



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.006.02.2021

Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione

zgodnie z treścią uchwały nr 2/2022 Kolegium NIK z dnia 12 stycznia 2022 r.

P/21/009 - Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości, od 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych. Wydatkowanie środków na inwestycje. Zarządzanie majątkiem jednostki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I połowa roku), dla celów porównawczych planu wydatków majątkowych na 2019 r. wykorzystany zostanie plan wydatków majątkowych na 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/63/2021 z 10 czerwca 2021 r. 2. Jakub Czarniecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/64/2021 z 10 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie i wykonanie wydatków majątkowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2019-2020 w części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*. Przyjęty system planowania wydatków majątkowych w tej części budżetu powoduje, że plan finansowy wydatków w części 15/01 stanowi de facto rezerwę na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach części budżetowej 15 *Sądy powszechne*. Planowane zadania inwestycyjne są realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a finansowane przez sądy apelacyjne, co powoduje negatywne konsekwencje w obszarze zarządzania majątkiem w tej części budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie wydatków majątkowych w latach 2019-2020 przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia w części 37 *Sprawiedliwość*. W przypadku blisko 1/3 przeanalizowanych zadań NIK stwierdziła szereg istotnych nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. nieuzasadnionego planowania wydatków majątkowych na poszczególne zadania i dokonywania zmian w planie zadań inwestycyjnych, które nie były rzetelnie zaplanowane. Jednocześnie NIK ocenia pozytywnie wydatkowanie środków na inwestycje finansowane z części 37 *Sprawiedliwość*.

Istotną nieprawidłowość stwierdzono również w obszarze zarządzania majątkiem Ministerstwa Sprawiedliwości. Polegała ona utrzymywaniu na stanie wielu składników majątku, które wycofano z użytkowania. Nie zostały one poddane ocenie pod względem ich przydatności, a tym samym nie mogą zostać zagospodarowane lub zlikwidowane. Pozytywnym aspektem jest jednak utrzymująca się od II połowy 2020 r. tendencja rosnącej liczby składników majątkowych poddanych ocenie Komisji.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczą również o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze planowania wydatków majątkowych i zarządzania posiadanym majątkiem, a także niewystarczającym nadzorze Ministra Sprawiedliwości nad tym obszarem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i wykonanie planu wydatków majątkowych

Minister Sprawiedliwości jest dysponentem dwóch części budżetowych: 15 *Sądy powszechne* i 37 *Sprawiedliwość* oraz dysponentem państwowego funduszu celowego o nazwie *Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości*.

Na część budżetową odpowiadającą sądom powszechnym składa się 12 odrębnych części budżetu państwa. Na obszarze apelacji zadania i kompetencje dysponowania budżetem sądów oraz kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wykonują dyrektorzy sądów apelacyjnych. Podlegają oni bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości określił w rozporządzeniu z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych⁴ (dalej: Rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej sądów).

Wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości jako jednostki budżetowej dokonywane są w ramach części 37 *Sprawiedliwość*. Dysponentem III stopnia w ramach tej części został ustanowiony Dyrektor Generalny MS.

Minister Sprawiedliwości jako dysponent części 15 nie posiada rachunku bankowego dla tej części. Środki finansowe przekazywane są do sądów apelacyjnych bezpośrednio z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej sądów. Również zwroty środków przekazywane są bezpośrednio przez sądy apelacyjne do Ministerstwa Finansów na centralny rachunek budżetu państwa. Minister Sprawiedliwości, nie wyznaczył dysponenta III stopnia w części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, nie posiada również rachunku bankowego dla części 15/01 i tym samym nie może dokonywać wydatków w tej części. Pomimo tego, co roku w części 15/01 planowane są wydatki, które w trakcie roku budżetowego decyzjami Ministra Sprawiedliwości, na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ w związku z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶ przenoszone są do części 15/02-15/12 *Sądy Apelacyjne*. Przyjętą praktyką jest, że Minister Sprawiedliwości lub osoby przez niego upoważnione zaciągają zobowiązania w ciężar planów finansowych części 15/02-15/12.

1.1 Planowanie wydatków majątkowych

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie wprowadzono sformalizowanych procedur planowania wydatków majątkowych. Procedura sporządzania planu finansowo – rzeczowego opiera się na wieloletniej, ukształtowanej praktyce wypracowanej w ramach urzędu.

W MS nie sporządzano wieloletniego planu finansowo-rzeczowego inwestycji i zadań inwestycyjnych.

Procedura planowania wydatków inwestycyjnych jest różna dla wydatków informatycznych oraz pozostałych wydatków (zwanym administracyjnymi). Procedura planowania wydatków informatycznych nie jest również tożsama w ramach części 15 i 37.

W procesie planowania wydatków majątkowych zasadniczy udział biorą cztery komórki organizacyjne MS tj. Departament Budżetu i Efektywności Finansowej (dalej: DB), Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej: DIRS), Biuro Cyberbezpieczeństwa (dalej: BC) oraz Biuro Administracyjne (dalej: BA), a w zakresie zadań finansowanych ze środków unijnych w procesie planowania uczestniczy dodatkowo Departament Strategii i Funduszy Europejskich (dalej: DSFE).

Wartość ujmowanych w projektach planów zadań inwestycyjnych była szacowana przez właściwe komórki merytoryczne. W zakresie zadań realizowanych przez Biuro Administracyjne wartości zadań zostały oszacowane na podstawie podobnych, wcześniej realizowanych zamówień, informacji ogólnodostępnych oraz informacji od potencjalnych oferentów.

Wartość informatycznych zadań inwestycyjnych ustalane były przez pracowników i naczelników DIRS, pracowników Biura Cyberbezpieczeństwa oraz przez poszczególne sądy apelacyjne. Zasadność i celowość oraz potrzeba wdrażania

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1575.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.

poszczególnych projektów i zadań informatycznych, sposobu ich realizacji i niezbędnych kosztów pozostawały w kompetencji właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Ministerstwa. Ujęte w projekcie planu zadania informatyczne są akceptowane przez właściwych członków kierownictwa resortu i przekazywane do DB celem włączenia do projektu planu części 15/01.

(akta kontroli str. 1924-1931, 2493-2495)

Plan finansowy wydatków inwestycyjnych w części 37 Sprawiedliwość

W zakresie części 37 do projektu planu finansowego na rok 2019 komórki organizacyjne MS zgłosiły 20 zadań o łącznej wartości 30 337 tys. zł, z czego w projekcie planu ujęto 18 zadań o wartości 29 571 tys. zł. W tej samej wysokości ujęto środki na wydatki budżetowe w planie finansowym MS sporządzonym na podstawie ustawy budżetowej. W planie po zmianach ujęto 10 zadań o wartości 15 918,2 tys. zł, na realizację których wydatkowano 15 907,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Do projektu planu finansowego części 37 na rok 2020 zgłoszono 23 zadania, przewidując wydatkowanie kwoty 55 901 tys. zł. W projekcie planu finansowego oraz w planie finansowym zgodnym z ustawą budżetową ujęto 19 zadań o łącznej wartości 24 275 tys. zł. Po zmianach plan przewidywał realizację pięciu zadań i wydatkowanie kwoty 10 279,2 tys. zł. Zrealizowano wszystkie zaplanowane zadania (ujęte w planie po zmianach) wydatkując na ten cel 10 231,4 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

Do planu finansowego części 37 na rok 2021 komórki organizacyjne MS zgłosiły potrzebę realizacji 14 zadań o wartości 17 700 tys. zł. W projekcie planu finansowego i planie finansowym ujęto 17 zadań przewidując wydatkowanie 18 050 tys. zł. Zwiększenie planu o kwotę 450 tys. zł wynikało z przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁷ umożliwiających odbywanie kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego do 1 roku i 6 miesięcy. Środki przeznaczone były na sfinansowanie zakupu zestawów urządzeń monitorujących oraz dostosowanie infrastruktury. Zwiększenie liczby zadań wynikało z przeniesienia realizacji jednego zadania z 2020 r., realizacji zadania dotyczącego Systemu Dozoru Elektronicznego oraz zabezpieczenia środków na przeprowadzenie postępowania przetargowego na zadanie w zakresie Krajowego Rejestru Karnego. Jednocześnie o 100 tys. zł zmniejszono kwotę planowanych wydatków na jedno zadanie ujęte w projekcie planu zadań inwestycyjnych.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w planie ujętych było 16 zadań o łącznej wartości 20 238,5 tys. zł, z czego wydatkowano 4 224,3 tys. zł.

(akta kontroli: 3, 782-789)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że Minister Sprawiedliwości, pomimo stwierdzonego niedoszacowania limitu wydatków przeznaczonych na wydatki majątkowe w latach 2019-2021, nie wnioskował o jego zwiększenie.

(akta kontroli str. 2128)

⁷ Dz. U. poz. 568 ze zm.

Plan finansowy wydatków inwestycyjnych w części 15/01 Sądy Powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości

W części 15/01 Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości planowane były wydatki na projekty informatyczne, zarówno centralne, jak i częściowo obejmujące wydatki zgłaszane przez sądy apelacyjne oraz wydatki na zakup środków transportu na potrzeby sądownictwa powszechnego.

Do projektu planu finansowego w części 15/01 na rok 2019 komórki organizacyjne MS zgłosiły 18 zadań o łącznej wartości 50 042,7 tys. zł. W projekcie planu finansowego oraz w planie finansowym ujęto 18 zadań, planując wydatkowanie 50 073 tys. zł. Z ujętych w planie części 15/01 zadań zrealizowano 11 zadań oraz jedno zadanie *Zakup i modernizacja urządzeń teleinformatycznych na potrzeby sądownictwa powszechnego* o wartości 5170 tys. zł utworzone w trakcie 2019 r., w łącznej wysokości 48 963,3 tys. zł. Wydatków nie dokonywano z części 15/01, gdyż środki z planu finansowego części 15/01 przesunięto do części 15/02-15/12. Oznacza to, że zadania zaplanowane do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości były finansowane z budżetów sądów powszechnych.

Do projektu planu finansowego na rok 2020 w części 15/01 zgłoszono 10 zadań, przewidując wydatkowanie 121 753,5 tys. zł. W projekcie planu ujęto 10 zadań na kwotę 85 754 tys. zł. W planie finansowym przewidziano 10 zadań, planując wydatkowanie 73 987 tys. zł. Analogicznie jak rok wcześniej, również w 2020 r. nie realizowano zadań w ramach planu finansowego Ministra Sprawiedliwości. Środki z planu finansowego części 15/01 zostały przeniesione do części 15/02-15/12 w łącznej wysokości 73 478,4 tys. zł, w tym na realizację pięciu zadań ujętych w pierwotnym planie wydatków części 15/01 oraz na dwa nowe zadania: *Zakup i modernizacja urządzeń teleinformatycznych na potrzeby sądownictwa powszechnego* i *Monitorowanie sieci zdalnej* o łącznej wartości 29 025 tys. zł. Kwota w wysokości 508,6 tys. zł została zablokowana w dniu 21 grudnia 2020 r. i przeznaczona na utworzenie rezerwy celowej poz. 75 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

Do projektu planu finansowego w części 15/01 na rok 2021 zgłoszono siedem zadań o wartości 252 868 tys. zł. W projekcie planu finansowego i w planie finansowym ujęto wszystkie zgłoszone zadania w planowanej kwocie. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. plan finansowy wydatków majątkowych części 15/01 zmniejszono do kwoty 238 787 tys. zł. Środki w wysokości 14 081 tys. zł zostały przeniesione do planu sądów apelacyjnych na częściową realizację trzech zadań pierwotnie zaplanowanych do realizacji w części 15/01.

Planowanie środków na wydatki inwestycyjne bez zamiaru ich faktycznego wydatkowania w części 15/01 oceniono jako nieprawidłowe, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

(akta kontroli str. 3-4,802, 912-1081, 2038-2040)

Rezygnacja z zadań ujętych w ustawie budżetowej w planie wydatków majątkowych części 37 Sprawiedliwość na 2019 r.

W 2019 r. w części 37 *Sprawiedliwość* zrezygnowano z realizacji 10 z 18 zaplanowanych zadań o łącznej wartości 16 499,0 tys. zł.

W pięciu z 10 przypadków NIK uznała, że rezygnacja z tych zadań była uzasadniona, co wskazano poniżej.

W jednym przypadku wynikało to z przyspieszenia zakupu i dokonania wydatku w grudniu 2018 r. z oszczędności powstałych na zadaniach realizowanych w 2018 r., tak więc nie było możliwe wykreślenie tego zadania z planu zadań na 2019 r. Zadanie dotyczyło zakupu urządzenia rentgenowskiego do obiektu z infrastrukturą krytyczną przy Czerniakowskiej 100 na kwotę 100 tys. zł.

(akta kontroli str. 1964)

W przypadku zadania *Elektroniczne Biuro Podawcze /zakup infrastruktury* (wartość 5500 tys. zł) odstąpiono od realizacji zadania ze względu na zmianę przepisów Kodeksu postępowania cywilnego⁸ dopuszczających możliwość wnoszenie pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, jeżeli z przyczyn technicznych leżących po stronie sądu jest to możliwe.

(akta kontroli str.1969-1970)

Zadanie *Zakup systemów monitorowania usług i analizy wydajności aplikacji* (4000 tys. zł) przeniesiono do realizacji w ramach projektu Platforma Zarządzania Usługami IT (zwana też PZU IT), finansowanego ze środków zagranicznych. Projekt ten jest obecnie w trakcie realizacji, a decyzja o rezygnacji z zadania została podjęta po sporządzeniu materiałów planistycznych dotyczących budżetu na 2019 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DIRS, Platforma ta ma stanowić wsparcie dla działu informatyki. Posiada ona pięć głównych obszarów, w tym służące do zarządzania licencjami, czy monitorowania usług informatycznych. W ocenie Dyrektora DIRS budowa usług w osobnych projektach w oparciu o różne rozwiązania jest niekorzystna, bardziej korzystne jest zbudowanie jednego spójnego architektonicznie, technologicznie i biznesowo systemu, który pozwala osiągnąć efekt synergii w postaci jednego rozwiązania. Z tego względu po podjęciu w sierpniu 2019 r. decyzji o zainicjowaniu budowy platformy zrezygnowano z realizacji pojedynczych, zaplanowanych wcześniej zadań, koncentrując się na budowie zintegrowanej platformy PZU IT.

(akta kontroli str. 1970, 5760-5761)

Zadanie pn. *Klimatyzacja biurowa w budynkach Ministerstwa Sprawiedliwości* (50 tys. zł) nie zostało zrealizowane w związku możliwością przedłużenia funkcjonowania urzędzeń w wyniku wymiany lub naprawy wyeksploatowanych części.

(akta kontroli str. 1959-1960)

Z realizacji zadania *Rozbudowa systemu ERP w Ministerstwie Sprawiedliwości* (160,0 tys. zł) zrezygnowano z uwagi na brak wniosków ze strony pięciu merytorycznych właścicieli. Jak wyjaśnił Dyrektor DIRS, środki na rozbudowę systemu klasy ERP są planowane na wypadek zmian w przepisach, skutkiem których może być konieczność zakupu lub zmiany modułu posiadanego przez Ministerstwo systemu klasy ERP.

(akta kontroli str. 1972, 5760-5761)

W pozostałych pięciu z 10 zadań NIK zakwestionowała rzetelność ich zaplanowania w części 37 *Sprawiedliwość*.

W dwóch przypadkach planowanego zadania nie zrealizowano ani w 2019 r., ani w roku 2020, pomimo ujęcia tych zadań w planach na te lata. W przypadku jednego z tych zadań, konieczność wymiany dwóch wind w siedzibie MS, z planowaną kwotą wydatków w wysokości 1000 tys. zł, stwierdzono już w 2018 r., ujmując je w planie na rok 2019. Pomimo to realizacja zadania nastąpiła dopiero w 2021 r. Drugie z tych zadań to *Kserokopiarka, w tym kopiarka wielkonakładowa*, na które przewidziano 250 tys. zł. W planie na rok 2021 r. ujęto analogiczne zadanie: *Kserokopiarka, w tym kopiarka wielkonakładowa – zakup sukcesywny* przewidując wydatkowanie 100 tys. zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli oba te zadania zaplanowano nierzetelnie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

⁸ Ustawa dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805).

