> pismo z 24 lutego 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór (odpowiedź na wniosek nr 19 z 24 lutego 2017 r.).

rezerwacji telefonicznej czy e-mailowej. Zaś, przyczynami<sup>198</sup> ujemnego wyniku na działalności PIGB w ramach usług świadczonych na terenie *Pensjonatu* są: słaba lokalizacja pensjonatu brak w okolicy dostępu do akwenów wodnych, bliskość ośrodka dla uchodźców, brak atrakcji turystycznych w okolicy; zbyt małe obłożenie ośrodka w ciągu roku przez gości; zbyt mała liczba zleceń do organizowania imprez okolicznościowych, wesel itp.; mała rozpoznawalność obiektu. Zdaniem kierownictwa PIGB podejmowane działania w celu wyeliminowania ujemnego wyniku na działalności *Pensjonatu* spowodowały, że wynik działalności uległ poprawie a w konsekwencji w kolejnym roku można oczekiwać poprawę wyniku finansowego mając na uwadze poniesione już wcześniej koszty. Odnosnie do przeprowadzonych prac remontowych w OKW „POSEJDON”, wyjaśniono, że w miesiącu sierpniu 2016 r. nastąpiła pierwsza tendencja zwyżkowa w obłożeniu pokoi w stosunku do poprzedniego miesiąca. Ceny pokoi o podwyższonym standardzie były zbliżone do cen apartamentów. Obecnie<sup>199</sup>, w PIGB odnotowuje bardzo duże zainteresowanie tym rodzajem pokoi, które sprzedawane są w pierwszej kolejności, w związku z tym Instytucja przewiduje, że w roku 2017 nastąpi znaczny wzrost ich sprzedaży.

[akta kontroli str. 11-170, 2181-2281, 6140-6616]

## **5. Ocena prawidłowości gospodarowania mieniem ruchomym.**

Badaniu poddane zostały procedury wewnętrzne, w zakresie pojazdów stanowiących własność PIGB; spełnianie wymogów prowadzenia dokumentacji pojazdów służbowych i pracowników korzystających z samochodów służbowych (ewidencja pojazdu oraz wymagania dot. kierujących); wykorzystanie pojazdów do celów służbowych i/lub prywatnych. W wyniku kontroli, badany obszar oceniono **pozytywnie z zastrzeżeniami**. Zastrzeżenia dotyczą braku: sformalizowanych jednolitych uregulowań wewnętrznych dla całej jednostki w zakresie gospodarki środkami transportu oraz właściwego nadzoru w zakresie gospodarki samochodowej.

### **5.1. Regulacje wewnętrzne w zakresie gospodarki środkami transportu.**

Z zestawień pojazdów firmowych wynika, że na stanie jednostki na dzień wszczęcia kontroli było 24<sup>200</sup> pojazdy służbowe. Badaną próbą objęto dokumentację samochodów: Opel

<sup>198</sup> załącznik nr 1 do pisma z 9 lutego 2017 r. kierownika OKW „POSEJDON” oraz zastępcy dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 8 z 9 lutego 2017 r.).

<sup>199</sup> pismo z 21 lutego 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 13 z 16 lutego 2017 r.).

<sup>200</sup> 13 samochodów osobowych (w tym 4 leasingowane i 1 użyczony) i 11 samochodów budowlanych/cieżarowych (*Zestawienie pojazdów firmowych PIGB „POMERANIA” w Koszalinie oraz PIGB Koszalin pojazdy budowlane* sporządzone w odpowiedzi na wnioski: nr 1, nr 2, nr 4, nr 13 i nr 22 odpowiednio z 31 stycznia 2, 7, 16 lutego oraz 2 marca 2017 r.).

Vivaro i Kia Cee'd JD (użytkowanych przez pracowników PIGB O/Czerwony Bór) oraz Toyota Avensis (użytkowanych przez pracownika PIGB O/Koszalin a obecnie dyrektora PIGB)<sup>201</sup>.

Nie okazano sformalizowanych, jednolitych uregulowań wewnętrznych w sprawie zasad korzystania z samochodów służbowych stanowiących środek trwały PIGB lub wykorzystywany na podstawie umowy najmu, leasingu lub użyczenia. Wyjaśniono, że<sup>202</sup> w PIGB O/Czerwony Bór dokumentacja transportowa prowadzona była na podstawie § 63 zarządzenia nr 6/97 Dyrektora Generalnego SW z 19 marca 1997 r., a następnie zarządzenia nr 10/05 Dyrektora Generalnego SW - z 1 września 2005 r. Stwierdzono, że w PIGB O/Czerwony Bór stosowane są nadal, jako dobra praktyka, zasady wprowadzone przez Dyrektora Generalnego SW regulacje w zakresie gospodarki samochodowej, gdy jednostka była Gospodarstwem Pomocniczym przy ZK w Czerwonym Borze. Utworzenie nowej jednostki w 2010 r. oraz połączenie w 2013 r. z inną jednostką na mocy zarządzeń Ministra Sprawiedliwości nie zmieniło stosowanej praktyki w PIGB O/Czerwony Bór w tym zakresie. Wyjaśniono, iż<sup>203</sup> cyt. „*jesteśmy na etapie opracowywania zarządzenia dot. użytkowania floty pojazdów wraz z instrukcjami, które będzie obowiązywać w firmie*”.

[akta kontroli str. 1430-2181, 6140-6616]

## **5.2. Faktycznie stosowane zasady dotyczące samochodów służbowych oraz wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych**

Co do zasady, PIGB posiada potwierdzenia złożenia w Urzędzie Skarbowym (zgodnie z właściwością urzędu odpowiadającego siedzibie jednostki<sup>204</sup>) deklaracji VAT-26 *Informacja o pojazdach samochodowych wykorzystywanych wyłącznie do działalności gospodarczej* i korzysta z możliwości odliczenia 100% podatku VAT od wydatków na paliwo. W przypadku samochodów Toyota Avensis, PIGB miało prawo do odliczania 50% VAT od wydatków na paliwo. W przypadku samochodu wynajmowanego, którego dysponentem była firma ██████████, pojazd ten nie był zgłaszany przez PIGB

<sup>201</sup> dobór próby celowy, uwzględniając pismo z 13 grudnia 2016 r. dotyczące anonimowej informacji w sprawie dyrektora PIGB. Przedmiotowe zawiadomienie zawiera informacje mogące wskazywać na niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych i potencjalne nieprawidłowości w zakresie wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych oraz fałszowanie dokumentacji pojazdu.

