



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAREK OPIOŁA

KPB.410.001.02.2020

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

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](mailto:NIK@NIK.gov.pl)

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

# I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości – powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli <sup>1</sup>
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/94/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r.</li><li>2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/95/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r.</li><li>3. Daniel Michalecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/96/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r.</li></ol>

(akta kontroli: Tom I str. 1-6)

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 37 – Sprawiedliwość oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2019 oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;
- funkcjonowanie wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, w tym prowadzenie działań nadzorczych w zakresie realizacji budżetu nad jednostkami podległymi w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ufp);
- realizacja planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, w tym planowanie i realizacja przychodów Funduszu, planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji oraz gospodarowanie wolnymi środkami;
- wykonanie uwag i wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm..

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta III stopnia działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza stosowanych przez dysponentów procedur kontroli zarządczej;
- analiza stanu zobowiązań;
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad;
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola wykorzystania środków przez dysponenta III stopnia, otrzymanych z rezerw budżetowych;
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- badanie udzielonych zamówień publicznych i wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym i planie działalności Ministra Sprawiedliwości;
- analiza planowania środków, w tym wydatków majątkowych;
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 37 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia;
- kontrola przyznawania świadczeń na rzecz osób fizycznych;
- analiza i weryfikacja danych w prowadzonych przez Ministerstwo rejestrach;
- analiza wykorzystania dotacji podmiotowej i celowej oraz subwencji, przekazanych jednostkom organizacyjnym utworzonym przez Ministra Sprawiedliwości;
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji z budżetu środków europejskich.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w zakresie więziennictwa zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

### **III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

Ocena wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 37 oraz wykonania planu finansowego funduszu celowego w 2019 r. przedstawiona w niniejszym wystąpieniu została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Zrealizowane dochody MS wyniosły w 2019 r. 71 151,9 tys. zł, tj. 111,8% kwoty planowanej i były wyższe o 1 983,7 tys. zł, tj. o 2,9% od dochodów uzyskanych w 2018 r. Jednakże, podobnie jak w latach ubiegłych brak było w Ministerstwie Sprawiedliwości dostatecznej skuteczności działań windykacyjnych w zakresie dochodzenia należności budżetowych, a podjęte w tym obszarze działania organizacyjne okazały się niewystarczające, co doprowadziło do dalszego wzrostu poziomu zaległości.

Przeprowadzone badanie wydatków w wysokości 53 838,9 tys. zł, (tj. 23,9%

---

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

wydatków dysponenta III stopnia) wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz w przepisach wykonawczych. W przeanalizowanej próbie wydatków, w łącznej kwocie 39 173,1 tys. zł, pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, zastrzeżenia NIK dotyczyły jednego zamówienia, dla którego zastosowano „uproszczoną procedurę”, tj. art. 138o ust. 2-4 ustawy Prawo zamówień publicznych i ustalono niespełna dwa dni robocze na przygotowanie oferty przez Wykonawcę.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 37 oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Sprawiedliwości. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie w 2019 r. planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości jako zgodne z przepisami prawa<sup>4</sup>. Mimo działań podjętych przez Dysponenta Funduszu w 2019 r. występowały opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji. Stwierdzony został także wysoki odsetek środków przyznanych jednostkom sektora finansów publicznych w uznaniowym trybie powierzania zadań, tj. poza programami oraz naborem wniosków. Nie nastąpiła także poprawa ściągłości należności Funduszu.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### 1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2019 dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 63 625,0 tys. zł. **Zrealizowane dochody wyniosły w 2019 r. 71 151,9 tys. zł**, tj. 111,8% kwoty planowanej i były wyższe o 1 983,7 tys. zł, tj. o 2,9% od dochodów uzyskanych w 2018 r.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z usług m.in. z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej, Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego (40 666,8 tys. zł, tj. 57,2% dochodów ogółem) oraz wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (16 334,6 tys. zł, tj. 23,0% dochodów ogółem). Pozostałe dochody uzyskano m.in. z wpływów z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (5 201,6 tys. zł, 7,3% dochodów ogółem), z najmu i dzierżawy składników majątkowych (2 996,1 tys. zł, tj. 4,2% dochodów ogółem), a także z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (2 672,1 tys. zł, tj. 3,8% dochodów ogółem).

Największy udział w dochodach w części 37 miały dochody zrealizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości w wysokości 56 600,8 tys. zł. Dochody MS były niższe w stosunku do 2018 r. o 385,6 tys. zł oraz o 1 845,2 tys. zł w stosunku do planu. Powyższe było wynikiem przeszacowania zakładanych wpływów z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń,

<sup>4</sup> W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., badanie Funduszu Sprawiedliwości zostało przeprowadzone wg tzw. tematyki uproszczonej, tzn. nie badano umów zawartych z beneficjentami środków Funduszu oraz prawidłowości wykorzystania tych środków. Szczegółowe badania zostaną przeprowadzone w ramach kontroli planowej Funduszu Sprawiedliwości, której rozpoczęcie przewidywane jest na dzień 1 czerwca 2020 r.

<sup>5</sup> 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.

certyfiatów i ich duplikatów, które w 2019 r. wyniosły 16 333,6 tys. zł i ukształtowały się na poziomie 88,3% planu.

(akta kontroli: tom V, str. 90-91, 121)

Na koniec 2019 r. w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 112 408,4 tys. zł, w tym zaległości netto w wysokości 109 603,3 tys. zł. Należności były wyższe względem 2018 r. o 9 600,7 tys. zł (9,3%), a zaległości o 8 680,6 tys. zł (7,7%).

Największy udział w należnościach i zaległościach pozostałych na koniec 2019 r. w części 37 miało Ministerstwo Sprawiedliwości (odpowiednio 63,8% i 65,4%) i Centralny Zarząd Służby Więziennej (odpowiednio 36,0% i 34,5%).<sup>6</sup>

(akta kontroli: tom V, str. 92-93, 122)

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2019 r. wyniosły 71 558,6 tys. zł i były o 7 705,5 tys. zł (12,1%) wyższe niż w 2018 r. Podobny wzrost dotyczył zaległości, które w 2019 r. osiągnęły 71 531,9 tys. zł. Na wzrost zaległości największy wpływ miały niewyegzekwowane kary i odszkodowania wynikające z umów, które w stosunku do 2018 r. były wyższe o 4 279,1 tys. zł oraz odsetki m.in. z tytułu nieterminowych wpłat, które wzrosły w stosunku do 2018 r. o 3 664,0 tys. zł.<sup>7</sup>

(akta kontroli: tom V, str. 4-8, 27-29, 93, 482-487)

Skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jako dysponenta III stopnia, w celu odzyskania należności Skarbu Państwa sprawdzono na próbie zaległości sześciu dłużników na łączną kwotę 3 358,4 tys. zł.<sup>8</sup> W zbadanej próbie zaległości publicznoprawnych (z tytułu korzystania przez komorników sądowych z Centralnej Bazy Ksiąg Wieczystych) na kwotę 29,2 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości. Ustalono jednakże brak systemowych rozwiązań w zakresie trybu rozliczeń wniosków o wyszukanie ksiąg wieczystych, co utrudniało identyfikację dłużników i skuteczność windykacji. Badanie zaległości cywilnoprawnych w łącznej kwocie 3 329,2 tys. zł wykazało, że w jednym przypadku opieszale gromadzono dokumentację dotyczącą roszczenia o zapłatę kar umownych i podejmowano nieadekwatne działania w celu wyegzekwowania należności z tego tytułu. Na koniec 2019 r. należność z tego tytułu wraz z odsetkami wynosiła 2 245,3 tys. zł, co stanowiło 67,4% zbadanych zaległości cywilnoprawnych.

(akta kontroli: tom V, str. 30-89, 123-131, 137-148, 165-168)

Dysponent części 37 nie korzystał z kompetencji umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym na wniosek jednostek organizacyjnych funkcjonujących w części 37. Na koniec I kwartału 2020 r. pozostawał jeden nierozpatrzone wniosek CZSW z listopada 2019 r. o umorzenie należności pieniężnych w kwocie 77,2 tys. zł.

W 2019 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości umorzono należności pięciu dłużnikom na łączną kwotę 11,8 tys. zł oraz rozłożono na raty jedną należność na kwotę 4,4 tys. zł. W zbadanej próbie (100%) nie stwierdzono nieprawidłowości. W MS nie wystąpiły należności przedawnione.

(akta kontroli: tom V, str. 22-26, 94-96, 132-136, 187-188)

<sup>6</sup> Dane według stanu na dzień 14 marca 2020 r.

<sup>7</sup> Dane według korekty sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych dysponenta III stopnia, sporządzonej 31 marca 2020 r.

<sup>8</sup> Doboru próby dokonano w sposób celowy. Przy doborze próby kierowano się niewielkim zakresem dokonanych czynności windykacyjnych w powiązaniu z okresem przeterminowania i kwotą zaległości. Badaniem objęto 43 dowody księgowe, na podstawie których dokonano przypisów zaległości cywilnoprawnych trzech dłużników oraz 51 spraw stanowiących podstawę przypisu należności publicznoprawnych dotyczących trzech komorników sądowych.

Przeprowadzona przez Audytora Wewnętrznego MS analiza stanu należności oraz struktura wiekowa należności w okresach porównawczych na koniec III kwartału 2018 r. i III kwartału 2019 r. wskazała na poprawę dochodzenia należności Skarbu Państwa przez MS (zmniejszyła się zarówno liczba, jak i kwota należności cywilnoprawnych, publicznoprawnych oraz należności z tytułu rozliczeń z pracownikami). W 2019 r. utworzono w MS stanowisko ds. windykacji należności oraz dokonano podziału zadań związanych z monitorowaniem i dochodzeniem należności pomiędzy cztery osoby. W opinii audytu taka organizacja pracy przyczyniła się do większej skuteczności podejmowanych działań związanych z monitorowaniem i egzekwowaniem należności Skarbu Państwa. Ustalenia NIK wskazują jednak, że wprawdzie nastąpił pewien wzrost ściągальności zaległości publicznoprawnych, to jednak do końca 2019 r. poziom zaległości ogółem wzrósł o 7 678,7 tys. zł (o 12,0%) w stosunku do roku ubiegłego.

(akta kontroli: tom V, str. 15-16, 165-168)

Kontrola NIK wykazała brak dostatecznej i sprawnej wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi MS w zakresie prowadzonych działań windykacyjnych. M.in. w jednym przypadku departament merytoryczny MS poinformował komórkę finansów, iż gromadzi dokumentację i przygotowuje pozew przeciwko spółce z tytułu niezapłaconej kary umownej, mimo, że cała należność główna wraz z odsetkami została uregulowana i odnotowana przez BF ponad cztery miesiące wcześniej. W innym przypadku wstrzymano działania windykacyjne z uwagi na błędnie wskazaną kwotę należności, nieuwzględniającą korekty po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych przez organ II instancji. Kolejnym przykładem jest zaksięgowanie należności (z tytułu roszczeń regresowych) ponad dziesięć miesięcy od przekazania przez MS sprawy dochodzenia wierzytelności do Prokuratury Generalnej RP. Powyższe wskazuje na słabość kontroli zarządczej i konieczność zwiększenia nadzoru przez dysponenta III stopnia w zakresie podejmowanych czynności windykacyjnych przez komórki organizacyjne MS. Ustalenia kontrolne wykazały ponadto, że Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości (DIRS) prowadził czynności windykacyjne również wobec należności występujących poza MS, co dodatkowo wskazuje na potrzebę wprowadzenia odpowiednich procedur związanych z procesem windykacji.

(akta kontroli: tom V, str. 18-21, 137-163)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Opieszałość w gromadzeniu dokumentacji dotyczącej roszczenia wobec Currenda Sp. z o.o. z tytułu kar umownych na kwotę 2 060,0 tys. zł, co uniemożliwiało jego skuteczną windykację.