(akta kontroli str. 790-792, 1960-1964, 2126-2128, 6143-6151, plik 094, 095, 098, 099)

Zadanie *Zakup oprogramowania Microsoft* (489 tys. zł) włączono do planu jako zabezpieczenie środków na realizację zakupów w ramach umowy ramowej. Nie zrealizowano zakupów w ramach tej umowy, dlatego też nie dokonywano wydatków w ramach zadania. W ocenie NIK brak realizacji wydatków na powyższe zadanie świadczy o nierzetelnym zaplanowaniu potrzeb inwestycyjnych Ministerstwa, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

(akta kontroli str. 1973, 6143-6151, plik 098, 099)

Zadanie *Rozbudowa systemu teleinformatycznego KRK/zakup urządzeń do LoadBalancingu oraz urządzeń klasy Firewall* (4500 tys. zł) zostało zrealizowane ze środków części 15 *Sądy powszechne*, a zostało pierwotnie zaplanowane w części 37 *Sprawiedliwość*, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 3).

(akta kontroli str. 1970-1971, 6143-6151, plik 098, 099)

Ujęcie zadania *Klimatyzacja precyzyjna ul. Zwycięzców 34* (450,0 tys. zł) w planie zadań inwestycyjnych również zostało uznane za nieprawidłowość i opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 4).

(akta kontroli str. plik 1426-1427, 6143-6151, plik 098, 099)

Inne ustalenia w zakresie zmian planu wydatków majątkowych w części 37 Sprawiedliwość na 2019 r.

Poza wyżej wymienionym przypadkami nierzetelnego planowania zadań finansowanych z wydatków majątkowych stwierdzono ponadto, że środki zaplanowane na zakup środków transportu w rozdziale 75513 – *Zakłady dla nieletnich* w wysokości 150 tys. zł, zostały przeniesione do jednostek podległych co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 5), w tym w kwocie 140,4 tys. zł (93,6%) na realizację zakupu środków transportu tj. zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem. Pozostałą kwotę przeznaczono na uzupełnienie środków jednostek podległych na inne zadania. Zadanie to zostało włączone do planu Ministerstwa Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia w części 37, podczas gdy jednostka ta nie dokonuje wydatków w rozdziale 75513.

(akta kontroli str. 131-132, 813 – 814)

Dodatkowo zmniejszeniu o łączną kwotę 2722 tys. zł uległ plan budżetu środków europejskich w § 6067 oraz plan wydatków dotyczących środków budżetu państwa w § 6069 przeznaczony na realizację Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014 – 2020 – projektu dotyczącego realizacji Krajowego Rejestru Karnego 2.0. Zmiana wynika ze zmiany koncepcji realizacji zadania tj. realizację projektu w oparciu o posiadaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości infrastrukturę oraz przeznaczenie ww. środków na realizację wydatków bieżących na budowę systemu Krajowego Rejestru Karnego oraz Elektronicznego Krajowego Rejestru Sądowego.

NIK zwraca uwagę na niewłaściwe określenie potrzeb na etapie planowania wydatków na to zadanie w zakresie jego kwalifikacji.

(akta kontroli str. 726-747)

Rezygnacja z zadań ujętych w ustawie budżetowej w planie wydatków majątkowych części 37 Sprawiedliwość na 2020 r.

W 2020 r. w Ministerstwie zrezygnowano z realizacji 12 z 19 zaplanowanych zadań o łącznej wartości 9121,4 tys. zł.

W sześciu z 12 przypadków NIK uznała, że rezygnacja z tych zadań była uzasadniona i dotyczyło to następujących zadań.

Zadanie *Budowa, utrzymanie i rozwój Krajowego Rejestru Zadłużonych* (3721,4 tys. zł) zostało przeniesione do realizacji w 2021 r. Brak możliwości realizacji umowy w pierwotnym terminie wynikał z ograniczeń związanych z epidemią SARS – Cov-2. Przesunięcie terminu realizacji umowy nie było zawinione przez żadną ze stron.

(akta kontroli str. 1427-1428, 6143-6151, plik 098, 099)

Z zadania *Zakup infrastruktury sieciowej, w tym rozbudowa sieci LAN* (1000 tys. zł) zrezygnowano w związku z decyzją Dyrektora DIRS o zakończeniu prac konfiguracyjnych. Decyzja ta z jednej strony była uzasadniona osiągnięciem poziomu pozwalającego na możliwość jej efektywnego konfigurowania i zarządzania, a z drugiej strony uwzględniała ograniczenia kontaktów między pracownikami i firmami w wyniku pandemii.

(akta kontroli str.1975-1976, 6143-6151, plik 098, 099)

Decyzja o rezygnacji z zadań *Centrale telefoniczne* (100,0 tys. zł), *Klimatyzacja biurowa w budynkach Ministerstwa Sprawiedliwości* (50,0 tys. zł), *Wentylacja i system p.poż ul. Zwycięzców 34 Warszawa* (400,0 tys. zł) podjęta została, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, z uwagi na rozwijającą się epidemię COVID-19 i niepewność w obszarze sytuacji budżetowej. W związku z tym nie podejmowano decyzji o wydatkach inwestycyjnych.

NIK nie kwestionuje zasadności dokonania oceny racjonalności wydatkowania środków w trakcie trwającej pandemii i ewentualnej konieczności sfinansowania innych, pilniejszych potrzeb wynikających z zaistniałej nadzwyczajnej sytuacji.

(akta kontroli str. 1967, 6143-6151, plik 098, 099)

Zadanie *Rozbudowa klucza PKI* (600,0 tys. zł) nie zostało zrealizowane ze względu na konieczność uwzględnienia przy jego realizacji wyników realizacji zadania KRK 2.0. W ramach zadania KRK 2.0 wdrażana była pieczęć elektroniczna. W zależności od poziomu jej wykorzystania miała zostać podjęta decyzja o ewentualnej realizacji zadania *Rozbudowa klucza PKI*. Wobec opóźnienia w realizacji KRK 2.0 zadanie to stało się niezasadne.

(akta kontroli str.1426, 6143-6151, plik 098, 099)

W pozostałych sześciu z 12 zadań NIK zakwestionowała rzetelność ich zaplanowania na 2020 r. w części 37 *Sprawiedliwość*.

Dwa przypadki dotyczyły wymiany wind oraz kserokopiarki zaplanowanych na 2019 r. jak również na 2020 r., co zostało opisane we wcześniejszych fragmentach wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2)

W planie finansowym wydatków majątkowych Ministerstwa Sprawiedliwości ujęto również trzy zadania (*Zakup i wdrożenie rozwiązań do wykrywania anomalii i ataków, Zakup rozwiązania klasy enterprise do gromadzenia i analizy logów, Zakup rozwiązania do kontroli i ochrony haseł kont uprzywilejowanych*), dla których w planie finansowym zabezpieczono środki w wysokości 1500 tys. zł, co stanowiło jedynie 26,7% zgłoszonych do realizacji tych zadań potrzeb finansowych. Już na etapie sporządzania planu wydatków majątkowych poziom zabezpieczenia środków finansowych na te zadania wskazywał, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo braku możliwości ich realizacji. Pomimo to zadania te zostały ujęte w projekcie planu i planie finansowym na rok 2020, co szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 6).

(akta kontroli str. 1977, 2128-2129)

Zadanie *Zakup licencji i wdrożenie oprogramowania służącego do przeprowadzania testów oraz godziny modyfikacji* (500,0 tys. zł) zostało przesunięte do realizacji

na 2021 r. w części 15, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 3).

(akta kontroli str.1976, 6143-6151, plik 098, 099)

Środki przeznaczone na realizację w 2020 r. powyższych zadań częściowo przeniesiono zwiększając plany finansowe jednostek podległych, natomiast kwota 8767,2 tys. zł została zablokowana 26 listopada 2021 r. przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej i wykorzystana do utworzenia 25 grudnia 2020 r. rezerwy celowej poz. 74 pn. *Przeciwdziałanie COVID-19*.

Inne ustalenia w zakresie zmian planu wydatków majątkowych w części 37 Sprawiedliwość na 2020 r.

Poza stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie planowania wydatków majątkowych w części 37 w 2020 r. stwierdzono ponadto, że zmniejszeniu o łączną kwotę 3525,0 tys. zł uległ plan budżetu środków europejskich w § 6067 oraz plan finansowy dotyczący środków budżetu państwa w § 6069 przeznaczony na realizację Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014 – 2020. Środki zostały przeniesione do części 15/02-15/12 do paragrafu wydatków bieżących oraz do paragrafu wydatków bieżących Ministra Sprawiedliwości – dysponenta III stopnia w cz. 37. Zmiana planu wydatków pomiędzy paragrafami wydatków majątkowych i bieżących wynika ze zmiany koncepcji realizacji projektu eKRS – produkty wytwarzane w ramach projektu stanowią modyfikacje już istniejącego systemu KRS, wobec czego podjęto decyzję o finansowaniu usług modyfikacji z paragrafu wydatków bieżących.

NIK zwraca ponownie uwagę na niewłaściwe określenie potrzeb na etapie planowania wydatków na to zadanie w zakresie jego kwalifikacji.

(akta kontroli str. 657-699)

Rezygnacja z zadania ujętego w ustawie budżetowej w planie wydatków majątkowych części 37 Sprawiedliwość na 2021 r.

Do 30 czerwca 2021 r. zrezygnowano z realizacji zadania *Budowa Systemu Informatycznego Rejestrów Sądowych oraz Monitora Sądowego i Gospodarczego* o wartości 678,7 tys. zł. Jak wyjaśnił dyrektor DIRS, rezygnacja z realizacji zadania wynikała z konieczności wykonania zadań eKRS i KRZ oraz modyfikacji SI KRK1.0/2.0 i przesunięcia środków na ich realizację. Zadanie zostało przesunięte do realizacji w 2022 r.

(akta kontroli str. 5760-5761)

Wprowadzanie nowych zadań w planie wydatków majątkowych w części 37 Sprawiedliwość oraz zwiększanie planu zadań inwestycyjnych w trakcie roku

Do planu na rok 2019 wprowadzono cztery nowe zadania o łącznej wartości 318,2 tys. zł i NIK uznała, że nie można było ich wcześniej zaplanować i ująć w planie wydatków majątkowych w ustawie budżetowej.

Zadanie *Zakup zasilaczy UPS* za kwotę 20,4 tys. zł, zrealizowano w celu zabezpieczenia Podstawowego Ośrodka Przetwarzania Danych.

Zadanie *Zakup zasilaczy UPS* za kwotę 144,2 tys. zł wprowadzono do planu w związku z występowaniem zaniku napięcia w lokalizacji przy ul. Zwycięzców 34 zabezpieczającego stabilność Systemu Dozoru Elektronicznego i Zapasowego Ośrodka Przetwarzania Danych.

Zadanie *Maszty flagowy* za kwotę 69,7 tys. zł zrealizowano w celu zapewnienia odpowiedniego wizerunku Ministerstwa Sprawiedliwości. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, z uwagi na czasochłonne procedury administracyjne dotyczące realizacji zadania – konieczność opracowania dokumentacji projektowej oraz uzyskania

pozwolenia na budowę, trudno było określić ramy czasowe realizacji przedsięwzięcia, dlatego zadania tego nie wprowadzono na etapie planowania.

Realizacja zadania *Stacja transformatorowa typu PZO* za kwotę 83,9 tys. zł była uzależniona od postępu prac związanych z wykonaniem przyłącza przez podmiot zewnętrzny, w związku z tym na etapie sporządzania planu nie można było uwzględnić tego zadania.

(akta kontroli: str. 1965-1968)

W 2019 r. zwiększono o kwotę 5603,5 tys. zł plan na cztery zadania wcześniej zaplanowane w łącznej kwocie 9700 tys. zł.

W trzech przypadkach NIK uznała, że zwiększenia planu wydatków na zadania inwestycyjne były zasadne.

Zwiększenie wartości zadania *Klimatyzacja i wentylacja mechaniczna w budynku przy ul. Chopina 1* o kwotę 241,3 tys. zł wynikało z realizacji w większego zakresu zadania w roku 2019, z jednoczesnym zmniejszeniem zakresu zadań do wykonania w roku 2020, czego nie dało się przewidzieć na etapie planowania.

Zwiększenie o kwotę 442,6 tys. zł dotyczyło zadania *Rozbudowa sieci komputerowej Ministerstwa Sprawiedliwości /zakup urządzeń sieciowych/* i pozwoliło na zakup dodatkowego sprzętu komputerowego na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zwiększenie w wysokości 46,3 tys. zł dotyczyło zadania *Zakup serwerów sieciowych* i wynikało z wyższego o 4,6% niż przewidywany kosztu realizacji zadania.

(akta kontroli str. 6143-6151, plik 098, 099)

W przypadku zadania *Zakup licencji i oprogramowania* ponad dwukrotne zwiększenie planu na jego realizację wynikało ze zmiany zakresu zadania dopiero na etapie przygotowania postępowania przetargowego. Pierwotnie planowano zakup wyłącznie wsparcia technicznego i szkoleń, a na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowej stwierdzono konieczność nabycia również licencji. NIK uznała, że zadanie to zostało nierzetelnie zaplanowane w planie wydatków majątkowych w części 37, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

(akta kontroli str. 1973-1974, 3053-3579, 5760-5761, 6143-6151, plik 098, 099)

W latach 2020-2021 (do czerwca) nie wprowadzano nowych zadań inwestycyjnych do planu.

Zwiększenie planu wydatków majątkowych w 2021 r. o kwotę 2188,5 tys. zł wynikało z realizacji zadania *Rozbudowa eksploatowanego Systemu Dozoru Elektronicznego* oraz zakupu oprogramowania zabezpieczającego funkcjonowanie infrastruktury tego systemu. Zdaniem NIK rozbudowa systemu konieczna była ze względu na przepisy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wprowadzające rozwiązania umożliwiające odbywanie kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego do 1 roku i 6 miesięcy, co miało znacznie zwiększyć liczbę osób odbywających karę w tym systemie.

(akta kontroli str. 559-567, 5760-5761)

Zmniejszanie planu zadań inwestycyjnych w trakcie roku w części 37 Sprawiedliwość

W 2019 r. dokonano zmniejszenia kwot na realizację dwóch zadań wraz ze zmianą zakresu ich realizacji. Zmniejszenie dotyczyło:

- zakupu środków transportu (400 tys. zł) – o 141,9 tys. zł – w Ministerstwie Sprawiedliwości zaplanowano zakup trzech samochodów osobowych. W 2019 roku

wykonawca dostarczył dwa samochody, natomiast jeden samochód został dostarczony w 2020 r. W związku z powyższym w 2019 r. wystąpiła nadwyżka środków na tym zadaniu;

- zakupu central telefonicznych (100 tys. zł) – o 61,7 tys. zł – w 2019 roku nie wystąpiły awarie central telefonicznych skutkujących koniecznością wydatkowania pełnej zaplanowanej kwoty.

