



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB-4100-03-01/2012

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2012 r.

Pan
Jarosław Adam Gowin
Minister Sprawiedliwości

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w okresie od 4 stycznia do 28 marca 2012 r. Ministra Sprawiedliwości w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość oraz wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 37 oraz ocenia pozytywnie gospodarowanie środkami Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, zwanego dalej „Funduszem”.

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS) rzetelnie zaplanowano i zrealizowano dochody budżetowe oraz wykonano plan wydatków budżetowych. Celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami gospodarowano środkami Funduszu oraz zrealizowano budżet w układzie zadaniowym w zakresie podzadania objętego kontrolą. NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną oraz pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonującego w Centrali MS systemu rachunkowości. Z zastrzeżeniami oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły:

- nieuprawnionego skrócenia terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w dwóch przetargach ograniczonych, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (Pzp),
- dokonywania płatności za zakupione towary i usługi ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy,
- ujmowania dowodów w księgach rachunkowych Ministerstwa do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

1. Dochody

Dochody budżetowe części 37, określone w ustawie budżetowej na rok 2011⁵ w kwocie 41 609,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 59 666,0 tys. zł, tj. 143,4% planu. Największy udział w strukturze dochodów miały dochody wykonane przez MS (dysponent III stopnia) w kwocie 41 898,4 tys. zł, która stanowiła 70,2% dochodów w części 37. Dotyczyły one głównie wpływów ze sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego, wydawania informacji z prowadzonych przez Ministerstwo rejestrów oraz z opłat za udział w egzaminach przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości. W ocenie NIK planowanie dochodów budżetowych w części 37 było rzetelne, a większe od planu wykonanie dochodów wynikało z czynników, których nie można było przewidzieć na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

Należności budżetowe w części 37 na koniec 2011 r. wyniosły łącznie 3 578,8 tys. zł, w tym 3 221,0 tys. zł (90,0%) stanowiły zaległości. W porównaniu do roku 2010 należności i zaległości były wyższe odpowiednio o 1 820,9 tys. zł (o 103,6%) i 1 689,2 tys. zł (o 110,3%). Wzrost należności i zaległości został spowodowany przede wszystkim nieuregulowaniem przez podmiot zagraniczny należności na rzecz MS z tytułu zwrotu kosztów postępowania arbitrażowego⁶ w wysokości 1 636,6 tys. zł oraz odsetek w kwocie 6,0 tys. zł. W wyniku badania czynności prowadzonych w ramach windykacji dwóch największych zaległości na łączną kwotę 1 707,0 tys. zł (stanowiącą 93,8% kwoty zaległości podmiotów zobowiązanych na rzecz MS) ustalono, że Ministerstwo podejmowało rzetelne i systematyczne działania mające na celu wyegzekwowanie należności Skarbu Państwa.

2. Wydatki

2.1. Wydatki części 37 budżetu państwa określone w ustawie budżetowej w wysokości 3 870 487,0 tys. zł, zostały zwiększone per saldo do kwoty 3 921 926,4 tys. zł, tj. o 1,3%.

W trakcie roku plan wydatków został zmniejszony na podstawie decyzji Ministra Finansów dotyczącej przeniesienia kwoty 45,2 tys. zł do części 15/00 – Sądy powszechne oraz zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej wysokości 51 484,7 tys. zł.

Minister Sprawiedliwości na podstawie 120 decyzji dokonał zmian planu wydatków w części 37 na łączną kwotę 28 266,0 tys. zł. Zmiany zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 171 oraz art. 194 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (ufp). Ponadto, dwiema decyzjami z grudnia 2011 r., ze względu na nadmiar środków, dokonał blokady wydatków przeznaczonych na składki na ubezpieczenia zdrowotne wychowanków zakładów poprawczych oraz na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń osób zatrudnionych w MS w łącznej kwocie 1 713,2 tys. zł.

Wydatki MS na 2011 r., określone pierwotnie w kwocie 172 366,0 tys. zł, w wyniku zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego zostały per saldo zmniejszone do kwoty 170 226,2 tys. zł (tj. o 1,2%). W 2011 r. plan wydatków Ministerstwa został zmieniony na podstawie 30 decyzji Dyrektora Generalnego MS oraz osób go zastępujących na łączną kwotę 16 256,9 tys. zł. Ustalono, że wszystkie ww. zmiany były zgodne z zakresem upoważnienia wydanego przez dysponenta części 37.

