



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2010 r.

KAP – 4100-07-01/2010

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadziła w okresie od 5 stycznia do 1 kwietnia 2010 r. kontrolę wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2009 r. w części 37 oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2009 r. w części 37 oraz gospodarowanie środkami Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, zwanego dalej Funduszem.

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS) rzetelnie zrealizowano dochody budżetowe, a wydatków dokonywano w sposób celowy i zgodny z obowiązującymi przepisami. Także celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami gospodarowano środkami Funduszu oraz zrealizowano budżet w układzie zadaniowym w zakresie podzadania objętego kontrolą.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem Służby Więziennej zostały opisane w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

Zastrzeżenia dotyczą funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej w Centrali MS (dysponent III stopnia) oraz nieprawidłowego sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu.

1. Dochody budżetowe części 37 określone pierwotnie w kwocie 54 408,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r.³, zostały zwiększone do kwoty 56 408,0 tys. zł. MS zrealizowało dochody budżetowe w łącznej kwocie 68 600,0 tys. zł, co stanowiło 121,6 % kwoty określonej w ustawie budżetowej. Największy udział w strukturze dochodów miały dochody wykonane przez Centralę MS w kwocie 37 469,4 tys. zł, co stanowiło 54,6 % dochodów w części 37. Dotyczyły one głównie wpływów z tytułu sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz z opłat za egzaminy na aplikacje prawnicze. W ocenie NIK planowanie dochodów budżetowych w części 37 było rzetelne. Szczegółowa kontrola próby dochodów na łączną kwotę 12,1 tys. zł wykazała, że zostały one prawidłowo ustalone, naliczone i ujęte w ewidencji księgowej.

Należności budżetowe w części 37 na koniec 2009 r. wyniosły łącznie 1 515,7 tys. zł, w tym 1 324,4 tys. zł (87,4 %) stanowiły zaległości. W porównaniu do roku 2008 należności były niższe o 32,5 tys. zł (o 2,1 %). Zaległości netto były wyższe o 67,8 tys. zł (tj. o 5,4 %), co spowodowane było zwiększeniem zaległości z tytułu grzywien i kar zasądzonych od osób fizycznych oraz z tytułu opłat za najem i dzierżawę lokali. W 2009 r. w części 37 umorzono należności w łącznej wysokości 2,6 tys. zł, rozłożono na raty należności w łącznej kwocie 135,9 tys. zł, odroczenie płatności zastosowano natomiast w odniesieniu do należności w łącznej wysokości 14,9 tys. zł. W Centrali MS nie dokonywano umorzeń, odroczeń, rozłożenia na raty oraz zaniechań poboru należności budżetu państwa. Zaległości netto wyniosły 24,9 tys. zł. Ministerstwo podejmowało systematyczne działania windykacyjne w celu ich wyegzekwowania.

2. Wydatki budżetowe części 37 określone pierwotnie w kwocie 5 451 323,0 tys. zł, zostały zmniejszone, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. do kwoty 5 205 933,0 tys. zł, tj. o 4,5 %. Zmniejszenie było efektem wdrożonej w MS od lutego 2009 r. decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa. Dotyczyło to wydatków na:
 - budowlane zadania inwestycyjne (zrezygnowano z realizacji 19 i ograniczono realizację 14 inwestycyjnych zadań budowlanych),
 - zakupy inwestycyjne dotyczące m.in. zadań informatycznych i środków transportu,

³ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

- bieżące funkcjonowanie jednostek organizacyjnych (w tym m.in. na zakup materiałów biurowych i wyposażenia, podróże służbowe, opłaty telekomunikacyjne).

W ocenie dysponenta głównego części 37, ograniczenia wydatków, chociaż bezpośrednio nie dotyczą postępowań prokuratorskich, to utrudniają funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym ze względu na przeludnienie zakładów karnych także więziennictwa.

W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa oraz z części 29 Obrona narodowa. Środki z rezerwy ogólnej w kwocie 487,8 tys. zł zostały wykorzystane w pełnej wysokości, natomiast środki z rezerw celowych wykorzystano w wysokości 118 790,4 tys. zł, tj. 98,9 % otrzymanych środków (120 094,1 tys. zł). Środki z rezerw zostały wydatkowane w podziałkach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzjach Ministra Finansów. Niewykorzystane środki z rezerw celowych w kwocie 1 303,7 tys. zł zostały zwrócone na rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, z zachowaniem terminu określonego w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴. Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie przez Centralę MS środków z trzech rezerw celowych w wysokości 78 811,5 tys. zł (tj. 66,3 % wydatków ze środków z rezerw celowych) i ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

Minister Sprawiedliwości, realizując uprawnienia dysponenta głównego, dokonał w części 37, w trakcie 2009 r., zmian planu wydatków (143 decyzje na łączną kwotę 121 113,7 tys. zł). Zmiany zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 148 ust. 1, 1a, 2 oraz 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, zwanej dalej ufp.