<sup>202</sup> pismo znak PIGB.CB.PL.1379/2017 z 23 lutego 2017 r. zastępcy dyrektora PIGB O/Czerwony Bór, (odpowiedź na **wniosek nr 18** z 23 lutego 2017 r.) dalej: *pismo znak PIGB.CB.PL.1379/2017 z 23 lutego 2017 r.*

<sup>203</sup> pismo znak PIGB.K.PL.11/2017 z 14 lutego 2017 r. (odpowiedź na **wniosek nr 11** z 10 lutego 2017 r.) przygotowane przez kierownika Pionu Logistyki i Zaplecza Administracyjno-Technicznego, podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin, dalej: *pismo znak PIGB.K.PL.11/2017 z 14 lutego 2017 r.*

<sup>204</sup> początkowo był to Urząd Skarbowy w Gdańsku a obecnie Urząd Skarbowy w Szczecinie.

do urzędu skarbowego i podatek VAT od wydatków na paliwo do niego był odliczany częściowo<sup>205</sup>.

Nie okazano dokumentacji powierzającej mienie pracownikom, mimo iż w przypadku innego mienia Instytucji w aktach personalnych znajdują się informacje o przyjęciu przez zatrudnionego pracownika określonego składnika mienia pracodawcy i sprawowania nad nim pieczy (tzw. powierzenie). Jednostka nie posiada regulacji wewnętrznych w tym zakresie. Przy czym poza osobami zatrudnionymi jako kierowcy w PIGB również osoby prowadzące pojazd służbowy bądź prywatny w ramach obowiązków służbowych (nawet gdy prowadzą pojazdy sporadycznie) posiadają ważne orzeczenia lekarskie w zakresie prowadzenia samochodu wydane w ramach okresowych badań, na które kieruje pracodawca.

Ustalono, iż pracodawca (PIGB) nieodpłatnie udostępniał pracownikowi samochód służbowy o pojemności przekraczającej 1.600 cm<sup>3</sup> również do celów prywatnych. Koszty zakupu paliwa do tego samochodu pokrywa pracodawca. Z kart przychodów pracownika w podziale na listy płac od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. wynika, że z tytułu udostępnienia samochodu do użytku prywatnego u pracownika powstaje przychód w wysokości 400 zł miesięcznie, który był doliczany do przychodu pracownika od września 2016 r.<sup>206</sup>.

Wyjaśniono, że niesformalizowane zasady były następujące:

- w PIGB O/Koszalin a obecnie siedzibie PIGB: cyt. *„Użytkowanie samochodów służbowych jest kontrolowane na podstawie ewidencji eksploatacji pojazdów, która zawiera przebieg kilometrów, ilość zatankowanego paliwa, godzinę wyjazdu i przyjazdu oraz dodatkowo dane osoby, która bierze w użytkowanie pojazd. Każdy pracownik opuszczający zakład pracy otrzymuje druk delegacyjny. (...) samochody służbowe odstawiane są na parking firmowy zamknięty. (...) Pracownicy mają odgórny zakaz pozostawiania pojazdów w miejscu zamieszkania. (...) W przypadku powrotu pracownika z delegacji po godzinach pracy zakładu, pracownik odstawia pojazd na parking służbowy, natomiast dokumenty oraz klucze przekazuje dnia następnego. Osoba odpowiedzialna za pojazdy służbowe dokonuje przekazania dokumentów oraz kluczy na parkingu firmowym (...) Podczas przekazania pojazdu pracownicy każdorazowo są informowani o:*

- *nakazie odstawienia pojazdu na parking firmowy zamknięty po powrocie z delegacji,*

<sup>205</sup> pismo znak PIGB.K.PL.14.2017 z 7 marca 2017 r. przygotowane przez kierownika Pionu Logistyki i Zaplecza Administracyjno-Technicznego, podpisane przez dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 22 z 2 marca 2017 r.).

<sup>206</sup> wyjaśnienie kierownika Działu Kadr i Płac z 14 marca 2017 r. (odpowiedź na wniosek nr 23 z 14 marca 2017 r.).

- odpowiedzialności za powierzony mu pojazd,
- zobowiązaniu do pokrycia kosztów ewentualnych kar za mandaty drogowe wraz ze wszystkimi kosztami

(...) W związku z brakiem konieczności prowadzenia karty drogowej przez Dyrektora PIGB (...) po każdym powrocie z delegacji sprawdzany jest stan licznika przez pracowników Pionu Logistyki. Dodatkowo na koniec m-ca spisywany jest stan licznika oraz ilość litrów zakupionego paliwa w pojeździe Toyota”<sup>207</sup>,

- w PIGB O/Czerwony Bór cyt. „Ewidencja eksploatacji pojazdów służbowych jest prowadzona w książkach <<Ewidencji eksploatacji pojazdu>> (...) Użytkowanie samochodów służbowych nadzorowane jest przez pracownika działu techniczno-administracyjnego, specjalistę ds. ewidencji materiałowej i transportu (...) Na koniec każdego miesiąca sporządzane jest zestawienie miesięczne, które zawiera przebieg kilometrów w danym miesiącu oraz ilość zatankowanego paliwa (...) Samochody służbowe powierza się pracownikom Instytucji na podstawie złożonego <<Zapotrzebowania na pojazd>>. Pojazdy przydzielane są przez specjalistę ds. ewidencji materiałowej i transportu, a następnie zatwierdzane przez Zastępcę Dyrektora. Na zapotrzebowaniu na pojazd wpisuje się: markę pojazdu, nr rejestracyjny, datę oraz godzinę wyjazdu i powrotu, miejscowość, cel wyjazdu, koszty oraz do czyjej dyspozycji pojazd jest przydzielany. Odzwierciedleniem zapotrzebowania są zapisy w książce eksploatacji pojazdu”<sup>208</sup>.