NIK ustaliła, że od 2016 r. MS próbuje zgromadzić dokumentację dotyczącą powyższego roszczenia. Kwota 2 060,0 tys. zł wynika z kary umownej (wraz z odsetkami wynoszącymi na koniec 2019 r. 185,3 tys.) naliczonej w związku z rozwiązaniem umowy nr 33 z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie modyfikacji systemu repertoryjno-biurowego SAWA. W 2019 r. MS trzykrotnie wezwało dłużnika do zapłaty<sup>9</sup>. Dyrektor DIRS wyjaśnił, że *w celu ustalenia praw i obowiązków stron Umowy w kontekście całego projektu systemu SAWA niezbędne jest zebranie dokumentacji wytworzonej (nie tylko przez Ministerstwo Sprawiedliwości) od 2000 r. kiedy system był wdrażany w Sądzie Apelacyjnym*

<sup>9</sup> W dniu 31 sierpnia 2018 r. wystawiono notę obciążeniową na kwotę 2 060,0 tys. zł z tytułu naliczenia kary umownej. Wezwanie dłużnika do zapłaty wysłano 156 dni po upływie terminu płatności (w dniu 21 lutego 2019 r.), kolejne bezskuteczne wezwania do zapłaty wystawiono dnia: 8 lipca 2019 r., 14 października 2019 r., 10 stycznia 2020 r.

w Warszawie, a w latach następnych w kolejnych Sądach Apelacyjnych w Polsce. Tym samym z uwagi na konieczność zgromadzenia pełnej, wieloletniej dokumentacji, która wiąże się ze sporem z Currenda Sp. z o.o., w 2019 r. nie podjęto działań windykacyjnych.

Zdaniem NIK prowadzenie działań windykacyjnych poprzez przekazywanie kolejnych pisemnych wezwań do zapłaty, przy jednoczesnym kwestionowaniu należności przez dłużnika, nie mogło być skuteczne. Ponadto sprawozdawane cyklicznie komórce finansowej informacje w sprawie gromadzenia niezbędnej dokumentacji nie przedstawiały postępu w prowadzonych działaniach przez departament merytoryczny.

2. Brak systemowych rozwiązań problemu narastających należności publicznoprawnych z tytułu korzystania przez notariuszy i komorników z Centralnej Bazy Ksiąg Wieczystych, co utrudnia identyfikację dłużników i prowadzenie skutecznego procesu windykacyjnego w tym zakresie.

NIK ustaliła, że już w 2017 r. Biuro Finansów MS zainicjowało rozmowy z komórkami organizacyjnymi MS<sup>10</sup> celem wypracowania propozycji zmian lub wprowadzenia nowych przepisów do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych<sup>11</sup> oraz modyfikacji systemu teleinformatycznego umożliwiającego dostęp do centralnej bazy danych ksiąg wieczystych.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej MS, prowadzący nadzór w imieniu dysponenta części 37, poinformował, że DIRS jako odpowiedzialny za zmiany legislacyjne w systemie przedstawił kilka wariantów rozwiązania, jednak jeszcze w I kwartale 2020 r. nie zapadły ostateczne decyzje co do dalszego postępowania.

Zdaniem NIK długotrwałe działania nad wypracowaniem spójnej koncepcji rozwiązania problemów identyfikacji dłużników oraz dochodzenia należności publicznoprawnych świadczą o nieefektywnym wykorzystaniu zasobów MS. Brak rozwiązań systemowych w powyższym zakresie wymaga większej czasochłonności i kosztochłonności działań wykonywanych przez MS w ramach procesu windykacyjnego i przyczynia się także do zgłaszania reklamacji dotyczących usługi za przegląd ksiąg wieczystych EKW, które według szacunków Wydziału Rachunkowości Budżetowej w 2019 r. wynosiły od kilku do kilkunastu spraw miesięcznie.

(akta kontroli: tom V, str. 97-101, 108-120, 137-148)

3. Brak odpowiedniej organizacji procesów i nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez komórki organizacyjne MS w zakresie windykacji należności Skarbu Państwa.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r. NIK wniosła o wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających skuteczne i terminowe ustalenie i dochodzenie wierzytelności Skarbu Państwa.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej MS wyjaśnił, że dysponent części 37 nie dysponuje instrumentami pozwalającymi na wyeliminowanie, czy też znaczące ograniczenie czynników wpływających na poziom należności i zaległości.

<sup>10</sup> Na przestrzeni lat 2017-2019 Biuro Finansów prowadziło korespondencję z Departamentem Legislacyjnym Prawa Cywilnego, Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, Departamentem Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej oraz Departamentem Wykonania Orzeczeń i Probacji.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 292, ze zm.

W zakresie wskazania wszystkich obowiązujących procedur, dotyczących monitorowania, kontroli, dokumentowania i prowadzenia działań windykacyjnych w zakresie należności Skarbu Państwa zastępca głównej księgowej MS wskazała, że w Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie należności Skarbu Państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami co kwartał: naliczane są odsetki od zaległości, wysyłane wezwania do zapłaty, przesyłane do Zespołu Radców Prawnych zestawienia zaległości celem wszczęcia postępowań egzekucyjnych wobec dłużników, informowane komórki merytoryczne sprawujące nadzór nad pracą komorników i notariuszy, wysyłane są zapytania do jednostek zewnętrznych lub komórek organizacyjnych MS prowadzących postępowania egzekucyjne w zakresie aktualnego stanu sprawy. W Ministerstwie Sprawiedliwości nie ma wydzielonej komórki windykacyjnej. W celu zmniejszenia stanu należności zarówno cywilnoprawnych jak i publicznoprawnych w pracy bieżącej wprowadzono: zwiększenie stanu zatrudnienia na stanowiskach ds. dochodów o 2 etaty, a tym samym zwiększenie czasu poświęconego na bieżące analizowanie stanu należności w księgach rachunkowych, bieżące wyjaśnianie wpływających od dłużników pism w sprawie rozliczeń z tytułu korzystania z systemu EUKW, systematyczne telefoniczne i mailowe informowanie o stanie zaległych należności, regularne wysyłanie monitów o zadłużeniu wobec MS, skuteczność postępowań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych.

NIK uznaje, że wprowadzone rozwiązania w 2019 r. koncentrowały się na przeorganizowaniu obsady kadrowej Biura Finansów MS. Okazały się one jednak niewystarczające i nie były skuteczne z uwagi na występujący nadal wysoki poziom niewyegzekwowanych zaległości i ich wzrost w stosunku do roku 2018 o 12% (o 7 678,7 tys. zł), na co wpływ miał w głównej mierze brak odpowiednich procedur w zakresie windykacji należności Skarbu Państwa. Tym samym należy uznać, że wniosek NIK został zrealizowany tylko częściowo, a nieprawidłowości systemowe nie zostały wyeliminowane.

(akta kontroli: tom V, str. 15-22, 112-120, 165-168)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych Ministerstwa Sprawiedliwości jako niewystarczające w celu zahamowania stałego wzrostu stanu zaległości. Nie wypracowano adekwatnych rozwiązań systemowych (poza wzmocnieniem kadrowym) zapewniających skuteczną windykację należności, w tym publicznoprawnych, a także stwierdzono słabości kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad prowadzeniem działań windykacyjnych przez komórki organizacyjne MS.

## 2. Wydatki

### 2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość zostały zaplanowane w wysokości 5 141 659,0 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony o kwotę 234 037,5 tys. zł, do 5 375 696,5 tys. zł, co było spowodowane głównie zasileniem budżetu środkami z rezerw celowych.

**Wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 5 363 658,4 tys. zł, tj. w 99,8% planu po zmianach.** W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 290 495,6 tys. zł, tj. o 5,7%, spowodowany głównie zwiększeniem wydatków bieżących oraz w grupie płac i pochodnych.

Wydatki dysponenta III stopnia (w Ministerstwie Sprawiedliwości) wyniosły



225 304,7 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach (229 561,9 tys. zł) i były niższe niż wykonane w 2018 r. o 8 061,2 tys. zł (o 3,5%).

Dysponent części 37 otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w kwocie 251 457,9 tys. zł, z czego wykorzystał 245 715,4 tys. zł, tj. 97,7%. Środki wydatkowano na:

- modernizację zakładów karnych i aresztów śledczych,
- sfinansowanie wypłaty świadczeń dla emerytów i rencistów Służby Więziennej<sup>12</sup>,
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla 1 urzędnika mianowanego oraz dziewięciu urzędników przewidzianych do mianowania, zatrudnionych w MS,
- realizację działań przewidzianych w Rządowym programie rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017-2019 – „Aktywna tablica”,
- sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości,
- realizację zadań związanych z ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowienie „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o 22 727 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczonymi na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla 10 mianowanych urzędników. Wykorzystano 21 719 tys. zł, co stanowiło 95,6% przekazanych środków. Badanie 100% środków uzyskanych z rezerw celowych przyznanych na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych jednostki i przypisane do działań w układzie budżetu zadaniowego. Niewykorzystanie środków z rezerw w pełnej wysokości wynikało z oszczędności powstałych ze względu na absencje chorobowe pracowników.

(akta kontroli: tom I str. 9-17, 197-373; tom III, str. 93-99, 111, tom VI, str. 71-421)

Minister Sprawiedliwości w związku z zaistnieniem przesłanek dotyczących nadmiaru posiadanych środków oraz opóźnień w realizacji zadań podjął decyzję o **zablokowaniu** w 2019 r. planowanych w części 37 **wydatków w ramach budżetu państwa na łączną kwotę 17 154,1 tys. zł**. Zgłoszone oszczędności wynikały głównie z mniejszej od zakładanej liczby wychowanków przebywających w placówkach dla nieletnich, niepełnego obsadzenia planowanych etatów pracowniczych, a także niższej od prognozowanej liczby godzin ponadwymiarowych wykorzystanych przez pracowników pedagogicznych (te trzy przyczyny uzasadniają 98 proc. zablokowanych wydatków). Pozostałe nadwyżki budżetowe związane były z niższym poziomem zakontraktowania zadań w ramach realizacji programów operacyjnych Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 i brakiem realizacji zadań w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa 2014-2020. Blokady dokonane zostały w listopadzie i grudniu 2019 r. zgodnie z przepisami ufp. Blokady w ramach budżetu środków europejskich zostały dokonane w 2019 r. na kwotę 2 502 tys. zł.

(akta kontroli: tom VI, str. 1-26)

<sup>12</sup> Z uwagi na większą liczbę świadczeniobiorców niż planowano.

Wydatki na **wynagrodzenia** w części 37 w 2019 r. według sprawozdania Rb-70 zrealizowano w kwocie 2 136 879,6 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego o 205 557,6 tys. zł (tj. 10,6%) wynikał głównie ze wzrostu kwoty bazowej dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Z kolei w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wzrost wynagrodzenia determinowany był zwiększeniem funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 102,3%. Do istotnych czynników wzrostu wydatków na wynagrodzenia zaliczyć należy także: realizację porozumienia z dnia 19 listopada 2018 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości oraz NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa; podwyższenie kwoty bazowej dla nauczycieli w ustawie budżetowej na 2019 r. oraz zmianę warunków płacowych tej grupy zgodnie z ustawą z dn. 13 czerwca o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela; utworzenie Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych, dla którego zaplanowano zatrudnienie na poziomie 29,5 etatów. W 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto, na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 5 661 zł i było o 617 zł (o 12,2%) wyższe niż w 2018 r. (5 044 zł).

Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 71 288,2 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 2 531,7 tys. zł, tj. o 3,7%. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6 904 zł i było wyższe o 168 zł (2,5%) w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2018 r. Wzrost wynagrodzeń dotyczył głównie korpusu służby cywilnej (przeciętne wynagrodzenie wzrosło w tej grupie z 6 720 zł do 6 927 zł, tj. o 3%) i wynikało z podwyższenia kwoty bazowej służącej do wyliczenia wynagrodzenia zasadniczego, co miało z kolei przełożenie na pozostałe składniki wynagrodzenia w tej grupie. Wzrost wynagrodzeń dotyczył także osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 6 160 zł do 6 335 zł, tj. o 2,8%) przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia tych pracowników, wynikającym – według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MS – z pilnych potrzeb resortu.