W wyniku badania ostatnich dziesięciu zmian dokonanych w planie finansowym części 37 oraz w planie finansowym wydatków MS w miesiącu grudniu 2011 r. nie stwierdzono zmian niecelowych. Wszystkie zmiany dokonane w planie wydatków, w listopadzie 2011 r., zostały niezwłocznie oraz we właściwych kwotach zaewidencjonowane w systemie Trezor.

2.2. Zasilanie rachunku bankowego dysponenta części w 2011 r. odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do Ministra Finansów. Rachunek dysponenta części w 2011 r. został zasilony kwotą 3 918 621,2 tys. zł, która została przekazana dysponentom podległym. Stwierdzono, że we wszystkich miesiącach 2011 r. zgłaszane do Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki budżetowe były sporządzane na podstawie zapotrzebowań dysponentów podległych i były zgodne z harmonogramem realizacji wydatków (po zmianach). Dysponent części dokonywał analizy wykorzystania środków przez jednostki podległe i w przypadku stwierdzenia wysokich stanów na rachunkach bankowych podejmował działania mające na celu skorygowanie harmonogramu zasileń. Pozostające po zakończeniu roku środki budżetu państwa w wysokości 0,8 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z zachowaniem

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

⁶ Prowadzonego przez Międzynarodowy Trybunał Arbitrażowy przy Międzynarodowej Izbie Handlowej w Paryżu.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

terminu określonego w § 16 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

Zasilenie rachunku bankowego Ministerstwa w 2011 r. wyniosło 167 796,6 tys. zł i odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do dysponenta części, sporządzanymi na podstawie informacji przekazywanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa. W przypadku trzech miesięcy 2011 r. (styczeń, luty i kwiecień) ustalono, że zapotrzebowania na zasilenia w środki budżetowe zgłaszane przez MS przewyższały faktyczne potrzeby (wydatkowano odpowiednio 87,0%, 63,2% i 86,3% otrzymanego zasilenia), co było spowodowane m.in. przesunięciem terminów realizacji zadań przez komórki merytoryczne Ministerstwa i przekazywaniem przez nie dokumentów księgowych do Biura Administracyjno-Finansowego (BAF) w terminie nie pozwalającym na dokonanie płatności w danym miesiącu. W pozostałych miesiącach 2011 r. nie stwierdzono przypadków zapotrzebowania przez MS środków w wysokości przewyższającej faktyczne potrzeby, a dokonywane przez Ministerstwo zwroty na centralny rachunek bieżący budżetu państwa⁹ wynikały w większości przypadków z okoliczności niezależnych od Ministerstwa. Ustalono, że BAF, realizujące zadania dysponenta III stopnia – MS, podejmowało w trakcie 2011 r. działania monitorujące w celu zapewnienia rzetelnego planowania przez Biura i Departamenty Ministerstwa zasileń w środki budżetowe.

W okresie do dnia 15 stycznia 2012 r. nie wystąpiły operacje gospodarcze skutkujące koniecznością dokonania przez MS zwrotu niewykorzystanych środków 2011 r.

2.3. Wydatki budżetu państwa w części 37 wyniosły 3 918 620,4 tys. zł (w tym wydatki MS - 167 796,6 tys. zł), co stanowiło 99,9% (w MS - 98,6%) planu po zmianach. Poniesiono je głównie na: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (1 750 481,5 tys. zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych, m.in. z tytułu emerytur i rent funkcjonariuszy Służby Więziennej (1 179 617,1 tys. zł), zakup materiałów i usług (589 922,7 tys. zł).

2.4. Przeniesione z rezerw celowych środki wykorzystano w kwocie 51 267,3 tys. zł, tj. 99,6% otrzymanych środków (51 484,7 tys. zł). Wydatkowano je w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzjach Ministra Finansów, głównie na sfinansowanie: uzupełnienia niedoboru środków na wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych dla byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej (17 250,0 tys. zł), zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu funkcjonowania jednostek więziennictwa (11 393,0 tys. zł), zadań realizowanych w 2010 r. z rachunku dochodów własnych oraz przez gospodarstwo pomocnicze (6 992,8 tys. zł), podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w placówkach resortu sprawiedliwości (6 857,0 tys. zł).