W 2020 r. dokonano zmniejszenia trzech zadań wraz ze zmianą zakresu realizacji. Zmniejszenia dotyczyły:

- zadania *Klimatyzacja i wentylacja mechaniczna w budynku przy ul. Chopina 1* – zmniejszenie o 664,9 tys. zł – zmniejszenie planu było konsekwencją wykonania większej niż przewidywano ilości zadań przez wykonawcę w 2019 r. i związanego z tym zwiększenia planu w 2019 r.;

- dostaw licencji m.in. Microsoft, IBM, SAP, Wmware oraz Red Hat lub produktów równoważnych – zmniejszenie o kwotę 521,2 tys. zł. Zakup licencji dokonywany był w ramach umów ramowych w miarę potrzeb wynikających z rozwoju systemów i rozbudowy infrastruktury. W planie zabezpieczono środki na realizację umów ramowych. Mniejsza od planowanej realizacja wydatków była spowodowana mniejszą niż przewidywano realizacją zamówień w ramach tych umów;

- zakupu środków transportu - zmniejszenie o 945,9 tys. zł. Wydatkowanie środków na tym zadaniu wynikało z podpisanej umowy w 2019 r. i zrealizowanej dostawy jednego z trzech zamówionych samochodów oraz z konieczności zakupu nowego samochodu z miejsce jednego środka transportu, który uległ uszkodzeniu w wypadku drogowym. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, w wyniku trudnej do przewidzenia sytuacji budżetowej w związku z pandemią Covid-19 podjęto decyzje o niedokonywaniu zakupów nowych środków transportu. Niewykorzystane środki na zakup środków transportu zablokowano, a następnie przeznaczono na utworzenie rezerwy poz. 74 pn. *Przeciwdziałanie COVID-19*.

(akta kontroli str. 806-807, 1964-1965, 1971, 1974-1975, 6143-6151, plik 098, 099)

Nie dokonywano zmniejszenia planu bez zmiany zakresu realizowanych zadań.

Plan wydatków majątkowych i zadań inwestycyjnych po zmianach w części 37 Sprawiedliwość

W planie po zmianach w części 37 *Sprawiedliwość* ujęto łącznie 31 zadań, w tym:

- w roku 2019 – 10 zadań na łączną kwotę 15 918,2 tys. zł; pierwotnie zaplanowano 18 zadań na łączną kwotę 29 571,0 tys. zł; z 10 zadań na łączną kwotę 16 499,0 tys. zł zrezygnowano; plan wydatków majątkowych na jedno zadanie został przeniesiony do realizacji do jednostek podległych (150,0 tys. zł); wprowadzono do planu cztery nowe zadania po wartości 318,2 tys. zł utworzone w ramach oszczędności wynikających z innych zadań; pierwotnie zaplanowane wydatki majątkowe ze środków zagranicznych zostały przeniesione do paragrafów wydatków bieżących (2722,0 tys. zł),

- w roku 2020 – 5 zadań na łączną kwotę 10 279,2 tys. zł; pierwotnie planowano realizację 19 zadań o wartości 24 275,0 tys. zł; do planu nie wprowadzono żadnego nowego zadania; zrezygnowano z realizacji 12 zadań o wartości 9121,4 tys. zł; w ramach jednego zadania środki w wysokości 75,0 tys. zł przeniesiono do jednostki podległej na zakup tego samego rodzaju; pierwotnie zaplanowane wydatki majątkowe ze środków zagranicznych zostały przeniesione do paragrafów wydatków bieżących (3525,0 tys. zł),

- w roku 2021 – 16 zadań na łączną kwotę 20 238,5 tys. zł, pierwotnie planowano do realizacji 17 zadań na łączną kwotę 18 050,0 tys. zł; do 30 czerwca 2021 r.

do planu nie wprowadzono nowych zadań; zrezygnowano z realizacji jednego zadania na kwotę 678,7 tys. zł.

Ministerstwo Sprawiedliwości (w zakresie dysponenta III stopnia) nie otrzymywało środków z rezerw budżetu państwa na wydatki majątkowe.

1.2 Realizacja planu wydatków majątkowych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2019 – 2020 plan po zmianach w części 37 – *Sprawiedliwość* wydatków majątkowych wynosił łącznie 26 197,3 tys. zł i był przeznaczony na realizację 15 zadań. Zrealizowano wszystkie ujęte w planie po zmianach zadania, w tym w przypadku 12 zadań wydatkowano 100% planu po zmianach, tj. 19 863,6 tys. zł, a na pozostałe trzy zadania wydatkowano 6275,3 tys. zł co stanowiło 99,1% kwoty planowanej na ich realizację.

W 2019 wydatki majątkowe Ministerstwa Sprawiedliwości wyniosły 15 907,5 tys. zł, co stanowiło 52,4% środków zgłaszanych na etapie sporządzania planu finansowego na rok 2019, 53,8% środków ujętych w projekcie planu i w ustawie budżetowej oraz 99,9% planu po zmianach.

W 2019 roku wydatkowano w 100,0% środki przeznaczone na 9 zadań. Na jedno zadanie pn. *Stacja transformatorowa typu PZO* wydatkowano 87,2% planowanej kwoty.

W 2020 r. wydatki majątkowe MS wyniosły 10 231,4 tys. zł, co stanowiło 18,3% zapotrzebowań zgłaszanych na etapie planowania, 42,1% środków ujętych w projekcie planu i w ustawie budżetowej oraz 99,5% planu po zmianach. W przypadku trzech zadań planowane wydatki zrealizowano w 100%. W przypadku zadania *Zakup sprzętu komputerowego dla MS* wydatkowano 99,4% zaplanowanych środków, a w przypadku zadania *Klimatyzacja i wentylacja mechaniczna w budynku przy ul. Chopina 1* - 24,6 tys. zł tj. 70,1% planu.

Do czerwca 2021 r. Ministerstwo wydatkowało 4224,3 tys. zł, co stanowi 23,4% planu finansowego pierwotnego oraz 20,9% planu po zmianach. Wydatki dotyczyły realizacji trzech zadań.

(akta kontroli str. 3, 6143-6151, plik 30-31)

Ogółem z 37 zadań zaplanowanych do realizacji na etapie ustaw budżetowych zrealizowano w latach 2019-2020 15 zadań tj. 40,5% wszystkich zadań.

(akta kontroli str.3)

W zakresie części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* w latach 2019 – 2020 dokonano przeniesienia wydatków do sądów powszechnych na łączną kwotę 122 441,7 tys. zł tj. 99,1% planu według ustawy budżetowej. W 2019 r. środki w wysokości 1109,7 tys. zł pozostały w planie wydatków Ministra Sprawiedliwości w części 15/01 natomiast w 2020 r. środki w wysokości 508,6 tys. zł zostały przeniesione na utworzenie rezerwy celowej poz. 75 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.

Przeniesiony plan wydatków w latach 2019 – 2020 został przeznaczony w sądach powszechnych na realizację 12 z 18 zadań w 2019 r. wcześniej ujętych w części 15/01, w tym jednego nowoutworzonego oraz siedmiu z 10 zadań w 2020 r. w tym dwóch wcześniej nie planowanych w części 15/01.

W 2021 r. z planu wydatków części 15/01 do planów sądów powszechnych przeniesiono kwotę 14 081,0 tys. zł na realizację trzech zadań pierwotnie ujętych w planie finansowym Ministra Sprawiedliwości w części 15/01.

(akta kontroli str.4, 907-1081, 2038-2040)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Planowanie w części budżetowej 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* wydatków bez zamiaru i możliwości ich wydatkowania.

W części budżetowej 15/01 zaplanowano wydatki majątkowe, pomimo że w tej części nie ustanowiono żadnego dysponenta III stopnia, który mógłby dokonać tych wydatków, co oznacza że zaplanowano wydatki w tej części bez zamiaru ich zrealizowania.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w części 15/01 planowane wydatki ujmowane są przejściowo i dotyczą realizowanych docelowo przez sądy wydatków. W planach wydatków sądów ujmowane są jedynie wydatki na zadania wynikające z już podpisanych umów. Natomiast w przypadku trwających przetargów lub zadań planowanych do realizacji – środki ujmowane są w planie części 15/01 a po podpisaniu umowy przenoszone są do poszczególnych sądów. Środki planowane w części 15/01 w całości są wydatkami sądów powszechnych, które w trakcie roku budżetowego są przenoszone decyzjami Ministra Sprawiedliwości do właściwych części 15/02-15/12 i nie są wydatkowane przez i na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że środki z części 15/01, pomimo przeniesienia ich do planów finansowych części 15/02-15/12 są wydatkowane na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości, gdyż zakupione składniki majątkowe są dostarczane do siedziby Ministerstwa, pracownicy MS dokonują ich odbiorów a zakupione składniki majątkowe zarządzane i wykorzystywane są przez Ministerstwo do realizacji jednego z zadań tej jednostki, jakim jest prowadzenie rejestrów sądowych.

Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego wskazują, że środki zaplanowane w części 15/01 budżetu państwa traktowane są przez MS jako rezerwa na wydatki jednostek podległych pozostającą w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 1385-1387, 1455-1456)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ujmowanie w planie wydatków majątkowych Ministerstwa Sprawiedliwości bez zamiaru ich wydatkowania już na etapie sporządzania materiałów do projektów ustaw budżetowych zaburza zasadę przejrzystości finansów publicznych wyrażoną w ustawie o finansach publicznych.

W badanym okresie przekazano z planu wydatków dysponenta części 15/01 do planu wydatków sądów apelacyjnych kwotę 136 522,7 tys. zł. NIK zauważa, że wskazane powyżej przyczyny nie upoważniają dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach tej części, ponieważ wydatki te powinny być w miarę możliwości ujmowane w planach przez te jednostki i przez nie wydatkowane w częściach 15/02-12 lub wydatkowane bezpośrednio z planu części 15/01. Co więcej, w przypadku wystąpienia ewentualnych niedoborów środków w trakcie roku lub zmiany jednostki realizującej zadanie, zmiany w planie powinny być dokonywane w trybie przewidzianym w ustawie o finansach publicznych.

2. Ujmowanie w planach zadań inwestycyjnych, których realizacja była nieprzygotowana lub nieuzasadniona.

a) Zadanie *Windy w budynku przy AL. Ujazdowskich 11 w Warszawie* (planowana kwota wydatków 1000 tys. zł). polegające na wymianie dwóch wind zrealizowano dopiero w 2021 r., pomimo że konieczność wymiany wind była znana już w 2018 r. (na etapie zgłaszania zadań do planu na rok 2019).

Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego wymiany wind zgłoszono dopiero 25 września 2019 r. W efekcie realizacja procedury zakupowej przypadła na okres wprowadzenia stanu epidemii związanej z rozprzestrzenianiem wirusa SARS-CoV-2, co spowodowało konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań również w MS. Podpisanie umowy w sprawie realizacji zadania nastąpiło w dniu 7 grudnia 2020 r., a wykonano je dopiero w 2021 r.

W ocenie NIK realizacja procesu inwestycyjnego wymiany dwóch wind przez okres blisko trzech lat od momentu ujęcia zadania w projekcie planu wydatków budżetowych świadczy o braku przeprowadzenia stosownych analiz w zakresie czasochłonności jego realizacji. Dodatkowo w ocenie NIK złożenie wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego po 14 miesiącach od momentu złożenia formularza BW-I na 2019 r. do Ministra Finansów, jak również publikacja ogłoszenia o zamówieniu po kolejnych dziewięciu miesiącach świadczy o braku rzetelnej realizacji planowanego procesu inwestycyjnego od momentu zidentyfikowania potrzeby realizacji zadania do momentu wszczęcia procedury o udzielenie zamówienia publicznego. Okres pomiędzy ujęciem zadania w materiałach planistycznych, a podpisaniem umowy wyniósł 29 miesięcy. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje opóźnień w realizacji zamówienia wynikającego z przyczyn niezależnych od zamawiającego. Natomiast od momentu publikacji ogłoszenia od dnia 2 lipca 2020 roku do dnia podpisania umowy tj. 7 grudnia 2020 r. upłynęło 158 dni, podczas gdy od złożenia do Ministra Finansów formularza BW-I na 2019 r. w dniu 12 lipca 2018 r. do złożenia wniosku wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego upłynęło 440 dni, a do dnia podpisania umowy 879 dni.

Minister Sprawiedliwości na etapie sporządzania materiałów planistycznych w zakresie wydatków inwestycyjnych na 2020 r. tj. w dniu 26 lipca 2019 r. ponownie ujął w nich wyżej opisane zadanie, jednocześnie wskazując na przewidywane wykonanie tego zadania w roku 2019, podczas gdy nie został złożony wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tego zadania w ramach planu finansowego 2019 r. W wyniku powyższych działań zadanie na kwotę 1000 tys. zł zostało ujęte w planie wydatków majątkowych na 2019 r. i jednocześnie ujęte w materiałach planistycznych (w tym samym czasie) na 2020 r.

(akta kontroli str. 464, 524, 790-792, 1960-1962, 2126-2128, 6143-6151, plik 094,095, 098, 099)

b) Zadanie *Kserokopiarka, w tym kopiarka wielkonakładowa*, na które planowano wydatkować 250 tys. zł, zostało ujęte w planach na lata 2019 i 2020, przy czym w żadnym z tych lat go nie zrealizowano. W planie na rok 2021 ujęto analogiczne zadanie *Kserokopiarka, w tym kopiarka wielkonakładowa – zakup sukcesywny*, planując wydatkowanie 100 tys. zł. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że w 2019 r. zadania nie zrealizowano, gdyż ilość wykonywanych kopii z roku na rok ulega systematycznemu obniżeniu. Natomiast w 2020 r. odstąpiono od realizacji zadania ze względu na trudną sytuację budżetową związaną z epidemią COVID-19. Zakupu kopiarki wielkonakładowej nie dokonano również do 30 czerwca 2021 r.

W ocenie NIK brak realizacji zadania dotyczącego zakupu kopiarki wielkonakładowej w okresie od momentu zgłoszenia takiego zadania do planu do dnia 30 czerwca 2021 r. świadczy o braku przeprowadzenia rzetelnych analiz potrzeb Ministerstwa w zakresie niezbędności takiej kopiarki

w działalności MS na etapie planowania zadań na lata 2019-2021, w szczególności, że z powyższych wyjaśnień wynika, że zakup ten nie znajdował uzasadnienia.

(akta kontroli str. 1963-1964, 6143-6151, plik 098, 099)

c) Do planu wydatków majątkowych na rok 2019 włączono zadanie z obszaru informatyki: *Zakup oprogramowania Microsoft* (489 tys. zł), ale w trakcie roku nie wystąpiła potrzeba dokonania zakupu, co według Dyrektora Generalnego było przyczyną braku realizacji tego zadania. Nie wyjaśnił jednak przyczyn, dla których zaplanowano wydatki na to zadanie, jak również w jaki sposób oszacowano jego wartość. Kierownik Zespołu Finansowego w DIRS poinformował, że obecnie w Ministerstwie nie pracują kluczowe osoby zaangażowane w proces planowania wydatków na cele informatyczne na rok 2019 i nie jest możliwe odtworzenie danych i dokumentów. W DIRS nie zostało utworzone miejsce, w którym tego typu dokumenty są zapisywane lub przechowywane.

(akta kontroli str. 1973, 2493, 6143-6151, plik 098, 099)

W ocenie NIK wydatki na realizację tego zadania zostały zaplanowane niezetelnie, bez weryfikacji potrzeb. Brak danych i dokumentów na temat określenia wartości planu wydatków inwestycyjnych uniemożliwia ocenę, czy weryfikacja taka została w ogóle przeprowadzona.

d) W planie na rok 2019 ujęto środki na zadanie *Zakup licencji i oprogramowania* dotyczące zakupu licencji w zaniżonej kwocie, co wynikało z błędnego rozpoznania potrzeb jednostki na etapie przygotowania postępowania przetargowego i skutkowało koniecznością zwiększenia planu na to zadanie o 4873,4 tys. zł (stanowiło to 101,5% planu pierwotnego). Na etapie przygotowania co najmniej dwóch postępowań (Zakup wsparcia dla posiadanych urządzeń oraz Wsparcie techniczne dla oprogramowania RedHat, SUSE, JBoss) przewidywano zakup usług wsparcia oraz szkoleń, a więc dokonanie wydatków bieżących. Do Dyrektora Generalnego zostały skierowane przez DIRS wnioski o wszczęcie postępowań, w których wskazano jako źródła finansowania wyłącznie paragrafy wydatków bieżących i Dyrektor Generalny je zaakceptował bez zmian źródeł finansowania. Dopiero na etapie postępowań przetargowych zmieniono zakres dostawy na licencje, wsparcie techniczne i szkolenia, przy czym zmiana zakresu zakupu, wiążąca się ze zmianą źródeł finansowania (wydatki majątkowe i wydatki bieżące) nie została formalnie zaakceptowana przez Dyrektora Generalnego ani osoby przez niego upoważnione. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, akceptacja zmian została dokonana poprzez podpisanie ogłoszenia o wszczęciu postępowania przetargowego.