W 2019 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości, poza korpusem służby cywilnej zatrudnionych zostało 44 pracowników, w tym 11 na stanowiskach ekspertów. Wynagrodzenia ekspertów (w 2019 r. pracę na tym stanowisku wykonywało 37 osób) stanowiły 29,8% ogółu wynagrodzeń wypłaconych w MS osobom nieobjętym mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Wynagrodzenia nowo zatrudnionych ekspertów kształtowały się od 5 559,00 zł do 12 655,80 zł miesięcznie brutto. Żaden z ekspertów nie został zatrudniony w drodze konkurencyjnego naboru. Według wyjaśnień Biura Dyrektora Generalnego było to uzasadnione koniecznością zapewnienia pilnej realizacji priorytetów kierownictwa resorwu, potrzebą zatrudnienia pracownika ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym oraz zakresem planowanych zadań. Trzech z 11 zatrudnionych w 2019 r. ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na tym stanowisku<sup>13</sup>, w tym jeden zatrudniony w Biurze Ministra nie posiadał żadnego stażu pracy. We wszystkich ww. przypadkach Dyrektor Generalny zdecydował o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzje zwolnieniem z wymaganego stażu z uwagi na wcześniejszą pracę tych osób na umowy cywilno-prawne lub „doświadczenie zawodowe ramach współpracy z kancelarią radcy prawnego”. Jednocześnie Dyrektor oświadczył, że formułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku kontroli wykonania budżetu

<sup>13</sup> Określonego w załączniku nr 3 (Tabele stanowisk, zaszerogowań i kwalifikacji) tabela XII (pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych) do rozporządzenia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz.134 ze zm.).

państwa w 2018 r. wniosek pokontrolny (analogiczne wnioski formułowane były w 2016 i 2017 r.), dotyczący zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o wysokich kwalifikacjach oraz przestrzegania, przy określaniu wysokości wynagrodzeń w tej grupie, zasad gospodarnego i celowego dokonywania wydatków publicznych został zrealizowany z uwagi na to, że „szczegółowo analizowano kwalifikacje kandydatów i zasadność zatrudnienia ekspertów w komórkach organizacyjnych MS”. NIK zauważa, że niezmiennie na stanowiskach pomocniczych (ekspertów) zatrudniane są osoby z niewielkim lub bez wymaganego stażu pracy, których wynagrodzenia kształtowane są znacznie powyżej stawek członków korpusu służby cywilnej z tym samym doświadczeniem zawodowym. NIK uznaje realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r.<sup>14</sup> jedynie w części, tj. w zakresie zmniejszenia wysokości wynagrodzeń ekspertów w stosunku do osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń z 38,6% w 2018 r. do 29,8% w 2019 r.

(akta kontroli: tom I, str. 28, 36, 138-142, tom VI, str. 27-70)

**Zobowiązania** w części 37 – Sprawiedliwość na koniec roku 2018 wyniosły 236 573,7 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2018 r. o 46 834,3 tys. zł, tj. o 24,7%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 2,2 tys. zł i dotyczyły zobowiązań Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Zawierciu powstałych w latach poprzednich. Największy wzrost zobowiązań wystąpił w ramach świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego (o 14 672,1 tys. zł) oraz w więziennictwie (o 33 150,1 tys. zł). W MS nastąpił spadek zobowiązań o 1 484,4 tys. zł (o 11,6%).

W 2019 r. Ministerstwo poniosło wydatki z tytułu **kar i odszkodowań wraz z należnymi odsetkami** w łącznej wysokości 743,1 tys. zł i były one ponad pięciokrotnie niższe niż w 2018 r. (4 182,3 tys. zł).

(akta kontroli: Tom V, str. 4-8, 183-184)

Dysponent części 37 zaplanował i przekazał **dotację podmiotową** w wysokości 77 344,0 tys. zł Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP). Dotacja była wyższa o 6 048 tys. zł. (8,5%) od dotacji udzielonej w 2018 r. Obejmowała ona środki wymienione w art. 131 ufp, tj. przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności Szkoły, w tym w zakresie szkolenia wstępnego i ustawicznego. Zgodnie z rozliczeniem dotacji przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury w ramach dotacji w roku 2019 zostały poniesione wydatki w wysokości 72 320 tys. zł. Nadzór dysponenta części 37 nad wykorzystaniem środków z dotacji był prowadzony w sposób ciągły, na podstawie przedkładanych przez Szkołę, comiesięcznych informacji (w układzie rzeczowo-finansowym) na temat wykorzystania środków finansowych.

Zaplanowana w ustawie budżetowej **subwencja** na 2019 r. w wysokości 6 871 tys. zł została w całości przeznaczona dla nowopowstałej Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki (zwanej dalej: WSKiP). Ponadto dla WSKiP zaplanowano środki w wysokości 455,0 tys. zł w ramach **dotacji celowej na zakupy inwestycyjne**. W trakcie roku budżetowego nastąpiło zwiększenie subwencji do wysokości 7 147 tys. zł<sup>15</sup>, wykonanie na koniec 2019 roku wyniosło 6 321 tys. zł. Z zaplanowanych wydatków majątkowych w ramach dotacji celowej Szkoła

<sup>14</sup> NIK wniosła o wykonanie wniosku sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. i 2017 r., dotyczącego zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o wysokich kwalifikacjach oraz przestrzegania, przy określaniu wysokości wynagrodzeń w tej grupie, zasad gospodarnego i celowego dokonywania wydatków publicznych.

<sup>15</sup> Nastąpiło to w związku z realizacją postanowień ustawy z dnia 15 grudnia 2016 roku o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”, na mocy decyzji Ministra Finansów nr MF/FS2.4143.3.10.2019.MF.1459 z dnia 07 maja 2019 r. (korekta MF/FS2.4143.3.10.2019.MF.1459.KO1 z dnia 30 lipca 2019 r. i korekta MF/FS2.4143.3.10.2019.MF.1459.KO2 z dnia 11 października 2019 r.)

wykorzystała 368 tys. zł. Minister wyraził zgodę na zakup dwóch z trzech planowanych przez WSKiP samochodów. Brak zgody na zakup samochodu osobowego pięciomiejscowego wynikał z niewykazania przez Szkołę jego związku z kształceniem, co stanowiło podstawę do przyznania dotacji zgodnie z art 365 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. ustawy - *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*<sup>16</sup>. Inwestycja dokonana przez WSKiP została na podstawie przedłożonych dokumentów i raportów (rocznego i końcowego) uznana przez Ministra Sprawiedliwości – zgodnie z przepisami<sup>17</sup> - za zrealizowaną.

(akta kontroli: tom VII, str. 1-353)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto 85 dowodów księgowych wybranych do badania w drodze doboru losowego i celowego<sup>18</sup> w łącznej kwocie 53 838,9 tys. zł, tj. 23,9% wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości (1,0% ogółu wydatków w części 37 budżetu państwa – Sprawiedliwość). W tym, w grupie wydatków majątkowych na kwotę 11 965,0 tys. zł, w grupie wydatków bieżących pozapłacowych na kwotę 40 268,8 tys. zł, a w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych na kwotę 1 429,9 tys. zł.

Wydatki dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. Dowody zawierały prawidłową wartość transakcji, odpowiadającą powstałym zobowiązaniom. Zostały prawidłowo ujęte na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym oraz wg przyjętej praktyki. Zdarzenia gospodarcze, potwierdzone objętymi badaniem dokumentami, miały miejsce w badanym okresie sprawozdawczym. Wydatki zostały poprzedzone udzieleniem zamówień w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>19</sup> (dalej: uPzp), w tym zastosowano prawidłowe tryby udzielania zamówień.

(akta kontroli: tom III, str. 1-111, tom VII, str. 354-396)

Analizie poddano trzy **postępowania o udzielenie zamówień publicznych** na łączną kwotę 389,1 tys. zł, tj. zamówienie dla którego zastosowano „uproszczoną procedurę” - art. 138o ust. 2-4 uPzp<sup>20</sup>, zamówienie udzielone w trybie na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 uPzp<sup>21</sup>, z uwagi na powtórzenie usług stanowiących przedmiot zamówienia podstawowego dotyczącego świadczenia kompleksowej pomocy prawnej dla Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz zamówienia finansowanego z budżetu środków europejskich<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2020r., 85 ze zm.

<sup>17</sup> Tj. na podstawie ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 14 marca 2019 r. w sprawie przyznawania, rozliczania i przekazywania środków finansowych na realizację inwestycji związanych z kształceniem oraz działalnością naukową (Dz. U. z 2019 r. poz. 533) oraz rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dn. 6 marca 2019 r. w sprawie danych przetwarzanych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on (Dz. U. z 2019 r. poz. 496). Niepełne zrealizowanie przez WSKiP obowiązku wypełnienia odpowiednich raportów w systemie POL-on wynika z braku możliwości technicznych po stronie systemu.

<sup>18</sup> Dobór próby wydatków dokonany został metodą MUS z wykorzystaniem Pomocnika kontrolera z konta 130-01 (z przekazanego przez BAF zbioru usunięto zapisy dotyczące konta 130-0100000000 (środki otrzymane od dysponenta wyższego stopnia/przekazanie środków na wydatki budżetowe zapotrzebowane). Ponadto ze zbioru dowodów/zapisów stanowiących populację wydatków, z której losowana była próba usunięto placowe wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. w paragrafach 401-407, 411-414 i 444. Populacja oceniana wyniosła 145 533 089,84 zł. W wylosowanej do badania próbie wystąpiła operacja potwierdzona dokumentami wybranymi do badania dot. współfinansowania krajowego (paragraf z czwartą cyfrą „9”), badaniem w §2009 objęto wydatki na łączną kwotę 175,1 tys. zł. Celowo do badania dobrano 12 dowodów o łącznej wartości 1 473,0 tys. zł.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

<sup>20</sup> Zamówienie na świadczenie usług kompleksowej pomocy prawnej na rzecz Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości, (nr postępowania BF-II-3710-18/18, umowa nr 74/2018 z dnia 31 października 2018 r.).

<sup>21</sup> Zamówienia na świadczenie przez dwa miesiące kompleksowej pomocy prawnej na rzecz DIRS (nr postępowania BF-II.3715.1.2019, umowa nr 18/2019 z dnia 5 marca 2019 r.).

<sup>22</sup> Na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego pn. Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników wymiaru sprawiedliwości – określenie potrzeb szkoleniowych pracowników wykonujących czynności administracyjne oraz pracowników jednostek

Wydatki w 2019 r. w ramach kontrolowanych postępowań wyniosły 137,2 tys. zł. Zamówienia zostały udzielone z zastosowaniem przepisów prawa zamówień publicznych, jak również regulacji wewnętrznych MS obowiązujących w tym zakresie<sup>23</sup>.

Ustalenia NIK dotyczące przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne na usługi społeczne (w trybie art. 138o ust. 2-4 uPzp) przedstawiono szczegółowo w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

NIK zwraca ponadto uwagę, że w rozdziale X rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2019, przedłożonym Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w ustawowym terminie (dalej: sprawozdanie), Minister Sprawiedliwości w odniesieniu do liczby i wartości niektórych zamówień udzielonych z wyłączeniem uPzp<sup>24</sup> podał nierzetelne dane<sup>25</sup>. W szczególności wykazał 27, a nie 45 zamówień, których przedmiotem był zakup czasu antenowego lub audycji, o których mowa w art. 4 pkt 3 lit. h uPzp, oraz jedno, a nie dziewięć zamówień udzielonych instytucji gospodarki budżetowej, zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 8 uPzp. Ponadto wartość udzielonych zamówień na doradztwo prawne została wykazana w sprawozdaniu w kwocie brutto, podczas gdy powinna być wykazana bez podatku od towarów i usług. Łączna wartość udzielonych zamówień w rozdziale X sprawozdania dla części „wyłączenie procedur określonych przepisami ustawy z uwagi na inne przesłanki niż wartość zamówienia” wykazana została w kwocie 21 374,1 tys. zł (netto), tj. o 1 267,7 tys. zł niższej od ustalonej po weryfikacji w toku kontroli NIK. Dyrektor Biura Finansów przyznał, że mając na uwadze nie przekazanie przez komórki organizacyjne kompletnych informacji „Biuro Finansów podjęło czynności mające na celu wyjaśnienie przyczyn powstania rozbieżności” oraz, że „dokona stosownej korekty sprawozdania”.

NIK zauważa także, że stosowane mechanizmy kontrolne, w tym prowadzone na potrzeby sprawowanej kontroli zarządczej rejestry, nie pozwalały na potwierdzenie prawidłowości odwzorowanych informacji w sprawozdaniu. W szczególności do ustalenia wiarygodności informacji składanych przez komórki organizacyjne MS w trakcie procesu gromadzenia danych do sprawozdania nie mógł być wykorzystany rejestr umów, z uwagi na niewywiązywanie się pracowników MS z obowiązku wprowadzania wymaganych danych.

(akta kontroli: tom I, str. 18-19; tom II, str. 1-40, 44-444;  
tom III, str. 441-524, tom V, str. 14)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Zamawiający wyznaczył wykonawcom jedynie półtora dnia roboczego na złożenie oferty na świadczenie kompleksowej pomocy prawnej dla DIRS MS<sup>26</sup>, chociaż przepis art. 138o ust. 3 pkt 1 uPzp ustala, że ogłoszenie zawiera „termin składania ofert uwzględniający czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty”.