Objęte szczegółowym badaniem środki z trzech rezerw celowych w łącznej kwocie 4 033,8 tys. zł, stanowiącej 86,5% wydatków MS ze środków rezerw celowych, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

2.5. Na koniec 2011 r. w części 37 wystąpiły zobowiązania niewymagalne (bez zobowiązań więziennictwa) w kwocie 72 722,0 tys. zł, głównie z tytułu świadczeń społecznych (15 352,4 tys. zł) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (18 043,0 tys. zł). W MS zobowiązania ogółem wyniosły 43 553,2 tys. zł i dotyczyły głównie płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem Ministerstwa takich jak np. zakupy inwestycyjne (12 200,0 tys. zł) i zakup usług (15 935,6 tys. zł) w ramach budowy Systemu Dozoru Elektronicznego, składka do Międzynarodowego Trybunału Karnego (6 038,6 tys. zł) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (4 479,4 tys. zł).

2.6. Przeciętne zatrudnienie w części 37 w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 32 700 osób¹⁰ i było niższe od planowanego po zmianach o 331 osób, tj. o 1,0%. W odniesieniu do 2010 r. (32 676 osób) było ono wyższe o 24 osoby, tj. o 0,1%. Przeciętne zatrudnienie w MS wyniosło 794 osoby i było niższe od planowanego o 102 osoby, tj. o 11,4%, natomiast w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2010 r. było niższe o jedną osobę. Niższa realizacja planu zatrudnienia wynikała m.in. z działań mających na celu zmniejszenie stanu zatrudnienia w MS. NIK zwraca uwagę, iż w 2011 r., podobnie jak w roku 2010, w MS nie został zrealizowany plan zatrudnienia w grupie *żołnierze i funkcjonariusze*. Przeciętne zatrudnienie w ww. grupie w 2011 r. i w 2010 r. wyniosło odpowiednio trzy i pięć osób wobec planu wynoszącego 12 osób. Niewykonanie planu zatrudnienia skutkowało koniecznością dokonania w dniu 27 grudnia 2011 r. blokady środków budżetowych na kwotę 349,0 tys. zł. Pomimo powtarzającego się niewykorzystania etatów przypisanych dla żołnierzy i funkcjonariuszy,

⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁹ Zwroty powyżej kwoty 5,0 tys. zł były dokonywane za pośrednictwem rachunku dysponenta części, na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

¹⁰ Przedstawiona analiza nie dotyczy rozdziału 75514 (tj. Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury posiadającej osobowość prawną) oraz statusu zatrudnienia *osadzeni* w rozdziale 75512, który nie jest wykazywany w sprawozdaniu Rb-70.

nie zostały podjęte działania w celu dostosowania planu zatrudnienia w ww. grupie do faktycznych potrzeb MS. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że etaty żołnierzy w Ministerstwie były przypisane do Departamentu Sądów Wojskowych, który został rozwiązany z dniem 1 marca 2012 r., w związku z czym możliwa będzie ich likwidacja w trakcie prac nad projektem budżetu na 2013 r.

Wydatki na wynagrodzenia¹¹ (bez pochodnych) w części 37 wyniosły 1 615 362,5 tys. zł (99,9% planu po zmianach). W 2011 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w części 37 wyniosło 4 117 zł i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 15 zł, tj. o 0,4%. W Ministerstwie wyniosło 5 694 zł i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 53 zł, tj. o 0,9%. Pięciu osobom zajmującym w MS kierownicze stanowiska państwowe (R), wypłacono wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego takim osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2011 r. przepisach¹².

2.7. Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 37 (bez wydatków więziennictwa), zrealizowano w 2011 r. w kwocie 355 555,3 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, zakup materiałów, wyposażenia i energii oraz zakup usług. W MS wydatki bieżące wyniosły 134 799,9 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach.