W kontekście braku dokumentacji powierzającej mienie pracownikowi oraz uzyskanej informacji<sup>209</sup>, że prowadzenie karty drogowej samochodu Toyota Avensis jest bezzasadne, zwrócono uwagę na brak odpowiedzialności konkretnego pracownika, któremu powierzono by sprawowanie nadzoru, czy nie należy przeprowadzić wymaganych przeglądów serwisowych lub nie został przekroczony limit 60 tys. kilometrów rocznie określony w umowie leasingowej. W dniu 1 lutego 2017 r. przeprowadzono oględziny 6 pojazdów służbowych (osobowych i budowlanych), znajdujących się przy siedzibie PIGB w Koszalinie<sup>210</sup>, w trakcie których ustalono, że samochód osobowy Toyota Avensis, (7 miesięcy od rozpoczęcia użytkowania samochodu) miał przebieg 44.436 km.

<sup>207</sup> pismo znak PIGB.K.PL.11/2017 z 14 lutego 2017 r.

<sup>208</sup> pismo znak PIGB.CB.PL.1379/2017 z 23 lutego 2017 r.

<sup>209</sup> wyjaśnienie dot. kart drogowych z 8 lutego 2017 r. przygotowane przez specjalistę ds. handlowych i zaopatrzenia i podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (stanowiące część odpowiedzi na wniosek nr 4 z 7 lutego 2017 r.) przekazane kontrolerom 9 lutego 2017 r.

<sup>210</sup> udokumentowane Protokołem oględzin.

Ponadto, w ramach analizowanych kosztów stwierdzono niewystarczający nadzór nad realizacją zawieranych umów, w tym dotyczących poniesionych kosztów:

- 412,58 zł netto (507,50 zł brutto) obciążenia przez [REDAKTOWANO] kosztami obsługi ubezpieczenia straty finansowej leasingobiorcy GAP (*Guaranteed Auto Protection* tzw. straty finansowej polegającej na całkowitym zniszczeniu bądź utracie pojazdu)<sup>211</sup> niezgodnie z zapisami umowy. Pismem z 21 kwietnia 2017 r. dyrektor PIGB przekazał wyjaśnienie: cyt. „*składką jednorazową w wysokości 1.322,15 zł obciążoną została firma [REDAKTOWANO] przez Cardiff Assurance Risques Divers S.A. W dalszym etapie [REDAKTOWANO] obciąża PIGB (...) w ratach miesięcznych (...), które obłożone są kosztem finansowania leasingu, co powoduje różnicę w wysokości składki*”<sup>212</sup>. Comiesięczna wypłata firmie [REDAKTOWANO] z tytułu „ubezpieczenia GAP” kosztów finansowania leasingu wraz z naliczonym podatkiem VAT (szacunkowo 1.740,00 zł<sup>213</sup> za cały okres trwania umowy) zamiast jednorazowej wpłaty w wysokości 1.322,15 zł (zwolnionej z podatku VAT) określonej we wnioskopolisie jest działaniem niegospodarnym.
- 50 zł netto (61,50 zł brutto) obciążenia przez [REDAKTOWANO]. tyt. „*udzielenia na wniosek org. ścigania lub org. admin. pisemnej informacji ad. wykr. Sygn. pisma nr SM-OT2-4086-34644/16, do umowy 11682016/SPZK4571C*” (faktura nr 151/12/2016/TOiP z 5 grudnia 2016 r. wystawiona przez [REDAKTOWANO]). Z wyjaśnień<sup>214</sup> wynika iż cyt. „*opłata dotyczyła udzielenia pisemnej informacji przez Leasingodawcę organom ścigania o korzystającym z pojazdu Toyota Avensis [REDAKTOWANO] (Umowa o usługi serwisowe – pkt 4)*”. Brak uregulowań wewnętrznych kto ponosi ww. koszty, może prowadzić do działania niegospodarnego.
- 2.517,07 zł netto<sup>215</sup> (3.096,00 zł brutto) za opony zimowe udokumentowane fakturą FV 100/02885/16 z 17 listopada 2016 r. firmy [REDAKTOWANO] zarejestrowaną na kontach 402-05-K *Pozostałe materiały Koszalin*<sup>216</sup> i 553/01-K *Materiały*<sup>217</sup> - opłaconą 29 listopada 2016 r. zgodnie z zapisami na koncie 210/14865 [REDAKTOWANO]

<sup>211</sup> 7 miesięcy x 58,94 zł netto. Zgodnie z wnioskiem o polisę ubezpieczenia na wypadek straty finansowej GAP o indeksie TIML/GAPRTI\_3\_1.0/2015. Składka miała być jednorazowa w wysokości 1.322,15 zł - usługi ubezpieczeniowe są zwolnione z podatku VAT [1.322,15:24 miesiące=55,09 zł a nie 58,94 zł plus 13,56 zł podatku VAT].

<sup>212</sup> pismo znak PIGB.K.PL.24/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>213</sup> 24 miesiące x (58,94 zł plus 13,56 zł podatek VAT).

<sup>214</sup> pismo znak PIGB.K.PL.10.2017 z 8 lutego 2017 r. przygotowane przez specjalistę ds. handlowych i zaopatrzenia i podpisane przez zastępcę dyrektora PIGB O/Koszalin (odpowiedź na wniosek nr 4 z 7 lutego 2017 r.) przekazane kontrolerom 8 lutego 2017 r. dalej: pismo znak PIGB.K.PL.10.2017 z 8 lutego 2017 r.

<sup>215</sup> 101,63 zł wyważenie i 2.415,44 zł opony goodyear.

<sup>216</sup> 2.517,07 zł netto.

<sup>217</sup> 2.517,07 zł netto i 289,47 zł stanowiące 50% podatku VAT.