---

merytorycznych w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości (sądach i prokuraturach) – dla Instytucji Pośredniczącej Działania 2.17 Skuteczny Wymiar Sprawiedliwości POWER 2014-2020 (nr postępowania BF-II.3710.18.2019, umowa nr 16/DSF/PTPOWER/2019). W 2019 r. nie poniesiono wydatku z tytułu wykonania ww. umowy.

<sup>23</sup> W kontrolowanym okresie obowiązywał „Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 98/2015 Dyrektora Generalnego MS z dnia 14 sierpnia 2015 r. ze zm.”

<sup>24</sup> W części „wyłączenie procedur określonych przepisami ustawy z uwagi na inne przesłanki niż wartość zamówienia”.

<sup>25</sup> Sprawozdanie sporządzane jest przez Biuro Finansów na podstawie informacji przekazywanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>26</sup> Ogłoszenie o udzieleniu przedmiotowego zamówienia opublikowane zostało na stronach internetowych Ministerstwa 5 października 2018 r. o godz. 15.27, a termin złożenia ofert Zamawiający wyznaczył na 9 października 2018 r. o godz. 12. (na 6 i 7 października 2018 r. przypadają dni ustawowo wolne od pracy).

Dyrektor Biura Finansów wyjaśnił, że „Zamawiający w przedmiotowym postępowaniu wyznaczył ww. termin, gdyż uznał, że jest on wystarczający do przygotowania i złożenia oferty”. Zamawiający dodatkowo wyjaśnił: - *Do przygotowania oferty niezbędne było jedynie wypełnienie formularza cenowego oraz Formularza „Wykaz osób”. Wykonawcy nie byli zobowiązani do przedstawienia dodatkowych dokumentów, które musieliby pozyskać od innych podmiotów. Wskazać należy, że po publikacji ogłoszenia do Zamawiającego nie wpłynął żaden wniosek o zmianę wyznaczonego terminu na składanie ofert, co można uznać za wyraz akceptacji rynku na postawione przez Zamawiającego warunki. W wyniku publikacji ogłoszenia w postępowaniu zostały złożone oferty.*

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę charakter zlecanych zadań, a także zakres i rodzaj zadań realizowanych w DIRS, ustalony termin nie pozwalał szerszemu kręgowi zainteresowanych, potencjalnych wykonawców na przygotowanie rzetelnej oferty. Zwrócić przy tym trzeba uwagę, że samo szacowanie wartości tego zamówienia zajęło Zamawiającemu pięć dni. Z *Raportu Urzędu Zamówień Publicznych dotyczącego przestrzegania przez zamawiających zasad przejrzystości, obiektywizmu i niedyskryminacji przy udzielaniu zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi na podstawie art. 138o ustawy – Prawo zamówień publicznych*<sup>27</sup>, wynika, że w analizowanych postępowaniach terminy od ogłoszenia do złożenia ofert wynosiły od pięciu do 16 dni - średnio 9,7 dnia).

W przedmiotowym postępowaniu złożone zostały tylko dwie oferty, w tym jedna od Wykonawcy, z którym Zamawiający wcześniej, w dniu 28 maja 2018 r., po przeprowadzeniu postępowania w trybie art. 4 pkt 8 uPzp w zw. art. 6a uPzp, zawarł umowę nr 35/2018 na świadczenie kompleksowej pomocy prawnej na rzecz DIRS na okres czterech miesięcy. Poprzednio, do dnia 9 maja 2018 r., ta sama osoba zatrudniona była w DIRS na etacie. Oferta drugiego oferenta została odrzucona<sup>28</sup>.

W wyniku rozstrzygnięcia w/w postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w dniu 31 października 2018 r. Minister Sprawiedliwości zawarł umowę nr 74/2018 na świadczenie kompleksowej pomocy prawnej na rzecz DIRS MS (w okresie czterech miesięcy, z wynagrodzeniem miesięcznym w wys. 27 675 zł). Zamówienie udzielone zostało Kancelarii Adwokackiej. W dniu 5 marca 2019 r. została zawarta umowa uzupełniająca na świadczenie tej samej usługi, z tą samą kwotą wynagrodzenia, na okres dwóch miesięcy. Od 25 czerwca 2019 r. osoba realizująca tą obsługę została ponownie zatrudniona w DIRS (w charakterze eksperta). W ocenie NIK, okoliczności te wskazują, że opisana procedura zlecenia zadań związanych z obsługą prawną na rzecz DIRS nie była przejrzysta i nie dawała gwarancji, że wybór dokonany został w sposób obiektywny.

(akta kontroli: tom II, str. 2-40, 44-272, 419-431)

## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

**Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 74 280,7 tys. zł**, co stanowiło 87,1% planu po zmianach (85 239,2 tys. zł) i 86,3% planu według ustawy budżetowej (86 044,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 14 051,8 tys. zł, tj. o 23,3%.

Wydatki realizowane były w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020:

<sup>27</sup> [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0032/37688/Raport-uslugi-spoeczne.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0032/37688/Raport-uslugi-spoeczne.pdf) (odczyt: 10.02.2020).

<sup>28</sup> Przyczyną odrzucenia oferty nr 2 było niespełnienie warunku określonego w pkt 6 rozdziału XII ogłoszenia o zamówieniu, tj. uzyskanie przez radcę prawnego mniej niż 18 pkt za opracowanie zadania merytorycznego (stanowiącego składową „jakość” w kryteriach oceny ofert).

- Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) – łącznie wydatkowano 52 575,8 tys. zł, co stanowiło 87,2% planu po zmianach (60 321,7 tys. zł) i 85,9% planu według ustawy budżetowej (61 224,0 tys. zł);
- Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) – 21 098,9 tys. zł, tj. 94,0% planu po zmianach (22 445,0 tys. zł) i 103,4% planu według ustawy budżetowej (20 405,0 tys. zł);
- Polska Cyfrowa (POPC) – 606,0 tys. zł, tj. 87,4% planu po zmianach i jednocześnie planu według ustawy budżetowej (693,0 tys. zł).

Kolejny rok z rządu, w związku z przedłużaniem się procesu przygotowania programu operacyjnego Norweski Mechanizm Finansowy 2014-2021, w 2019 r. nie uruchomiono naborów wniosków o dofinansowanie projektów konkursowych i predefiniowanych Programu „Sprawiedliwość”, co wpłynęło na brak wydatkowania zaplanowanych (budżet po zmianach) środków w wysokości 1 779,6 tys. zł. Nie doszło także do oddzielenia w jednym z trzech obszarów programowych, pn. „Służba Więzienna i areszt przedprocesowy”<sup>29</sup>, największego projektu predefiniowanego (o maksymalnej wartości 56,5 mln euro) - „Wsparcie służby więziennej”<sup>30</sup> oraz opracowania oddzielnej umowy programowej dla tego projektu w celu niezwłocznego<sup>31</sup> rozpoczęcia realizacji działań projektowych. Plan złożenia takiego wniosku przez Partnera Projektu – Dyrektoriat Norweskiej Służby Więziennej – został poparty przez beneficjenta (CZSW).

Dyrektor Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich (operator Programu „Sprawiedliwość”) wyjaśniła, że *wniosek taki nigdy nie został formalnie złożony do Biura Mechanizmów Finansowych, a tym samym Operator Programu nie zajął w tej kwestii formalnego stanowiska*. I dodała, że *wydzielenie projektu do odrębnego programu byłoby niezgodne z treścią zawartego pomiędzy Polską i Norwegią Memorandum of Understanding w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a ponadto Operator Programu stoi na stanowisku, że w obowiązującym stanie prawnym rozdzielanie obszarów programowych na poziomie odrębnych umów programowych – pomimo dobrych intencji partnera norweskiego - mogłoby nie być korzystne dla strony polskiej*. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych negocjacje umowy nie zostały zakończone.

Wszystkie wydatki poniesione w 2019 r. w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021, w łącznej kwocie 950,7 tys. zł (w ramach finansowania i współfinansowania krajowego), dotyczyły kosztów przygotowania Programu i obejmowały koszty personelu oraz wydatki związane z organizacją spotkań i działań dwustronnych z partnerami.

Wydatki dysponenta III stopnia z budżetu środków europejskich wyniosły 22 863,0 tys. zł, tj. 73,8% planu po zmianach (30 989,3 tys. zł) i były o 34,2% wyższe niż w 2018 r. (tj. o 5 830,6 tys. zł). Środki zostały wydatkowane w całości w ramach POWER, w szczególności na: 34<sup>32</sup> projekty konkursowe oraz

<sup>29</sup> Pozostałe obszary to „Skuteczność i efektywność systemu sądownictwa, wzmocnienie praworządności” oraz „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”.

<sup>30</sup> Projekt zakładał m.in. utworzenie do pięciu pilotażowych kompleksów penitencjarnych, z których każdy składa się z więzienia, hali produkcyjnej i półotwartych zakładów rehabilitacji osadzonych, beneficjentem był Centralny Zarząd Służby Więziennej.

<sup>31</sup> W ocenie Operatora Programu „Sprawiedliwość”, aby możliwe było zrealizowanie inwestycji i przetestowanie wdrożonych rozwiązań do końca 2024 r., w projekt winien być zaopiniowany nie później niż we wrześniu 2019 r.

<sup>32</sup> W przypadku pięciu projektów beneficjenci nie otrzymywali w 2019 r. transz dofinansowania, ponieważ w 2018 r. otrzymali już całość dofinansowania przewidzianą w umowach o dofinansowanie, którą rozliczali we wnioskach o płatność składanych/zatwierdzanych w 2019 r. lub z uwagi na fakt, iż beneficjenci nie byli do tego uprawnieni, gdyż zatwierdzone wnioski o płatność w 2019 r. nie potwierdzały wydatkowania co najmniej 70% łącznej kwoty otrzymanych transz dofinansowania. W jednym przypadku rozwiązano umowę o dofinansowanie projektu, a w dniu 20 grudnia 2019 r. Beneficjent dokonał na konto IP zwrotu całości wypłaconej transzy.

wynagrodzenia pracowników (dodatki zadaniowe) w ramach realizacji projektów „Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym”, „Budowa systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego wraz ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi (KRK 2.0)”, „Krajowy Rejestr Zadłużonych” oraz „Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS)”. Nie wystąpiły zaplanowane u dysponenta III stopnia i ujęte w ustawie budżetowej wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego w wysokości 1 004 tys. zł.

Dyrektor Instytucji Pośredniczącej<sup>33</sup> wyjaśniła, że Instytucja nadzorowała, kontrolowała i rozliczała w 2019 r. cztery projekty realizowane przez MS jako beneficjenta (pozakonkursowe) oraz 39 projektów konkursowych dla działania 2.17 „Skuteczny wymiar sprawiedliwości” programu POWER 2014-2020. W następstwie przeprowadzonej w grudniu 2019 r. przez Instytucję Zarządzającą programem POWER, tj. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, kontroli realizacji zapisów Porozumienia nr WER/MS/2015/1 pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a Ministrem Sprawiedliwości, stwierdzono następujące, niżej wymienione, kluczowe<sup>34</sup> uchybienia i nieprawidłowości skutkujące wydaniem zaleceń<sup>35</sup> dla IP:

- zatwierdzenie wniosku o dofinansowanie, który może zawierać poziom zaangażowania pracownika w realizację projektu nieadekwatny do rzeczywistego obciążenia pracą;
- znaczące opóźnienia w procesie zawierania umów o dofinansowanie projektu (cztery przypadki);
- opóźnienia w weryfikacji wniosków o płatność;
- niski stopień wykonania Roczego Planu Kontroli na rok obrachunkowy 2019/2020.

(akta kontroli: tom II, str. 1-40, tom III, str. 1-28, 111-548)

NIK zwraca uwagę na słabości kontroli zarządczej w zakresie planowania wydatków, w szczególności majątkowych związanych z realizacją projektów. M.in. zaplanowanie wydatków majątkowych w wysokości 2 295,0 tys. zł (bse) oraz 427,0 tys. zł (bp) na projekt KRK 2.0 bez przeprowadzonego szacowania potrzeb spowodowało przeniesienie 100% zaplanowanych środków z wydatków majątkowych na wydatki bieżące. Z kolei planowanie środków na zadania finansowane z budżetu środków europejskich poprzez przyjęcie zasady refinansowania poniesionych wydatków w ramach budżetu państwa, stwarza ryzyko zawyżania środków poprzez ujmowanie tych samych zadań równocześnie w ramach różnych źródeł finansowania.