Wydatki majątkowe w części 37 (bez wydatków majątkowych więziennictwa) zrealizowano w kwocie 31 964,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na zakupy inwestycyjne (23 224,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach) dotyczące w szczególności sprzętu informatycznego i urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia. Na realizację czterech zadań inwestycyjnych dotyczących rozbudowy i modernizacji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich wydawkowano 8 739,9 tys. zł (100,0% planu po zmianach). W MS wydatki na zakupy inwestycyjne wyniosły 20 154,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich w części 37 – zrealizowano w kwocie 11 534,6 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych przez MS wyniosły 7 759,0 tys. zł (97,8% planu po zmianach).

Szczegółową kontrolą objęto wydatki Ministerstwa na łączną kwotę 47 592,5 tys. zł¹³, tj. 28,4% wydatków poniesionych przez MS oraz 1,2% ogółu wydatków budżetu państwa poniesionych w części 37. Zrealizowano je zgodnie z planem finansowym na cele służące realizacji zadań tej jednostki. Odbiór prac dokonywany był w formie przewidzianej umową oraz potwierdzony przez upoważnione osoby. Nie stwierdzono przypadków dokonywania zakupów bez akceptacji głównego księgowego.

Stwierdzono jednakże, iż spośród badanych 123 dokumentów księgowych, 24 (19,5%) płatności na kwotę 8 340,8 tys. zł zostało dokonanych od 11 do 44 dni (średnio 25,9 dnia) przed obligatoryjnym terminem zapłaty. Odnosnie 13 z ww. dowodów Dyrektor BAF wyjaśnił, że przyczyną wcześniejszej płatności była obowiązująca procedura uruchamiania finansowania przedsięwzięć ze środków rezerw celowych¹⁴. Zdaniem NIK, racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania były regulowane bez nieuzasadnionego wyprzedzenia. Jednostki budżetowe powinny zatem dokonywać wydatków z możliwie najmniejszym wyprzedzeniem w stosunku do obligatoryjnych terminów płatności.

2.8. Kontrola ośmiu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (o wartości 72 942,6 tys. zł), na realizację których w 2011 r. wydawkowano 30 993,6 tys. zł wykazała, że poza dwoma, zostały one udzielone zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W przypadku dwóch zamówień, udzielonych w trybie przetargu ograniczonego zamawiający nierzetelnie zaplanował ich realizację, co skutkowało niezgodnym z art. 49 ust. 3 Pzp skróceniem terminów na składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargach.

– w postępowaniu na *Rozbudowę zasobów mocy obliczeniowej i pamięci masowej Podstawowego i Zapasowego Ośrodka Przetwarzania Danych Ministerstwa Sprawiedliwości na potrzeby systemów cyfrowej rejestracji przebiegu rozpraw sądowych* (o wartość 2 192,0 tys. zł), termin na złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu skrócono o dziesięć dni. Skrócenie terminu zamawiający uzasadnił koniecznością

¹¹ Według sporządzonego za IV kwartał sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu.

¹² Art. 3 ust. 2f ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.) oraz art. 29i ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.) – w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.

¹³ Z tego: wydatki bieżące – 26 620,4 tys. zł i wydatki majątkowe – 20 972,1 tys. zł.

¹⁴ Zgodnie z którą, wnioskowanie o środki z rezerwy celowej na projekty UE jest możliwe po wykorzystaniu środków w ramach części budżetowej zaplanowanych łącznie na wszystkie programy w wysokości nie mniejszej niż 70%.

zapewnienia technicznej możliwości realizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania cywilnego¹⁵. Wyniki kontroli wykazały natomiast, że Ministerstwo dysponowało wystarczającym okresem czasu na przeprowadzenie przetargu z zachowaniem podstawowych terminów określonych w art. 49 ust. 2 Pzp, ponieważ ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane dopiero ponad cztery miesiące po dacie ogłoszenia ustawy zmieniającej kodeks postępowania cywilnego. Ponadto wejście w życie ww. ustawy nie pociągało za sobą bezwzględnie obowiązku rejestracji przebiegu posiedzenia, a rozporządzenie wykonawcze wskazujące m.in. rodzaje urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania dźwięku albo obrazu lub dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego oraz sposób sporządzania tych zapisów, zostało przyjęte w dniu 10 sierpnia 2011 r.¹⁶, tj. po upływie czterech miesięcy po podpisaniu przez MS umowy z wykonawcą. W 2011 r. na realizację przedmiotu tego zamówienia wydatkowano 2 072,5 tys. zł.