Przy czym zgodnie z informacją zawartą w załączniku nr 1 do umowy o usługi serwisowe w ramach programu Toyota Business SmartPlan Comfort z 3 czerwca 2016 r. zawartej z ██████████, PIGB w ramach umowy otrzymało już 4 dodatkowe opony zimowe (rozmiar 225/45 R18). Z wyjaśnień<sup>218</sup> wynika iż cyt. „Faktura została omyłkowo wystawiona przez ██████████ Do faktury FV 100/02885/16 została wystawiona faktura korygująca nr 100/00002/17/2/30 na kwotę 2517,07zł/netto”. Wskazać należy, że korekta została wystawiona dopiero 26 stycznia 2017 r. Zgodnie z informacją zawartą na fakturze korygującej zwrot miał nastąpić przelewem 9 lutego 2017 r. Powyższe wskazuje na brak właściwego nadzoru w zakresie gospodarki samochodowej.

- umowy wynajmu pojazdu nr 12/16/030/2016 z 9 maja 2016 r. (na czas określony od 9 do 31 maja 2016 r. za 150 zł netto/dzień; kaucja za wynajęty pojazd 1.000 zł) oraz faktur<sup>219</sup> ██████████. Stwierdzono niezgodność faktur z dokumentacją wewnętrzną PIGB<sup>220</sup>. Wyjaśniono, iż koszty paliwa w czerwcu 2016 r. do samochodu Toyota Avensis o numerze rej. ██████████ ponoszone były na podstawie umowy wypożyczenia samochodu testowego zawartej 30 maja 2016 r. pomiędzy ██████████ (adres prywatny) a ██████████. Koszt udostępnienia samochodu został ustalony na kwotę 0 zł. W umowie nie określono limitu przebiegu kilometrów ani terminu obowiązywania umowy. Umowę podpisał ██████████. Na końcu umowy pieczęć PIGB i pieczęć dyrektora PIGB. Następnie przekazano sprostowanie<sup>221</sup> wraz informacją, iż ww. umowa została błędnie wystawiona przez salon ██████████ na dane personalne ██████████. W związku z powyższym, dokonano sprostowania danych w umowie i udostępniono poprawny egzemplarz umowy (przesłano poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię). Ponadto, pismem z 21 kwietnia 2017 r. dyrektor PIGB przekazał wyjaśnienie: cyt. „umowa wypożyczenia samochodu testowego (...) została zawarta na czas dostarczenia klientowi pojazdu Toyota Avensis ██████████

<sup>218</sup> pismo znak PIGB.K.PL.10.2017 z 8 lutego 2017 r.

<sup>219</sup> nr 501/00105/16/1/030 z 9 maja 2016 r. kaucja za wynajem samochodu na 999,99 zł; nr 501/00104/16/1/030 z 9 maja 2016 r. za wynajem samochodu od 9 do 31 maja 2016 r. na 3.450 zł (150 x 23); korekta nr 501/00017/16/2/030 z 8 czerwca 2016 r. zmiana dni wynajmu samochodu od 9 do 27 maja 2016 r. na 2.400 zł (150 x 16)

<sup>220</sup> książką eksploatacji pojazdu: od 9 do 31 maja 2016 r. wraz z ewidencją tankowania pojazdu (10, 13, 16, 18, 24 i 27 maja 2016 r.) oraz od 2 do 30 czerwca 2016 r. wraz z ewidencją tankowania pojazdu (2, 3, 6, 7 czerwca 2016 r.). Na podstawie umowy leasingu w ramach programu Toyota Business SmartPlan Comfort w ██████████ nr 11682016/SP z 3 czerwca 2016 r. od 8 czerwca 2016 r. ██████████ użytkował samochód Toyota Avensis nr rej. ██████████

<sup>221</sup> pismo znak PIGB.K.PL.18.2017 z 21 marca 2017 r. przygotowane przez kierownika Pionu Logistyki i Zaplecza Administracyjno-Technicznego, podpisane przez dyrektora PIGB. (odpowiedź na wniosek nr 22 z 2 marca 2017 r.)

*Powodem wypożyczenia pojazdu zastępczego było nieterminowe dostarczenie (...) pojazdu, którego dotyczyła umowa leasingu nr 11682016/SP<sup>222</sup>.*

Przy czym podkreślenia wymaga, że *ufp* odsyła do dokonywania przez jednostki sektora finansów wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednocześnie stwierdzono, że stosowane faktycznie w PIGB zasady w zakresie gospodarki samochodowej są niejednolite pomiędzy Oddziałami oraz pomiędzy pracownikami. Zgodnie z treścią zarządzenia nr 28/2014 dyrektora PIGB z 6 listopada 2014 r. *w sprawie należności przysługującej pracownikowi zatrudnionemu w PIGB w Czarnem z tytułu podróży służbowej (§ 2 i § 3)*, to na wniosek pracownika pracodawca może wyrazić zgodę na przejazd w podróży pojazdem niebędącym własnością pracodawcy. W takim przypadku pracownikowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę<sup>223</sup> za jeden kilometr przebiegu. W celu rozliczenia przejazdu własnym pojazdem do rozliczenia kosztów podróży służbowej (delegacji) należy dołączyć wniosek pracownika ze szczegółowym rozliczeniem przebiegu kilometrów. Stwierdzono, że w latach 2015-2016, zwracane były niektórym pracownikom PIGB koszty używania do celów służbowych samochodów osobowych, niebędących własnością pracodawcy, w wysokości wyższej (0,8358 zł za jeden kilometr przebiegu dla samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup>) niż wynikająca z zarządzenia kierownika jednostki (0,40 zł za jeden kilometr przebiegu dla samochodu o pojemności pow. 900 cm<sup>3</sup> oraz 0,60 zł w przypadku podróży samochodem prywatnym więcej niż jednej osoby)<sup>224</sup>. Wyjaśniono, iż<sup>225</sup> cyt. „zwrot kosztów (...) w wysokości 0,8358 zł

<sup>222</sup> pismo znak PIGB.K.PL.24/2017 z 18 kwietnia 2017 r.