Ponadto NIK dostrzega praktykę przenoszenia środków do części 15 w celu finansowania inicjatyw MS (głównie przez interesariuszy projektów informatycznych). W efekcie w 2019 r. plan bse w cz. 37 został wykonany w 87,1%, natomiast w cz. 15 w 10,7% na co w głównej mierze wpływ miał brak odbioru produktów zamówionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach projektu „Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS)”. Powyższe wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru w zakresie realizacji umów finansowanych równocześnie przez sądy i Ministerstwo Sprawiedliwości.

NIK zwraca również uwagę na brak stosownych procedur przyznawania dodatków zadaniowych w ramach realizowanych przez MS projektach pozakonkursowych.

<sup>33</sup> Zgodnie z § 22 pkt 10 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. wykonywanie zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, w zakresie określonym w Opisie Funkcji i Procedur należy do zakresu zadań Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich.

<sup>34</sup> Ponadto IZ stwierdziła także szereg uchybień i nieprawidłowości o niższych statusach: istotne i ważne.

<sup>35</sup> W ostatecznej wersji Informacji pokontrolnej z kontroli systemowej nr 80/POWER/2019 z 17 lutego 2020 r.



Instytucja Pośrednicząca nie знаła kryteriów jakie przyjmował dysponent III stopnia do określania kwot dodatków zadaniowych osobom biorącym udział i zaangażowanym w te projekty, co może stwarzać problemy przy badaniu kwalifikowalności kosztów wykazywanych we wnioskach o płatność, w szczególności gdy koszty pośrednie przewyższają znacznie koszty bezpośrednie. Ponadto może rodzić ryzyko niezabezpieczenia środków na wynagrodzenia osobowe.

(akta kontroli: tom I, str. 168-190, tom V, str. 169-171, 192-481)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki<sup>36</sup> budżetu środków europejskich przekazane w formie zaliczek na łączną kwotę 938 914, 55 zł, co stanowiło 4,1% wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości z budżetu środków europejskich w 2019 r. (1,3% wydatków z budżetu UE w części 37 – Sprawiedliwość), na realizację w 2019 r. projektu pn. „Centrum Arbitrażu i Mediacji – Koordynator przy Konfederacji Lewiatan”. Celem projektu była poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększenia skuteczności ich egzekwowania poprzez utworzenie i funkcjonowanie Centrum Arbitrażu i Mediacji – Koordynator (CAM-K) oraz sieci 16 wojewódzkich CAM (w tym standaryzacja działania sześciu CAM utworzonych w ramach projektu PO KL „Centra Arbitrażu i Mediacji – projekt pilotażowy”), ujednolicenie praktyki mediacji w spawach gospodarczych i podniesienie kompetencji podmiotów świadczących usługi mediacyjne (poprzez szkolenia dla przedstawicieli sądownictwa, prokuratury i mediatorów prowadzących postępowania mediacyjne w sprawach gospodarczych), zakończone ewaluacją działania sieci CAM.

Zbadane wydatki stanowiły (kwoty zaliczek dofinansowania projektu - transze VI, VII i VIII - na podstawie zatwierdzonych wniosków Beneficjenta o płatność) zostały poniesione do wysokości określonej w planie finansowym oraz były zgodne z umową o dofinansowanie projektu<sup>37</sup>. Przeprowadzona przez Instytucję Pośredniczącą weryfikacja wniosków potwierdziła, że wydatki zostały przeznaczone na cele i zadania określone w tej umowie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie.

(akta kontroli: tom III, str. 112-324, 543-548)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2019 r. wydatki w układzie zadaniowym budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 37 Sprawiedliwość w wysokości 5 437 939,2 tys. zł były realizowane w ramach pięciu funkcji państwa: w funkcji 18 – Sprawiedliwość wykonanie wydatków wyniosło 3 840 554,3 tys. zł (70,6% ogólnej kwoty wydatków), w funkcji 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” – 1 592 072,2 tys. zł (29,3%), w funkcji 9 „Kultura i dziedzictwo narodowe” – 4 300,0 tys. zł (0,08%), w funkcji 11 „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic” – 601,6 tys. zł

<sup>36</sup> Ponieważ w wylosowanej próbie 81 zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Ministerstwa Sprawiedliwości wylosowanych metodą monetarną MUS, tj. polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości w uzyskanym od Głównego Księgowego Ministerstwa Sprawiedliwości zbiorze zapisów księgowych w postaci elektronicznej z ksiąg rachunkowych na koncie 130 – subkonto wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości znalazła się jedna operacja współfinansowana z budżetu krajowego (paragraf z czwartą cyfrą „9”), celowo do badania wydatków budżetu środków europejskich dobrano wydatki (dwa) poniesione na ten sam projekt, tj. „Centrum Arbitrażu i Mediacji – Koordynator przy Konfederacji Lewiatan”, realizowany w 2019 r. na podstawie umowy o dofinansowanie w ramach programu nr POWR.02.17.00-00-0008/17-00 z 18 maja 2017 r.

<sup>37</sup> W dniu 31 października 2019 r. Instytucja Pośrednicząca (Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości) zatwierdziła zmiany wniosku o dofinansowanie projektu m.in. w zakresie wydłużenia jego realizacji (do 30 czerwca 2020 r.) wraz ze szczegółowym budżetem projektu i harmonogramem jego realizacji. Wprowadzone zmiany nie wymagały aneksowania umowy o dofinansowanie nr POWR.02.17.00-00-0008/17-00.

(0,01%), w funkcji 20 „Zdrowie” – 411,0 tys. zł (0,01%). W ramach wymienionych funkcji wyodrębnionych było dziesięć zadań i 13 podzadań.

Największe wydatki w funkcji 18 (86,3%) przeznaczono na działania w ramach zdania 18.5 „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”. Wydatki na zadania publiczne realizowane bądź nadzorowane przez Centralny Zarząd Służby Więziennej wyniosły 3 270 158,8 tys. zł i były o 113 803,5 tys. zł (3,6%) wyższe niż w 2018 r. (3 156 355,3 tys. zł). Celem zadania było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Stopień realizacji zadania mierzony był dwoma miernikami: powrotnością do przestępstwa skazanych opuszczających zakłady karne i areszty śledcze<sup>38</sup> (w %) oraz odsetkiem skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi<sup>39</sup> (wyniósł 85,6%, przy zakładanym 66%). W odniesieniu do pierwszego z ww. mierników Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości wyraził zgodę na zebranie przedmiotowych danych w II połowie 2020 r., pomimo że źródłem danych do jego obliczenia były informacje o karalności z administrowanego przez Ministerstwo Krajowego Rejestru Karnego. Odpowiedzialny za badanie miernika Dyrektor Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji wyjaśnił, że „opiera się wyłącznie na danych opracowywanych i przedstawianych przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej usytuowany w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich” i dodał, że „opracowanie wynikowych tablic statystycznych z baz danych systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego za poszczególne lata jest operacją skomplikowaną, czasochłonną i wymagającą przetworzenia znacznej ilości danych”.

Na zadanie 18.7 „Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego”, realizowane bądź nadzorowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wydatkowano 322 746,3 tys. zł, tj. o 19 108,1 tys. zł więcej niż w 2018 r. (303 638,2 tys. zł). Do oceny realizacji zadania przyjęto dwa mierniki: wskaźnik opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego) zaplanowany na poziomie 99% (osiągnięty na koniec 2019 r. na poziomie 94,6%) oraz wskaźnik stabilności spraw apelacyjnych zaplanowany na poziomie 63,8% (osiągnięty na poziomie – 64,0%).

Na zadanie 18.6 „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia” w 2019 r. wydatkowano 196 187,6 tys. zł, tj. o 7 227,9 tys. zł więcej niż w 2018 r. Do oceny skutecznej resocjalizacji wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich przyjęto miernik powrotności z urlopów i przepustek<sup>40</sup>, z uwagi na zmianę miernika nie określono jego planowanej wartości (wartość „pożądana” wynosiła nie mniej niż 90%, faktycznie osiągnięta w 2019 r. – 91,9%).

Na zadanie 18.3 „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe” wydatkowano 7 975,0 tys. zł, tj. o 3,7% mniej niż w 2018 r. (8 278,6 tys. zł), z przeznaczeniem na zagwarantowanie obywatelom

<sup>38</sup> Odsetek skazanych, którzy do pięciu lat od opuszczenia zakładu karnego lub aresztu śledczego ponownie popełnili przestępstwo, stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu - w ogólnej liczbie skazanych, którzy zakończyli odbywanie kary pozbawienia wolności lub zostali warunkowo zwolnieni, opuszczających zakłady karne i areszty śledcze.

<sup>39</sup> Udział skazanych zatrudnionych, objętych nauczaniem, terapią i programami resocjalizacyjnymi w ogólnej populacji skazanych.

<sup>40</sup> Miernik został zmieniony w stosunku do roku 2018, gdy do oceny skuteczności resocjalizacji wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich stosowany był miernik powrotności wychowanków na drogę przestępstwa. Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich wyjaśniła, że zmiana „została wprowadzona przez DSRiN, w związku opinią Inspektora Ochrony Danych w Ministerstwie Sprawiedliwości, która wskazuje na brak wystarczającego uprawnienia w obecnym stanie prawnym do przetwarzania danych osobowych wychowanków zwolnionych z zakładów poprawczych”.

konstytucyjnego prawa do sądu. Do pomiaru realizacji zadania przyjęto wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem), prognozowany w 2019 r. na poziomie 95,0%. Na koniec roku wskaźnik ten osiągnął 92,5%. Na poziomie dysponenta III stopnia na powyższe zadanie wydatkowano środki finansowe w obszarze wynagrodzeń i pochodnych oraz podróży służbowych. Znaczącą pozycję stanowiły też należności osób delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej przyznał, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma bezpośredniego wpływu na osiągnięcie wartości mierników dla zadań 18.3 „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe” oraz 18.7 „Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego” i wyjaśnił: - *Wykonanie mierników w przedmiotowym zakresie uzależnione jest od działalności sądów powszechnych i czynników obiektywnych, takich jak np. wzrost lub spadek wpływu spraw czy zmiany legislacyjne modyfikujące działanie sądów.*

Przykładowo dla miernika podzadania 18.3.1, tj. średniego czasu trwania postępowań sądowych według wybranych kategorii spraw w I instancji, osiągnięto 5,8 miesiąca przy założonej wartości 5,3. Odchylenie wykonanej wartości ww. miernika w stosunku do wartości planowanej wynikało m.in. ze wzrostu wpływu spraw do sądów powszechnych w 2019 r. (wg wstępnych danych o od 4,5% do 23,4% w poszczególnych rodzajach), w tym - w bardzo dużej skali (ok. 80%) spraw wieczystoksięgowych<sup>41</sup> - co skutkowało wzrostem obciążeń sędziów, a w sprawach ksiąg wieczystych referendarzy sądowych.

W odniesieniu do niewykonania jednego z mierników zadania 18.7, tj. wskaźnika opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego), osiągnięto 94,6% przy prognozie 99%, Dyrektor DBiEF wyjaśnił, że „niższa od planowanej wartość miernika wynika m.in. z sytuacji rosnącej liczby spraw wpływających do sądów, co jednocześnie skutkuje wzrostem obciążenia sędziów” i uzupełnił, że Departament Nadzoru Administracyjnego w zakresie kompetencji którego pozostaje badanie miernika „podjął działania o charakterze naprawczym. Dokonano analizy wyniku pracy sądów i w odniesieniu do jednostek, które budziły zastrzeżenia, wystosowano pisma nadzorcze skierowane do prezesów sądów apelacyjnych”.

(akta kontroli: tom I, str. 374-414)

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości określenia przez Ministra Sprawiedliwości celów i mierników oraz ich monitoringu objęto realizację pięciu podzadań<sup>42</sup>:

1. W podzadaniu 18.7.1 „Przygotowanie zawodowe i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratur oraz nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi”, jako miernik stopnia realizacji podzadania dla celu „przygotowanie zawodowe oraz podnoszenie kwalifikacji kadr sądów i prokuratury” przyjęto liczbę osób (według prognozy na 2019 r. – 20 430), które podniosły kwalifikacje lub uzupełniły kompetencje w wyniku udziału w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego organizowanych przez KSSiP. W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w ujęciu zadaniowym KSSiP wykazała przeszkolenie 26 847 osób. Dla celu „ułatwienie i zwiększenie dostępności do wymiaru sprawiedliwości dla obywateli poprzez nadzór nad zawodami prawniczymi oraz tworzenie podstaw

<sup>41</sup> Wzrost wpływu spraw wieczystoksięgowych był następstwem ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r. poz. 139).