- w postępowaniu wszczętym w dniu 1 września 2011 r., dotyczącym *Udzielenia licencji na korzystanie z oprogramowania SAP, objęcie serwisem dla dotychczas posiadanego oraz nowego oprogramowania SAP oraz zakup usług szkoleniowych i wsparcia eksperckiego dla narzędzi analitycznych SAP BusinessObjects BI* (o wartości 36 950,0 tys. zł), termin na złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu skrócono o 11 dni. Skrócenie terminu zamawiający uzasadnił koniecznością nowego zakupu licencji niezbędnych do realizacji podpisanej w dniu 1 sierpnia 2011 r. umowy na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i systemu zarządzania kadrami w sądach powszechnych i MS. Z ustaleń NIK wynika jednak, iż MS już na etapie przeprowadzania postępowania konkursowego w celu wyłonienia wykonawcy wdrożenia przedmiotowego systemu (maj - grudzień 2010 r.) i późniejszych negocjacji (marzec - sierpień 2011 r.) posiadało wiedzę o konieczności zapewnienia odpowiedniej ilości uprawnień licencyjnych oraz opieki serwisowej SAP. Ponadto wniosek o wszczęcie postępowania o zakup licencji i usług serwisowych został skierowany przez komórkę merytoryczną odpowiedzialną za jego przygotowanie do Dyrektora Generalnego MS dopiero 18 dni po zawarciu umowy dotyczącej budowy systemu informatycznego. Zdaniem NIK zastosowanie przyspieszonego trybu postępowania stanowiło konsekwencję nierzetelnego planowania poszczególnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w ramach realizowanego zadania. W 2011 r. na realizację przedmiotu tego zamówienia wydatkowano 10 500,0 tys. zł (z tego 8 925,0 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 1 575,0 tys. zł współfinansowania krajowego).

Zamawiający, w przypadku obu ww. zamówień, przyspieszając procedurę i skracając terminy składania wniosków mógł utrudnić niektórym wykonawcom udział w tych postępowaniach, co mogło mieć wpływ na zachowanie zasady uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 7 ust. 1 Pzp, a w konsekwencji na wybór oferty.

Umowy z ww. wykonawcami podpisali: Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych MS – Pan Jarosław Paszke (umowa na udzielenie licencji oraz serwis oprogramowania SAP) oraz Zastępca Dyrektora ww. Departamentu Pani Hanna Staniszevska (umowa na rozbudowę zasobów mocy obliczeniowej i pamięci masowej).

3. Opłaty abonamentowe

W 2011 r. w MS prawidłowo wywiązano się z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹⁷. Wniesiono opłatę, w kwocie 26,8 tys. zł, za wszystkie użytkowane odbiorniki radiowe i telewizyjne, w wysokości zgodnej z przepisami rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.¹⁸.

4. Umowy cywilnoprawne

W wyniku badania próby 35 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Ministerstwa, na łączną kwotę 76 905,76 zł, stanowiącą 25,0% kwoty wypłaconej na podstawie wszystkich umów tego rodzaju zawartych w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. ustalono, że wszystkie umowy zostały podpisane po wyrażeniu pisemnej zgody przez Dyrektora Generalnego MS. W związku z powyższym należy stwierdzić, że sformułowany w tym zakresie, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r., wniosek pokontrolny został zrealizowany.

¹⁵ Dz. U. Nr 108, poz. 684.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 sierpnia 2011 r. w sprawie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzenia jawnego (Dz. U. Nr 175, poz. 1046).

¹⁷ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 558 (obowiązujące do 31 grudnia 2011 r.).

5. Pogotowie kasowe

Stosownie do postanowień § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w MS określono wysokość zapasu gotówki w kasie, w kwocie 20,0 tys. zł, wynikającej z faktycznych potrzeb jednostki. Ustalono, że stan środków w kasie we wszystkich miesiącach 2011 r. nie przekraczał ustalonego limitu, a nadwyżka gotówki była niezwłocznie odprowadzana na rachunek bankowy.

