



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2011 r.

KAP-4100-06-01/2011

**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 3 stycznia do 30 marca 2011 r. kontrolę wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2010 r. w części 37- Sprawiedliwość oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2010 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 zaplanowano i zrealizowano dochody budżetowe, prowadzono ewidencję finansowo-księgową oraz rzetelnie i terminowo przeprowadzono inwentaryzację. Celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami gospodarowano środkami Funduszu oraz zrealizowano budżet w układzie zadaniowym w zakresie podzadania objętego kontrolą.

Nieprawidłowości dotyczą m.in.: zawierania umów cywilnoprawnych z osobami delegowanymi do pracy w MS niezgodnie z wewnętrznymi procedurami ISO oraz niepełnego wykorzystania budżetu środków europejskich.

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.

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to jednak obniżenia oceny.

1. Dochody budżetowe części 37, określone w ustawie budżetowej na rok 2010³ w kwocie 61 400,0 tys. zł w wyniku przeniesienia do części 88-Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury⁴, zostały zmniejszone do kwoty 45 243,1 tys. zł, zostały zrealizowane w łącznej kwocie 49 118,0 tys. zł, tj. 108,6% planu po zmianach. Największy udział w strukturze dochodów miały dochody wykonane przez Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) w kwocie 34 746,5 tys. zł, co stanowiło 70,7% 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 394,5 tys. zł wykazała, że zostały one prawidłowo ustalone, naliczone i ujęte w ewidencji księgowej.

Należności budżetowe w części 37 na koniec 2010 r. wyniosły łącznie 1 757,9 tys. zł, w tym 1 531,8 tys. zł (87,1%) stanowiły zaległości. W porównaniu do roku 2009 należności i zaległości były wyższe odpowiednio o 241,3 tys. zł (o 15,9%) i 206,6 tys. zł (o 15,6%). Głównym powodem wzrostu należności i zaległości było naliczenie dłużnikowi przez Zakład Karny Nr 1 we Wrocławiu odsetek ustawowych w wysokości 231,4 tys. zł za niewywiązanie się z umowy na dostawę materiałów budowlanych. Pomimo podjętej w 2010 r. egzekucji komorniczej, ww. kwota należności do końca roku nie została wyegzekwowana. Pozostałe zaległości głównie dotyczyły trudno ściąganych należności z tytułu zwrotu kosztów leczenia samookaleczeń osadzonych oraz za szkody wyrządzone przez osadzonych. W 2010 r. w części 37 umorzono należności w łącznej wysokości 11,3 tys. zł, rozłożono na raty należność w kwocie 1,2 tys. zł, nie odraczano terminu płatności należności. Zaległości w Ministerstwie na koniec 2010 r. wyniosły 126,4 tys. zł. MS podejmowało systematyczne działania windykacyjne w celu ich wyegzekwowania. W 2010 r. Dyrektor Generalny MS, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, zwanej dalej ufp, podjął decyzję o umorzeniu należności w łącznej kwocie 8,2 tys. zł. W Ministerstwie nie dokonywano odroczeń lub rozłożenia na raty należności budżetu państwa. Nie stwierdzono również przypadków zaniechania ich poboru.

³ Dz. U. Nr 19, poz. 102.

⁴ Część 88-Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury, utworzono z dniem 31 marca 2010 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.). Przeniesienia części planowanych w 2010 r. dochodów i wydatków z części 37 do części 88 dokonano na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych oraz wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 49, poz. 289) - zwane dalej *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów*.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

2. Wydatki budżetu państwa części 37 określone w ustawie budżetowej w kwocie 5 386 455,0 tys. zł, zostały zmniejszone per saldo do kwoty 4 198 972,1 tys. zł, tj. o 22,0%.

W trakcie roku plan wydatków został zmniejszony o 1 219 371,4 tys. zł (z tego do utworzonej z dniem 31 marca 2010 r. części 88-Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury przeniesiono kwotę 1 219 311,4 tys. zł) oraz zwiększony środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa w łącznej kwocie 31 888,5 tys. zł.

Minister Sprawiedliwości na podstawie 183 decyzji dokonał zmian planu wydatków w części 37 na łączną kwotę 56 259,4 tys. zł. Zmiany zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 171 ust. 1, 3, 4 i art. 194 ust. 4 ufp. Ponadto, dwiema decyzjami (z 1 i 23 grudnia 2010 r.) ze względu na nadmiar środków dokonał blokady wydatków w łącznej kwocie 162,0 tys. zł.

Wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości na 2010 r., określone pierwotnie w kwocie 255 664,0 tys. zł, w wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego zostały per saldo zmniejszone do kwoty 189 357,8 tys. zł (tj. o 25,9%).

2.1. Zasilanie rachunku bankowego dysponenta części w 2010 r. odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do Ministra Finansów. Rachunek dysponenta części w 2010 r. został zasilony kwotą 4 198 810,2 tys. zł. Stwierdzono, że w objętych badaniem miesiącach 2010 r., tj.: wrześniu, październiku i grudniu, zgłaszano do Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki budżetowe, na podstawie zapotrzebowań dysponentów podległych i były zgodne z ustalonym harmonogramem (po zmianach). Niewykorzystane w 2010 r. środki budżetu państwa w wysokości 5 175,5 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z zachowaniem terminu określonego w § 16 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶.

Zasilenie rachunku bankowego Ministerstwa w 2010 r. wyniosło 189 195,8 tys. zł i odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do dysponenta części. Niewykorzystane w 2010 r. środki budżetu państwa w wysokości 3 970,4 tys. zł zostały zwrócone na rachunek dysponenta części, z zachowaniem terminu określonego w § 16 ust. 5 ww. rozporządzenia.

2.2. Wydatki budżetu państwa w części 37 wyniosły 4 193 634,7 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. Środki z rezerwy ogólnej w kwocie 200,0 tys. zł zostały wykorzystane w pełnej wysokości, natomiast z rezerw celowych wykorzystano 31 433,1 tys. zł, tj. 99,2% otrzymanych środków (31 688,5 tys. zł), a pozostałą kwotę 255,4 tys. zł zwrócono na centralny rachunek wydatków budżetu państwa.

⁶ Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

Wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości wyniosły 185 225,4 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie przez Ministerstwo środków z pięciu rezerw celowych w wysokości 2 744,0 tys. zł (tj. 24,2% wydatków MS ze środków z rezerw celowych) i ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków dokonywania przez Ministerstwo Sprawiedliwości wydatków ponad określony limit, tym samym został zrealizowany wniosek wystosowany po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2008 i 2009 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 2010 r. w części 37 zobowiązania ogółem wyniosły 94 023,1 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2010 r. wraz z pochodnymi oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych. Na koniec 2010 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. W Ministerstwie Sprawiedliwości zobowiązania ogółem wyniosły 17 232,0 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2010 r. wraz z pochodnymi, składki do Międzynarodowego Trybunału Karnego, zakupów inwestycyjnych w ramach Systemu Dozoru Elektronicznego oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki.

2.3. W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w części 37 wyniosło 32 676 osób⁷ (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od planowanego po zmianach o 361 osób, tj. o 1,1%. W odniesieniu do 2009 r. (32 084 osoby) było ono wyższe o 592 osoby, tj. o 1,8%. Przeciętne zatrudnienie w MS wyniosło 840 osób i było niższe od planowanego o 163 osoby, tj. o 16,2%. W porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2009 r. było niższe o 122 osoby, tj. o 16,7% (głównie ze względu na zmiany organizacyjne związane z utworzeniem odrębnego urzędu Prokuratury Generalnej).

Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) w części 37 wyniosły 1 608 587,0 tys. zł⁸ (99,7% planu po zmianach). W 2010 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części

⁷ Analizy wykonania planowanego zatrudnienia i wynagrodzenia w 2010 r. oraz porównania do 2009 r. dokonano z wyłączeniem: rozdziału 75505 (Jednostki powszechnie prokuratury), ze względu na przeniesienie planowanego zatrudnienia i wynagrodzeń od 31 marca 2010 r. z części 37 do części 88, rozdziału 75514 (Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury) - z dniem 3 marca 2009 r. ww. szkoła uzyskała osobowość prawną - art. 1 ust. 2 i art. 75 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157 ze zm.), statusu „sędziowie i prokuratorzy” w rozdziale 75507 (Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości) - dotyczy zatrudnienia jednej osoby, która z dniem 8 maja 2010 r. przeszła w stan spoczynku, statusu zatrudnienia „osadzeni” w rozdziale 75512 (Więziennictwo), którzy w 2010 r. nie byli klasyfikowani w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach oraz statusu „osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń” i prokuratorów ujętych w 2009 r. w rozdziale 75501 (Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury), którzy w 2010 r. zostali ujęci w rozdziale 75505.