Dysponent części 37 dokonał, decyzją z dnia 29 grudnia 2009 r., blokady wydatków w kwocie 11 875,7 tys. zł, tj. 0,2% planu po zmianach. Jako przyczynę dokonania blokady wskazano m.in. długotrwały proces opracowywania umów przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego o dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, co skutkowało późniejszą, w stosunku do zakładanego harmonogramu, realizacją projektów.

Zrealizowane w cz. 37 wydatki wyniosły 5 310 569,5 tys. zł, co stanowiło 99,7 % planu po zmianach.

Wydatki Centrali MS na 2009 r. określone pierwotnie w kwocie 295 477,0 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. zostały zmniejszone do wysokości 267 854,0 tys. zł⁶ (o 27 623,0 tys. zł). W wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego zostały

⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Nowelizacja ustawy budżetowej z dnia 17 lipca 2009 r.

zwiększone o 56 522,2 tys. zł do kwoty 324 376,2 tys. zł (tj. o 21,1%). Zrealizowane wydatki wyniosły 311 830,6 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2008 wydatki były wyższe o 126 154,5 tys. zł (tj. o 67,9%). Wzrost wydatków spowodowany był głównie uruchomieniem płatności związanych z realizacją projektów unijnych w ramach Programów Operacyjnych: Kapitał Ludzki (POKL), Innowacyjna Gospodarka (POIG) oraz Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP). Na projekty finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych zagranicznych źródeł finansowania wydatkowano kwotę 107 189,4 tys. zł⁷, tj. 89,8 % kwoty planowanej. NIK zwraca uwagę na niepełne wykorzystanie tych środków, w tym m.in. na zakupy inwestycyjne (np. w rozdziale 75501 § 6065 oraz § 6069 zrealizowano wydatki w kwocie niższej od planu odpowiednio o 1 493,6 tys. zł, tj. o 24,5% oraz o 1 358,5 tys. zł, tj. o 77,5%) oraz na zakupy usług pozostałych (np. w rozdziale 75513 § 4308 wydatkowano 135,1 tys. zł, tj. 33,7% zaplanowanych środków, a § 4309 wydatkowano 23,8 tys. zł, tj. 18,2% zaplanowanych środków). Według wyjaśnień Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego MS, niższa od zaplanowanej realizacja wydatków, wynikała głównie z przedłużających się procedur zamówień publicznych, niższych kosztów realizacji zadań merytorycznych oraz otwarcia mniejszej liczby hosteli w ramach projektu realizowanego w ramach POKL.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła jeden przypadek dokonania przez Centralę MS w grudniu 2009 r., wydatku ponad określony w dziale 752, rozdziale 75212, § 4300, limit o kwotę 6,4 tys. zł, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ufp. Zmiany w planie dokonano już po zrealizowaniu tego wydatku. Tym samym nie w pełni został zrealizowany wniosek wystosowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., dotyczący zapewnienia bieżącego monitorowania wysokości wykonania planu finansowego Ministerstwa w celu niedopuszczenia do dokonania wydatków ponad określony limit w poszczególnych pozycjach planu. Na koniec 2009 r. w żadnym z paragrafów klasyfikacji budżetowej nie nastąpiło przekroczenie planu wydatków.

Na koniec 2009 r. w części 37 zobowiązania ogółem wyniosły 168 640,9 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2009 r. wraz z pochodnymi oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych. Na koniec 2009 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. W Centrali MS zobowiązania ogółem wyniosły 14 377,7 tys. zł.

⁷ Wydatki w §§ klasyfikacji budżetowej z czwartymi cyframi 5, 6, 8 i 9.