<sup>223</sup> 0,40 zł dla samochodów o pojemności pow. 900 cm<sup>3</sup>. Zgodnie zaś z treścią zarządzenia wewnętrznego nr 1 zastępcy dyrektora oddziału PIGB w Czerwonym Borze z 30 stycznia 2015 r. *w sprawie należności przysługującej zatrudnionemu w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” oddział w Czerwonym Borze, zakładzie w Białymstoku oraz oddziale w Kamieńsku z tytułu podróży służbowej* stawka ta wynosiła od 1 stycznia 2015 r. r.- 0,8358 zł dla samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup>. Wysokość stawki określa rozporządzenie Ministra Transportu *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy* (Dz.U. z 2007 r. nr 201, poz. 1462)

<sup>224</sup> zarządzenie nr 28/2014 dyrektora PIGB w Czarnem z 6 listopada 2014 r. *w sprawie należności przysługującej pracownikowi zatrudnionemu w PIGB w Czarnem z tytułu podróży służbowej* wydane przez ██████████ dyrektora PIGB w Czarnem.

<sup>225</sup> pismo znak PIGB.K.PL.24/2017 z 18 kwietnia 2017 r.



za 1 kilometr wynikała z zarządzenia wew.nr 1 z dnia 30.01.2015 r. Zastępcy Dyrektora PIGB (...) w Czerwonym Borze. (...) Zastępcy Dyrektora PIGB (...) mieli prawo wydawania Zarządzeń wewnętrznych na podstawie punktu 9 zakresu czynności (obowiązków) pracownika". Zgodnie z § 5 statutu PIGB Instytucją kieruje dyrektor PIGB. Stosownie do § 8 statutu PIGB organizację wewnętrzną PIGB określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora PIGB. Zgodnie zaś z § 3 ust. 4 *regulaminu organizacyjnego PIGB* dla poszczególnych obszarów funkcjonowania PIGB ustalane są standardy postępowania, opisane w formie procedur wprowadzanych w życie odrębnymi zarządzeniami dyrektora PIGB. Zgodnie z art. 77<sup>2</sup> §2 *kp* w regulaminie wynagradzania, pracodawca może ustalić także inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. Każdemu zatrudnionemu przysługuje zwrot kosztów poniesionych na przejazd do miejsca wykonywania zadań służbowych. Za zgodą pracodawcy pracownik może odbyć podróż służbową samochodem niebędącym własnością pracodawcy. Przysługuje mu wówczas zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę. Stawka nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*<sup>226</sup>. Aktem prawnym regulującym tę kwestię jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*<sup>227</sup>. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia koszty używania pojazdów do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za 1 kilometr przebiegu, ustalonych kwotowo dla każdego typu pojazdu. Zgodnie z treścią *Zakresu czynności* [REDAKOWANE], do obowiązków zastępcy dyrektora PIGB należało m.in. wydawanie zarządzeń wewnętrznych i instrukcji w ramach zarządzania działalnością oddziałów w Czerwonym Borze, Kamińsku oraz zakładu w Białymstoku a nie dublowania zarządzeń wewnętrznych kierownika jednostki (pracodawcy). Ryczałt ustalony przez zastępcę dyrektora PIGB nie spełniał wymogu ustalenia go przez pracodawcę. Udostępniono<sup>228</sup>, wyczerpania dotyczące zawyżeń związanych z użytkowaniem do celów służbowych pojazdów prywatnych pracowników PIGB w latach 2015-2016, z którego wynika

<sup>226</sup> Dz. U. Nr 125, poz. 1371 z późn. zm.

<sup>227</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.

<sup>228</sup> znak PIGB/K/PS/30/2017 z 9 maja 2017 r. dyrektora PIGB (odpowiedź na wniosek nr 33 z 11 kwietnia 2017 r.

łącznie zawyżenie w wysokości 13.001,60 zł<sup>229</sup>. Stwierdzono zatem brak uzasadnienia legalności i gospodarności dla ww. działań, a co za tym idzie brak właściwego nadzoru w zakresie gospodarki samochodowej. Poprzez brak zapewnienia, że stosowanie obowiązujących w PIGB procedur wewnętrznych nie zagwarantowano: wydatkowania środków w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, tj. zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b *ufp*.

[akta kontroli str. 1430-2181, 6140-6616]

#### IV. OGÓLNA OCENA

Mając na względzie ustalenia kontroli oraz oceny częściowe badanych obszarów ogólnie działalność Instytucji w badanym zakresie oceniono **negatywnie**. Na powyższą ocenę mają wpływ niżej wymienione oceny częściowe. Działalność Instytucji w zakresie

1. **gospodarki kadrowej (w tym zatrudniania, zwalniania i wynagradzania pracowników oraz skazanych)** oceniono negatywnie z uwagi na:

- a) brak zapewnienia możliwości skutecznego zapoznania się pracowników z nowym *regulaminem organizacyjnym* na dzień jego wejścia w życie,
- b) brak kompletnej dokumentacji kadrowej:
  - w aktach osobowych brakuje korespondencji (informacji) odnośnie do zwolnienia pracownika oraz umowy dotyczącej ryczałtowego korzystania z samochodu służbowego. Ponadto, brak formalnego potwierdzenia, że dyrektor PIGB informował Dyrektora Generalnego SW o zamiarze zwolnienia zastępcy dyrektora PIGB,
  - brak uzasadnienia dla wypłaty nagród indywidualnych pracownikom PIGB,
  - brak określenia zakresu obowiązków na piśmie – uzupełnianie dokumentacji w trakcie kontroli w przypadku 1 pracownika. Na podstawie okazanego dokumentu oraz wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli nie można jednoznacznie ustalić, kiedy faktycznie został on przekazany pracownikowi i czy nie został podpisany przez pracownika z datą wsteczną.
- c) niezapewnienie przestrzegania zasady otwartości i konkurencyjności naborów do Instytucji - brak procedur dotyczących naboru pracowników - oraz brak dokumentacji dotyczącej naboru pracowników,

<sup>229</sup> z czego 4.079,60 zł zatwierdził do wypłaty [redacted], dyrektor PIGB O/Czerwony Bór; 4.061,60 zł zatwierdził do wypłaty [redacted], inżynier kontraktów; 4.860,40 zł zatwierdził do wypłaty zastępca dyrektora PIGB O/Czerwony Bór.