⁸ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

37 wyniosło 4 102 zł i w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 21 zł, tj. o 0,5%. W Ministerstwie wyniosło 5 634 zł i w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 82 zł, tj. o 1,5%.

W 2010 r. wynagrodzenie z tytułu zajmowania w MS kierowniczego stanowiska państwowego pobierały 4 osoby⁹. Miesięczne wynagrodzenia tych osób ustalone były zgodnie z wymogami określonymi w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych¹⁰.

Utworzony w Ministerstwie w 2010 r. fundusz nagród z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w wysokości 3 285,3 tys. zł (6,6% planowanych wynagrodzeń osobowych po zmianach) został wykorzystany w 100%. W wyniku badania wypłat nagród w listopadzie 2010 r. stwierdzono, że Dyrektor Generalny MS zatwierdził do wypłaty nagrody z ww. funduszu dla 675 pracowników na kwotę 787,1 tys. zł. Tylko w przypadku dwóch komórek organizacyjnych Ministerstwa¹¹ ich dyrektorzy podali pisemne uzasadnienie zróżnicowania wysokości proponowanych nagród, według kryteriów wskazanych przez Dyrektora Generalnego MS w piśmie do dyrektorów komórek organizacyjnych¹². W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podał, że zatwierdził wypłaty nagród dla pracowników pomimo braku pisemnego uzasadnienia, gdyż m.in. na bieżąco był informowany przez dyrektorów komórek organizacyjnych o stopniu zaangażowania poszczególnych pracowników w realizację zadań. Zdaniem NIK, określony w przepisach¹³ cel na jaki mogą być przeznaczane środki z funduszu nagród, tj. na wypłatę nagród za szczególne osiągnięcia zawodowe wskazuje, że przyznanie nagrody powinno być pisemnie uzasadnione, ze wskazaniem w uzasadnieniu takich osiągnięć.

Analiza łącznego kwartalnego sprawozdania Rb-70 na koniec 2010 r. wykazała, że w wyniku błędnych obliczeń dysponenta części, wykonanie przeciętnego zatrudnienia w poszczególnych statusach zatrudnienia w rozdziale 75505 (Jednostki powszechne prokuratury) było czterokrotnie niższe od faktycznego. W trakcie kontroli NIK dokonano w ww. sprawozdaniu stosownych korekt.

2.4. Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 37 (bez wydatków więziennictwa), zrealizowano w 2010 r. w kwocie 780 769,8 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

Wydatki majątkowe w części 37 (bez wydatków majątkowych więziennictwa) zrealizowano w kwocie 38 287,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Wydatki te wyniosły

⁹ W tym jedna osoba do 19 marca 2010 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 129, poz. 1706.

¹¹ Dotyczy wypłaty nagród dla 30 pracowników w łącznej kwocie 31,0 tys. zł, tj. 3,9% łącznej kwoty wypłaconych nagród.

¹² Pismo z dnia 3 listopada 2010 r., znak: BDG-I-1141-4/10.

¹³ art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2010 r., Nr 86, poz. 953 ze zm.) oraz art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

odpowiednio: na inwestycje 12 498,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach oraz na zakupy inwestycyjne 25 788,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W 2010 r. zrealizowano dwa zadania inwestycyjne polegające na modernizacji gmachu Ministerstwa Sprawiedliwości oraz budowie sieci zewnętrznych z przyłączami w Sądzie dla Nieletnich w Chojnicach. Zakupy inwestycyjne dotyczyły m.in. sprzętu informatycznego i urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia.