Zasilanie rachunku bankowego dysponenta części 37 w 2009 r. odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do Ministra Finansów. Rachunek dysponenta części 37 w 2009 r. został zasilony kwotą 5 314 681,4 tys. zł. Stwierdzono, że w 2009 r. zgłaszane do Ministra Finansów zapotrzebowania na środki budżetowe odpowiadały wydatkom ponoszonym w poszczególnych miesiącach. Niewykorzystane w 2009 r. środki budżetowe w wysokości 4 111,9 tys. zł zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

2.1 W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w części 37 wyniosło 52 868 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego o 1 615 osób, tj. o 3,1%. W odniesieniu do 2008 r. (52 122 osób) było ono wyższe o 746 osób, tj. o 1,4%. Przeciętne zatrudnienie w Centrali MS wyniosło 962 osoby i było niższe od planowanego o 148 osób (o 13,3 %). W porównaniu do 2008 r. było ono wyższe o 19 osób, tj. o 2,0 %.

Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) w części 37 wyniosły 2 621 533,9 tys. zł⁸ (99,8% planu po zmianach). W 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4 132 zł i w porównaniu do 2008 r. było wyższe o 425 zł (o 11,5 %), a w Centrali MS wyniosło 6 658 zł i było wyższe o 177 zł (o 2,7 %) w stosunku do 2008 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że pięciu osobom zajmującym w MS kierownicze stanowiska państwowe (tzw. „R”), za okres od 1 marca do 31 grudnia 2009 r., ograniczono wynagrodzenie do wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2009 r. przepisach⁹.

2.2 Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 37 (bez wydatków więziennictwa), zrealizowano w 2009 r. w kwocie 2 997 795,2 tys. zł, tj. 99,5 % planu po zmianach.

Wydatki majątkowe (bez wydatków majątkowych więziennictwa) zrealizowano w kwocie 167 909,0 tys. zł, tj. 94,8 % planu po zmianach. Wydatki te wyniosły odpowiednio: na inwestycje 45 106,0 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach oraz na zakupy inwestycyjne 122 803,0 tys. zł, tj. 93,1 % planu po zmianach. W 2009 r. zrealizowano siedem zadań inwestycyjnych polegających na budowie, rozbudowie, modernizacji i adaptacji budynków, uzyskując łącznie przyrost powierzchni 8 560 m² (budynków prokuratur, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich) oraz modernizację 4 002 m² istniejącej powierzchni.

⁸ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁹ Art. 3 ust. 2d ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.) oraz art. 29g ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.).

Zakupy inwestycyjne dotyczyły m.in. sprzętu informatycznego (115 693,0 tys. zł), urządzeń technicznych (2 252,0 tys. zł) oraz nieruchomości (1 061,0 tys. zł).

- 2.3 Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetowe Centrali MS na łączną kwotę 138 894,2 tys. zł¹⁰ (w tym 26 382,0 tys. zł na wydatki bieżące oraz 112 512,2 tys. zł na wydatki majątkowe), tj. 44,5% wydatków poniesionych przez Centralę MS oraz 2,6% ogółu poniesionych w 2009 r. wydatków w części 37. W ocenie NIK, wydatki te zostały poniesione zgodnie z planem rzeczowym i finansowym, w sposób celowy i gospodarny.
3. Realizując określony w art. 153 ust. 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 37 przez podległe jednostki, dysponent główny dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w tym problematyki należności, zaległości budżetowych i zobowiązań wymagalnych. W ramach sprawowanego nadzoru dysponent główny zrealizował 11 kontroli w prokuraturach, dwóch komórkach organizacyjnych MS oraz w jednym ośrodku szkolno-wypoczynkowym MS. Przedmiotem tych kontroli, było w szczególności prowadzenie gospodarki finansowej oraz prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych i obieg dokumentacji finansowej. Ponadto dysponent główny przeprowadzał wizytacje inwestycji realizowanych przez podległych dysponentów.
4. Kontrola wykazała, że dysponent części 37, zgodnie z art. 124 pkt 9 ufp, dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie obejmujące 11 zadań budżetowych (w tym osiemnaście podzadań) wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów ich realizacji. Na realizację tych zadań zaplanowano wydatki w wysokości 5 451 323,0 tys. zł.¹¹ Dysponent główny, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów z 14 stycznia 2009 r.¹², dokonywał korekt wydatków w układzie zadaniowym w związku ze zmianami planu wydatków w układzie tradycyjnym. Dysponent główny nie prowadził wyodrębnionej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, gdyż jak wyjaśniła Główna Księgowa Budżetu Resortu, przepisy prawa w 2009 r. nie nakładały takiego obowiązku.

W celu zbadania stopnia osiągnięcia zaplanowanych na 2009 r. rezultatów, kontrolą objęto podzadanie nr 2.3.1. „Strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw przez prokuratury powszechne”, którego celem było zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i obywateli. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w wysokości

¹⁰ Badaniem objęto 90 dowodów księgowych, w tym: 80 dowodów wybranych metodą statystyczną (MUS) oraz 10 dowodów dobranych w sposób celowy.