<sup>42</sup> Dobranych w sposób celowy, z trzech zadań, wg kryteriów istotności dla działalności Ministra Sprawiedliwości oraz wysokości wydatkowanych środków.

konkurencyjnego rynku usług prawniczych”, jako miernik ustalono poziom dostępności profesjonalnej pomocy prawnej rozumiany, jako liczba adwokatów i radców prawnych w przeliczeniu na 100 tys. obywateli. W 2019 r. liczba takich osób wyniosła 145, przy prognozie 141.

2. Dla celu „zapewnienie kompleksowego, strategicznego podejścia do usprawnienia procesów wewnętrznych w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizacji podzadania 18.7.2 „Budowa i realizacja strategii oraz wsparcia procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości” zgodnie z zapisami w nocie budżetowej odstępiono od pomiaru. Miernikiem stopnia realizacji celu „udział pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, w tym m. in. osobom pokrzywdzonym przemocą w rodzinie” była liczba udzielonych dotacji celowych, przyznanych jednostkom nienależącym do sektora finansów publicznych (organizacjom pozarządowym) w ramach otwartych konkursów ofert, ogłoszonych w związku zrealizowanymi przez Departament Funduszu Sprawiedliwości programami w części dotyczącej pomocy pokrzywdzonym. Udzielono 58 dotacji, prognoza zakładała - 39.

W ramach podzadania 18.7.2 wydzielono siedem działań, w tym działanie 18.7.2.1 „Wsparcie procesów decyzyjnych na poziomie strategicznym i operacyjnym”, którego celami było „zapewnienie obsługi analitycznej prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości” oraz „zapewnienie kontraktacji środków przyznanych MS ze środków europejskich”. NIK zwraca uwagę, że badanie wydatków dysponenta III stopnia wykazało, iż w ramach tego działania kwalifikowano m.in. wydatki Ministerstwa, które nie mieściły się w innych działaniach, m.in. prace remontowo-budowlane, badania profilaktyczne pracowników, zakup usług recepcyjnych i sprzątnięcia powierzchni biurowej czy wynagrodzenia dla członków tzw. Komisji reprivatyzacyjnej. Dyrektor Biura Finansów wyjaśnił: - *Powyższe jest konsekwencją nie stosowania w Ministerstwie Sprawiedliwości funkcji 22 i przypisywanie wszystkich wydatków w obszarze Sprawiedliwość do funkcji 18.*

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej (dalej: DB) podkreślił, że „zapis pkt 57 ppkt 3 rozdziału 6 załącznika nr 41 do noty budżetowej dotyczący ujmowania w funkcji 22 *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* wydatków m.in. z rozdziałów 75001, 75501 w zakresie koordynacji działalności urzędów obsługujących ministrów będących dysponentami części budżetowych, nie oznacza obligatoryjnego wykorzystania funkcji 22 wręcz wskazuje, że ma charakter techniczny, a możliwość jej stosowania powinna następować wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach” i dodał, że „wydatki w zakresie obsługi administracyjnej i technicznej od wielu lat ujmowane są w działaniu 18.7.2.1 zadaniowego katalogu i nie były kwestionowane przez Ministerstwo Finansów w ramach dotychczasowych kontroli”.

3. W podzadaniu 18.7.3 „Infrastruktura IT oraz rejestry sądowe i Krajowy Rejestr Karny, Monitor Sądowy i Gospodarczy”, jako miernik stopnia ułatwienia dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz podnoszenia bezpieczeństwa i zwiększenia pewności obrotu gospodarczego przyjęto wskaźnik bezawaryjności infrastruktury IT dla centralnych systemów informatycznych. Na koniec 2019 r. wykazano 39 godzin awaryjności ww. infrastruktury, przy prognozie dla całego roku na poziomie 96 godzin.
4. Celem podzadania 18.6.1 „Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich” było zapewnienie pełnej wykonalności orzeczonych środków poprawczych. Jako miernik realizacji podzadania przyjęto odsetek terminowo

wydanych skierowań nieletnich do zakładów poprawczych (w terminie 30 dni od zarejestrowania sprawy w Departamencie Spraw Rodziny i Nieletnich MS, dalej: DSRiN). Założony odsetek został w pełni osiągnięty i na koniec 2019 r. wyniósł 100%. Dysponent części 37, w 2019 r., kontynuował zatem wzorem 2018 r. pomiar wykonania miernika, który zdaniem NIK nie obrazował działalności zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Miernik ten wskazywał bowiem wartość wykonanych czynności administracyjnych przez inny podmiot, niebędący zakładem poprawczym lub schroniskiem.

Dyrektor DB wyjaśnił, że w ocenie DSRiN „miernik ten umożliwia również ocenę sposobu realizacji celu dla zadania 18.6.1” albowiem „wydane skierowanie jest jednym z dokumentów, bez którego przyjęcie nieletniego do zakładu poprawczego przez dyrektora tej placówki nie jest możliwe. Ustalenie odsetka terminowo wydanych skierowań nieletnich do zakładów poprawczych przez specjalnie do tego powołany zespół specjalistów pozwala na ocenę, czy postępowanie wykonawcze jest realizowane niezwłocznie i w jakim zakresie. Działalność zakładów poprawczych jest skorelowana zarówno z liczbą orzeczeń sądowych o umieszczeniu nieletnich w tych placówkach, jak również z liczbą wydanych skierowań”.

5. Miernikiem realizacji celu podzadania 18.5.2 „Wykonywanie kar alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności”, tj. zwiększania zakresu stosowania takich kar, był odsetek skazanych w sprawach karnych w pierwszej instancji, w stosunku do których orzeczono kary alternatywne wobec kary pozbawienia wolności. Został zrealizowany dokładnie na założonym poziomie – 62%.

NIK zauważa, że liczba osób objętych Systemem Dozoru Elektronicznego przypadająca do obsługi przez jednego operatora Zespołu Obsługi Centrali Monitorowania w Biurze Dozoru Elektronicznego CZSW (miernik działania 18.5.2.1) wyniosła 472, przy prognozie – 300. Poziom realizacji przedmiotowego miernika uzależniony był od orzecznictwa sądów penitencjarnych, do czego Minister Sprawiedliwości winien jednak dostosować zapewnienie odpowiedniej liczby operatorów systemu.

Dyrektor DB wskazał, że „Plan działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej - Sprawiedliwość konstruowany w oparciu o odrębne regulacje w części B. Planu prezentuje cele priorytetowe wynikające z budżetu państwa w układzie zadaniowym wraz z celami i miernikami, uznanymi za priorytetowe, które są uwzględnione w budżecie zadaniowym na 2019 r.”

(akta kontroli: tom I, str. 374-414)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Nie stwierdzono przypadków, aby wydatki dokonywane były w sposób niegospodarny, nierzetelny bądź niecelowy. W zakresie dokonywanych zmian w planie wydatków MS stosowało się do zasad ustalonych przez ministra właściwego ds. finansów publicznych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły przyjętej praktyki udzielania zamówień publicznych na kompleksową obsługę prawną w DIRS. Ponadto zidentyfikowano słabość kontroli zarządczej mającą wpływ na planowanie i poziom wykonania budżetu środków europejskich.

### 3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 37 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Sprawiedliwości:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- 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-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych podległych jednostek w ramach części 37. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia), z wyjątkiem sprawozdania Rb-27, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań, niezgodność w sprawozdaniu RB-27 znajdowała się poniżej ustalonego progu istotności i wynikała z zaniżenia kwoty zaległości o 116 zł. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem - merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Korekta sprawozdania RB-27 (dysponenta III stopnia) została dokonana 31 marca 2020 r.

(akta kontroli tom V, str. 12-13, 102- 107, 187-190, 482-487, tom VI, str. 422-544)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Stosowany w tym zakresie system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

## 4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Wynikający z ustawy budżetowej plan finansowy Funduszu Sprawiedliwości na 2019 r.<sup>43</sup> został trzykrotnie zmieniony przez Dysponenta Funduszu. Dokonane zmiany dotyczyły przede wszystkim:

- zwiększenia stanu Funduszu na początek i koniec roku o 137 321,0 tys. zł (z czego, w szczególności: zwiększono stan pozostałych środków obrotowych o 160 138 tys. zł oraz stan środków pieniężnych o 84 811,0 tys. zł, a zmniejszono wartość należności o 107 411,0 tys. zł);
- zwiększenia środków na dotacje na realizację zadań bieżących w kwocie 40 000,0 tys. zł (pilotaż ogólnopolskiego programu pomocy ofiarom przestępstw bezpośrednio na miejscu wypadku poprzez wyposażenie i szkolenia strażaków z Ochotniczych Straży Pożarnych);
- zmniejszenia środków na dotacje na realizację zadań bieżących w kwocie 45 000,0 tys. zł oraz na zakup usług o 8 000,0 tys. zł (w związku z przeniesieniem zadań na rok 2020).

Zmiany w planie Funduszu zostały dokonane z zastosowaniem trybu wynikającego z art. 29 ust. 12 ufp, tj. po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Dysponent Funduszu wyjaśnił, że zwiększenia stanu Funduszu w stosunku do pierwotnego planu finansowego wynikało z uwzględnienia danych dostępnych po sporządzeniu sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2019 r. Poinformował także, że zwiększenie kosztów własnych Funduszu wynikało m.in. z wniosków pokontrolnych NIK wskazujących na konieczność upowszechnienia w społeczeństwie informacji o prawach ofiar przestępstw i możliwości skorzystania z pomocy Funduszu.

(akta kontroli: tom IV, str. 49-81)

### 4.1. Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

W 2019 r. przychody Funduszu Sprawiedliwości wyniosły 367 476,3 tys. zł<sup>44</sup>, co stanowiło 160,6% planu po zmianach (228 855,0 tys. zł) oraz 112,9% wykonania w 2018 r. (325 371,1 tys. zł). Przychody Funduszu pochodziły głównie z: wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (310 617,8 tys. zł), wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (24 499,9 tys. zł), rozwiązania odpisów aktualizujących należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych (ujętych w pozycji „inne zwiększenia”, w kwocie 28 687,2 tys. zł<sup>45</sup>) oraz odsetek (2 275,1 tys. zł). Wzrost przychodów wynikał w szczególności z większej kwoty zasądzonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, a także zwiększenia liczby pracujących osadzonych.

Na koniec 2019 r. należności Funduszu wyniosły 241 258,1 tys. zł, tj. uległy zwiększeniu o 12,1% w stosunku do stanu na początek roku (215 199,6 tys. zł). Wzrost należności wynikał w szczególności ze wzrostu przychodów Funduszu w kwocie 16 354,7 tys. zł w porównaniu z 2018 r. Należności dotyczyły głównie orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych.

<sup>43</sup> Kontrolę Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości przeprowadzono w uproszczonym zakresie.

<sup>44</sup> Wg stanu na dzień sporządzenia bilansu.

<sup>45</sup> W pozycji „inne zwiększenia” wykazano następujące zwiększenia Funduszu: udzielone dotacje w 2016 r. - 18 907,3 tys. zł (z przekształcenia w bilansie otwarcia), rozwiązanie odpisów aktualizujących należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych - 9 518,8 tys. zł oraz korektę zaliczek komorniczych z przekształcenia bilansu otwarcia - 261, 1 tys. zł.

Na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, w drugiej połowie 2018 r., funkcjonował „Zespół do spraw poprawy ścigalności należności Funduszu Sprawiedliwości”, który zidentyfikował główne przyczyny niskiej ścigalności należności:

- orzekanie nawiązek i świadczeń pieniężnych w wysokości przekraczającej aktualne możliwości finansowe osób zobowiązanych;
- bezskuteczną egzekucję komorniczą wynikającą z nieposiadania przez dłużników majątku i stałych źródeł dochodów;
- brak wyodrębnionych komórek organizacyjnych oraz wystarczającej liczby, wykwalifikowanych pracowników sądów powszechnych odpowiadających za dochodzenie i egzekucję należności;
- brak sankcji za uchylanie się od zapłaty świadczeń pieniężnych.