Wydatki bieżące Ministerstwa zrealizowano w kwocie 154 357,7 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach, a wydatki majątkowe Ministerstwa w kwocie 22 321,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Szczegółową kontrolą objęto wydatki Ministerstwa na łączną kwotę 57 305,8 tys. zł, z tego 36 258,1 tys. zł wydatków bieżących oraz 21 047,7 tys. zł wydatków majątkowych, tj. 30,9% wydatków pozapłacowych poniesionych przez Ministerstwo oraz 2,6% ogółu wydatków pozapłacowych budżetu państwa poniesionych w części 37.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w Ministerstwie Sprawiedliwości zawarto w 2010 r. 42 umowy cywilnoprawne na łączną kwotę 103,1 tys. zł z sześcioma osobami delegowanymi do pracy w MS, z czego w 2010 r. poniesiono wydatki w kwocie 89,0 tys. zł (w tym 35 umów zawarto z 4 osobami delegowanymi do Departamentu Kadr na łączną kwotę 86,4 tys. zł ponosząc w 2010 r. wydatki w kwocie 75,2 tys. zł). Umowy dotyczyły wykonania projektów opinii Ministra Sprawiedliwości o kandydatach na wolne stanowiska sędziowskie. NIK zwraca uwagę, że sporządzanie ww. opinii należy do zadań Departamentu Kadr, a jak ustalono żadna z nich, począwszy od 2006 r. nie została sporządzona w ramach bieżących obowiązków służbowych pracowników. Ustalono również, że umowy zostały zawarte bez zgody Dyrektora Generalnego MS, tj. niezgodnie z obowiązującą w MS procedurą ISO, która stanowi, że powierzenie dodatkowych prac w drodze umowy cywilnoprawnej pracownikom Ministerstwa¹⁴ może nastąpić w uzasadnionych przypadkach pod warunkiem uzyskania zgody Dyrektora Generalnego MS.

Pozostałe skontrolowane wydatki Ministerstwa zostały poniesione zgodnie z planem rzeczowym i finansowym, w sposób celowy i gospodarny.

2.5. System rachunkowości Ministerstwa spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵. Metodologia kontroli zarządczej ustalona przez Ministra Sprawiedliwości¹⁶ uwzględniała elementy kontroli operacji finansowych

¹⁴ Zgodnie z § 2 pkt regulaminu pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 22/2007 Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 27 kwietnia 2007 r. przez pracownika Ministerstwa należy rozumieć osobę zatrudnioną lub delegowaną do MS, bez względu na zajmowane stanowisko i rodzaj wykonywanej pracy.

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁶ Zarządzenie nr 223/10/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie metodologii kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

i gospodarczych zawarte w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷.

NIK pozytywnie opiniuje skuteczność systemu rachunkowości oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Opinia powyższa wynika z badania bezpośredniego 134 dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 78 435,4 tys. zł (w tym z budżetu państwa 57 305,8 tys. zł i z budżetu środków europejskich 21 129,6 tys. zł). Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w księgach wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości, we właściwym okresie sprawozdawczym oraz na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych.

W 2010 r., tj. w terminie określonym w art. 26 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości, przeprowadzona została w Ministerstwie Sprawiedliwości inwentaryzacja, w tym spis z natury rzeczowych aktywów trwałych. Wyniki inwentaryzacji, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zostały rozliczone w księgach rachunkowych 2010 r.

Ustalenia kontroli wskazują, że wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu w 2009 r., dotyczące prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych operacji gospodarczych oraz wzmocnienia mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli finansowej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych oraz poprawek na dowodach księgowych, zostały zrealizowane.

2.6. Sumy depozytowe zgromadzone przez Ministerstwo na wyodrębnionych rachunkach bankowych w łącznej kwocie 2 715,8 tys. zł były rzetelnie ewidencjonowane na wyodrębnionych kontach wg rodzajów sum i kontrahentów, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Na rachunkach tych zgromadzono m.in. wadia, gwarancje będące zabezpieczeniem realizowanych umów oraz sumy stanowiące przedmiot postępowań sądowych.

3. Kontrola wykazała, że dysponent części, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁸ dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym. Zaplanowane w części 37 wydatki w wysokości 5 386 455,0 tys. zł realizowano w dziewięciu funkcjach¹⁹. Wydatki budżetu w układzie

¹⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

¹⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Obecnie art. 142 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁹ Funkcje: nr 2 „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, nr 3 „Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa”, nr 10 „Nauka polska”, nr 11 „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”, nr 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”, nr 15 „Polityka

zadaniowym były na bieżąco korygowane stosownie do zmian wprowadzanych do budżetu sporządzonego w układzie tradycyjnym.