¹¹ Po korekcie w dniu 17 lutego 2009 r.

¹² Wytyczne w sprawie aktualizacji uzasadnienia do ustawy budżetowej 2009 r. w układzie zadaniowym stanowiące załącznik nr 1 do pisma Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2009 r.

1 426 434,0 tys. zł (po zmianach). Jako miernik podzadania przyjęto wskaźnik skuteczności ścigania. Jego wysokość założono w 2009 r. na poziomie 82,8%. Ustalono, iż miernik został osiągnięty na poziomie 83,7%, przez co cel podzadania został zrealizowany. Wydatki na realizację podzadania wyniosły 1 426 385,0 tys. zł. (99,9%). W ocenie NIK, określony przez dysponenta głównego miernik dla badanego podzadania był zgodny ze standardami określonymi w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2009 rok w układzie zadaniowym, a treść podzadania i jego cel odzwierciedlały priorytety działalności dysponenta części 37.

Z ustaleń kontroli wynika, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie zdefiniowano działań¹³ wchodzących w skład objętego kontrolą podzadania. Nie było zatem możliwości określenia składających się na podzadanie kosztów poszczególnych działań oraz mierników rzeczowych, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. Podstawą do określenia wydatków na realizację podzadania były wydatki ujmowane w rozdziale 75505 i rozdziale 75501 w części dotyczącej Prokuratury Krajowej, z uwzględnieniem procentowego udziału środków na wynagrodzenia w poszczególnych komórkach organizacyjnych MS. Z wydatków na podzadanie 2.3.1. wyłączona została część nakładów na informatyzację prokuratury ujmowanych w odrębnym zadaniu. Według złożonych wyjaśnień, działań w układzie zadaniowym budżetu części 37 na 2009 r. nie wyodrębniono, gdyż w procedurach planowania takiego obowiązku nie określono. Obowiązek wyodrębnienia działań określono dopiero do planowania budżetu zadaniowego na 2010 r. NIK zwraca uwagę, że realizacja tego obowiązku przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie określony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

5. NIK negatywnie opiniuje skuteczność funkcjonującego w Centrali MS systemu rachunkowości i kontroli finansowej.

W wyniku sprawdzenia funkcjonowania systemu finansowo-księgowego Centrali MS ustalono, że zapisy księgowe za grudzień 2009 r. do 11 marca 2010 r. nie były zatwierdzone, co nie zapewniało wymaganej przez art. 23 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 29 września 2009 r. o rachunkowości, zwanej dalej uor, trwałości zapisów. W konsekwencji sprawozdania miesięczne Centrali MS (jako dysponenta III stopnia) za miesiąc grudzień 2009 r. oraz roczne

¹³ Z załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. (DZ. U. Nr 87, poz. 537) wynika, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

sprawozdanie budżetowe za 2009 r. (Rb-23, Rb-27, Rb-28) oraz Rb-N i Rb-Z (za IV kwartał 2009 r.) zostały sporządzone na podstawie niespełniających warunku trwałości zapisów księgowych (zatwierdzone były zapisy księgowe za okres styczeń-listopad 2009 r.). Główna Księgowa Centrali MS, po dokonanych przez NIK oględzinach, zatwierdziła ww. zapisy w dniu 11 marca 2010 r.

W ocenie NIK, funkcjonująca w Centrali MS wewnętrzna kontrola finansowa nie była w pełni skuteczna. Dokonanie w grudniu 2009 r. wydatku ponad określony w planie limit o kwotę 6,4 tys. zł i wprowadzenie zmiany w planie finansowym dopiero po zrealizowaniu tego wydatku (opis w pkt. 2), świadczy o niedochowaniu należytej staranności przy dokonywaniu przez głównego księgowego Centrali MS, kontroli zgodności operacji gospodarczych z planem finansowym, o której mowa w art. 45 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 3 upf.

Negatywną opinię o skuteczności funkcjonujących w MS systemu rachunkowości i kontroli finansowej potwierdzają również wyniki badania bezpośredniego próby 90 dowodów księgowych na łączną kwotę 138 894,2 tys. zł, (80 dowodów na kwotę 138 305,8 tys. zł wybranych metodą MUS¹⁴ oraz 10 dowodów na kwotę 588,5 tys. zł wybranych celowo). W 79 dowodach i zapisach księgowych¹⁵ stwierdzono błąd systematyczny, który polegał na tym, że zamieszczona w systemie księgowym data operacji gospodarczej nie odpowiadała faktycznej dacie tej operacji wynikającej z dowodu księgowego, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 uor. Wynikało to z nieprawidłowego ustalenia w zasadach (polityce) rachunkowości, jako daty operacji gospodarczej daty wpływu dokumentu finansowo-księgowego do Wydziału Rachunkowości Budżetowej BAF.