6. Rachunki pomocnicze

W okresie objętym kontrolą MS (dysponent III stopnia) posiadało cztery rachunki pomocnicze do obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych. Analiza wszystkich wyciągów bankowych roku 2011 dotyczących ww. rachunków bankowych wykazała, że przepływy środków na tych rachunkach odpowiadały celom, dla których zostały one utworzone.

7. Wydatki z budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na 2011 r. w budżecie środków europejskich dla części 37 zaplanowano kwotę 53 310,0 tys. zł na finansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). W trakcie roku, w wyniku dokonanych zmian, planowane wydatki zwiększono środkami z rezerw celowych o kwotę 10 359,2 tys. zł i zmniejszono o kwotę 256,3 tys. zł w wyniku przeniesienia do części 15/00 - Sądy powszechne, co spowodowało ich zwiększenie per saldo o 10 102,9 tys. zł, do kwoty 63 412,9 tys. zł. Przeniesione z rezerw celowych środki wykorzystano w 100%. Szczegółowe badanie przeniesionej z rezerwy celowej kwoty 8 925,0 tys. zł wykazało, że wykorzystano ją zgodnie z przeznaczeniem. Dysponent części 37 dokonał w 2011 r. 35 zmian w planie finansowym wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 14 964,4 tys. zł. Zmiany zostały dokonane zgodnie z postanowieniami art. 171 oraz art. 194 ust. 4 ufp.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zrealizowano w łącznej kwocie 60 536,0 tys. zł, tj. 95,5% planu po zmianach, w tym wydatki MS wyniosły 43 419,4 tys. zł, co stanowiło 94,1% planu po zmianach (46 155,7 tys. zł). Niepełne wykonanie planu wydatków części 37 zostało spowodowane przede wszystkim: niewykorzystaniem przez Ministerstwo 24 etatów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, przekazaniem przez komórki merytoryczne dokumentacji księgowej dotyczącej realizowanych projektów po upływie ostatniego terminu na złożenie zlecenia płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w grudniu 2011 r. oraz bieżącymi zmianami w realizacji projektów. W 2011 r. wskaźnik wykorzystania kwoty, o którą per saldo został zwiększony budżet środków europejskich wyniósł 71,5%¹⁹, co oznaczało jego poprawę o 45,2% w stosunku do roku 2010 r. (26,3%). Świadczy to o zwiększeniu nadzoru nad realizacją wydatków budżetu środków europejskich, o co NIK wniosowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r.

Szczegółowym badaniem w MS objęto kwalifikowalność wydatków poniesionych na realizację trzech projektów współfinansowanych ze środków UE, w łącznej kwocie 19 723,9 tys. zł, z tego: 16 818,9 tys. zł z budżetu środków europejskich (38,7%) oraz 2 905,0 tys. zł ze współfinansowania krajowego (37,4%). Wydatki poniesione w ramach dwóch projektów PO IG²⁰ zrealizowano zgodnie z zasadami kwalifikowalności określonymi dla tego Programu, do przestrzegania których zobowiązywały postanowienia umów o dofinansowanie tych projektów. Zastrzeżenia NIK dotyczą wydatków w kwocie 10 500,0 tys. zł (spośród zbadanej kwoty 15 885,5 tys. zł) w ramach projektu PO KL²¹ na zakup licencji i serwisu oprogramowania SAP oraz zakup usług szkoleniowych i wsparcia eksperckiego, które zostały poniesione na podstawie umowy zawartej w wyniku

¹⁹ W 2011 r. zwiększenie budżetu środków europejskich per saldo wyniosło 10 102,9 tys. zł, a niewykonane wydatki w porównaniu do planu po zmianach wyniosły 2 877,0 tys. zł, co oznacza wykorzystanie zwiększenia budżetu (per saldo) w wysokości 7 225,9 tys. zł, tj. w 71,5%.