W zakresie części 37 dysponent wyszczególnił trzy zadania priorytetowe²⁰, przyjmując dziewięć mierników ich realizacji. Szczegółową kontrolą objęto podzadanie „Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”, realizowane w ramach zadania priorytetowego „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia”. Kontrola wykazała, że ww. podzadanie i jego cel, pn. „Zapewnienie pełnej wykonalności orzeczonych środków poprawczych” odzwierciedlały priorytety i obszar działalności dysponenta części. Dla badanego podzadania zdefiniowano cztery działania²¹, określając koszty ich realizacji i jednostki je realizujące. Podstawę określenia kosztów poszczególnych działań stanowiły informacje przekazywane przez podległe jednostki.

Miernik realizacji podzadania, tj. „Stosunek liczby nieletnich wobec których orzeczono środek poprawczy (z zawieszeniem i bez zawieszenia) do liczby miejsc w zakładach poprawczych w okresie sprawozdawczym”, został ustalony zgodnie z metodyką opracowywania budżetu zadaniowego na rok 2010²². Wartość miernika ustalono na 2010 r. na poziomie 0,78 a osiągnięto w wysokości 0,77. Biorąc pod uwagę, że wydatki poniesione na objęte kontrolą podzadanie, zostały zrealizowane w kwocie 208 314,0 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach (209 091,0 tys. zł) NIK pozytywnie ocenia realizację tego zadania.

4. W ustawie budżetowej na 2010 r. w budżecie środków europejskich dla części 37 zaplanowano kwotę 58 164,0 tys. zł na finansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG). W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian, planowane wydatki zwiększono środkami z rezerw celowych o kwotę 12 747,3 tys. zł i zmniejszono o kwotę 340 tys. zł w wyniku przeniesienia do części 15-Sądy powszechne, co spowodowało ich zwiększenie per saldo o 12 407,3 tys. zł, do kwoty 70 571,3 tys. zł. Szczegółowe badanie przeniesionej z rezerwy celowej kwoty 8 226,9 tys. zł na realizację projektu „informatyzacja wydziałów

zagraniczna”, nr 18 „Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości”, nr 20 „Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna”, nr 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”.

²⁰ Zadania: 2.3 „Strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw”, 18.2. „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”, 18.3. „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia”.

²¹ Zgodnie z ust. 88 pkt 10) załącznika 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r., działanie jest najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym (obok funkcji, zadań i podzadań), stanowiącym podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nie ujmowaną w budżecie państwa.

²² Rozdział 6 załącznika nr 77 (*Szczegółowe zasady sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010*) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.).

ksiąg wieczystych” w ramach PO IG wykazało, że wykorzystano ją zgodnie z przeznaczeniem.

Zrealizowano wydatki w łącznej kwocie 61 430,8 tys. zł, tj. 87,0% planu po zmianach. Na niepełne wykonanie planu wydatków części 37 wpłynęło niskie zrealizowanie zaplanowanych wydatków przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Pierwotnie planowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wydatki na realizację 12 projektów²³ w kwocie 45 756,0 tys. zł, w wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego zostały per saldo zwiększone o 7 708,4 tys. zł do kwoty 53 464,4 tys. zł, tj. o 16,8%. Wydatkowano kwotę 44 784,5 tys. zł, tj. 83,8% planu po zmianach. Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło projektów z PO KL i było spowodowane m.in. rezygnacją z realizacji w 2010 r. dwóch projektów²⁴ oraz zmianą zakresu jednego projektu²⁵, na podstawie decyzji powołanego w resorcie sprawiedliwości Zespołu Sterującego podjętych jeszcze w 2009 r. i we wrześniu 2010 r. oraz opóźnieniem prac nad dokumentacją przetargową w ramach jednego projektu²⁶.

Jak ustalono, na koniec października 2010 r. w budżecie środków europejskich części 37 niewykorzystane środki wynosiły 20 507,8 tys. zł, a mimo to w listopadzie wnioskowano o przyznanie środków z rezerw celowych dla jednostek więziennictwa i otrzymano środki w kwocie 4 520,4 tys. zł. W ocenie NIK było to działanie niecelowe i nierzetelne, gdyż już w październiku można było przewidzieć, że w związku z niskim stopniem realizacji planu oraz opóźnieniami, a zwłaszcza podjętymi decyzjami o odstąpieniu od realizacji niektórych projektów, ujęte w planie po zmianach wydatki w kwocie 66 390,9 tys. zł w znacznej wielkości nie zostaną wykorzystane. Zdaniem NIK, możliwe było zatem dokonanie stosownych zmian w planie wydatków budżetu środków europejskich, zamiast wnioskowania w listopadzie 2010 r. o przyznanie środków z rezerw celowych. Dysponent części nie dokonał blokady w planie finansowym środków europejskich Ministerstwa.