- d) niegospodarne wypowiedzenie umowy na czas nieokreślony pracownika - nieuzasadnione zwolnienie (w 1 przypadku) pracownika z naruszeniem przepisów *kp*, skutkujące poniesieniem przez PIGB dodatkowych kosztów związanych z wypłatą odszkodowania,
- e) brak zagwarantowania w zawieranych umowach konieczności zatrudnienia skazanych, a zobowiązanie wskazane w jednej z badanych umów, że Instytucja zapewni odpowiednią ilość pracowników do ciągłego utrzymania produkcji firmy zewnętrznej wskazuje, że umowa taka może stanowić formę pośrednictwa pracy, czyli wynajmowania pracowników, co nie wpisuje się już w obowiązki statutowe PIGB,

2. **zasad wypłat i rozliczeń zaliczek gotówkowych** oceniono negatywnie z uwagi na:

- a) rozbieżności w stosowaniu wprowadzonych przez kierownika jednostki regulacji wewnętrznych przez poszczególne Oddziały PIGB. Brak wiedzy pracowników, o istnieniu wprowadzonej przez dyrektora PIGB *Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów w PIGB „POMERANIA” w Czarnem*, zawierającej m.in. zapisy o gospodarce kasowej,
- b) brak bieżącej aktualizacji procedur wewnętrznych, co przy tak rozproszonej działalności, dużej odległości pomiędzy poszczególnymi oddziałami w stosunku do siedziby PIGB, zmianom w strukturze organizacyjnej, wskazuje na konieczność usprawnienia systemu kontroli zarządczej,
- c) braki bądź nieprecyzyjne zapisy w regulacjach wewnętrznych odnośnie do płatności gotówkowych, w szczególności brak określenia limitów płatności, procedura przyjmowania płatności przeterminowanych nie przewiduje przy przyjmowaniu płatności w kasie obowiązku automatycznego naliczenia odsetek za opóźnienie zapłaty. Ponadto, w przypadku wystąpienia pomyłki przy wypełnianiu dowodu wypłaty regulacji nie zobowiązują do anulowania formularza. Jak również w regulacjach brak jest wskazania zasad/limitów kwotowych w zakresie konieczności sporządzania umów na piśmie.
- d) nienależytą kontrolę wstępną części dokumentów,
- e) brak celowości co do udzielania zaliczek stałych rozliczanych dwa razy do roku,
- f) brak uzasadnienia co do gospodarności udzielania zaliczek nierozliczonych z końcem roku,

3. **prawidłowości udzielania zamówień publicznych** oceniono negatywnie z uwagi na:

- a) brak stosownych procedur w zakresie udzielania zamówień do 30.000 euro,

- b) brak dokumentacji uzasadniającej zawieranie umów cywilno-prawnych i wybór wykonawcy,
- c) zawieranie umów cywilno-prawnych z własnymi pracownikami, przy braku procedur wewnętrznych regulujących ten obszar oraz braku dokumentacji dotyczącej uzasadnienia dla zawierania umów cywilnych w tym z własnymi pracownikami,
- d) brak uzasadnienia celowości zaangażowania zewnętrznego specjalisty w dziedzinie zamówień publicznych,
- e) brak obsadzenia stanowiska radcy prawnego, co skutkowało podpisywaniem umów na świadczenia obsługi prawnej zarówno w centrali jak i oddziałach PIGB,
- f) brak uzasadnienia celowości i gospodarności odnośnie do zakupywanych zewnętrznych usług prawnych - nieuzasadniona wypłata wynagrodzenia dla kancelarii prawnej z tytułu prowadzenia negocjacji oraz obsługi prawnej. Czynności te wpisywały się w zakres wcześniej zawartej i obowiązującej umowy, za realizację których kancelaria otrzymywała miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe,
- g) brak dokumentacji potwierdzającej realizację obsługi prawnej przez zewnętrzną kancelarię w siedzibie PIGB,
- h) brak kompletnej dokumentacji, niestaranności w prowadzonej dokumentacji, liczne błędy i pomyłki - nierzetelne prowadzenie dokumentacji postępowań, które spowodowało naruszenie zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 8 ust. 1 ustawy *Pzp*) oraz zasady pisemności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 9 ust. 1 ustawy *Pzp*) poprzez działanie lub brak działań zamawiającego,
- i) brak możliwości potwierdzenia, że zamawiający dokonał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością (wartość umowy jest o kilkadziesiąt a nawet kilkaset % wyższa od wartości szacowanej miesiąc wcześniej), co stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy *Pzp*,
- j) brak podpisanego przez członka komisji przetargowej oświadczenia na formularzu ZP-11 (w jednym przypadku), co stanowi naruszenie art. 17 ustawy *Pzp*,
- k) brak zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na stronie internetowej,
- l) brak ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczonego w BZP.

A w konsekwencji stosowanie obowiązujących w Instytucji procedur wewnętrznych tj. *Regulaminu zamówień publicznych w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej Pomerania w Czarnem* (wprowadzonego zarządzeniem nr 4/2014 dyrektora PIGB z 31 stycznia 2014 r.) nie gwarantowało, że wydatki w tym zakresie dokonywane będą w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych

nakładów przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, tj. zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b *uff*.