Dyrektor DIRS wyjaśnił, że przygotowanie postępowania i prowadzenie rozeznania rynku miało miejsce w 2018 r. W obecnej chwili nie jest możliwe dotarcie do dokumentów lub informacji które by wyjaśniły, dlaczego na etapie przygotowania postępowania nie zidentyfikowano potrzeby zakupu licencji.

W ocenie NIK dla rzetelności procesu planowania wydatków majątkowych kluczowe jest rozpoznanie rzeczywistych potrzeb jednostki oraz rzetelne dokumentowanie tego procesu. Brak rzetelności zaplanowania tego zadania potwierdza również konieczność zwiększenia planu o ponad 100% pierwotnej wartości, by możliwe było jego zrealizowanie.

(akta kontroli str. 1973-1974, 3053-3579, 5102-5122, 5277-5312, 5760-5761, 6143-6151, plik 141)

3. Zaplanowanie zadania w części 37 *Sprawiedliwość*, którego realizacji dokonano z części 15 *Sądy powszechne*.

a) Zadanie Rozbudowa systemu teleinformatycznego KRK /zakup urządzeń do LoadBalancingu oraz urządzeń klasy Firewall (4500 tys. zł) zostało zrealizowane ze środków części 15 *Sądy powszechne*.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, zadanie zostało zrealizowane w ramach części budżetowej odpowiadającej merytorycznemu przeznaczeniu zadania. Ujęcie zadania w planie części 37 zostało dokonane w wyniku braku precyzyjnej wiedzy o stopniu przeznaczenia infrastruktury informatycznej na potrzeby Ministerstwa Sprawiedliwości oraz sądów powszechnych. Przed 2019 r. powyższe informacje nigdy nie były analizowane. W czasie tworzenia projektu budżetu na 2019 r. zespół sieci nie rozpoczął jeszcze zadania polegającego na przekonfigurowaniu sieci zarządzającej infrastrukturą sieciową w serwerowniach DIRS. W trakcie porządkowania konfiguracji sieciowej można było dostrzec, że zakup urządzeń powinien być finansowany z części 15.

NIK zauważa, że precyzyjne informacje dotyczące wykorzystania posiadanego majątku na potrzeby działań finansowanych z różnych części budżetowych są kluczowe zarówno dla prawidłowego planowania, jak i zarządzania posiadanym majątkiem i Ministerstwo powinno posiadać te informacje na bieżąco, a w szczególności na etapie planowania wydatków na rok 2019 (i lata wcześniejsze).

(akta kontroli str. 1970-1971, 6143-6151, plik 098, 099)

b) Zadanie *Zakup licencji i wdrożenie oprogramowania służącego do przeprowadzania testów oraz godziny modyfikacji* (500,0 tys. zł) zostało przesunięte do realizacji na 2021 r. z uwagi na braki kadrowe DIRS oraz trwające prace dotyczące Platformy Zarządzania Usługami IT. Ostatecznie zadanie przesunięto do realizacji pod inną nazwą w 2021 r. ze środków części 15 po ponownym przeanalizowaniu całego przedsięwzięcia i stwierdzeniu, iż służy przede wszystkim sądownictwu powszechnemu.

(akta kontroli:1976, 6143-6151, plik 098, 099)

Planowanie zadań w części 37 *Sprawiedliwość*, a następnie ich realizacja w części 15 *Sądy powszechne* NIK uznaje jako działanie nierzetelne w zakresie planowania wydatków majątkowych w części 37 *Sprawiedliwość*.

4. Nieuzasadnione wprowadzenie zadania do planu inwestycji.

Rezygnacja z zadania, *Klimatyzacja precyzyjna ul. Zwycięzców 34* (450,0 tys. zł) wynikała z podjęcia decyzji o zmianie lokalizacji Zapasowego Ośrodka Przetwarzania Danych, na potrzeby którego zadanie to było planowane.

Z informacji przekazanych przez Dyrektora Generalnego wynika, że DIRS decyzję o przeniesieniu Zapasowego Ośrodka Przetwarzania Danych podjął w 2018 r.

Wobec powyższego, zdaniem NIK wprowadzania tego zadania do planu na 2019 r. sporządzonego według ustawy budżetowej należy uznać za niecelowe.

(akta kontroli str. 1426 - 1427, 6143-6151, plik 098, 099)

5. Ujmowanie w planie zadań inwestycyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w części 37 *Sprawiedliwość* realizowanych przez jednostki podległe – Zakłady dla nieletnich.

Dyrektor Generalny w planie finansowym jako dysponenta III stopnia części 37 *Sprawiedliwość* ujmuje środki finansowe w rozdziale 75513 *Zakłady dla nieletnich*, pomimo że Minister Sprawiedliwości już na etapie planowania budżetu posiada wiedzę, że zaplanowane w ww. podziałce klasyfikacji budżetowej nie będą przez niego realizowane, gdyż Ministerstwo, nie wydatkuje środków w tym rozdziale. W planie finansowym na rok 2019 ujęto w tym rozdziale kwotę 150 tys. zł. Środki te zostały przeniesione do *Zakładów dla nieletnich* (rozdział 75513), w tym w kwocie 140,4 tys. zł (93,6%) na realizację zakupu środków transportu tj. zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem określonym w planie części 37 *Sprawiedliwość*. Pozostałą kwotę przeznaczono na uzupełnienie środków jednostek podległych na inne zadania.

(akta kontroli str. 131-132, 813-814)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przyczyna ujęcia w planie Ministerstwa Sprawiedliwości środków na to zadanie było uzyskanie najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów w wyniku prowadzenia jednego wspólnego postępowania na rzecz dużej liczby jednostek resortu sprawiedliwości. Dyrektor Generalny wyjaśnił, ponadto że przyczyną ujęcia środków w planie finansowym Ministerstwa Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia części 37 w rozdziale dotyczącym zakładów dla nieletnich było to, że Minister Sprawiedliwości za pośrednictwem Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich prowadzi nadzór nad zakupem środków transportu dla zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Wydział Transportu Biura Administracyjnego na podstawie sprawozdań składanych przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich, dokonuje ich weryfikacji pod kątem potrzeby wymiany pojazdów. Po uzyskaniu akceptacji przez Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich w zakresie środków transportu w wytypowanych jednostkach Biuro Administracyjne dokonuje planowania środków finansowych na zakup samochodów.

(akta kontroli str. 804-805, 1301-1302)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli środki te powinny być ujęte bezpośrednio u dysponentów III stopnia faktycznie realizujących wydatki, a nie w planie Ministerstwa Sprawiedliwości. Jest to kolejny przypadek kiedy na poziomie dysponenta części tworzona jest niejako rezerwa na wydatki jednostek podległych, jak w przypadku sądów powszechnych, ale na mniejszą skalę.

6. Zawieranie w planie zadań inwestycyjnych bez zabezpieczenia środków na ich realizację, tj. w kwocie istotnie niższej od szacunkowej wartości zadań.

W planie wydatków inwestycyjnych na rok 2020 ujęto trzy zadania: *Zakup i wdrożenie rozwiązań do wykrywania anomalii i ataków*, *Zakup rozwiązania klasy enterprise do gromadzenia i analizy logów*, *Zakup rozwiązania do kontroli i ochrony haseł kont uprzywilejowanych*, przy czym w planie tym zabezpieczono środki stanowiące odpowiednio 54%, 8% oraz 22% szacowanej wartości tych zadań. Tak niski poziom zabezpieczonego finansowania wskazywał na wysokie ryzyko, że zadania te nie będą mogły zostać zrealizowane. Łącznie na realizację tych trzech zadań zaplanowano kwotę 1500 tys. zł.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zadania te dotyczą obszaru bezpieczeństwa informatycznego, dlatego nie zrezygnowano z włączenia ich do planu wydatków, biorąc pod uwagę potencjalne możliwości ich realizacji w trakcie roku, np. pozyskanie dodatkowych środków w trakcie roku, realizację zadania w niepełnym wymiarze lub w innym zakresie.

(akta kontroli str. 1977, 2128-2128)

W ocenie NIK ujęcie w planie powyższych zadań świadczy o nierzetelnym planowaniu, gdyż skoro na etapie planowania Dyrektor Generalny MS posiadał wiedzę, że limit środków na wydatki inwestycyjne nie pozwoli na realizację pełną realizację tych zadań, to już na etapie planowania należało albo zrezygnować z włączenia zadań do planu, albo przewidzieć ich realizację w mniejszym zakresie. Oceny tej nie zmienia fakt, że realizacja planu wydatków następowała w okresie pandemii i wywołanych nią zmian organizacyjnych i prawnych, gdyż planowanie miało miejsce jeszcze przed pojawieniem się wirusa SARS-CoV-2, a zatem plan sporządzany był przy założeniu jego pełnej realizacji bez zakłóceń wywołanych nieprzewidywanymi okolicznościami.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie i wykonanie wydatków majątkowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2019-2020.

Uzasadnieniem powyższej oceny w zakresie części 37 *Sprawiedliwość* jest przede wszystkim skala stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie nieuzasadnionego planowania wydatków majątkowych na poszczególne zadania i dokonywania bezzasadnych zmian w planie zadań inwestycyjnych. Pomimo, że część zadań została zaplanowana i zrealizowana prawidłowo, a w 2020 r. dodatkowo na realizację zadań wpływały okoliczności zewnętrzne (pandemia COVID-19) NIK zgłosiła szereg zastrzeżeń co do rzetelności planowania wydatków majątkowych i wprowadzanych w trakcie roku zmian. Dotyczyły one przede wszystkim braku rzetelnych analiz potrzeb, nierzetelnej lub nieudokumentowanej kalkulacji planowanej kwoty inwestycji, przewlekłości postępowania czy też stosowania mechanizmu tworzenia rezerw na wydatki majątkowe na poziomie dysponenta części z przeznaczeniem na potrzeby jednostek podległych. Badanie 37 zadań inwestycyjnych w 12 przypadkach wykazało, że już na etapie tworzenia planu lub jego zmiany znane były m.in. okoliczności wskazujące na wysokie ryzyko braku możliwości realizacji części lub całości zadań, czy też realizacja planowanych zadań była niecelowa.

Powyższe nieprawidłowości wskazują na również na słabość kontroli zarządczej w obszarze planowania wydatków majątkowych w części 37 *Sprawiedliwość*.

Zastrzeżenia do planowania wydatków majątkowych w części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości* dotyczą przyjętego w Ministerstwie Sprawiedliwości sposobu ich planowania, który jest sprzeczny z obowiązującymi zasadami zarządzania finansami publicznymi. Środki w tej części zaplanowano bez zamiaru i możliwości dokonywania wydatków, a jedynie w celu późniejszego przeniesienia środków do innych części. Tym samym środki w części 15/01 zostały zaplanowane de facto jako rezerwa na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach części budżetowej 15 *Sądy powszechne*.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na inwestycje

2.1 Celowość i efektywność dokonywania wydatków majątkowych

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Sprawiedliwości realizowało wydatki majątkowe w latach 2019-2020 co do zasady w sposób określony w art. 44 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych⁹, w szczególności w wysokościach określonych w planie finansowym, w sposób celowy i oszczędny oraz w wysokościach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Badanie przeprowadzono na próbie 17 wydatków inwestycyjnych dokonanych w latach 2019 i 2020 o łącznej wartości 14 420,2 tys. zł. Potrzeby nabycia aktywów trwałych były zgłaszane przez komórki, w których te składniki aktywów miały być wykorzystane, wydatki kalkulowano rzetelnie,

⁹ Udzielanie zamówień zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych nie było przedmiotem niniejszej kontroli

wydatkowano kwoty przewidziane w planie finansowym. Zakupione środki trwałe i wartości niematerialne i prawne przyczyniały się do realizacji zadań Ministerstwa Sprawiedliwości. Stwierdzono przypadek niewłaściwego poniesienia wydatków związanego zakupem systemów opartych na Linux, finansowanego z wydatków majątkowych, zamiast z wydatków bieżących, co opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Na próbie 62 wydatków poniesionych w latach 2019-2020 z paragrafu 421 *Zakup materiałów i wyposażenia* w łącznej kwocie 8537,7 tys. zł oraz 39 wydatków z paragrafu 430 *Zakup usług pozostałych* w łącznej kwocie 13 454,5 tys. zł zbadano, czy zakupy środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych nie były finansowane z wydatków bieżących i nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3040-4873, 5102-5264, 5277-5312, 5712-5745, 5760, 5761, 5856-5858, 6143-6151, pliki 105, 110, 111, 113-115, 118-134)

2.2 Odbiór i przekazanie do użytkowania środków trwałych

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie próby wydatków majątkowych opisanej powyżej w punkcie 2.1 stwierdzono, że Ministerstwo Sprawiedliwości prawidłowo dokonało odbioru i przekazania do użytkowania większości środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w latach 2019-2020. Odbiór składników majątku trwałego potwierdzany był protokołami odbioru, jeśli to było konieczne protokołami odbioru ilościowego i jakościowego. W jednym przypadku protokół zawierał nieprawidłową nazwę odbieranej licencji, co opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

Zobowiązania regulowane były w terminach wynikających z umów.

Po dokonaniu zakupu sporządzano dokumenty OT i wprowadzano nabyte składniki aktywów do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Stwierdzono jednak, że dokumenty OT wystawiane były niezależnie od faktycznej daty przyjęcia składników majątkowych do użytkowania; w badanej próbie stwierdzono przypadek, gdy zakupione komputery i tablety zostały wydane do użytkowania ze zwłoką, a mimo to dokumenty OT zostały wystawione po wypłynięciu faktury zakupu do Biura Administracyjnego MS, odpowiedzialnego za prowadzenie ewidencji środków trwałych. Szczegółowy opis znajduje się poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowości nr 3 i 4).

Z badanej próby wydatków majątkowych poddano oględzinom 13 środków trwałych oraz 34 licencje (prezentacja na monitorze sposobu działania i/lub informacji o dacie aktywacji, wygaśnięcia i aktualnym stanie licencji). W dwóch przypadkach, ze względu na brak możliwości przeprowadzenia oględzin, pozyskano opis wykorzystania licencji przez użytkowników. Wszystkie środki trwałe były w momencie dokonywania oględzin przekazane do użytkowania, na bieżąco było również użytkowane zakupione oprogramowanie.

Ponadto w toku oględzin stwierdzono, że Ministerstwo Sprawiedliwości użytkuje dziewięć serwerów i dwa przełączniki sieciowe, które nie zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych MS, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 5).