4.1. Szczegółowym badaniem objęto kwalifikowalność wydatków w kwocie 10 418,1 tys. zł (w tym: 8 853,9 tys. zł dokonane z budżetu środków europejskich oraz 1 564,2 tys. zł dokonane z budżetu państwa) poniesionych na realizację trzech projektów, w tym na: dwa projekty z PO KL²⁷ w kwocie 1 273,5 tys. zł oraz jeden projekt z PO IG²⁸ w kwocie

²³ W 2010 r. w Ministerstwie realizowano 12 projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, w tym dziewięć projektów z PO KL i trzy projekty z PO IG.

²⁴ Projekty: „Opracowanie i realizacja kampanii informacyjno-edukacyjnej dotyczącej rozwiązywania problemów z zakresu patologii społecznych wśród młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym” i „Poprawa wizerunku i odbioru społecznego młodzieży z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”.

²⁵ Projekt „Rozwój kompetencji społecznych osób przygotowujących się do opuszczenia zakładów poprawczych”

²⁶ Projekt „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich”

²⁷ Projekty nr: PO KL.05.03.00-00-005/08 „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości” oraz PO KL.05.03.00-00-001/08 „Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

9 144,6 tys. zł. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach określonych w umowach o dofinansowanie projektu.

Objęte badaniem wydatki ponoszono na podstawie umów zawartych z wykonawcami wybranymi w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Postępowania przeprowadzono zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹. Poniesione wydatki kwalifikowalne zostały właściwie i rzetelnie udokumentowane oraz ujęte we wnioskach o płatność w terminach od 16 do 65 dni od dnia ich poniesienia, zgodnie z art. 190 ufp.

Płatności dokonywane były w terminach określonych w harmonogramach płatności (projekty PO KL) oraz w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu (projekt PO IG). Zlecenia płatności dokonywano z uwzględnieniem terminarza płatności środków europejskich w 2010 r. zamieszczonego na stronie internetowej BGK³⁰. Zarówno płatności zrealizowane przez BGK, jak i zapłaty współfinansowania dokonane bezpośrednio przez Ministerstwo zostały uregulowane terminowo i ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z obowiązującymi przepisami.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz kwartalne sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej oraz przedstawiają prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wydatków, a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do dysponenta części w obowiązujących terminach³¹.

²⁸ Projekt nr PO IG.07.01.00-00-005/08 „Informatyzacja wydziałów ksiąg wieczystych”.

²⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm., a także Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³⁰ <http://www.bgk.com.pl/system-przeplywu-srodkow-europejskich-bgk---zlecenia/system-przeplywu-srodkow-europejskich>

³¹ Określonych w załączniku nr 42 i 43 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103.) oraz w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

W świetle powyższego stwierdza się, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu w 2009 r., dotyczący rzetelnego sporządzania przez dysponenta III stopnia sprawozdań, został zrealizowany.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania łączne sporządzone przez dysponenta części: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-30, Rb-31 i Rb-34 oraz sprawozdania Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2010 r.

W wyniku szczegółowego zbadania poprawności ujęcia w rocznych sprawozdaniach łącznych Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb- 30 wykonania planów finansowych zakładów budżetowych, Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych i Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych oraz sprawozdań Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2010 r. danych z wybranych sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów (20 sprawozdań) stwierdzono, że dane do łącznych sprawozdań zostały wprowadzone prawidłowo. Oznacza to, że wniosek NIK, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 i 2009 r. w części 37 w zakresie dotyczącym prawidłowego sporządzania przez dysponenta części sprawozdań łącznych, został zrealizowany.

6. Siedem zakładów budżetowych nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości zostało zlikwidowanych w terminie i zgodnie z zasadami określonymi w decyzjach Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca i 22 września 2010 r.³² Pozostałe po likwidacji środki pieniężne w wysokości 264,1 tys. zł, zobowiązania w wysokości 382,6 tys. zł oraz należności w wysokości 20,8 tys. zł zlikwidowanych zakładów zostały przejęte przez Ministerstwo Sprawiedliwości zgodnie z art. 88 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³³ i rzetelnie ujęte, wraz z wartością mienia zlikwidowanych jednostek, w ewidencji księgowej Ministerstwa.