4. **prawidłowości gospodarowania mieniem trwałym** oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na:

- a) brak aktualnej wiedzy kadry kierowniczej, co wchodzi w skład majątku PIGB (nieruchomości gruntowe, w tym stanowiące własność PIGB oraz będące w użyczeniu) na co mogło mieć wpływ przeniesienie siedziby PIGB przy jednoczesnej zmianie kadry kierowniczej,
- b) brak właściwego (gospodarnego) wykorzystania bazy noclegowej i gastronomicznej *Pensjonatu* (m.in. brak możliwości zakwaterowania gości bez wcześniejszej rezerwacji poza godzinami otwarcia oddziału PIGB przy braku recepcji),
- c) rozpoczęcie zmian w układzie funkcjonalno-użytkowym w obiektach OKW „*POSEJDON*” przed wystąpieniem o zgodę na planowaną modernizację,

5. **prawidłowości gospodarowania mieniem ruchomym** oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, z uwagi na:

- a) brak właściwego nadzoru w zakresie gospodarki samochodowej,
- b) brak sformalizowanych jednolitych uregulowań wewnętrznych dla całej Instytucji w zakresie gospodarki środkami transportu, w tym w sprawie zasad korzystania z samochodów służbowych stanowiących środek trwały PIGB lub wykorzystywany na podstawie umowy najmu, leasingu lub użyczenia oraz niejednolite faktycznie stosowane w siedzibie oraz poszczególnych oddziałach zasady w zakresie gospodarki samochodowej, co nie gwarantuje, że w PIGB:
  - zabezpieczono przestrzeganie zasady, że samochody służbowe wykorzystywane były przez użytkowników uprawnionych do korzystania z aut służbowych wyłącznie dla celów związanych z działalnością PIGB oraz, że samochody służbowe pozostawały do dyspozycji użytkowników tylko i wyłącznie w czasie pracy lub w czasie wypełniania przez nich obowiązków na rzecz PIGB oraz, że nie są po godzinach pracy pożyczane bez wiedzy pracodawcy znajomym bądź rodzinie (cel i zakres użytkowania),
  - koszty eksploatacji samochodów służbowych ponoszone przez PIGB nie dotyczyły korzystania z samochodu przez użytkowników w czasie wolnym od pracy lub w celach niezwiązanych z działalnością PIGB (adekwatność kosztów eksploatacji),
  - w trakcie korzystania z pojazdu, użytkownik samochodu służbowego odpowiedzialny był m.in. za: eksploatację samochodu z zachowaniem bezpieczeństwa

i ekonomicznych warunków jazdy, kontrolę techniczną samochodu przed jego użyciem np. sprawdzenia oświetlenia, stanu ogumienia, poziomu oleju silnikowego, płynu chłodniczego, płynu do spryskiwaczy a w konsekwencji obowiązku zgłoszenia pracodawcy lub osobie do tego wyznaczonej awarii lub usterek (odpowiedzialność za samochód),

- po godzinach pracy lub po wykonaniu zadań związanych z działalnością PIGB użytkownik miał obowiązek (był o tym skutecznie poinformowany) właściwego zabezpieczenia samochodu służbowego przed kradzieżą i włamaniem oraz innymi podobnymi zagrożeniami (miejsce parkowania samochodu),
- informowano użytkownika, kto będzie zobowiązany do zapłacenia mandatu w sytuacji, kiedy pracownik podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych otrzymał mandat za wykroczenie drogowe oraz w przypadku samochodów leasingowanych, kto poniesie koszty wskazania osoby, która danego dnia korzystała z samochodu (konsekwencje naruszenia przepisów ponosi osoba, która popełniła dane wykroczenie),
- każdorazowo użytkownicy samochodów służbowych (bądź pracownicy, którym powierzono prowadzenie ewidencji pojazdów) zobowiązani byli do dokonywania wpisów rejestrujących każde wykorzystanie pojazdu<sup>230</sup>, zawierających np. stan licznika na dzień udostępnienia pojazdu i stan licznika na dzień zwrotu pojazdu, datę i cel wyjazdu, opis trasy (skąd – dokąd), liczbę przejechanych kilometrów, imię i nazwisko osoby kierującej pojazdem (zobowiązania podatkowe).

Reasumując, mimo, przekształcenia w 2010 r. kilku gospodarstw pomocniczych w jedną Instytucję, faktyczne jej funkcjonowanie nie wskazuje, że jest to jedna jednostka sektora finansów publicznych, za którą odpowiada jej kierownik. W każdej jednostce zaliczanej do sektora finansów publicznych, niezależnie od jej formy prawnej, zakresu powiązań z budżetem oraz dziedziny funkcjonowania, podstawową rolę spełnia jej kierownik, który jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej (art. 53 ust. 1 *ufp*) i zgodnie z przepisami

<sup>230</sup> od 1 kwietnia 2014 r. podatnicy podatku od towarów i usług uzyskali możliwość odliczania 100% kwoty VAT od wydatków na paliwo w sytuacji, gdy auto osobowe przedsiębiorcy służyło wyłącznie do celów związanych z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. Do 30 czerwca 2015 r. używanie firmowego samochodu także do celów prywatnych skutkowało brakiem możliwości odliczania VAT od wydatków ponoszonych na zakup paliwa. Od 1 lipca 2015 r. przedsiębiorcy uzyskali prawo do odliczania 50% VAT od wydatków na paliwo, jeżeli posiadany przez nich samochód osobowy jest przynajmniej częściowo wykorzystywany w ramach działalności gospodarczej. Możliwość odliczenia podatku VAT w 100% wiązała się z uprzednim złożeniu w Urzędzie Skarbowym deklaracji VAT-26 Informacja o pojazdach samochodowych wykorzystywanych wyłącznie do działalności gospodarczej.

prawa ma określone obowiązki dotyczące rachunkowości, zamówień publicznych i kontroli finansowej.