²⁰ Projekty pn. *Informatyzacja wydziałów ksiąg wieczystych Oś priorytetowa 7-Społeczeństwo informacyjne – Budowa elektronicznej administracji PO IG* (umowa o dofinansowanie: POIG.07.01.00-00-005/08-00 z 6 sierpnia 2009 r., zmieniona aneksami z 17 grudnia 2010 r. i 28 lipca 2011 r.) i *Budowa systemu usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych, poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego Oś priorytetowa 7-Społeczeństwo informacyjne – Budowa elektronicznej administracji PO IG* (umowa o dofinansowanie: POIG.07.01.00-00-009/09-04 z 30 grudnia 2010 r.) na łączną kwotę zbadanych faktur 3 838,4 tys. zł.

²¹ Pn. *Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości, Priorytet Dobre rządzenie PO KL* (umowa o dofinansowanie: POKL.05.03.00-00-005/08 z 2 lipca 2009 r., zmieniona aneksem z 31 marca 2010 r.). Zadanie 1: *Opracowanie jednolitych zasad rachunkowości dla sądów, wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i systemu zarządzania kadrami w sądach.*

nieprawidłowo udzielonego zamówienia - co przedstawiono w pkt 2.8. niniejszego wystąpienia. Tym samym nie spełniały one warunku zgodności z przepisami ustawy Pzp, określonego w rozdziale 3, podrozdziale 1, pkt 1) lit. k) Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki²², do przestrzegania których zobowiązywały postanowienia § 3 ust. 2 umowy o dofinansowanie projektu. W związku z powyższym ww. wydatki mogą zostać uznane za niekwalifikowalne. Wszystkie zbadane wydatki zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych. Zlecenia płatności przekazywano w terminach określonych w harmonogramie wydatków umożliwiającym terminowe regulowanie płatności z budżetu środków europejskich.

8. Poprawność formalna dowodów i wiarygodność ksiąg rachunkowych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych MS w zakresie sprawozdawczości rocznej. Ocena ta wynika z bezpośredniego badania, przeprowadzonego na podstawie próby 189 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 71 886,6 tys. zł (z tego 83 dobranych metodą statystyczną MUS na kwotę 40 940,9 tys. zł i 106 dobranych w sposób celowy na kwotę 30 945,7 tys. zł). Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urządzeniach księgowych wykazało, iż zostały one ujęte we właściwej wartości, na odpowiednich kontach syntetycznych oraz zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową. Stwierdzono jednakże, iż 13 dowodów na kwotę 4 764,2 tys. zł, zostało ujętych w miesiącu innym, niż wskazywała na to rzeczywista data operacji, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Skutkowało to niewykazaniem zobowiązań wynikających z tych dokumentów we właściwych okresach sprawozdawczych. Powodem tego było przekazywanie dokumentów przez komórki merytoryczne do BAF w terminie uniemożliwiającym prawidłowe ich ujęcie w księgach rachunkowych oraz przyjęcie w obowiązującej w MS polityce rachunkowości²³ zasady ujmowania w księgach rachunkowych danego miesiąca zdarzeń gospodarczych, na podstawie dowodów, które wpłynęły do BAF nie później niż do ostatniego dnia roboczego miesiąca, którego one dotyczą (zgodnie z tą zasadą dokumenty z datą wpływu kolejnego miesiąca, kwalifikowane były do następnego okresu sprawozdawczego). Miało to wyłącznie wpływ na sprawozdawczość bieżącą, w związku z czym, NIK z zastrzeżeniami ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych w tym zakresie.

9. Sprawozdawczość budżetowa

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną MS. Jednostkowe sprawozdania budżetowe za 2011 r.²⁴: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28UE, Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiały prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wydatków wykonanych w 2011 r., a także stan należności i zobowiązań na koniec roku. Łączne roczne sprawozdania budżetowe oraz zbiorcze sprawozdania za IV kwartał 2011 r. zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów środków budżetowych²⁵. Przekazano je do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego w obowiązujących terminach²⁶.

10. Wykonanie planu finansowego Funduszu

W 2011 r. przychody Funduszu wyniosły 16 427,0 tys. zł, co stanowiło 68,4% planu w wysokości 24 000,0 tys. zł. Ich głównym źródłem były potrącenia wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych (16 309,0 tys. zł).

²² Wersja Nr MRR/KL/1(6)/11/10 z dnia 22 listopada 2010 r.