NIK zwraca uwagę, że wysoki stan należności Funduszu, corocznie przekraczający kwotę 200 mln zł, utrzymuje się od 2016 r. przy braku zdecydowanych działań jego Dysponenta. W sprawozdaniu z realizacji zadań Zespołu, przyjętym w październiku 2018 r., przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych i działań organizacyjnych mających na celu poprawę ścigalności należności Funduszu. Dysponent Funduszu nie udokumentował, by rekomendacje Zespołu zostały wdrożone w 2019 r. i wyjaśnił, że wymaga to „decyzji po stronie kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, które ze względu na charakter proponowanych zmian muszą być poprzedzone stosowną analizą”.

(akta kontroli: tom I, str. 28-36; tom IV, str. 5-9, 11-18, 31-48, 108-115, 121-128)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 4.2. Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

W ustawie budżetowej na 2019 r. zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 330 230,0 tys. zł, o 9,7% mniej w stosunku do kwoty kosztów poniesionych w 2018 r. (365 682,0 tys. zł). W planie finansowym po zmianach na realizację poszczególnych zadań ustawowych Funduszu przewidziano:

- udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin – 21 724,0 tys. zł;
- udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom, łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości – 200 538,0 tys. zł;
- sfinansowanie wydatków związanych z "Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020" – 94 968,0 tys. zł.<sup>46</sup>

Wykonanie zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy na 30 marca 2020 r. wynosiło ogółem 214 783,8 tys. zł, co w odniesieniu do roku 2018 r. stanowiło wzrost o 46% (147 431,1 tys. zł), i wynikało w szczególności z rozliczenia wszystkich ujętych w planie finansowym i przekazanych w 2019 r. CZSW środków na realizację przedsięwzięć związanych z "Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020". Koszty inwestycyjne przeznaczone na przedsięwzięcia związane z ustawą modernizacyjną zostały wykonane w kwocie 94 967,8 tys. zł, tj. do wysokości planu finansowego i wzrosły w porównaniu z 2018 r. o 106%. Nastąpił również wzrost o 24% udzielonej pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin (z 13 294,7 tys. zł w 2018 r. do 16 521,4 tys. zł w badanym okresie).

<sup>46</sup> Ww. zadanie zostało przewidziane w planie finansowym Funduszu na podstawie art. 14 ustawy z 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2019 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2435).



Koszty realizacji zadań Funduszu w 2019 r. wyniosły 454 322,7 tys. zł i były o 24,2% większe od kosztów wykonanych w 2018 r. (365 682,0 tys. zł). Główną pozycję kosztów stanowiły „inne zmniejszenia” w kwocie 239 538,8 tys. zł, na którą składały się w szczególności: rozliczone dotacje udzielone w 2018 r. w kwocie 137 286,1 tys. zł, odpisy i umorzenia należności z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (66 159,2 tys. zł), utworzone odpisy aktualizujące na należności Funduszu (36 086,8 tys. zł) oraz inne środki obrotowe z przekształcenia bilansu otwarcia (6,8 tys. zł). Pozostałe koszty dotyczyły w szczególności:

- kosztów inwestycyjnych (w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”) – 95 165,7 tys. zł (89,4% planu po zmianach);
- dotacji na realizację zadań bieżących udzielonych przez Dysponenta Funduszu w kwocie 62 378,6 tys. zł (44,3% planu po zmianach);
- kosztów własnych – 48 321,2 tys. zł (81,7% planu po zmianach), z czego:
  - zakupu usług – 20 124,2 tys. zł (80,3% planu po zmianach);
  - promowania działalności funduszu – 21 837,3 tys. zł (85,6% planu po zmianach) oraz
  - innych form pomocy postpenitencjarnej świadczonej przez Służbę Więzienną (np. w ramach podnoszenia kompetencji społecznych i kwalifikacji zawodowych skazanych) – 5 197,8 tys. zł (84,9%);
- świadczeń pieniężnych i pomocy rzeczowej w ramach pomocy postpenitencjarnej realizowanych przez kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną – 8 918,4 tys. zł (81,6% planu po zmianach).

Głównymi powodami wyższego niż planowano wykonania łącznych kosztów realizacji zadań w 2019 r. były: większa kwota wykonanych kosztów własnych Funduszu, kosztów inwestycyjnych oraz obciążenia Funduszu wykazane w pozycji „inne zmniejszenia”. Wzrost wykonania kosztów własnych w kwocie 48 321,2 tys. zł (wzrost o 491,6%) wynikał głównie z zakupu usług, w tym kampanii informacyjno-edukacyjnej upowszechniającej wśród poszkodowanych i potencjalnych beneficjentów wiedzę na temat Funduszu (20 124,2 tys. zł, z czego 19 124,5 tys. zł, tj. 95,0% stanowił zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców usług audiowizualnych) oraz kosztów promowania działalności Funduszu (21 837,3 tys. zł)<sup>47</sup>.

Znacząco wzrosło również wykonanie wynagrodzeń bezosobowych z 75,5 tys. zł w 2018 r. do kwoty 413,5 tys. zł (o 447,7%) oraz wykonanie pozycji „składki na ubezpieczenia społeczne”, gdzie nastąpił wzrost z kwoty 11,0 tys. zł do 14,5 tys. zł tj. o 31,8% oraz pozycji „składki na Fundusz Pracy”, które w 2018 r. wykonano w wysokości 1,4 tys. zł, a w 2019 r. wyniosły one 1,7 tys. zł. (wzrost o 21,4%).

Wykonanie kosztów własnych na poziomie 81,7% planu po zmianach wiązało się m.in. z opóźnieniami w rozliczaniu środków przekazanych przez Dysponenta Funduszu w 2019 r. Nierozliczone środki zostały wykazane w pozycji „pozostałe środki obrotowe”<sup>48</sup>.

W stanie funduszu na początek roku znaczący wzrost nastąpił w pozycji „zobowiązania” (o 1 055,8%), co spowodowane zostało pojawieniem się kwoty

<sup>47</sup> Zrealizowanych w ramach umów wykonawczych do trzech umów ramowych DFS-III.0607.9.2019/1 oraz DFS-III.0607.9.2019/2 (na świadczenie kompleksowej obsługi kampanii informacyjno-edukacyjnych, działań promocyjno-marketingowych, działań medialnych i zakresu PR), DFS-III-0607-1/18/11 na przygotowanie oraz wdrożenie ogólnopolskiej kampanii dotyczącej praw osób pokrzywdzonych realizowanej ze środków Funduszu Sprawiedliwości oraz jednego zamówienia na materiały promocyjne (w trybie art. 4 pkt 8 uPzp).

<sup>48</sup> W pozycji „pozostałe środki obrotowe” ujęte zostały: nierozliczone dotacje z 2016 r.- w kwocie 18 907,3 tys. zł; nierozliczone dotacje z 2018 r. - 13 225,2 tys. zł; nierozliczone usługi i dotacje z 2019 r. - 86 903,6 tys. zł oraz zakupiona przez Służbę Więzienną odzież dla osadzonych opuszczających zakłady karne - 1 086,0 tys. zł.

wpływów do wyjaśnienia występujących w jednostkach sądownictwa powszechnego wynoszącej na koniec 2018 r. kwotę 190,7 tys. zł oraz w pozycji „pozostałe środki obrotowe” (wzrost o 14 997,0%). Wzrost w tej ostatniej pozycji wynikał z opóźnień w rozliczaniu dotacji przekazanych przez Dysponenta Funduszu w 2018 r. (197 005,1 tys. zł) oraz środków przekazanych do CZSW na inwestycje związane z modernizacją Służby Więziennej (99 999,7 tys. zł).

Nierozliczone środki dotacji przekazanych w 2019 r. zostały wykazane na koniec roku w pozycji „pozostałe środki obrotowe” w wysokości 120 122,1 tys. zł, co stanowiło 74,5% wartości wykazanej w tej pozycji w stosunku do roku ubiegłego oraz do planu po zmianach (161 206,0 tys. zł).

(akta kontroli: tom IV, str. 5-9, 11-48, 84-86, 108-115, 121-128)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 4.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

W 2019 r., pomimo wprowadzonych już w 2017 r. zmian legislacyjnych znacząco rozszerzających zakres zadań podlegających finansowaniu z Funduszu Sprawiedliwości, utrzymywany był wysoki stan środków pieniężnych Funduszu (191 186,4 tys. zł na początku roku, tj. 179,7% planu wg ustawy budżetowej oraz 119 390,3 tys. zł na koniec roku, tj. 116,1% planu finansowego po zmianach). Dysponent wyjaśnił, że wykazanie w planie finansowym wg ustawy budżetowej zaniżonego stanu Funduszu na początek roku w zakresie środków pieniężnych było spowodowane przygotowaniem tego dokumentu w oparciu o szacunkowe dane, dostępne przed sporządzeniem sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2019 r. Wzrost tej pozycji w stosunku do planu po zmianach na koniec roku wynikał przede wszystkim z wyższego wykonania przychodów Funduszu o kwotę 109 934,1 tys. zł w stosunku do planu, co wynikało m.in. ze specyfiki głównych przychodów Funduszu, w przypadku których brak jest możliwości, realnego oszacowania skali orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych.

Dysponent Funduszu, przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>49</sup>. Wolne środki z rachunku Funduszu były przekazywane w depozyty overnight. Nie stwierdzono przypadków, w których przekazywanie wolnych środków Ministrowi Finansów stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

(akta kontroli: tom IV, str. 11-18, 108-115, 121-128)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 4.4. Realizacja zadań

Realizacja zadań Funduszu Sprawiedliwości odbywała się w ramach *Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019-2021*<sup>50</sup> (dalej: *Program Pomocy*) oraz *Programu ochrony interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem na lata 2019-2020* (dalej: *Program ochrony*) ogłoszonych przez Dysponenta Funduszu zgodnie z § 2

<sup>49</sup> Dz.U. poz. 1864.

<sup>50</sup> Po aktualizacji 27 listopada 2019 r. *Program Pomocy* obowiązuje do roku 2024.

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości<sup>51</sup> Co do zasady powierzenie realizacji zadań odbywało się drogą otwartych konkursów (dla organizacji pozarządowych) oraz naboru wniosków (dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych). Dysponent zawierał także umowy (257) z jednostkami sektora finansów publicznych na realizację zadań nie objętych programami lub naborem wniosków (na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

Wskaźniki realizacji *Programu Pomocy* zostały osiągnięte, tj. wg stanu na 31 grudnia 2019 r. liczba ośrodków sieci pomocy pokrzywdzonym wyniosła 54 (48<sup>52</sup>), liczba punktów sieci pomocy pokrzywdzonym – 297 (270), działał jeden ośrodek rehabilitacyjny, a drugi był w budowie<sup>53</sup> (1) oraz funkcjonowała infolinia pomocy (1). Wskaźnik realizacji *Programu ochrony* – wsparcie dla 400 podmiotów sektora finansów publicznych – określony został dla cyklu dwuletniego.

**W ramach pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin w 2019 r.** Dysponent Funduszu ogłosił w grudniu 2018 r. jeden otwarty konkurs ofert, w wyniku którego zawarto 28 umów z instytucjami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych. W 2019 r. ogłoszono 16 konkursów, w ramach których zawarto jedną umowę z beneficjentem dotacji (w grudniu 2019 r., przedmiot umowy realizowany był w 2020 r.). Pozostałe umowy, w ramach konkursów ogłoszonych w 2019 r., zostały zawarte w 2020 r. Łączna wartość dotacji udzielonych w 2019 r. na realizację zadań związanych z pomocą postpenitencjarną wyniosła 4 092,0 tys. zł.<sup>54</sup> Pozostałe zadania związane z pomocą postpenitencjarną były w 2019 r. realizowane przez kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną. (świadczenia w ramach pomocy postpenitencjarnej udzielone przez kuratorów i Służbę Więzienną wyniosły na koniec 2019 r. - 8 918,4 tys. zł, a w wartość pomocy postpenitencjarnej udzielonej przez CZSW - 5 197,8 tys. zł). Dotyczyły one świadczeń pieniężnych i pomocy rzeczowej oraz innych form pomocy na rzecz osób pozbawionych wolności.

**W ramach pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz świadkom** Dysponent Funduszu w 2019 r. na podstawie zawartych umów (wieloletnich) udzielił 58 dotacji instytucjom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (beneficjenci wyłonieni zostali w ramach otwartych konkursów ogłoszonych w 2018 r. i w 2019 r.) w łącznej kwocie 75 857,0 tys. zł. Z czego: na realizację zadań bieżących 64 932,0 tys. zł, a 10 925,0 tys. zł stanowiła dotacja inwestycyjne (na budowę ośrodka „Klinika Budzik dla dorosłych”). Zawarto również 248 umów dotacji z jednostkami sektora finansów publicznych wyłonionymi w trybie pozanaborowym, tj. na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości<sup>55</sup> na kwotę 44 972,7 tys. zł<sup>56</sup> (doposażono Ochotnicze Straże Pożarne i Zakłady Opieki Zdrowotnej w sprzęt ratujący życie).