Wobec powyższego zaleca się niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności:

- w zakresie formalnego systemu zarządzania, ujednolicenie regulacji wewnętrznych poprzez ustanowienie pisemnych procedur i/lub dokonanie aktualizacji dokumentacji:
  - opisującej zasady rachunkowości, oraz dokumentacji określającej zasady obiegu dowodów księgowych, kontroli wewnętrznej i inwentaryzacji, w tym, w szczególności regulacji i zasad odnośnie do płatności gotówkowych, w szczególności określenia limitów płatności, obowiązku naliczania odsetek za opóźnienie zapłaty, wprowadzanie obowiązku anulowania formularza w przypadku wystąpienia pomyłki, wskazania zasad i limitów kwotowych, dla których obowiązuje konieczność sporządzania umów na piśmie,
  - odnośnie do polityki kadrowej, wprowadzenie i stosowanie procedur wewnętrznych mających na celu zapewnienie przestrzegania zasady otwartości i konkurencyjności naborów pracowników, gwarantujących, że zatrudnienie i zapewnianie obsady kadrowej będzie dokonywane w sposób oszczędny i efektywny nie narażający PIGB na dodatkowe koszty (np. wypłatę odszkodowania),
  - w zakresie udzielania w PIGB zamówień publicznych (niezależnie od Oddziału czy Pionu), w szczególności o wartości niepodlegającej procedurom ustawy *Pzp*, które gwarantowałyby wybór wykonawcy z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, a także przestrzeganie zasad dokonywania wydatków publicznych określonych w *ufp* i *ustawie Pzp*. Przedmiotowe regulacje winny m. in.: zapobiegać nieuzasadnionemu dzieleniu zamówienia (np. poprzez zapewnienie właściwego rocznego planowania zamówień), określać sposób ustalania i dokumentowania szacunkowej wartości zamówienia, obligować do przeprowadzenia i udokumentowania rozeznania rynku (np. przez publikowanie zapytania ofertowego) czy też jednoznacznie opisywać zasady dokumentowania wyboru najkorzystniejszej oferty (np. poprzez konieczność porównania cen wymaganej liczby ofert). Regulacje powinny gwarantować dokonywanie wydatków w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, tj. zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b *ufp*).

- w zakresie gospodarki samochodowej, w szczególności: zapewniających, że samochody służbowe będą wykorzystywane przez upoważnione osoby wyłącznie w celach służbowych i umożliwiającą przejrzystą kwalifikację podatkową,
- zlecenie usług/zadań w sposób zapewniający racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi i dostępnymi zasobami kadrowymi, w tym dokonywanie zakupów towarów i usług zewnętrznych, przestrzegając ustawy Pzp:
  - zachowanie należytej staranności przy sporządzaniu umów, uwzględniając przy tym w treści umowy właściwe zabezpieczenie interesu PIGB, w zależności od stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego, zapewniając zgodność działania z zasadami efektywnego gospodarowania środkami (oszczędności i minimalizacji nakładów przy zachowaniu wymaganej jakości) i wydajności (maksymalizowanie efektów przy możliwie najmniejszych nakładach) oraz z celami określonymi dla jednostki lub działalności, stosowania metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność). Jednocześnie zapewniając prawidłową realizację zadań statutowych m.in. poprzez zapewnienie, że w ramach działań penitencjarnych i resocjalizacyjnych umowy zawierane z kontrahentami zewnętrznymi przed wszystkim będą gwarantować zatrudnienie osadzonych będących pracownikami PIGB i nie będą miały charakteru pośrednictwa pracy,
  - prowadzenie i dokumentowanie postępowań, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy Pzp, w szczególności z zachowaniem formy pisemnej, we właściwej formie, w sposób, który odzwierciedla w pełni przebieg wszystkich kluczowych czynności związanych z postępowaniem (poprzez wypełnianie wszystkich pól formularza) oraz przekazywanie do publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Dzienniku Urzędowym UE/Biuletynie Zamówień Publicznych,
  - dokonywanie bieżącej analizy celowości i efektywności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym. Ograniczenie jedynie do niezbędnych i uzasadnionych przypadków zlecenia podmiotom zewnętrznym usług, które są w zakresie kompetencji pracowników PIGB (obsługa zamówień publicznych, obsługa prawna siedziby i oddziałów PIGB) i mogą być zrealizowane w ramach posiadanego zasobu kadrowego,
- wzmocnienie kontroli zarządczej poprzez:



- przejrzyste dokumentowanie uzasadnienia i procesu przyznawania składników wynagrodzeń obok płacy zasadniczej będących elementem wynagradzania o znaczeniu motywacyjnym (np. nagrody),
- każdorazowe precyzyjne określanie zakresu uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, którzy podejmują istotne decyzje i ze względu na specyfikę PIGB, często występują w warunkach braku bieżącego nadzoru, co umożliwi wzmocnienie kontroli przez kierownictwo nad prawidłowością realizacji przez pracowników nałożonych na nich zadań i obowiązków. Przy czym, w pierwszej kolejności, niezbędnym jest jednoznaczne i precyzyjne określenie pracownikom ram ich odpowiedzialności i zakresu wykonywanych zadań oraz skuteczne zaznajomienie ich z ww. obowiązkami. A co za tym idzie prowadzenie dokumentacji kadrowej w sposób zapewniający jej kompletność, dostępność i bezpieczeństwo,
- zapewnienie realizacji przez głównego księgowego skutecznej kontroli funkcjonalnej zgodnie z wymogami art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 *ufp*, w tym dokonywanie należytej wstępnej kontroli dowodów, zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji (potwierdzających zakup i zrealizowanie usługi). Stosownie do przepisów *uor* dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 *uor* oraz wolne od błędów rachunkowych.

Powyższe powinno zapewnić zgodność działania:

- z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami, decyzjami oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty,
- z zasadami efektywnego gospodarowania środkami publicznymi (oszczędności i minimalizacji nakładów przy zachowaniu wymaganej jakości) i wydajności (maksymalizowanie efektów przy możliwie najmniejszych nakładach),
- z celami określonymi dla PIGB, stosowania metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność).

Ponadto, uwzględniając wyjaśnienia PIGB w kwestii uzupełnienia regulacji wewnętrznych w zakresie regulacji dotyczących gospodarowania środkami transportu i gospodarki kasowej, wnoszę o dostarczenie do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego do weryfikacji poświadczonych za zgodność z oryginałem dokumenty w tym zakresie.

Stosownie do art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>231</sup> wnoszę o przekazanie, w terminie do dnia ...*26.01*.....2018 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ww. ustawy od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

**Kierownik jednostki kontrolującej**

*21.11.2017*  
(data i podpis) *Jakub Świątek*

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. dyrektor FIGB Piotr Świderski,
2. a/a.

<sup>231</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.