²³ Ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, stanowiące załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 79 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości (dział „A” V pkt 1 ppkt 2)

²⁴ Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

²⁵ Prawidłowość opracowania łącznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27 i Rb-28 w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu -Trezor została sprawdzona przez NIK w ramach kontroli cz. 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w Ministerstwie Finansów. Prawidłowość przeniesienia danych ze sprawozdań jednostkowych do rocznych sprawozdań łącznych Rb 28 Programy, Rb-28 UE oraz kwartalnych Rb-N sprawdzono na podstawie wybranych sprawozdań jednostkowych dysponentów podległych.

²⁶ Określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

Wydatki Funduszu w 2011 r., zaplanowane w kwocie 24 001,0 tys. zł, na skutek spadku zatrudnienia skazanych oraz zmniejszenia odpisów za ich pracę, zrealizowano w wysokości 19 035,0 tys. zł (79,3%). Środki finansowe zostały wydatkowane legalnie, na cele określone w art. 43 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²⁷ oraz § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej²⁸, tj. na udzielenie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom, a także osobom pokrzywdzonym przestępstwem i członkom ich rodzin.

Szczegółowa analiza 11 spośród 38 spraw związanych z udzieleniem w 2011 r. organizacjom spoza sektora finansów publicznych dotacji ze środków Funduszu na kwotę 862,0 tys. zł (34,6% wszystkich dotacji w kwocie 2 486,0 tys. zł) wykazała, że dotacje przekazano na podstawie umów, spełniających wymagania zawarte w art. 151 ust. 2 pkt 1-6 ufp. Dziesięć z 11 dotacji wykorzystano na cele określone, w umowie o ich przyznaniu i rozliczono terminowo. W przypadku jednej dotacji, wydatkowanej w części (tj. w kwocie 41,2 tys. zł) niezgodnie z przeznaczeniem, dysponent Funduszu podjął stosowne działania wynikające z postanowień art. 169 ust. 6 w zw. z art. 67 ufp. W dniu 15 marca 2012 r. powiadomiono dotacjobiorcę o wszczęciu postępowania administracyjnego, w celu wyegzekwowania zwrotu dotacji wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowej.

Analiza 100% populacji dowodów księgowych²⁹ dała podstawę do pozytywnej oceny skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, a także poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania roczne Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu za 2011 r. oraz kwartalne sprawozdania Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji bankowych za IV kwartał 2011 r. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo, na podstawie zapisów ksiąg rachunkowych MS oraz danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych, przedłożonych przez sądy apelacyjne i Centralny Zarząd Służby Więziennej.

W 2011 r. ze środków Funduszu realizowano jedno podzadanie - *Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, pokrzywdzonym przestępstwem i rodzinom tych osób*. Mimo iż na ten cel wydatkowano 19 035,0 tys. zł, tj. 79,3% zaplanowanej kwoty (24 001,0 tys. zł) to wsparcie w ramach Funduszu otrzymało 38 829 uprawnionych osób, o 11 829 osób więcej niż przewidywał ustalony miernik – 27 000 osób.

11. Nadzór nad realizacją budżetu

Dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 37 stosownie do przepisów art. 175 ufp, m.in. dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części. Zrealizowano kontrole w trzech zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w Biurze Informacyjnym Krajowego Rejestru Karnego w MS, w Instytucie Ekspertyz Sądowych w Krakowie, w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie oraz w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Przeprowadzono także wizytacje trzech realizowanych inwestycji. Nie zapewniło to jednak uniknięcia wskazanych powyżej nieprawidłowości dotyczących w szczególności nieuprawnionego skrócenia terminów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych oraz ujmowania dowodów w księgach rachunkowych Ministerstwa do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

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

1. Zapewnienie rzetelnego planowania i przygotowywania poszczególnych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych w celu zapewnienia ujmowania dowodów w księgach rachunkowych jednostki do właściwych okresów sprawozdawczych.
3. Wyeliminowanie przypadków dokonywania płatności za zakupione towary i usługi ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z faktury lub umowy.

²⁷ Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 69, poz. 618 – rozporządzenie uchylone z dniem 1 lipca 2011 r.

²⁹ Tj. 16 przelewów obejmujących redystrybucję środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej i sądów apelacyjnych oraz 56 umów o udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

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

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

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

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes. The signature is positioned in the lower right quadrant of the page.