Ponadto w wyniku bezpośredniego badania ww. próby w 18 dowodach i zapisach księgowych¹⁶, na kwotę 7 374,2 tys. zł stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

- dokonywania zapisów w ewidencji księgowej niezgodnie z dokumentami źródłowymi co do daty dowodu (siedem dowodów¹⁷ na kwotę 2 325,8 tys. zł), co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor,
- dokonywania poprawek lub skreśleń na ośmiu dowodach księgowych¹⁸ na łączną kwotę 6 638,1 tys. zł bez wpisywania dat dokonywania poprawek bądź osób ich dokonujących, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 uor.

¹⁴ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁵ W 70 wybranych metodą MUS oraz dziewięciu wybranych w sposób celowy.

¹⁶ Tj. w 13 wybranych metodą MUS oraz pięciu wybranych w sposób celowy.

¹⁷ Tj. sześć dowodów z badania metodą MUS oraz jeden z doboru celowego.

¹⁸ Wybranych do badania metodą MUS.

- zaliczenia operacji gospodarczych¹⁹ ujętych w siedmiu dowodach na kwotę 2 136,8 tys. zł²⁰ do niewłaściwego miesiąca, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor. Spowodowało to niewskazanie wynikających z nich zobowiązań w odpowiednich sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 za 2009 r.,
- niezgodnego z obowiązującą klasyfikacją wydatków²¹ ujęcia w ewidencji księgowej i wykazania w sprawozdaniach Rb-28: miesięcznych za marzec i grudzień oraz rocznym za 2009 r. wydatków w łącznej kwocie 465,9 tys. zł (tj. 290 tys. zł za usługi doradcze oraz 175,9 tys. zł za wykonanie łańcuchów sędziowskich). Wydatek w kwocie 290 tys. zł zaewidencjonowano w §§ 4308 i 4309 „Zakup usług pozostałych”, zamiast w §§ 4398 i 4399 „Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii”, natomiast wydatek w kwocie 175,9 tys. zł zaewidencjonowano w § 4300 „Zakup usług pozostałych”, zamiast w § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”,

Wskazane powyżej nieprawidłowości dotyczące zaliczania dowodów księgowych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych oraz błędnego klasyfikowania wydatków miały wpływ na sformułowanie przez NIK negatywnej opinii w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) oraz pozytywnej z zastrzeżeniami opinii dotyczącej wiarygodności ksiąg rachunkowych Centrali MS.

6. Uwzględniając fakt, że zapisy ksiąg rachunkowych za grudzień 2009 r. zostały w trakcie kontroli NIK zatwierdzone, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania Centrali MS: roczne sprawozdanie Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, roczne sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz kwartalne sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i kwartalne sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. W ocenie NIK sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej, przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów, a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku.

¹⁹ W zasadach (polityce) rachunkowości ustalono, że do ksiąg rachunkowych w danym miesiącu przyjmuje się wszystkie dokumenty finansowo-księgowe, które wpłynęły do BAF do dnia 5-go następnego miesiąca za miesiąc poprzedni i zgodnie z tą zasadą sporządza się sprawozdania budżetowe z dany okres sprawozdawczy.

²⁰ Tj. dwa dowody z badania metodą MUS na łączną kwotę 2 029,3 tys. zł oraz pięć dowodów z doboru celowego na łączną kwotę 107,5 tys. zł.

²¹ Określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje natomiast roczne sprawozdanie Centrali MS: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych²², wobec nieprawidłowego zaklasyfikowania wydatków w łącznej kwocie 465,9 tys. zł (opis w pkt. 5).

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do dysponenta głównego w obowiązujących terminach²³.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania łączne sporządzone przez dysponenta głównego: Rb-23, Rb-27, Rb-28NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego i Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych oraz sprawozdania Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2009 r.

W wyniku szczegółowego zbadania poprawności ujęcia w ww. sprawozdaniach łącznych danych z wybranych sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów (98 sprawozdań) stwierdzono, że dane do łącznych sprawozdań zostały wprowadzone prawidłowo.