(akta kontroli str. 2493-2526, 3040-4873, 5277-5312)

W Ministerstwie Sprawiedliwości przyjęto zasadę, że wydatki inwestycyjne w części 15 *Sądy powszechne* dokonywane są przez sądy apelacyjne z części 15/02-15/05, a nie z części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, pomimo, że pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości, na podstawie upoważnienia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości, zawierają umowy z dostawcami, dokonują odbiorów

ilościowych i jakościowych, nabyte środki trwale znajdują się w siedzibach Ministerstwa Sprawiedliwości a nabyte oprogramowanie używane jest przez pracowników Ministerstwa lub podwykonawców zatrudnionych w Ministerstwie. Rola sądów apelacyjnych sprowadza się do otrzymania środków budżetowych na podstawie zwiększonego planu finansowego, zapłaty za otrzymaną fakturę, ujęcia na podstawie tej faktury wartości środków trwałych w budowie oraz przekazania „nabytej” w ten sposób części środka trwałego do Ministerstwa dokumentem PT *Przekazanie środka trwałego*. W umowach zawieranych przez Ministerstwo, związanych z utrzymaniem i rozwojem systemów centralnych (takich jak Krajowy Rejestr Sądowy, Rejestr Ksiąg Wieczystych i inne) jako płatników wskazywano 11 sądów apelacyjnych i Ministerstwo Sprawiedliwości (które dokonywało płatności ze środków części 37), przy czym kwota płacona przez poszczególne jednostki nie wynikała z wartości poszczególnych zadań, etapów, dostarczonych składników aktywów ani podobnych przesłanek. Jednocześnie w umowach tych jako miejsce dostawy towarów lub podmiot upoważniony do utrzymania usług lub wartości niematerialnych i prawnych wskazywano Ministerstwo Sprawiedliwości. Niewłaściwy system dokonywania zakupów przez Ministra Sprawiedliwości finansowanych z części 15 *Sądy powszechne* opisano szczegółowo poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 6).

W Ministerstwie Sprawiedliwości do ewidencji środków trwałych były przyjmowane tylko niektóre zakupione w ten sposób składniki majątkowe (sfinansowane z części 37), chociaż Ministerstwo użytkowało wszystkie zakupione składniki. Pozostałe z tych składników majątkowych były ujmowane przez sądy apelacyjne jako środki trwale w budowie. W konsekwencji zarówno sprawozdania finansowe tych sądów za lata 2019-2020, jak również całej części 15 *Sądy powszechne* za ten okres nie przedstawiały wiarygodnego obrazu sytuacji majątkowej sądów powszechnych. W sprawozdaniach tych wykazano zaniżoną wartość użytkowanych środków trwałych i jednocześnie wykazano zawyżoną wartość środków trwałych w budowie. Ponadto przyjęte przez Ministerstwo składniki majątkowe były wyceniane w wartościach innych niż wynikające z cen i kosztów zawartych w umowach, co wynikało z faktu, że podział wartości umowy między MS i 11 sądów apelacyjnych wynikał z podziału łącznej wartości zamówienia, a nie podziału przedmiotu zamówienia. Co więcej doprowadzi to w przyszłości do sytuacji, w której jednakowe składniki aktywów nabyte na podstawie tej samej umowy zostaną wycenione i ujęte w ewidencji księgowej w różnych wartościach.

(akta kontroli str. 3904-4102, 5123-5312, 5712-5759, 5853-5855, 6143-6151, pliki 137, 138)

2.3 Ewidencja nabytych środków trwałych

Opis stanu faktycznego

Szczegółowa ewidencja środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz niskocennych środków trwałych i niskocennych wartości niematerialnych i prawnych prowadzona była w latach 2019-2021 (I połowa) przez Biuro Administracyjne, natomiast ewidencja księgowa Ministerstwa Sprawiedliwości jako jednostki budżetowej przez Biuro Finansowe.

Na podstawie badania wyżej opisanej próby wydatków majątkowych i nabytych środków trwałych stwierdzono, że środki trwale były zaliczane do właściwych kategorii środków trwałych, zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych. Za ustalenie symboli KŚT odpowiedzialni byli pracownicy Biura Administracyjnego.

Stawki amortyzacyjne ustalane były zgodnie ze stawkami określonymi w Załączniku nr 1 „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁰.

(akta kontroli str. 3040-4873)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewłaściwe zaklasyfikowanie wydatków związanych z zakupem oprogramowania Linux

Ministerstwo Sprawiedliwości w niejednolity sposób ujmowało w księgach rachunkowych wartość licencji na oprogramowanie oparte na programach typu open-source udzielanych na okresy dłuższe niż 12 miesięcy. W toku kontroli ustalono, że wydatki na oprogramowanie oparte na systemie z otwartym kodem Linux, w wersji (dystrybucji) dla celów komercyjnych, poniesione przed 2018 r. nie zostały ujęte jako składnik aktywów lecz zostały sfinansowane z wydatków bieżących. W lutym 2019 r. Ministerstwo zakupiło oprogramowanie oparte o Linux, finansując je częściowo z wydatków inwestycyjnych i ujmując je jako wartości niematerialne i prawne, w tej części, w jakiej wartość poszczególnych programów przekraczała 10 tys. zł. Następnie w 2019 r. Ministerstwo podpisało umowę ramową na zakup oprogramowania opartego o system Linux, przy czym zakupy finansowane były z wydatków bieżących, nawet jeśli dotyczyły subskrypcji dłuższych niż roczne i o wartości wyższej niż 10 tys. zł.

Dyrektor DIRS wyjaśnił, że w jego opinii oprogramowanie to jest usługą (subskrypcją), dlatego powinien być ujmowany zawsze jako wydatek bieżący. Oprogramowanie Linux jest ogólnodostępne i niektóre dystrybucje można pobrać nieodpłatnie, gdyż oprogramowanie na platformę Linux jest zrealizowane jako projekt otwarty (z otwartym kodem) realizowany przez społeczność informatyczną świata. Jednakże oprogramowanie firmy RedHat jest zmodyfikowaną i uzupełnioną wersją Linux, która dodatkowo jest aktualizowana i wspierana przez producenta, sprzedawana jako czasowa subskrypcja. Daje więc ona prawo do pobierania najnowszych wersji oprogramowania w czasie trwania subskrypcji. W związku z tym nie można mówić o licencji, czyli wydatku majątkowym, tylko o usłudze, która jest realizowana przez tego producenta. W ocenie Dyrektora DIRS zasady dystrybucji oprogramowania typu open-source w formie subskrypcji mogły podlegać w MS różnym interpretacjom, co mogło prowadzić do rozbieżności w klasyfikacji wydatków na nabycie tego oprogramowania.

(akta kontroli str. 3198-3579, 5102-5122, 5277-5312, 5705-57115760-5849)

W ocenie NIK Ministerstwo powinno przyjąć jednolitą interpretację zapisów licencji Linux i jego dystrybucji komercyjnych i konsekwentnie ją stosować, opisując stosowane zasady w polityce rachunkowości.

2. Odebranie licencji błędnie nazwanej na protokole odbioru

W jednym przypadku z badanej próby protokół odbioru i faktura zawierały błędną nazwę dostarczonej licencji. Dostawy dokonano zgodnie z zawartą umową, a błąd dotyczył wyłącznie opisu (nazwy) na protokole odbioru i wystawionej na jego podstawie faktury.

Ustalono, że przedmiotem dostawy była licencja wskazana w umowie, przyczyną umieszczenia błędnej nazwy na protokole odbioru była omyłka, natomiast faktura została wystawiona na podstawie protokołu odbioru. Dyrektor

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1800

Generalny wyjaśnił, że przyczyną przeoczenia błędnej nazwy na protokole odbioru był błąd odbierającego, który nie zweryfikował danych na protokole dostarczonym przez Wykonawcę, gdyż szczegółowa nazwa dostarczonej licencji podana była drobnym drukiem pod główną pozycją opisu, a nazwa ogólna, stanowiąca jednocześnie rodzaj licencji, była prawidłowa.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że podpisanie bez uwag protokołów odbioru oraz przyjęcie faktur zawierających błędne nazwy może powodować ryzyko utraty podstawy do dochodzenia roszczeń od wykonawców umów.

(akta kontroli str. 3053-3197, 5102-5122, 5277-5312, 5326-5329)

3. Dokonanie zakupu sprzętu, który nie był niezbędny w bieżącej działalności

Ministerstwo Sprawiedliwości zakupiło w maju 2019 r. 60 jednostek sprzętu elektronicznego, tj. komputerów, laptopów i tabletów, spośród których do końca tamtego roku rozdysponowano 35 jednostek (58%), a kolejne 21 jednostek (35%), do końca 2020 r. Oznacza to, że nie były one niezbędne dla bieżącej działalności Ministerstwa w momencie dokonywania zakupu. Zgodnie z umową Ministerstwo miało prawo do zmniejszenia ogólnej wartości zamówienia oraz do zakupu tańszego sprzętu, z opcji tych nie skorzystało.

W dniu 21 stycznia 2019 r. Dyrektor Centrum Obsługi Administracji Rządowej zawarł w imieniu Ministerstwa Sprawiedliwości umowę 2018/37/MS na sukcesywną dostawę komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych i tabletów. Umowa określała maksymalną kwotę za dostawę poszczególnych kategorii sprzętu oraz ceny jednostkowe sprzętów, przy czym w każdej kategorii (laptopy, komputery stacjonarne, tablety) dostępne były różne modele a dostawy miały być realizowane na podstawie zamówień składanych przez MS. Umowa obowiązywała do 31 maja 2019 r.

Zamówienie zostało złożone jednorazowo 26 kwietnia 2019 r. i obejmowało:

- 25 szt. komputerów typu All-in-One typ 1, za cenę jednostkową 11 886,72 zł,
- 10 szt. mikrokomputerów za cenę jednostkową 3 501,81 zł,
- 10 szt. laptopów typ 2 za cenę jednostkową 9 707,16 zł,
- 5 szt. laptopów typ 5 za cenę jednostkową 11 771,10 zł,
- 10 szt. tabletów typ 2 za cenę jednostkową 4 073,76 zł.

Odbioru sprzętu dokonano 24 maja 2019 r.

Pierwszą sztukę sprzętu wydano do użytkowania 1 lipca 2019 r., tj. po 38 dniach od odbioru (laptop typ 2). W ciągu trzech miesięcy od dnia odbioru wydano łącznie cztery sztuki laptopów typu 2, wszystkie pięć sztuk laptopów typu 5, dwie sztuki komputerów AiO typ 1, jeden mikrokomputer i cztery tablety. W IV kwartale 2019 r. wydano do użytkowania kolejne cztery laptopy typ 2, 13 szt. komputerów typ 1, w tym osiem na cele szkoleniowe, dwa tablety i żadnego mikrokomputera.

Ogółem do końca 2019 r. wydano do użytkowania 15 komputerów typ AiO, jeden mikrokomputer, osiem sztuk laptopów typ 2, wszystkie pięć laptopów typ 5 i sześć tabletów. W 2020 r. wydano dziewięć sztuk komputerów AiO, siedem mikrokomputerów, dwa laptopy typ 2 oraz trzy tablety. W 2021 r. wydano do użytkowania pozostały sprzęt, tj. jeden komputer AiO, dwa mikrokomputery i jeden tablet. Po upływie 12 miesięcy od dnia dokonania odbioru niewydanych do użytkowania pozostawało: dwa komputery AiO (o łącznej wartości 23 773,44 zł), siedem mikrokomputerów (o łącznej wartości 24 512,67 zł) oraz trzy tablety o łącznej wartości 12 221,28 zł; łączna wartość urządzeń, które nie zostały wydane do użytkowania w ciągu 12 miesięcy od daty ich odbioru wyniosła 60 507,39 zł.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zakupiony w ramach umowy nr 2018/37/MS sprzęt był wydawany użytkownikom w miarę zgłaszanych potrzeb oraz

że zaplanowano jego wydanie do końca I kwartału 2020 r., jednak ze względu na wybuch pandemii zmieniono zasady zagospodarowania sprzętu informatycznego. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, że przystąpienie do postępowania COAR na zakup ww. komputerów i tabletów nastąpiło w październiku 2018 r, a zakup został dokonany z uwagi na konieczność dostępu Ministerstwa do technologii konkretnego producenta. Wymienione postępowania wówczas nie oferowały możliwości zakupu urządzeń w tej technologii.

Nie kwestionując przydatności zakupionego sprzętu w trakcie trwania pandemii NIK wskazuje, że w momencie podpisywania umowy i składania zamówienia sprzęt zakupiony na podstawie umowy nr 2018/37/MS nie był niezbędny dla potrzeb MS, a Ministerstwo miało możliwość zmniejszenia ogólnej wartości zamówienia oraz zakupu tańszego sprzętu. Skorzystanie z tych opcji mogłoby pozwolić na szybsze i łatwiejsze zagospodarowanie zakupionego sprzętu. Odnosząc się do wyjaśnień dotyczących konieczności dostępu do technologii jednego z producentów NIK nie kwestionuje zasadności posiadania sprzętu i oprogramowania różnych producentów w działalności MS, zwraca jednak uwagę na fakt, że urządzenia te były wydane do użytkowania po kilku lub kilkunastu miesiącach. Tym samym uznać można, że posiadanie tych urządzeń nie było niezbędne lub że liczba zakupionych urządzeń była zawyżona.

(akta kontroli str. 3769-3903, 5102-5122, 5277-5312, 5712-5746, 5868-5931, 6143-6151, pliki 110, 111, 115)

4. Brak udokumentowania przyjęcia środka trwałego do użytkowania lub momentu rozpoczęcia użytkowania zakupionych środków trwałych

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie dokumentowano momentu przyjęcia środka trwałego do użytkowania lub momentu rozpoczęcia użytkowania zakupionych środków trwałych. Dokumenty OT *Przyjęcie składnika majątkowego* wystawiane były w momencie zakupu środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, zamiast w momencie faktycznego rozpoczęcia użytkowania. Momentu przyjęcia nie dokumentowano również w inny sposób. Tym samym amortyzacja i umorzenie aktywów trwałych naliczane było od miesiąca następnego po zakupie, zamiast od miesiąca następnego po przyjęciu do użytkowania.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że biorąc pod uwagę fluktuację pracowników, obowiązującą w kraju sytuację epidemiologiczną, awaryjność sprzętu, trudno jest przewidzieć liczbę sprzętu, który będzie wydany pracownikom w ciągu najbliższego miesiąca. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, że systemy komputerowe, dzięki wykorzystaniu w nich najnowszych technologii, poddawane są szybkiemu postępowi technicznemu, a zatem zastosowanie szybszej amortyzacji w przypadku komputerów jest racjonalne.

W ocenie NIK przyjęte rozwiązanie jest sprzeczne z art. 32 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym rozpoczęcie amortyzacji następuje nie wcześniej niż po przyjęciu środka trwałego do używania. Utrata wartości sprzętu informatycznego w okresie pomiędzy jego nabyciem a wydaniem do użytkowania, w tym z tytułu szybkiego postępu technicznego, powinna być podstawą do utworzenia odpisu z tytułu trwałej utraty wartości składnika aktywów, zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o rachunkowości, a także może być podstawą do oceny, że wydatki na ten sprzęt zostały zaplanowane nierzetelnie a ich zakup był niecelowy. Podkreślić należy, że między innymi ze względu na szybki postęp techniczny sprzętu informatycznego istotne jest racjonalne

planowanie zakupów i niedopuszczanie, by sprzęt ten był przechowywany miesiącami w magazynie bez racjonalnego uzasadnienia.

(akta kontroli str. 3769-3903, 5277-5312)

5. Niekompletna ewidencja środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości

Ewidencja środków trwałych nie obejmowała wszystkich składników majątkowych, spełniających definicję aktywów Ministerstwa Sprawiedliwości, a tym samym była niekompletna. Jednocześnie, jak poinformowali dyrektorzy sądów apelacyjnych w odpowiedzi na zapytanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w księgach rachunkowych sądów apelacyjnych wykazywane były wartości środków trwałych w budowie, których sądy apelacyjne faktycznie nie posiadały.