Nieruchomości zlikwidowanych zakładów zostały przekazane w trwałą zarząd na rzecz Ministra Sprawiedliwości z przeznaczeniem na cele szkoleniowe resortu sprawiedliwości, zgodnie z decyzjami Ministra Skarbu Państwa.

W związku z likwidacją sześciu zakładów budżetowych - ośrodków szkoleniowo-wypoczynkowych, pracownicy ww. zakładów, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, stali się pracownikami Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a majątek ruchomy zakładów, został przekazany szkole. W przypadku zakładu budżetowego Oficyna Wydawnicza MS, majątek ruchomy został przejęty przez Ministerstwo, zaś

³² Nadzór nad likwidacją ósmego zakładu budżetowego funkcjonującego w resorcie sprawiedliwości, tj. Zakładu Budżetowego Usług Wypoczynkowych Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie, Minister Sprawiedliwości powierzył Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej.

³³ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

z pracownikami (dwie osoby) rozwiązano stosunek pracy, na podstawie art. 100 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Z 44 gospodarstw pomocniczych funkcjonujących w 2010 r. zlikwidowano 22, a z pozostałych (funkcjonujących przy 15 zakładach karnych i siedmiu aresztach śledczych) Minister Sprawiedliwości utworzył sześć instytucji gospodarki budżetowej³⁴.

7. W 2010 r. przychody Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, zaplanowane w wysokości 28 060,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 22 640,0 tys. zł, co stanowiło 80,7% planu na 2010 r. Przychody stanowiły głównie wpłaty pochodzące z potrąceń z wynagrodzeń skazanych oraz odsetki bankowe. Stan środków obrotowych Funduszu na koniec 2010 r. wyniósł 7 857,0 tys. zł, co stanowiło 85,3 % kwoty ujętej w planie na 2010 r.

Wydatki Funduszu w 2010 r., zaplanowane w wysokości 32 156,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 25 858,0 tys. zł (80,4 % wykonania planu na 2010 r.) zostały dokonane zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 43 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³⁵ oraz w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie powołania Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej³⁶, tj. 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 16 poleceń przelewów, obejmujących wydatki na łączną kwotę 20 908,0 tys. zł.

NIK pozytywnie opiniuje również roczne sprawozdania łączne Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu. Roczne sprawozdania sporządzono na podstawie jednostkowych sprawozdań składanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej i sądy apelacyjne. Oznacza to, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. dotyczący rzetelnego sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu, został zrealizowany. Sprawozdania te przesłano do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

8. Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 37 przez podległe jednostki dysponent części dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych (w tym

³⁴ Na mocy sześciu zarządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 r. (Dz. Urz. Min. Spraw. Nr 13, poz. 156, 157, 158, 159, 160 i 161)

³⁵ Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

³⁶ Zakres przedmiotowy pomocy określony został w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie powołania Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. Nr 69, poz. 618).

w układzie zadaniowym), zadań finansowanych z budżetu państwa, a także dotyczących należności sądowych i zaległości budżetowych oraz zobowiązań wymagalnych. W ramach sprawowanego nadzoru przeprowadził kontrole w trzech zakładach poprawczych, dwóch schroniskach dla nieletnich jednym ośrodku szkoleniowo-wypoczynkowym MS oraz Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, w zakresie m.in. prowadzonej gospodarki finansowej, prawidłowości sporządzania sprawozdawczości budżetowej oraz obiegu dokumentacji finansowej. Przeprowadzono też kontrolę sprawdzającą wykonania zaleceń pokontrolnych w Ośrodku Szkoleniowo-Wypoczynkowym w Kazimierzu Dolnym oraz kontrolę problemową w Departamencie Sądów Wojskowych MS.

Niemniej, nadzór i kontrola dysponenta części nie były w pełni skuteczne, na co wskazuje nieuzasadnione wystąpienie o środki z rezerwy celowej budżetu środków europejskich, pomimo niepełnego wykorzystania planowanych wydatków.

* * *

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

1. Zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami w trybie określonym w procedurach ISO obowiązujących w Ministerstwie, tj. za zgodą Dyrektora Generalnego.
2. Zwiększenie nadzoru nad realizacją wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

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.