W odniesieniu do rocznych sprawozdań łącznych Rb-28, Rb-30 z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych oraz Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych, stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na:

- przeniesieniu do łącznego sprawozdania Rb-28 nieprawidłowo zaklasyfikowanych wydatków stwierdzonych w sprawozdaniu Centrali MS,
- niewykazaniu w łącznym sprawozdaniu rocznym Rb-30 kwoty 93 033,80 zł stanowiącej zobowiązania i inne rozliczenia CZSW na koniec okresu sprawozdawczego inwestycji finansowanych ze środków własnych,
- niewykazaniu w łącznym sprawozdaniu rocznym Rb-34 kwoty 414,43 zł stanowiącej odpis aktualizujący należności CZSW na koniec okresu sprawozdawczego.

Występujące w 2009 r. błędy w sprawozdaniach wskazują, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu w 2008 r., dotyczący prawidłowego sporządzania przez dysponenta głównego sprawozdań łącznych, nie został zrealizowany. W wyniku kontroli NIK, dysponent części 37 przesłał do Ministra Finansów korektę sprawozdań Rb-30 i Rb-34. Ze względu na fakt, że sprawozdania Rb-30 i Rb-34 po korekcie przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2009 r., a także stan należności i zobowiązań na koniec roku, NIK opiniuje te sprawozdania pozytywnie, natomiast pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje łączne roczne sprawozdanie Rb-28.

²² Do dnia zakończenia kontroli roczne sprawozdania Rb-28: Centrali MS oraz łączne, w zakresie zastrzeżeń NIK, nie zostały skorygowane.

²³ Określonych w załączniku nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781, ze zm.).

7. W 2009 r. przychody Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, stanowiące głównie wpłaty pochodzące z potrąceń z wynagrodzeń skazanych oraz odsetek bankowych, zrealizowano w wysokości 23 069,0 tys. zł, co stanowiło 81,7 % planu na 2009 r. oraz 92, % wykonania przychodów w 2008 r. Stan środków obrotowych Funduszu na koniec 2009 r. wyniósł 11 075,0 tys. zł i był siedemnastokrotnie wyższy niż zaplanowano. Ustalono, że przyczyną nieprawidłowego zaplanowania wysokości środków obrotowych na koniec 2009 r. był brak informacji o stanie tych środków na rachunkach poszczególnych jednostek bezpośrednio realizujących wydatki Funduszu. Stwierdzono, że w 2009 r. podjęto działania w celu rzetelnego zaplanowania wysokości środków obrotowych na rok 2010.

Wydatki Funduszu w 2009 r. wyniosły 26 754,0 tys. zł, co stanowiło 94,7 % planu na 2009 r. oraz 124,9 % wydatków poniesionych w 2008 r. Wydatki w całości przeznaczone, zgodnie z przepisami, na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom, a także osobom pokrzywdzonym przestępstwem i członkom ich rodzin.

NIK pozytywnie opiniuje skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych Funduszu. Opinia powyższa wynika ze szczegółowego badania 17 poleceń przelewów, obejmujących wydatki na łączną kwotę 22 284,0 tys. zł.

NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje roczne sprawozdania łączne Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu. Zastrzeżenia dotyczą wykazywania wydatków na dotacje dla organizacji pozarządowych niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków. Wykazywano je bowiem w paragrafach określających rodzaje wydatków poniesionych przez beneficjentów dotacji, na podstawie przekazywanych przez nich informacji o sposobie wykorzystania otrzymanych środków. Zgodnie zaś z klasyfikacją wydatków powinny być one wykazane w § 2450 – Dotacje przekazane z funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Na nieprawidłowość tą NIK zwracała uwagę w wystąpieniu po kontroli wykonania planu Funduszu w 2008 r., formułując wniosek dotyczący m.in. zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Wniosek ten nie został zrealizowany.

W pozostałym zakresie ww. sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo na podstawie jednostkowych sprawozdań składanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej i sądy apelacyjne oraz przesłane do Ministerstwa Finansów w obowiązujących terminach.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Ujmowanie operacji gospodarczych, w dacie wynikającej z dowodu księgowego, we właściwych okresach sprawozdawczych i na właściwych kontach analitycznych zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli finansowej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych oraz poprawek na dowodach księgowych.
3. Zapewnienie bieżącego monitorowania wysokości wykonania planu finansowego Centrali MS, w celu wyeliminowania przypadków dokonywania wydatków przekraczających limit określony w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.
4. Zapewnienie rzetelnego sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Centralę MS, a także sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.