Przedmiotem umowy nr 69 z 2019 r. była dostawa 48 serwerów o wartości jednostkowej 191 178,90 zł każdy, trzech zestawów przełączników sieciowych o wartości jednostkowej 341 182,32 zł każdy, pięciu zestawów do rozszerzenia pamięci RAM serwerów już użytkowanych przez MS (o wartości jednostkowej 37 381,18 zł każdy) oraz wykonanie rozbudowy, instalacja, konfiguracja i uruchomienie urządzeń (koszt 112 264,56 zł). Łączne wynagrodzenie wykonawcy wynikające z umowy wynosiło 10 499 304,62 zł brutto, w umowie jako płatników wskazano Ministerstwo Sprawiedliwości (kwota 1 046 272,46 zł) i 11 sądów apelacyjnych (10 sądów miało zapłacić po 859 366,00 zł i jeden sąd 859 372,16 zł). Jako miejsce dostawy i instalacji wszystkich powyższych składników wskazano siedzibę MS, protokoły odbioru ilościowego i jakościowego zostały podpisane przez wykonawcę i przedstawicieli Ministerstwa, do sądów miały zostać dostarczone wyłącznie kopie protokołów odbioru. Dyrektorzy sądów apelacyjnych, w odpowiedzi na zapytanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK poinformowali, że nie otrzymali żadnych składników majątkowych na podstawie umowy nr 69 z 2019 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości sfinansowało wydatek wynikający z powyższej umowy ze środków części 37, a sądy apelacyjne ze środków części 15.

Do ewidencji składników majątkowych MS wprowadzono cztery nowe serwery zakupione z części 37 w ramach umowy nr 69 z 2019 r. oraz zwiększono wartość pięciu istniejących serwerów (rozszerzenie pamięci RAM). Wartość tych nowych składników oraz modernizacji składników istniejących ustalono w ten sposób, że różnicę między łączną wartością powyższych składników wynikającą z umowy (z cen jednostkowych) a łączną wartością faktury, w kwocie 94 650,96 zł, (co stanowi 84% kosztów przystosowania składników do użytkowania) rozliczono pomiędzy wszystkie przyjęte składniki i zwiększenia, proporcjonalnie do ich wartości. Tak ustalona wartość składników majątkowych MS nie odpowiada wartości, jaka zostałaby ustalona, gdyby wartość rozbudowy, instalacji, konfiguracji i uruchomienia urządzeń wynikającą z umowy (112,2 tys. zł) rozliczyć proporcjonalnie zwiększając cenę zakupu wszystkich składników zakupionych w ramach umowy. Tym samym ustalona wartość bilansowa środków trwałych nabytych przez MS i sfinansowanych z części 37 jest inna niż wartość jaka wynikałaby z prawidłowego rozliczenia kosztów przystosowania składników do użytkowania, chociaż formalnie zgodna z kwotą wynikającą z otrzymanej faktury.

Ogłędziny składników majątkowych użytkowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wykazały, że w szafach serwerowych były zamontowane i na bieżąco użytkowane nie tylko serwery przyjęte do ewidencji środków trwałych MS, ale również co najmniej dziewięć serwerów i dwa elementy zestawów przełączników sieciowych o numerach seryjnych odpowiadających

numerom sprzętów zakupionych w ramach umowy nr 69 z 2019 r., które nie zostały przyjęte do ewidencji środków trwałych MS.

Dyrektorzy sądów apelacyjnych, w odpowiedzi na zapytanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK poinformowali, że na podstawie faktur wystawionych zgodnie z umową nr 69 z 2019 r. w księgach rachunkowych sądów apelacyjnych ujęte zostały środki trwałe w budowie oraz że nakłady te do dnia udzielenia odpowiedzi nie zostały rozliczone. Wszystkie sądy apelacyjne wystawiły dokumenty PT *Przekazanie środka trwałego* w celu przekazania „zakupionych” nakładów do MS, jednak Ministerstwo nie podpisało i nie zwróciło do sądów dokumentów PT.

Wynikało to z przyjętej przez Ministerstwo Sprawiedliwości zasady niedokonywania płatności za zawarte umowy dotyczące dostaw i usług związanych z sądownictwem powszechnym z części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, a zamiast tego wskazywania w umowach jako płatników 11 sądów apelacyjnych i dzielenia zobowiązania wynikającego z umowy na 11 lub pomiędzy 11 sądów i MS. Do roku 2018 w księgach rachunkowych Ministerstwa, na podstawie otrzymywanych od sądów apelacyjnych dokumentów PT, ujmowano zakupywane składniki aktywów trwałych w pełnej wartości umownej. W 2019 r. zaprzestano ujmowania aktywów na podstawie dokumentów PT, nie są one również podpisywane przez przedstawicieli MS i odsyłane do sądów. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że obecnie trwają prace nad projektem zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie powierzenia Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie wykonywania czynności związanych z ewidencjonowaniem zakupów inwestycyjnych w obszarze IT, na podstawie którego będą dokonywane rozliczenia realizowanych zakupów informatycznych na rzecz sądów powszechnych.

W ocenie NIK procedowane rozwiązanie w dalszym ciągu nie zapewni prowadzenia ksiąg rachunkowych w części 15 *Sądy powszechne* w sposób zgodny z wymaganiami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, gdyż w księgach MS aktywa będą ujęte niekompletnie, natomiast w księgach rachunkowych Sądu Apelacyjnego w Krakowie jako aktywa ujęte będą składniki, które nie są kontrolowane i wykorzystywane przez tą jednostkę.

Dyrektor Generalny wskazał, że w księgach rachunkowych MS ujęto cztery serwery i zwiększenie wartości pięciu serwerów na podstawie informacji przekazanych przez komórkę merytoryczną, jednak nie wyjaśnił, jakie były przyczyny ujęcia tylko tych składników majątkowych w ewidencji Ministerstwa. Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że problem braku ujęcia w ewidencji dotyczy wyłącznie sprzętu serwerowego, który praktycznie nie zmienia swojej lokalizacji (nie wychodzi poza serwerownię), jego lokalizacja docelowa (i rzeczywista) jest określona w protokołach obioru wraz z numerami seryjnym. W przypadku, gdyby zaistniała konieczność wyniesienia sprzętu poza MS, tak samo jak w przypadku innych urzędzeń, sprzęt musi posiadać stosowną przepustkę, która w sposób jednoznaczny go identyfikuje.

W ocenie NIK nie zapobiega to ryzyku, że jeśli sprzęt zostanie usunięty z serwerowni w sposób nieuprawniony, to utrudnione będzie stwierdzenie tego faktu w trakcie inwentaryzacji.

Dyrektor Generalny wskazał, że w 2019 r. nie zostały podpisane dokumenty PT przekazane przez sądy apelacyjne na łączną kwotę 49 075 452,62 zł,

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

natomiast w 2020 r. dokumenty o łącznej wartości 13 190 584,04 zł. W 2021 r. do czerwca do Ministerstwa nie wpłynęły dokumenty PT. Oznacza to, że wartość środków trwałych w budowie wykazanych w bilansach sądów apelacyjnych za rok 2019 była zawyżona o 49 075,5 tys. zł i o taką samą kwotę zaniżono wartość początkową środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości. W sprawozdaniach finansowych sądów apelacyjnych wartość środków trwałych w budowie była zawyżona o 62 266,0 tys. zł a jednocześnie o tą kwotę zaniżona została wartość środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Skutkiem nieprawidłowości jest z jednej strony zwiększone ryzyko utraty majątku zarządzanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wynikające z niekompletnej ewidencji środków trwałych. Z drugiej strony skutkiem nieprawidłowości są błędnie sporządzone sprawozdania finansowe MS, sądów apelacyjnych i sprawozdanie finansowe części 15 za lata 2019 i 2020, ze względu na niekompletnie wykazaną wartość użytkowanych aktywów trwałych i zawyżoną wartość środków trwałych w budowie (49 075,5 tys. zł w 2019 r. i 62 266,0 tys. zł w 2020 r.) oraz błędnie wykazane koszty amortyzacji.

(akta kontroli str. 2493-2526, 3904-4102, 5102- 5276, 5712-5759, 5932-5934)

6. Niewłaściwy system dokonywania zakupów przez Ministra Sprawiedliwości finansowanych z części 15 *Sądy powszechne*

Dyrektor DIRS działając na podstawie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości podpisał umowę nr 69 z dnia 25 października 2019 r. wskazując jako płatników tej umowy MS i sądy apelacyjne. Dyrektorzy sądów apelacyjnych nie byli stronami umowy i nie udzielili Dyrektorowi DIRS upoważnień do jej zawarcia. Dyrektor DIRS zaciągnął zobowiązania wynikające z tej umowy w ciężar planów finansowych w §606 sądów apelacyjnych tj. części budżetowych 15/02-15/12. Przed podpisaniem umowy nr 69 Dyrektor DIRS nie zweryfikował, czy sądy apelacyjne w swoich planach finansowych miały wystarczające niezaangażowane środki na pokrycie zobowiązań wynikających z tej umowy.

Zmiany w planie części 15 i przeniesienie środków z części 15/01 do cz. 15/02-15/12 na sfinansowanie wydatków wynikających z tej umowy zostały dokonane dopiero 8 listopada 2019 r. decyzją Podsekretarza Stanu MS, natomiast dyrektorzy sądów apelacyjnych zostali poinformowani zarówno o zaciągnięciu zobowiązań w ciężar planów finansowych części budżetowych, których są dysponentami, jak i o zmianach w planach finansowych, dopiero pismem Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej z dnia 15 listopada 2019 r.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w badanym okresie nie funkcjonowała zasada polegająca na informowaniu dyrektorów sądów apelacyjnych o planowanych do podpisania przez DIRS umowach. Przed podpisaniem umowy Dyrektor DIRS potwierdzał dostępność środków w planie finansowym części 15/01 *Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości*, a nie w planach finansowych części 15/02-15/12. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, DB kontroluje zgodność wartości i przedmiotu umów centralnych w celu prawidłowego wykonania wydatków sądownictwa w tym zakresie, jak również kontroluje zarządzanie płynnością finansową dysponentów podległych w celu realizacji tych zadań. Powyższe zadanie obejmuje opiniowanie wniosków o wszczęcie prac zmierzających do udzielania zamówienia publicznego pod względem dostępności środków finansowych w planie finansowym części 15/01, które po podpisaniu umów przesuwane są do właściwych apelacji i sądów, jako płatników umów. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że zaciągnięcie zobowiązań przez

Dyrektora DIRS w ciężar planów finansowych sądów apelacyjnych było stałą praktyką stosowaną w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W ocenie NIK zaciągnięcie zobowiązań do sfinansowania z części budżetowych 15/02-15/12 na zakup środków trwałych, które miały pozostać w dyspozycji Ministerstwa (nie miały zostać przekazane do sądów, ani udostępnione sądom do użytkowania) było działaniem niecelowym i nierzetelnym. Na ocenę tą wpływa także fakt, że w planie finansowym części budżetowej 15/01 były środki wystarczające na pokrycie zobowiązań wynikających z umowy nr 69 z 2019 r. i nie było przeszkód prawnych by zrealizować wydatek z części 15/01.

Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że Ministerstwo Sprawiedliwości, jako jednostka budżetowa i urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości z jednej strony oraz część 15/01 z drugiej strony, to dwie zupełnie odrębne kwestie i dwa niezależne obszary planistyczne i budżetowe. Część 15/01 Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości, pomimo przyjętej nazwy zawierającej określenie „Ministerstwo Sprawiedliwości”, nie obejmuje wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości, jako urzędu, będącego jednostką budżetową i dysponenta budżetu III stopnia. Obejmuje wyłącznie plan wydatków sądownictwa powszechnego – ze względów praktycznych – planowany centralnie. W ocenie Dyrektora Generalnego w części 15/01, wydatki sądów ujmowane są przejściowo, z uwagi na ich charakter. Są to przede wszystkim środki przeznaczone na nowe etaty w sądownictwie powszechnym, podwyższanie i regulacje wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych, środki na centralnie planowane projekty i zadania informatyczne na rzecz sądownictwa oraz wydatki związane z wejściem w życie aktów prawnych, jak również inne wydatki, które na etapie planowania nie mogą być w całości przyporządkowane do budżetów poszczególnych sądów.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że część budżetowa i jednostka budżetowa są to dwie odrębne kategorie, jednak nie istnieją przeszkody formalne ani ustawowe, by w ramach części budżetowej 15/01 ustanowić dysponenta III stopnia i dokonywać wydatków. Fakt, że w części budżetowej 15/01 planowane są wydatki sądów powszechnych nie wyklucza dokonywania wydatków z tej części również przez urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości, w szczególności wydatków na systemy informatyczne obejmujące rejestry sądowe, które są projektowane, utrzymywane i rozwijane przez pracowników MS, a wykorzystywane w pracy bieżącej sądów powszechnych na potrzeby obywateli. NIK zauważa, że systemy centralne budowane są w wielu resortach i nie występuje praktyka obciążania jednostek podległych kosztami ich tworzenia; koszty te są ponoszone przez właściwe ministerstwa.

W świetle powyższych wyjaśnień uznać trzeba, że część budżetowa 15/01 traktowana jest jako rezerwa utworzona na poziomie dysponenta części 15 Sądy powszechne (istotą tworzenia rezerw jest fakt, że są one ujmowane przejściowo i rozdysponowywane w trakcie roku, w miarę konkretyzowania się zadań do realizacji). Zauważyć zatem należy, że przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują również możliwość zaplanowania środków na zadania, co do których na etapie planowania nie jest możliwe wskazanie jednostki realizującej poprzez ujęcie tych środków w rezerwach celowych. Obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczają natomiast możliwości tworzenia rezerw na poziomie dysponentów części innych niż wojewodowie.

Stwierdzono ponadto, że konsekwencją przyjętego systemu zakupów w części 15 *Sądy powszechne* było nieujmowanie zaangażowania środków na wydatki. Zaangażowania wynikającego z podpisanej umowy nr 69 z 2019 r. nie ujęto w księgach rachunkowych (ewidencji pozabilansowej) ani Ministerstwa Sprawiedliwości w części 15/01, ani w księgach rachunkowych sądów apelacyjnych (w częściach 15/02-15/12), a w konsekwencji nie wykazano zaangażowania tych środków w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 części 15 *Sądy powszechne* za październik 2019 r. Tym samym sprawozdanie Rb-28 części 15 za październik 2019 r. te zostało sporządzone nierzetelnie i nie przekazywało prawidłowej informacji o przyszłych zobowiązaniach wynikających z już podpisanych umów do sfinansowania w 2019 r.

(akta kontroli str. 3904-4102, 5102-5312, 5712-5746, 5853-5855, 6143-6151, pliki 137, 138)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przyjęty system wydatkowania środków na inwestycje w części 15 *Sądy powszechne*. Zdaniem NIK działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie dokonywania zakupów środków trwałych finansowanych w części 15 były niecelowe i nierzetelne. Rola sądów apelacyjnych w tym systemie sprowadzała się tylko do realizacji płatności i wystawienia dokumentów przekazania składników majątku, których nie otrzymały. Konsekwencją stosowanej praktyki było nieujęcie wartości części składników majątkowych w księgach rachunkowych jednostki, która je faktycznie użytkuje i sprawuje nad nimi kontrolę, ujęcie wartości części składników majątkowych w wysokości innej niż wynikająca z cen zakupu ustalonych w umowie, ujęcie środków trwałych w budowie w księgach rachunkowych jednostek, które nie posiadają takich składników aktywów, wykazanie w sprawozdaniu finansowym dla części 15 jako środków trwałych w budowie składników majątkowych, które zostały wcześniej faktycznie przyjęte do użytkowania. Ponadto sprawozdania budżetowe Rb-28 części 15 przekazywane do Ministra Finansów nie pokazywały skali faktycznego zaangażowania środków, a tym samym nie przedstawiały rzetelnej informacji o przyszłych płatnościach.

Wydatkowanie środków na inwestycje finansowane z części 37 *Sprawiedliwość* NIK ocenia pozytywnie. Ocenę pozytywną uzasadnia fakt, że stwierdzono tylko jeden przypadek dokonania zakupu, który nie był niezbędny dla bieżącej działalności, a pozostałe nieprawidłowości nie miały charakteru zasadniczego.