<sup>51</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 683 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu Sprawiedliwości).

<sup>52</sup> W nawiasie podano wartości wskaźników przyjęte w *Programie Pomocy* dla 2019 r.

<sup>53</sup> Dysponent Funduszu na etapie ogłoszenia *Programu pomocy* nie zdefiniował rodzajów świadczonej pomocy. Zakres działalności Specjalistycznych Centrów Pomocy każdorazowo jest definiowany w ogłoszeniu o konkursie ofert. Pierwsza z zawartych umów dotyczy specjalistycznego centrum świadczącego wsparcie rehabilitacyjne dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, druga – budowy i funkcjonowania centrum wsparcia rehabilitacyjnego „Budzik dla dorosłych”.

<sup>54</sup> Wskazana kwota nie obejmuje wartości umowy zawartej w grudniu 2019 r. w ramach konkursu opublikowanego w 2019 r. ponieważ przedmiot umowy realizowany jest od 1 stycznia 2020 r.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 683 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu Sprawiedliwości).

<sup>56</sup> Wskazana kwota nie obejmuje dziewięciu umów zawartych w 2019 r. w przypadku których przekazanie środków dotacji nastąpiło w styczniu 2020 r.

Realizowane w 2019 r. **zadania związane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości** zostały zlecone przez Dysponenta Funduszu na podstawie czterech otwartych konkursów ofert dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych (dotyczących głównie działań informacyjnych i edukacyjnych), w wyniku których udzielono 38 dotacji na łączną kwotę 20 063,1 tys. zł. W 2019 r. przekazano także na to zadanie środki w wysokości 5 713,1 tys. zł na podstawie dwóch umów zawartych w 2018 r. w trybie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu<sup>57</sup>.

Na pomoc osobom pokrzywdzonym w ramach sieci pomocy (tj. poprzez organizacje pozarządowe) Dysponent Funduszu przekazał trzykrotność kwoty przekazanej na ten cel w 2018 r.<sup>58</sup> Odwrócona, w stosunku do 2018 r., została także proporcja pomiędzy wielkością środków kierowanych bezpośrednio do organizacji realizujących zadania związane z pomocą pokrzywdzonym oraz pomocą postpenitencjarną, a realizacją wprowadzonych od dnia 12 sierpnia 2017 r. zadań Funduszu dotyczących zapobiegania przestępczości<sup>59</sup>. Sformułowany przez NIK w ramach kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości w 2018 r. wniosek o „wdrożenie rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych zapewniających efektywną realizację podstawowych celów funkcjonowania Funduszu, w szczególności poprzez działania kompensacyjne ukierunkowane na świadczenie pomocy ofiarom przestępstw” uznać należy za zrealizowany w zakresie przekazanych środków<sup>60</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 28-36, 39-69, tom IV, str. 3-9, 84-86, 129-138)

W przypadku 250 dotacji przekazanych w 2019 r. w łącznej kwocie 50 685,8 tys. zł Dysponent skorzystał z przysługującego mu uprawnienia wynikającego z § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości, tj. udzielił dofinansowania jednostkom sektora finansów publicznych poza trybem naboru wniosków. W odpowiedzi na wniosek pokontrolny NIK sformułowany w wystąpieniu po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości w 2018 r.<sup>61</sup> Dysponent Funduszu poinformował, że wniosek ten jest w trakcie realizacji, i wyjaśnił, w szczególności: - *Dysponent Funduszu przyznając środki w trybie § 11, realizuje ten proces, zapewniając jego standaryzację i przejrzystość, zgodnie z przyjętymi wewnątrz etapami weryfikacji wniosków złożonych w trybie pozanaborowym i formularzem wniosku. Decyzja o wydatkowaniu środków jest podejmowana przez Dysponenta na podstawie analizy wystandaryzowanego wniosku oraz opinii kompetentnych organów, tj. w przypadku doposażenia OSP – opinii powiatowego/miejskiego komendanta PSP, a w przypadku doposażenia ZOZ – opinii właściwego wojewódzkiego konsultanta medycznego.*

NIK zauważa jednak, że *Program ochrony*, poza podmiotami wskazanymi przez Dysponenta, określa także inną grupę potencjalnych beneficjentów, tj. „pozostałe podmioty, kluczowe z punktu widzenia realizacji Programu”<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Na dwa projekty badawcze realizowane przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

<sup>58</sup> Kwotę 75 857,0 tys. zł w 2019 r., a 25 332,0 tys. zł w 2018 r.

<sup>59</sup> W 2018 r. dwukrotnie wyższa kwota przeznaczona została na przeciwdziałanie przestępczości, w 2019 r. proporcje te wynosiły jak jeden do trzech na korzyść bezpośredniego wsparcia pokrzywdzonych oraz pomoc postpenitencjarną.

<sup>60</sup> W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., badanie Funduszu Sprawiedliwości zostało przeprowadzone wg tzw. tematyki uproszczonej, co oznacza, że nie badano umów zawartych z beneficjentami środków Funduszu oraz prawidłowości wykorzystania tych środków. Szczegółowe badania, które pozwolą w pełni zweryfikować sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK za 2018 r., zostaną przeprowadzone w ramach kontroli planowej Funduszu Sprawiedliwości, której rozpoczęcie przewidywane jest na dzień 1 czerwca 2020 r.

<sup>61</sup> Przyjęcie regulacji prawnych oraz procedur wewnętrznych zapewniających możliwość transparentnego i równoprawnego ubiegania się o dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości, przez wszystkich potencjalnych beneficjentów.

<sup>62</sup> Weryfikacja realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego w tym zakresie po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. zostanie dokonana w ramach kontroli planowej Funduszu Sprawiedliwości, której rozpoczęcie przewidywane jest na dzień 1 czerwca 2020 r.

(akta kontroli: tom I, str. 28-36, 39-69, tom IV, str. 136)

W 2019 r. wszczętych zostało 147 postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji z Funduszu Sprawiedliwości, z których na dzień 16 stycznia 2020 r. rozliczono 105 sprawozdań, a umorzenie nastąpiło w 77 przypadkach (w pozostałych 68 trwały czynności administracyjne<sup>63</sup>). Ponadto przeprowadzonych zostało u beneficjentów osiem kontroli prawidłowości realizacji powierzonych zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości (na podstawie § 35 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Odbłyło się też pięć wizyt monitorujących u beneficjentów, którym powierzono realizację zadań, przy czym cztery wizyty polegały na udziale w konferencjach tematycznie związanych z zadaniami powierzonymi tym podmiotom. Ponadto w dniu 30 kwietnia 2019 r. zatwierdzona i wdrożona została „Procedura prowadzenia postępowania kontrolnego przez pracowników Departamentu Funduszu Sprawiedliwości”. Wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. – o *zakończenie prac mających na celu wdrożenie adekwatnych struktur organizacyjnych pozwalających Ministrowi Sprawiedliwości na sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przekazywanych z Funduszu Sprawiedliwości - uznać należy za zrealizowany w zakresie opracowania procedur i rozpoczęcia przeprowadzania kontroli beneficjentów środków Funduszu*<sup>64</sup>.

NIK zwraca jednak uwagę, że mimo podjętych działań, w 2019 r. w dalszym ciągu występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji. Wg stanu na dzień 30 marca 2020 r. z łącznej kwoty 150 697,8 tys. zł przekazanych w 2019 r. środków dotacji rozliczono tylko 64 420,6 tys. zł<sup>65</sup> (42,7%, tj. mniej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego - 49,4%)<sup>66</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 28-36, 70-90, 116-133; tom IV, str. 136)

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto dwa działania:

- **na Pomoc postpenitencjarną (18.5.3.2)** – w ramach podzadania „Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną” zaplanowano kwotę 21 724,0 tys. zł, a wydatkowano z Funduszu 18 700,7 tys. zł, czyli 86,1% kwoty planowanej dla tego działania. Świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej objęto 77 171 osób wobec planowanych 79 000. Powyższe wskazywało, że średnia kwota udzielonej pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin wynosiła ok. 242 zł na osobę, tj. o 31% więcej niż w 2018 r. (o 74 zł).
- **na Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (18.7.2.6)** – w ramach podzadania „Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości” zaplanowano kwotę 295 506,0 tys. zł, a wydatkowano 435 622,0 tys. zł, tj. 147,4% kwoty planowanej. W ramach działania wykazano udzielenie 58 dotacji na realizację zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym

<sup>63</sup> W tym w odniesieniu do czterech z pięciu umów dotacji, których prawidłowość kwestionowała Izba w ramach kontroli wykonania budżetu w 2018 r. (jedna z badanych dotacji została rozliczona, a postępowanie umorzone).

<sup>64</sup> Szczegółowe badania, które pozwolą w pełni zweryfikować sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK za 2018 r., zostaną przeprowadzone w ramach kontroli planowej Funduszu Sprawiedliwości, której rozpoczęcie przewidywane jest na dzień 1 czerwca 2020 r.

<sup>65</sup> Wg danych DFS, tj. zatwierdzenia dokumentacji rozliczenia dotacji, stan dotacji ujętych w księgach Funduszu Sprawiedliwości wg sprawozdania Rb-33 na 31 marca 2020 r. wyniósł 62 576,5 tys. zł. Różnica została zaksięgowana w księgach Funduszu w kwietniu 2020 r.

<sup>66</sup> Na dzień sporządzenia bilansu w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w pozycji „pozostałe środki obrotowe” wykazano kwotę 120 122,1 tys. zł, dotyczącą nierozliczonych środków Funduszu.

przestępstwem, (wobec 39 planowanych)<sup>67</sup>.

W obowiązującym w 2019 r. planie Funduszu Sprawiedliwości w układzie zadaniowym nie wprowadzono odrębnego działania, odnoszącego się do zadań Funduszu w zakresie zapobiegania przestępczości, na których realizację przekazano dotacje w kwocie 25 776,2 tys. zł., na co wskazywał NIK w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2018 r. Realizację wniosku NIK dotyczącego korekt w planie Funduszu Sprawiedliwości w układzie zadaniowym, zrealizowano w części, tj. wydzielony został miernik w ramach pomocy postpenitencjarnej (liczba osób objętych świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej, oparty na danych przekazywanych przez CZSW), a w trakcie realizacji było postępowanie o zamówienie publiczne na realizację systemu elektronicznego do bieżącego monitorowania zadań finansowanych z Funduszu oraz ich efektów.

(akta kontroli: tom I, str. 28-36; tom IV, str. 116, 136, 139-140)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W zakresie objętym niniejszą kontrolą, w odniesieniu do planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości nie wykryto nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że mimo działań podjętych przez Dysponenta Funduszu w 2019 r. utrzymywał się nadal poważny stan opóźnień w rozliczaniu umów dotacji oraz wysoki poziom przyznawania dofinansowania jednostkom sektora finansów publicznych w uznaniowym trybie powierzania zadań poza programami oraz naborem wniosków. Zabrakło też zdecydowanych działań mających na celu poprawę ściągłości należności Funduszu.

## 5. Sprawozdawczość państwowego funduszu celowego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2019 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2019 r.;
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za IV kwartał 2019 r.;
- rocznego sprawozdania z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania Rb-40 i Rb-33 za IV kwartał 2019 r. zostały skorygowane w dniu 30 marca 2020 r., a roczne sprawozdanie z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym w dniu 9 kwietnia 2020 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli: tom IV, str. 82-107, 110-120, 139-140)

<sup>67</sup> Dane wg rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r., RB-BZ2 po korekcie z dnia 09.04.2020 r.

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawozdania Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości.

## VI. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych, w tym ustalenie procedur dotyczących windykacji należności Skarbu Państwa w celu wyeliminowania zaległości w tym zakresie.
2. Wzmocnienie, w ramach obowiązujących w Ministerstwie Sprawiedliwości procedur, mechanizmów kontrolnych nad przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o zamówienia publiczne w „uproszczonej” procedurze zamówień na usługi społeczne.

## VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>68</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>69</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

<sup>68</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

<sup>69</sup> Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 24. kwietnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marek Opiola

.....  
*podpis*