OBSZAR

3. Zarządzanie majątkiem jednostki

3.1 Majątek pozostający w dyspozycji jednostki

Opis stanu faktycznego

Według danych zwartych w sprawozdaniach finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości, na dzień 1 stycznia 2019 r. Ministerstwo dysponowało środkami trwałymi o wartości bilansowej 178 099,3 tys. zł oraz wartościami niematerialnymi i prawnymi o wartości 14 883,9 tys. zł. W latach 2019 i 2020 wartość bilansowa aktywów trwałych, zarówno rzeczowych jak i niematerialnych, zmniejszała się, co wynikało głównie z umarzania składników aktywów. Wydatki inwestycyjne, które w 2019 r. wyniosły 15 907,5 tys. zł, a w 2020 r. 10 231,4 tys. zł, miały niższą wartość niż naliczane odpisy umorzeniowe w tych latach. W efekcie wartość środków trwałych wykazana w sprawozdaniu finansowym za rok 2020 wyniosła 164 656,5 tys. zł (spadek o 7,5%), a wartości niematerialnych i prawnych 4208,0 tys. zł (spadek o 71,7%).

(akta kontroli str. 4876-4877)

W Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2019 i 2020 nie była prowadzona ewidencja analityczna do konta 080 *Środki trwałe w budowie (inwestycje)*,

pozwalająca ustalić koszty inwestycji na poszczególne rodzaje obiektów środków trwałych wraz z ustaleniem źródeł ich finansowania.

Dyrektor Biura Finansów nie wyjaśnił wprawdzie przyczyn, dla których w poprzednich latach nie prowadzono ewidencji analitycznej do konta 080, jednak ewidencja taka została utworzona w trakcie kontroli.

W latach 2019-2020 nie wystąpiły inwestycje zaniechane ani czasowo wstrzymane, nie zaistniała więc potrzeba tworzenia odpisów aktualizujących wartość środków trwałych w budowie. W ciężar kosztów roku 2019 spisano jednak nakłady inwestycyjne na projekt, którego realizacja została zaniechana w latach wcześniejszych, w wysokości 461,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1433-1434, 4898-4904, 6143-6151, pliki 022, 023)

W latach 2019-2021 (do czerwca) największe wydatki inwestycyjne w Ministerstwie były ponoszone na nabycie środków trwałych z Grupy 4 *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania* (ogółem 31 196,2 tys. zł) przede wszystkim sprzęt informatyczny oraz na wartości niematerialne i prawne (ogółem 16 070,8 tys. zł). Dokonywano także nakładów zwiększających wartość posiadanych budynków (1 960,4 tys. zł) oraz nabyto trzy nowe samochody (536,8 tys. zł)

(akta kontroli str. 4879-4880, 6143-6151, pliki 073, 075-078)

Rozchody środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych dokumentowane były drukami PT w przypadku przekazania środków trwałych oraz LT w przypadku likwidacji.

(akta kontroli str. 4989-5006, 5850-5852, 6143-6151, pliki 145, 146)

Według danych wynikających ze sprawozdań finansowych, na 1 stycznia 2019 r. Ministerstwo posiadało zapasy o wartości 380,1 tys. zł, natomiast 31 grudnia 2020 r. wartość zapasów wynosiła 639,5 tys. zł. Wykazane w sprawozdaniu finansowym zapasy obejmowały wyłącznie artykuły biurowe i gospodarcze oraz łańcuchy sędziowskie i miniatury łańcuchów.

W magazynie przechowywane są łańcuchy sędziowskie i miniatury łańcuchów, które nie wykazywały żadnego rozchodu w latach 2019-2021 (do czerwca). Łączna wartość tych pozycji zapasów wyniosła 68,8 tys. zł. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zapasy łańcuchów powstały w latach ubiegłych, gdy nominacje sędziowskie były wręczane w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz podkreślił, że ponieważ proces wytwarzania i zakupu jest bardzo długi, posiadane zapasy stanowią rezerwę na wypadek zmiany decyzji i powrotu do realizacji dawnego zadania. Łańcuchy wykorzystywane są także na spotkaniach poświęconych edukacji prawnej. Ponadto, z uwagi na parametry objętościowe opakowań, przestrzeń przeznaczona na przechowywanie łańcuchów w magazynie jest mała i nie generuje kosztów. Nie kwestionując faktu, że łańcuchy mogą być w ograniczonej liczbie wykorzystane jako rekwizyty podczas szkoleń.

NIK zwraca uwagę, że są one nieprzydatne w bieżącej działalności MS i ich wartość powinna zostać objęta odpisem aktualizującym.

(akta kontroli str. 4878, 5007-5024, 5091-5101, 5712-5746)

MS posiada również magazyny mebli i sprzętu komputerowego, zarówno nowych jak i czasowo wycofanych z użytkowania, które nie zostały objęte ewidencją magazynową i ich wartość nie była wykazywana w sprawozdaniach finansowych, co szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

W latach 2019-2021 (do czerwca) Ministerstwo nie pozyskiwało środków trwałych w formie leasingu, dzierżawy lub najmu (za wyjątkiem najmu budynków lub powierzchni biurowych i magazynowych).

(akta kontroli str. 5-15)

3.2 Inwentaryzacja

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Sprawiedliwości zasady przeprowadzania inwentaryzacji zostały uregulowane w dwóch aktach prawnych:

1. Zarządzeniu Nr 9/19/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości obowiązującego od dnia 01 stycznia 2019 r. – dalej: polityka rachunkowości,
2. Zarządzeniu Nr 150/10/BA-F Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w Ministerstwie Sprawiedliwości ustalające Instrukcję inwentaryzacji w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowiącą załącznik Nr 1 do zarządzenia – dalej: instrukcja inwentaryzacji.

W polityce rachunkowości uregulowano ogólne zasady przeprowadzania inwentaryzacji, w tym w szczególności określono stosowane metody inwentaryzacyjne oraz podlegające im aktywa i pasywa, częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji oraz termin jej rozpoczęcia – zgodnie z art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości.

W Instrukcji inwentaryzacyjnej określono aktywa i pasywa podlegające inwentaryzacji, rodzaje inwentaryzacji, częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji, metody inwentaryzacji oraz podlegające im aktywa i pasywa, sposób udokumentowania niedoborów i nadwyżek oraz sposób ich rozliczenia.

W instrukcji inwentaryzacyjnej zostały wskazane osoby odpowiedzialne za poszczególne etapy inwentaryzacji oraz określono szczegółowo ich kompetencje i obowiązki.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wewnętrzne regulacje prawne dotyczące przeprowadzania w Ministerstwie Sprawiedliwości inwentaryzacji określają w sposób wyczerpujący procedurę oraz osoby odpowiedzialne za jej przeprowadzenie.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że instrukcja inwentaryzacyjna powinna zostać zaktualizowana z uwagi na zawarte w niej odwołanie do nieobowiązującej polityki rachunkowości oraz wskazanie nieistniejącej w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości komórki organizacyjnej (Biura Administracyjno – Finansowego).

Zgodnie z § 1 ust. 6 pkt 1 i 2 instrukcji inwentaryzacyjnej Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości wydaje zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, w tym inwentaryzacji okresowych oraz zarządzenia w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej i zespołów spisowych.

Inwentaryzacja drogą spisu z natury środków trwałych i pozostałych środków trwałych została przeprowadzona w 2018 r. na podstawie Zarządzenia Nr 10/18/BAF z dnia 19 maja 2018 r. w sprawie inwentaryzacji okresowej oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia. Poprzednia inwentaryzacja obejmująca środki trwałe została przeprowadzona w 2014 r.

W związku z tym, że inwentaryzacja środków trwałych metodą spisu z natury została przeprowadzona w roku nieobjętym kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza jedynie, że została ona przeprowadzona w terminie określonym w przepisach ustawy o rachunkowości (raz w ciągu 4 lat) oraz przepisach wewnętrznych, nie dokonując oceny prawidłowości jej przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 228-412, 2132-2163)

W latach 2019 – 2020 została przeprowadzona inwentaryzacja wartości niematerialnych i prawnych metodą weryfikacji jak również dokonywano weryfikacji sald kont księgi głównej z wartościami wynikającymi z ewidencji środków trwałych. Salda wynikające z kont księgowych były zgodne z wartościami wynikającymi z ewidencji wartości niematerialnych i prawnych oraz środków trwałych.

W latach 2019 – 2020 Dyrektor Generalny nie wydawał zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz nie powoływał komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia, przez co nie wypełnił obowiązku, o którym mowa w § 1 ust. 6 pkt 1 i 2 instrukcji inwentaryzacyjnej., co szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

Badaniu pod kątem prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji poddano pięć wartości niematerialnych i prawnych o łącznej wartości początkowej 30 894,4 tys. zł. W przypadku czterech badanych wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej łącznie 30 703,7 tys. zł stan zaewidencjonowanych składników majątku był zgodny z dokumentami źródłowymi. W przypadku jednej pozycji składnik majątku został nabyty w 2005 roku, a dokumentacja dotycząca jego nabycia została zniszczona zgodnie z ogólnymi zasadami przechowywania dokumentów księgowych. NIK nie kwestionuje braku dokumentacji gdyż zgodnie z art. 74 ustawy o rachunkowości jednostka ma obowiązek przechowywać dokumenty przez okres pięciu lat, obliczany od początku następnego roku obrotowego, którego zbiory dokumentów dotyczą.

Wszystkie pięć składników wartości niematerialnych i prawnych poddanych weryfikacji jest użytkowanych w MS, co stwierdzono dokonując oględzin. W każdym przypadku pracownik MS wykorzystujący dany składnik aktywów prezentował sposób jego działania i wykorzystanie w bieżącej działalności MS.

(akta kontroli str. 1451-1453, 2347-2492, 2536-3039, 2496-2526)

Badaniu poddano łącznie 30 obiektów inwentarzowych środków trwałych objętych spisem z natury w 2018 r. o łącznej wartości początkowej 23 700,6 tys. zł, w tym 20 obiektów z grupy 4 – Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania o łącznej wartości początkowej 23 146,1 tys. zł oraz 10 obiektów z grupy 6 – Urządzenia techniczne o wartości początkowe 554,5 tys. zł. Badane obiekty inwentarzowe zostały ujęte w ewidencji środków trwałych we właściwej grupie środków trwałych. W wyniku przeprowadzonych oględzin wybranych środków trwałych stwierdzono, że wszystkie objęte próbą obiekty są w posiadaniu Ministerstwa Sprawiedliwości.

Jednocześnie stwierdzono, że pięć środków trwałych jest trwale wyłączonych użytkowania. Mimo, że składniki te nie były użytkowane nie dokonano ich formalnej oceny i kwalifikacji do kategorii majątku zbędnego lub zużytego. Niedokonywanie bieżącej oceny przydatności składników majątkowych zostało szczegółowo opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 3).

W jednym przypadku obiekt inwentarzowy utworzono z ośmiu monitorów, na dzień przeprowadzenia oględzin cztery z nich nie były użytkowane, lecz były przeznaczone do dalszego wykorzystania (do wymiany lub w razie czasowych potrzeb).

Do kontroli wybrano dwie pozycje inwentarzowe zawierające w nazwie określenia „modernizacja” lub „rozbudowa”. W wyniku oględzin stwierdzono, że „modernizacja” i „rozbudowa” nie stanowią odrębnych środków trwałych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli badane obiekty inwentarzowe nie powinny stanowić wyodrębnionego środka trwałego. Rozbudowa czy modernizacja istniejących środków trwałych powinna stanowić zwiększenie wartości środka trwałego rozbudowywanego lub modernizowanego.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny poprzedni system do ewidencji środków trwałych nie posiadał fizycznej możliwości zwiększania wartości środka trwałego. Przyjęto, że rozbudowę należy ewidencjonować pod numerem inwentarzowym, łamanym przez kolejne litery alfabetu.

W ocenie NIK przyjęcie uproszczenia polegającego na ujmowaniu, w momencie dokonania ulepszenia, rozbudowy lub modernizacji środków trwałych, odrębnych obiektów inwentarzowych zamiast zwiększenia wartości bilansowej było akceptowalne, gdyż różnice między umorzeniem środków trwałych naliczane od zwiększonej wartości środka trwałego a umorzeniem naliczonym odrębnie od wartości środka trwałego i nowego obiektu inwentarzowego co do zasady nie są istotne, wpłyną jedynie na nieznacznie inne w obu przypadkach rozłożenie kosztów amortyzacji. Zmiana systemu nastąpiła w 2007 roku, zatem większość obiektów inwentarzowych typu „ulepszenie” została już w pełni umorzona i obecnie to rozwiązanie ewidencyjne nie wpływa na prawidłowość prowadzonych ksiąg.

(akta kontroli str. 2120-2123)

W dwóch przypadkach stwierdzono, że w ewidencji jako element składowy środków trwałych – macierzy dyskowych UPS widnieją laptopy i tablety (po jednym do każdej z dwóch macierzy), opisane jako mobilny zestaw urządzeń komputerowych do zarządzania i monitorowania infrastruktury. W toku oględzin stwierdzono, że zarówno laptopy, jak i tablety nie są obecnie wykorzystywane na potrzeby związane z funkcjonowaniem ww. macierzy i są użytkowane jako urządzenia mobilne stanowiące wyposażenie stanowisk pracy niezwiązanych z zarządzaniem i monitorowaniem infrastruktury, w tym macierzy dyskowych. Zdaniem NIK przyczyną braku zmian w ewidencji środków trwałych było nieprzekazywanie informacji o zmianach sposobu użytkowania elementów środków trwałych, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 4)

(akta kontroli str.MP-10)

3.3 Gospodarowanie rzeczowymi składnikami majątku ruchomego jednostki

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Sprawiedliwości przyjęto praktykę, zgodnie z którą w momencie gdy zaprzestawano użytkowania składników majątkowych kierowano je do magazynów, gdzie czekały na ocenę Komisji do oceny przydatności zbędnych lub zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego (dalej: *Komisja*). Komisja miała charakter stały, w razie konieczności Dyrektor Generalny wydawał zarządzenia zmieniające lub uzupełniające skład Komisji.

W 2019 r. Komisja sporządziła siedem protokołów dokumentujących przeprowadzoną ocenę przydatności składników majątkowych, w 2020 r. – 13 protokołów, a w 2021 r. (do czerwca) – 10 protokołów. Na każdym protokole zamieszczona była akceptacja Dyrektora Generalnego lub osób przez niego upoważnionych (Dyrektor DIRS w zakresie sprzętu komputerowego, Dyrektor Biura Administracyjnego w zakresie pozostałych składników majątku).

Źródłem informacji dla Komisji były wnioski naczelnika Wydziału Administracyjnego sporządzane na podstawie oględzin składników lub wynikające z wstępnej oceny zużycia mebli podczas przeprowadzek, wnioski z protokołów z przeprowadzanych okresowych przeglądów stanowisk pracy, wskazanie przez podmiot wnioskujący o przekazanie, wnioski wynikające z bieżących przeglądów wykonywanych przez pracowników (np. stwierdzone zniszczenie składnika zauważone podczas kontroli czystości pomieszczenia).

(akta kontroli str. 5330-5704, 5485-5663, 5712-5746, 6143-6151, plik 149)

Ogłoszenia o posiadaniu zbędnego lub zużytego majątku zamieszczane były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MS, we wszystkich przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa¹² oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa¹³, (dalej odpowiednio jako rozporządzenie z 2017 r., rozporządzenie z 2019 r. lub łącznie jako rozporządzenia) tj. informację o zbędnych lub zużytych składnikach majątkowych, których wartość przekraczała 1200 zł (do 6 kwietnia 2021 r.).

Ministerstwo zamieszczało także informacje o posiadanych zbędnych lub zużytych składnikach majątkowych o wartości niższej niż przewidziana w rozporządzeniach.

Zamieszczone ogłoszenia były kompletne, to znaczy obejmowały wszystkie zbędne lub zużyte składniki majątkowe wymienione w załącznikach do protokołów Komisji.

(akta kontroli str. 5485-5663, 5712-5746, 6143-6151, pliki 102, 104, 145, 146)

W okresie od 23 października 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. wystąpiły dwa przypadki podjęcia decyzji w sprawie zagospodarowania majątku o wartości przekraczającej 200 tys. zł, w obu przypadkach w porozumieniu z Prezesem Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z § 7 ust. 5 rozporządzenia z 2019 r. Prezes Prokuratury Generalnej nie składał zastrzeżeń wobec zamierzonego sposobu zagospodarowania majątku.

(akta kontroli str. 4894-4896, 5672-5678)

W całym okresie objętym kontrolą MS sprzedało składniki majątkowe pięciu pracownikom, w tym trzem w związku z odejściem z pracy (telefon komórkowy, dwa laptopy i tablet) oraz dwóm pracownikom telefony komórkowe uznane za sprzęt zbędny. We wszystkich przypadkach sprzedawany sprzęt był oddany pracownikom do użytku służbowego na okres co najmniej roku. Łączna wartość składników majątkowych sprzedanych jednemu pracownikowi nie przekroczyła wartości określonej w art. 16f ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. 10 tys. zł.

(akta kontroli str. 4983-4988, 5679-5692, 5548-5555, 6143-6151, pliki 145, 146, 149)

Ministerstwo Sprawiedliwości nie dokonywało sprzedaży (poza sprzedażą pracownikom), oddania w najem lub w dzierżawę składników majątkowych.

(akta kontroli str. 5-15, 4894-4897)

Składniki majątkowe o wartości niższej niż 1200 zł (do 6 kwietnia 2021 r.) lub 2000 zł (od 7 kwietnia 2021 r.) były zagospodarowywane w ten sam sposób, co składniki majątkowe o wyższej wartości, to jest nieodpłatnie przekazywane, przekazywane w drodze darowizny lub likwidowane.

(akta kontroli str. 5-15, 5485-5638, 6143-6151, pliki 145, 146)

Kontrolą objęto sześć przypadków zagospodarowania majątku w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. Ministerstwo zawarło cztery umowy darowizny i przekazało nieodpłatnie zbędne środki trwale do dwóch jednostek budżetowych. Wszystkie darowizny i przekazanie składników majątkowych do jednej jednostki nastąpiło z inicjatywy podmiotów przyjmujących – na wniosek tych

¹² Dz. U. poz. 729, Rozporządzenie utraciło moc z dniem 23 października 2019 r.

¹³ Dz. U. poz. 2004, ze zm.

jednostek. W przypadku drugiej jednostki budżetowej przekazanie nastąpiło po wcześniejszym zamieszczeniu ogłoszenia o posiadaniu zbędnego majątku.

W okresie po 23 października 2019 r. nie wystąpiły przypadki przekazania w drodze darowizny składników majątkowych o wartości wyższej niż 24 tys. zł

Wszystkie darowizny nastąpiły na rzecz jednostek wymienionych w §39 ust. 1 rozporządzeń. Ministerstwo zamieściło w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o darowiznach składników majątkowych o wartości wyższej niż 1200 zł.

Przekazania i darowizny dokonane zostały w sposób prawidłowy, zgodnie z wymogami zawartymi w §38-41 rozporządzeń.

(akta kontroli str. 5330-5704, 5712-5746, 6143-6151, plik 146)

W 2019 r. Ministerstwo dokonało likwidacji 328 składników o szacunkowej wartości rynkowej 1,6 tys. zł i cenie zakupu 89,9 tys. zł. W 2020 r. nie dokonywano likwidacji rzeczowych składników majątkowych. W 2021 r. zlikwidowano jeden składnik majątkowy o cenie zakupu 1,2 tys. zł.

Likwidacja została dokonana prawidłowo

(akta kontroli str. 4989-5006, 5607-5608, 6143-6151, pliki 014-021)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niekompletna ewidencja magazynowa

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzono ewidencji magazynowej sprzętu komputerowego (o wartości jednostkowej niższej niż 10 tys. zł), który został zakupiony a nie był wydany do użytkowania ani ewidencji magazynowej nowych mebli, do czasu wydania ich do użytkowania. Tym samym w sprawozdaniach finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości zaniżona została wartość zapasów.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zakup nowych mebli następuje po przeprowadzeniu szczegółowej analizy oraz że asortyment mebli jest dostosowywany do konkretnych pomieszczeń, w których mają być wykorzystywane. Jednocześnie Dyrektor Generalny wskazał, że wymiana mebli na nowe, ze względu na ograniczenia liczby personelu, dokonywana jest stopniowo.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia potwierdzają fakt, że w magazynie przechowywane są nowe meble do czasu ich wydania. Ponieważ meble w magazynie będą przynosić jednostce korzyści ekonomicznych dopiero w momencie rozpoczęcia ich użytkowania, zatem nie jest zasadne ujmowanie ich wartości w kosztach w momencie zakupu, a dopiero w momencie rozpoczęcia ich wykorzystania, a do tego czasu powinny być wykazywane jako składnik aktywów Ministerstwa.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w jego ocenie skład sprzętu komputerowego nie jest magazynem, dlatego przyjęcie sprzętu do składu traktowane jest jako oddanie tego sprzętu do użytkowania DIRS. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, że ze względu na zwiększone ryzyko powstania błędu przy wprowadzaniu do użytkowania pojedynczych laptopów z datą przekazania ich użytkownikowi przy dużej liczbie sprzętu, przyjęto zasadę jednolitej daty dla całej partii.

W ocenie NIK przyjęcie zasady opisanej w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego skutkuje zaniżeniem wartości aktywów w księgach rachunkowych MS i w sprawozdaniach finansowych tej jednostki, gdyż wartość komputerów czekających na wydanie do użytkowania nie powinna obciążać kosztów jednostki w momencie ich zakupu (w przypadku sprzętu o wartości

jednostkowej niższej niż 10 tys. zł), a powinna być ujęta jako składników aktywów – zapasów, do czasu ich wydania do użytkowania.

(akta kontroli str. 5091-5101, 5277-5312, 5747-5759)

2. Brak zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji

W latach 2019 – 2020, Dyrektor Generalny nie wydawał zarządzeń w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz nie powoływał komisji inwentaryzacyjnej do jej przeprowadzenia, pomimo, że był do tego zobowiązany przepisami wewnętrznymi MS określonymi w § 1 ust. 6 pkt 1 i 2 instrukcji inwentaryzacyjnej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Ministra (z upoważnienia Dyrektora Generalnego) Zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji są wydawane w przypadku inwentaryzacji przeprowadzanej drogą spisu z natury. Natomiast inwentaryzację należności i środków pieniężnych Ministerstwa Sprawiedliwości przeprowadza się zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 1464-1465)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli instrukcja inwentaryzacyjna obowiązująca w Ministerstwie Sprawiedliwości zobowiązywała Dyrektora Generalnego do corocznego wydania zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej oraz zespołów spisowych. Instrukcja inwentaryzacyjna nie uzależnia w żaden sposób obowiązku wydania ww. zarządzeń od zakresu inwentaryzacji tj. w zależności, czy inwentaryzacja składników majątkowych odbywa się drogą spisu z natury, potwierdzenia sald czy weryfikacji. Zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację, w związku z czym Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości był corocznie zobowiązany do zarządzenia jej przeprowadzenia oraz powołania komisji inwentaryzacyjnej, zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 6 pkt 1 i 2 instrukcji inwentaryzacyjnej.

W wyniku niewydania zarządzeń w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej oraz przeprowadzenia inwentaryzacji w latach 2019 i 2020, nie zostały sporządzone zbiorcze protokoły z przeprowadzonej inwentaryzacji okresowej, a jedynie protokoły z inwentaryzacji obszarów, których weryfikacja dotyczyła. Sporządzenie protokołu należy do obowiązków przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej, zgodnie z § 1 ust. 8 pkt 13 instrukcji inwentaryzacyjnej. Wobec braku powołania komisji, a tym samym jej przewodniczącego, brak było osoby umocowanej do przygotowania i przedłożenia Dyrektorowi Generalnemu protokołu przeprowadzonej inwentaryzacji. Sposób przeprowadzenia inwentaryzacji oraz udokumentowania, pomimo, że umożliwia stwierdzenie jej dokonania w prawidłowy sposób, był w latach 2019 i 2020 niezgodny z zapisami instrukcji inwentaryzacyjnej.

(akta kontroli str. 1464-1465, 2132-2163)

3. Niedokonywanie bieżącej oceny przydatności składników majątkowych

Ministerstwo nie dokonywało na bieżąco formalnej oceny przydatności składników majątkowych, których użytkowania zaprzestawało, zamiast tego były one przechowywane w magazynie. Generowało to koszty związane z najmem powierzchni magazynowej oraz powodowało, że składniki majątku ruchomego nieprzydatne dla potrzeb MS lecz możliwe do wykorzystania przez inne jednostki nie mogły zostać sprzedane lub przekazane tym jednostkom, a zamiast tego zalegały w magazynie tracąc swoje walory użytkowe. Do dnia przeprowadzenia kontroli nie zostały ocenione przez Komisję składniki

wycofane z użytkowania w 2007 r. (np. składnik o numerze inwentarzowym 4/92/1903), w 2011 r. (np. składnik o numerze inwentarzowym 4/48/1372/CORS), w 2012 r. (np. składnik o numerze 4/51/3009) czy w 2013 r. (składniki o numerach CORS/4/26/1174K, 4/92/1903, 4/63/2189)

Szacunkowy koszt najmu powierzchni przeznaczonej na magazyn starego sprzętu informatycznego wyniósł w okresie od marca 2019 r. do czerwca 2021 r. łącznie 116,2 tys. zł. Umowa najmu powierzchni magazynowej, z której wydzielono magazyn DIRS, została podpisana 12 lutego 2019 r. Cena za najem 1m² powierzchni wynosiła zgodnie z umową 30,75 zł (w tym VAT), do dnia 30 czerwca 2021 r. cena ta nie uległa zmianie. Magazyn DIRS o powierzchni 180m² przeznaczony jest w większej części do przechowywania zużytego sprzętu informatycznego, a w pozostałej części jako archiwum DIRS. Kwotę powyższą oszacowano przy założeniach, że około 75% powierzchni tego magazynu przeznaczone jest do przechowywania niewykorzystywanego sprzętu oraz że użytkowanie rozpoczęło od marca 2019 r., przy czym wartość ta nie obejmuje kosztów zużycia energii elektrycznej.

Dyrektor Generalny wyjaśnił że zaległości w ocenie składników majątkowych powstały głównie przed 2019 r. oraz że w 2020 r. prace nad oceną składników majątkowych zostały wstrzymane na kilka miesięcy, ze względu na pandemię, konieczność utrzymywania dystansu, pracę zdalną i absencje pracowników. Dyrektor Generalny wskazał ponadto, że aktualnie trwają prace rzeczoznawcy-eksperta nad oceną sprzętu zlokalizowanego w składzie sprzętu komputerowego przy ul. Przasnyskiej (głównie sprzęt serwerowy). Po ich zakończeniu zostaną przekazane wnioski do Komisji do oceny przydatności zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego, celem ustalenia sposobu jego zagospodarowania. Następnie ocenie rzeczoznawcy będzie podlegał także sprzęt teleinformatyczny zlokalizowany w pozostałych składach sprzętu należących do Ministerstwa.

Nie kwestionując konieczności zaprzestania prac nad formalną oceną przydatności nieużywanych w bieżącej działalności składników majątkowych w okresie nasilenia pandemii, NIK zwraca uwagę, że przed wybuchem pandemii nie istniały ograniczenia co do bieżącego kwalifikowania składników aktywów jako zbędnych lub zużytych oraz określania sposobu ich zagospodarowania.

(akta kontroli str. 5049-5101, 5712-5746, 6143-6151, pliki 062-065)

4. Brak bieżącego przekazywania informacji o zmianach użytkowania środków trwałych

Nie przekazywano na bieżąco informacji do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji majątku MS informacji o odłączeniu składników majątkowych od środka trwałego. Efektem tego było nieprawidłowe zaewidencjonowanie tabletów i laptopów jako składników środków trwałych o nazwie Macierz Dyskowa, zamiast ujęcia ich jako odrębne środki trwałe.

Dyrektor DIRS wyjaśnił, że przeprowadzone w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych sprawdzenie nie dało rezultatu w postaci udokumentowanej decyzji o zaprzestaniu użytkowania ww. urządzeń, nie wyjaśnił jednak przyczyn, dla których w momencie podjęcia decyzji o zaprzestaniu użytkowania tabletów i laptopów jako urządzeń związanych funkcjonalnie z macierzami UPS nie przekazano informacji o tym fakcie do jednostki organizacyjnej MS odpowiedzialnej za prowadzenie ewidencji majątku trwałego Ministerstwa.

(akta kontroli str. 5705-5711, 2493-2526, 6143-6151, plik 101)

W efekcie nieprawidłowego obiegu informacji o zmianach w sposobie użytkowania składników aktywów w Ministerstwie Sprawiedliwości ewidencja środków trwałych zawierała nieprawidłowe informacje o składnikach aktywów, w tym ich funkcjonalnym powiązaniu. Wprawdzie Biuro Administracyjne posiadało wiedzę o miejscu użytkowania każdego z elementów środka trwałego o nazwie „Macierz dyskowa UPS”, tj. laptopów, tabletów i samej macierzy, jednak nie było w stanie stwierdzić czy fakt, że urządzenia te są użytkowane w różnych lokalizacjach świadczy o ich funkcjonalnym rozłączeniu, czy nie.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zwiększenie liczby składników majątkowych poddanych ocenie Komisji w drugiej połowie 2020 r. i w roku 2021 (do czerwca). NIK pozytywnie ocenia również zamieszczanie ogłoszeń o posiadaniu zbędnego lub zużytego majątku o wartości rynkowej niższej niż wskazana w rozporządzeniu z 2019 r. również przed jego zmianą w dniu 7 kwietnia 2021 r. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że Ministerstwo posiada liczne składniki majątkowe, które nie są wykorzystywane w bieżącej działalności (są przechowywane m.in. w magazynach) i nie zostały poddane ocenie przydatności przez Komisję celem wskazania propozycji sposobu ich zagospodarowania. Generowało to koszty związane z najmem powierzchni magazynowej oraz powodowało, że składniki majątku ruchomego nieprzydatne dla potrzeb MS lecz możliwe do wykorzystania przez inne jednostki nie były sprzedawane lub przekazywane tym jednostkom. Ponadto NIK zwraca uwagę na problemy z funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze komunikacji i obiegu dokumentów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Ujmowanie w planach finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości wyłącznie tych zadań, których realizacja przez Ministerstwo Sprawiedliwości w danym roku budżetowym jest możliwa ze względów organizacyjnych i finansowych i została poprzedzona właściwą analizą i kalkulacją przewidywanych wydatków;
2. Wydatkowanie środków inwestycyjnych z części 15/01 Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości, w tym podjęcie działań w celu umożliwienia ich dokonywania, w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia i otwarcie rachunku bankowego;
3. Prawidłowe dokumentowanie momentu przyjęcia środków trwałych do użytkowania i naliczanie odpisów umorzeniowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości;
4. Ujęcie w ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych Ministerstwa Sprawiedliwości wszystkich środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych użytkowanych w Ministerstwie;
5. Wydawanie zarządzeń w sprawie inwentaryzacji;
6. Bieżące przekazywane do Biura Administracyjnego informacji istotnych dla prawidłowego prowadzenia ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, w tym dotyczących odłączania elementów składowych środków trwałych lub zaprzestania użytkowania wartości niematerialnych i prawnych;

7. Dokonanie przeglądu zaewidencjonowanych środków trwałych pod kątem kryteriów określonych w art. 3 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w szczególności zdatności poszczególnych obiektów inwentarzowych do użytkowania;
8. Bieżące dokonywanie oceny przydatności składników majątkowych przez Komisję celem dalszego zagospodarowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 17 listopada 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

Zmian w wystąpieniu dokonał:

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz