



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.001.03.2020

gen. Jacek Kitliński
Dyrektor Generalny Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a
02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generał Jacek Kitliński – Dyrektor Generalny Służby Więziennej (od 30 stycznia 2015 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1) Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/103/2019 z 12 grudnia 2019 r. 2) Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/104/2019 z 12 grudnia 2019 r.

(akta kontroli Tom 1 str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa. Dokonano także oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy.

Ocenie w zakresie budżetu państwa 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 oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu Więziennictwa sprawowane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: ustawa o NIK)

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa.

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 działań windykacyjnych.

Ocenie w zakresie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (dalej zwany także: Funduszem) podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu przychodów Funduszu,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji kosztów,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości. Na ocenę ogólną złożyły się oceny cząstkowe: wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich, sprawozdawczości oraz realizacja przychodów, kosztów i sprawozdawczość Funduszu, a także nadzór Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (dalej: Dyrektor Generalny SW) nad wykonaniem budżetu Więziennictwa.

Dyrektor Generalny SW, realizując wniosek pokontrolny po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. dotyczący wdrożenia mechanizmów umożliwiających weryfikację przesłanek w zakresie wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, wydał 1 sierpnia 2019 r. zasady postępowania w tej sprawie. Jednocześnie, jak ustaliła NIK, w 2019 r. CZSW (dysponent III stopnia) poniósł wydatki związane z realizacją sześciu zamówień udzielonych w 2018 r. przywieszennym zakładom pracy na podstawie ww. przepisu (w wystąpieniu pokontrolnym za 2018 r. zostało to ocenione jako nieprawidłowość). Wszystkie te wydatki wynikały z umów zawartych w 2018 r., a znaczna ich część dotyczyła prac zrealizowanych przed wydaniem przez Dyrektora Generalnego SW ww. zasad postępowania.

W przypadku Funduszu wyniki kontroli wykazały, że koszty zostały poniesione na realizację zadań ustawowych, w szczególności zadań w zakresie resocjalizacji więźniów (głównie budowę hal produkcyjnych)⁴. Wyniki kontroli wykazały ponadto, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2019 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdania za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz przychodów, kosztów, należności i zobowiązań oraz stanu Funduszu na dzień 31 grudnia 2019 r. Uwagi zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK z wykonania budżetu państwa w roku 2018 dotyczące sposobu księgowania przekazanych i rozliczanych dotacji, zostały wdrożone do realizacji.

³ 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 w formie opisowej.

⁴ Zgodnie z przyjętymi założeniami, w toku kontroli nie dokonywano weryfikacji prawidłowości realizacji przez Fundusz kosztów (w szczególności przyznawania i rozliczania dotacji) w stosunku do wytypowanej próby wnioskodawców.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 dochody budżetu państwa w części 37 dla Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 4 647,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 13 793,2 tys. zł, co stanowiło 196,8% kwoty planowanej oraz były wyższe o 20,8% dochodów zrealizowanych w 2018 r. Osiągnięto je głównie z tytułu wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (4 825,3 tys. zł) oraz dochodów z różnych tytułów (2 199,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 5-69, 89)

Dochody CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 1 371,4 tys. zł, co stanowiło 9,9% dochodów Więziennictwa. Uzyskano je głównie z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (1 188,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 109, 129)

Na koniec 2019 r. w Więziennictwie wystąpiły należności budżetowe w kwocie 40 511,2 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 37 766,4 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wzrost należności i zaległości netto wyniósł, odpowiednio, 4,4% i 2,2%. Zaległości dotyczyły w szczególności należności z dochodów z różnych tytułów (29 725,6 tys. zł), z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (2 627,8 tys. zł) oraz rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (2 341,0 tys. zł). Najwyższą kwotowo należność (26 795,0 tys. zł) dotyczyła szkód wyrządzonych podczas buntów w 1989 r. w Zakładzie Karnym w Nowogardzie.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 69, 89, 392)

W CZSW (dysponent III stopnia) należności budżetowe wyniosły 77,2 tys. zł (nie wystąpiły zaległości netto) i w stosunku do 2018 r. były niższe o 14,6%. Wykazana należność dotyczyła jednej sprawy, w której prawomocne nakazy zapłaty zostały wydane przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w 2005 r. Pismem z 19 listopada 2019 r.⁶ Dyrektor Generalny SW zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o umorzenie tej cywilnoprawnej należności mając na uwadze fakt, że dłużnik został 20 maja 2013 r. prawomocnie wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego. Ponadto, brak było majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja należności, a odpowiedzialność z jej tytułu nie przeszła na osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 109, 129, 239, 232-235)

Na podstawie decyzji Dyrektora Generalnego SW z 31 grudnia 2019 r., zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3 oraz art. 58 ust. 1 pkt 2 ufp, w CZSW umorzone zostały należności czterech dłużników w łącznej kwocie 12,7 tys. zł, wynikające w szczególności z przysługujących kar umownych. W uzasadnieniach wszystkich decyzji wskazano, iż zachodziło przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie zostanie uzyskana kwoty wyższa od kosztów dochodzenia i egzekucji tych należności.

W CZSW nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Żadne należności w tym okresie nie uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 215-222)

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Sygn. BPR.2710.2019.CS.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 4 576 974,0 tys. zł. Plan ten w trakcie roku zostały zwiększony *per saldo* o 253 973,8 tys. zł do kwoty 4 830 947,8 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały w szczególności z:

- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 242 279,0 tys. zł, w szczególności z przeznaczeniem na modernizację Służby Więziennej⁷ (216 883,6 tys. zł) oraz sfinansowanie wypłat świadczeń dla emerytów i rencistów Służby Więziennej (23 420,0 tys. zł). Środki z rezerwy celowej wykorzystano w 97,7% w jednostkach organizacyjnych Więziennictwa w podziałkach klasyfikacji wskazanych w decyzjach Ministra Finansów,
- przeniesienia przez dysponenta wydatków w ramach części 37 (32 decyzje) *per saldo* kwoty 12 136,5 tys. zł na sfinansowanie m.in.: wynagrodzeń osobowych pracowników i wydatków bieżących jednostek.

Plan finansowy Więziennictwa nie był w 2019 r. zwiększany środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W 2019 r. plan finansowy CZSW (dysponenta III stopnia) został zwiększony środkami z rezerw celowych w kwocie 27 107,1 tys. zł (wykonanie wyniosło 99,7%). Szczegółowe badanie prawidłowości wydatkowania środków z rezerwy celowej w łącznej kwocie 3 000,0 tys. zł (11,1% całości) na dostawę, instalację, konfigurację i uruchomienie radiotelefonów dla SW wykazało, że środki te wydatkowano na cele wskazane w decyzjach Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 5-67, 191-199, 386-391, 431-433, 441)

Zrealizowane przez jednostki Więziennictwa wydatki wyniosły 4 825 060,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 273 367,4 tys. zł, tj. o 6%. Poniesione one zostały na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 2 956 251,4 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach oraz 108,2% wydatków bieżących zrealizowanych w 2018 r. Koszty związane z wynagrodzeniami⁸ wyniosły 1 923 608,5 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 10,2%, co wynikało z realizacji Programu modernizacji SW⁹. Sposób podziału kwot przeznaczonych na podwyżki ustalony został w porozumieniu zawartym 19 listopada 2018 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości oraz Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa.

⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (Dz.U. z 2019 r. poz. 614, ze zm.).

⁸ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2019 r.

⁹ Przedsięwzięcia nr 11 Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej i nr 12 Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Służby Więziennej.

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w zakresie Więziennictwa wyniosło 28 710 etatów (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2018 r. zmniejszyło się o 399 etatów. Największa różnica wystąpiła w grupie funkcjonariuszy (spadek o 469 etatów). Wynikało to przede wszystkim z wyjątkowo dużej liczby zwolnień funkcjonariuszy.

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w CZSW (dysponent III stopnia) wyniosło 428 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2018 r. było wyższe o 33 osoby. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 42 804,0 tys. zł (99,8% planu po zmianach) i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 4 190,6 tys. zł (tj. o 10,9%).

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 706 868,3 tys. zł (100% planu po zmianach oraz 107,3% wydatków zrealizowanych w 2018 r.). Poniesiono je głównie na świadczenia społeczne ewidencjonowane w § 3110 *Świadczenia społeczne* (1 574 667,5 tys. zł),
- wydatki majątkowe – 153 766,7 tys. zł (100% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. były one niższe o 68 126,9 tys. zł (tj. o 30,7%). Szczegółowa analiza planu wydatków majątkowych CZSW (dysponenta III stopnia) wykazała, że w trakcie roku zrezygnowano z realizacji czterech zadań na kwotę 565,0 tys. zł. Do planu jednostki wprowadzonych zostało natomiast łącznie 20 zadań (na łączną kwotę 20 508,5 tys. zł), głównie z uwagi na uzyskanie środków z rezerwy celowej w ramach Programu modernizacji SW. Wprowadzenie nowych zadań wynikało m.in. z konieczności utworzenia pomieszczeń przeznaczonych na archiwum CZSW, wymiany wyeksploatowanych środków transportu, a także zapewnienia sprawnej i bezpiecznej infrastruktury informatycznej. W 2019 r. plan wydatków majątkowych podlegał także zmianom w zakresie wartości poszczególnych zadań, nieskutkujących zmianą ich zakresu rzeczowego,
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich – 8 174,3,7 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach. Poniesiono je przede wszystkim na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza-Edukacja-Rozwój 2014-2020 (POWER) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POLiŚ).

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 68-107, 252-278, 307, 334, 392-393, 442)

W 2019 r. Minister Sprawiedliwości, na wniosek Dyrektora Generalnego SW, dokonał blokady wydatków budżetu państwa w łącznej wysokości 305,7 tys. zł, co było konsekwencją przedłużających się procedur przetargowych w ramach POLiŚ i trudności z wyłonieniem wykonawcy. Powyższe skutkowało zmniejszeniem zakresu prac możliwych do wykonania w 2019 r. Ponadto, część prac wykonano za kwotę niższą niż przewidzianą w harmonogramach realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 308-322, 425, 428, 431-433)

Wydatki CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 109 543,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i stanowiły 2,3% ogółu wydatków Więziennictwa. W porównaniu do 2018 r. były niższe o 17 826,8 tys. zł, tj. 14%.

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych Więziennictwa i CZSW wynika, iż limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 110-112, 130-132)

Zobowiązania jednostek budżetowych Więziennictwa (w całości niewymagalne) na koniec 2019 r. wyniosły 218 113,8 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. o 47 919,1 tys. zł (tj. o 29%). Główną pozycję (130 922,1 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu nagrody rocznej dla funkcjonariuszy.

Główny wpływ na wzrost zobowiązań miało ich zwiększenie w § 4180 (rozdział 75512)¹⁰. Powyższe wynikało z wprowadzenia w 2019 r. ekwiwalentu za czas służby przekraczający normę (art. 131 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹¹).

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 70-73, 90-94, 214, 392-393, 439)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące oraz majątkowe zrealizowane w CZSW w wysokości 45 920,3 tys. zł¹² (tj. 41,9% wydatków tego dysponenta i 0,95% wydatków Więziennictwa). Zrealizowano je – z zastrzeżeniem wydatków związanych z realizacją zamówień udzielonych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ (dalej: upzp) opisanych w dalszej części wystąpienia – zgodnie z planem finansowym i celowo, na zadania służące realizacji celów statutowych jednostki i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Środki publiczne zostały wykorzystane m.in. na zakupy materiałów i usług niezbędnych do funkcjonowania zarówno CZSW, jak i jednostek penitencjarnych oraz zakupy inwestycyjne, z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie i rozwój infrastruktury teleinformatycznej.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 130-132, 223-229, 440)

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienia publiczne: jedno w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki (na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 1 lit. a upzp) oraz jedno postępowanie, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp (zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro – art. 4 pkt 8 upzp). Wartość umów objętych szczegółowym badaniem wyniosła 19 019,5 tys. zł, z tego: na zakup radiotelefonów wraz z usługą konfiguracji – 5 863,5 tys. zł, świadczenie usług przesyłu danych przez sieć WAN – 13 136,4 tys. zł oraz papieru ksero A4 (1 600 ryz) – 19,6 tys. zł. Na ich realizację w 2019 r. wydatkowano łącznie 9 724,5 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w upzp (w przypadku przetargu nieograniczonego oraz z wolnej ręki) oraz wewnętrznymi procedurami określonymi przez Dyrektora Generalnego SW¹⁴ (w przypadku zamówienia o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro). Nie wystąpiły przypadki opóźnień w płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 323-331, 386-421, 441; Tom 2, str. 1-232)

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. przeprowadzonej w CZSW stwierdzona została nieprawidłowość polegająca na niedokonywaniu weryfikacji zdolności wykonawców do realizacji zamówień udzielanych z pominięciem upzp. Skutkiem powyższego w 2018 r. w trybie pozaustawowym przywieziennym zakładom pracy udzielano zamówień, których w ramach posiadanych możliwości nie były one w stanie wykonać, w związku z czym podzlecały je podwykonawcom nieposiadającym takiego statusu (zakres podwykonawstwa wynosił ponad 90% wartości zamówienia). W ocenie NIK działania takie powodowały niewspółmiernie

¹⁰ W 2018 r. zobowiązania w tym paragrafie wyniosły 13,0 tys. zł, a w 2019 r. – 20 904,0 tys. zł.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zm.

¹² Z tego: wydatki majątkowe – 20 747,7 tys. zł, wydatki bieżące – 25 172,6 tys. zł.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹⁴ Zarządzenie nr 58/15 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie udzielania w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zamówień, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (ze zm.).

niski poziom zatrudnienia osadzonych przy realizacji tych prac w stosunku do skali udzielonego zamówienia i łącznej liczby osób zatrudnionych. Działania te w znikomym stopniu służyły więc realizacji jednego z podstawowych zadań Służby Więziennej, tj. prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób pozbawionych wolności, w szczególności poprzez pracę. Po kontroli NIK wniosowała o wdrożenie mechanizmów umożliwiających weryfikację przesłanek w zakresie wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem, wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp w celu realizacji tych zamówień w sposób zapewniający m.in. aktywizację zawodową osób pozbawionych wolności.

Realizując wniosek pokontrolny Dyrektor Generalny SW wydał 1 sierpnia 2019 r.¹⁵, zatwierdzone do stosowania przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, zasady postępowania w sprawie udzielania tego rodzaju zamówień. Zawierały one wymogi dotyczące w szczególności konieczności określenia procentowego wskaźnika zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji danego zamówienia (wyrażonego również minimalną liczbą miejsc pracy dla osadzonych). Ponadto, określony został wymóg, zgodnie z którym udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp powinno być zgodne z profilem działalności i adekwatne do możliwości przywieziennego zakładu pracy.

Jednocześnie w 2019 r. CZSW (dysponent III stopnia) poniósł wydatki w wysokości 9 348,1 tys. zł w związku z realizacją sześciu zamówień udzielonych w 2018 r. przywieziennym zakładom pracy na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp, których dotyczyła ww. nieprawidłowość. Jak wykazały wyniki kontroli, wartość brutto prac zleconych podwykonawcom wyniosła 7 798,0 tys. zł (83,4%), a liczba zatrudnionych osadzonych przy wykonywaniu prac w ramach poszczególnych umów nie przekraczała pięciu osób.

W przypadku pięciu z tych umów termin zakończenia prac określony został do 28 czerwca 2019 r. (tj. przed wydaniem przez Dyrektora Generalnego SW zaleceń), natomiast w jednym (umowa nr 172/2018) – do 27 września 2019 r. Odnosząc się do powyższego Zastępca Dyrektora Generalnego SW – płk Artur Dziadosz podał w wyjaśnieniu, że mając na uwadze określony w tej umowie termin zakończenia robót budowlanych wraz z odbiorami technicznymi oraz liczbę dni roboczych faktycznie pozostałych do zrealizowania zamówienia, nie sporządzono aneksu, który uwzględniałby zalecenia zawarte w ww. piśmie z 1 sierpnia 2019 r.

W przypadku umowy nr 156/2018 z 14 września 2018 r. na modernizację elewacji budynku CZSW, 30 maja 2019 r. zawarta została z wykonawcą umowa na realizację robót dodatkowych i zamiennych, zgodnie z protokołem konieczności z 24 maja 2019 r. (możliwość taką dopuszczała umowa pierwotna). Wartość wynagrodzenia przysługującego wykonawcy tych robót została ustalona w kwocie 221,7 tys. zł, natomiast wartość prac zleconych podwykonawcy wyniosła 211,6 tys. zł (95,4%). W tym przypadku, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW, nie dokonano ponownego wyboru wykonawcy, w związku z czym nie zastosowano zasad określonych w piśmie z 1 sierpnia 2019 r.

Ponadto, 6 czerwca 2019 r. zawarta została z Drukarnią Nr 1 Przedsiębiorstwo Państwowe w Warszawie umowa na dostawę materiałów promocyjnych z logo Służby Więziennej (wartość brutto umowy: 186,6 tys. zł) – przedmiot umowy zrealizowany został bez udziału podwykonawców.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 323-385, 425-430, 434-438, 441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie NIK podtrzymuje przedstawione

¹⁵ Sygn. BP.414.141.2019.DŁ.SG.

w kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. krytyczne oceny dotyczące wydatkowania środków na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp w odniesieniu do sześciu zamówień udzielonych w 2018 r. przywieziennym zakładom pracy.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu środków europejskich w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 53 484,0 tys. zł. W trakcie roku Minister Sprawiedliwości dokonał sześciu, a Minister Finansów jednej zmiany planu wydatków (rezerwa celowa), zmniejszając go *per saldo* o 259,3 tys. zł, tj. do kwoty 53 224,7 tys. zł.

Przyznana rezerwa celowa w kwocie 628,4 tys. zł została wykorzystana w 100%. Ze środków tych sfinansowano realizację projektu pn. „Termomodernizacja budynków penitencjarnych Zakładu Karnego w Czarnem” w ramach POLiŚ.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 60-62, 192a, 431-433)

Wydatki budżetu środków europejskich jednostek Więziennictwa w 2019 r. wyniosły 50 811,8 tys. zł, tj. 95,5% planu po zmianach. Poniesiono je na realizację projektów w ramach:

- POWER, na które wydatkowano 29 712,9 tys. zł (97,9% planu po zmianach). W ramach tego projektu, którego głównym celem jest wzrost aktywności zawodowej i społecznej osadzonych oraz zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia, w 2019 r. przeszkolonych zostało 11 532 skazanych (112,7% założonego wskaźnika), liczba szkoleń wyniosła 1 096, natomiast poziom zatrudnienia wśród absolwentów szkoleń wyniósł 78,1%;
- POLiŚ, na które wydatkowano 21 098,9 tys. zł (94% planu po zmianach) w przeznaczeniu na realizację pięciu projektów związanych przede wszystkim z termomodernizacją budynków zakładów karnych i aresztów śledczych.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 74, 95, 300-306)

W 2019 r. nie zostały zrealizowane wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (plan po zmianach wynosił 443,4 tys. zł), co było konsekwencją braku podpisanej umowy z darczyńcą. Na wniosek Dyrektora Generalnego SW dysponent części budżetowej dokonał blokady tych wydatków.

Uzasadnienie wprowadzenia pozostałych blokad wydatków w ramach budżetu środków europejskich (w łącznej wysokości 1 726,6 tys. zł) przedstawione zostało w części dotyczącej wydatków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 285-322)

W 2019 r. CZSW (dysponent III stopnia) zrealizował w ramach budżetu środków europejskich wydatki w łącznej kwocie 81,1 tys. zł. Poniesione one zostały na wynagrodzenia i pochodne¹⁶ w związku z realizacją programu POWER.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 142)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

¹⁶ §§ 4017, 4047, 4117, 4127, 4447

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W budżecie części 37 w zakresie Więziennictwa w układzie zadaniowym w 2019 r. ujęto 12 działań zgrupowanych w sześciu podzadaniach, pięciu zadaniach i pięciu funkcjach państwa. Największe wydatki (67,7% ogółu wydatków budżetu państwa) poniesiono w związku z zadaniem 18.5. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania* (3 233 253,2 tys. zł) w ramach funkcji 18. Sprawiedliwość.

Szczegółowym badaniem objęto podzadania numer:

- 9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą (wydatkowano 4 300,0 tys. zł) – nie został określony cel i miernik dla tego podzadania,
- 11.4.2. *Pozamilitarne przygotowania obronne* (wydatkowano 262,7 tys. zł), którego celem było utrzymanie zdolności do realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej. Zaplanowana wartość miernika realizacji podzadania – liczona jako procent realizacji zadań rocznych określonych w Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – została osiągnięta,
- 13.2.5. *Świadczenia społeczne żołnierzy i funkcjonariuszy* (wydatkowano 1 587 183,0 tys. zł), którego celem była realizacja ustawowo określonych świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom Służby Więziennej oraz ich rodzinom. W przypadku tego podzadania miernik nie został ustalony,
- 18.5.1. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w warunkach izolacji więziennej oraz tymczasowego aresztowania* (wydatkowano 3 262 214,6 tys. zł). Celem tego podzadania było zapewnienie wykonywania kary pozbawienia wolności w warunkach zapewniających osobom skazanym i tymczasowo aresztowanym przestrzegania ich praw, a zaplanowana wartość miernika na poziomie 100% – odnosząca się do odsetka skazanych, którzy mieli zapewnioną kodeksową normę 3m² powierzchni mieszkalnej – została zrealizowana,
- 18.5.2. *Wykonywanie kar alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności* (wydatkowano 21 850,3 tys. zł), którego celem było zwiększenie zakresu stosowania kar alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności. W przypadku tego podzadania wartość miernika¹⁷ nie została określona dla Więziennictwa, lecz na poziomie Ministerstwa Sprawiedliwości, które dysponuje informacjami niezbędnymi do określenia jego poziomu.

(akta kontroli Tom 1 str. 87-107, 425-429, 440-441)

Zgodnie z art. 2 pkt 3 lit. b ufp podzadanie budżetowe grupuje działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. Jak podał w wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Generalnego SW, Służba Więzienna nie dysponuje danymi, które odzwierciedlałyby stopień realizacji celów działalności państwa przez wszystkich dysponentów realizujących działania w ramach podzadań 9.1.1., 11.4.2., 13.2.5 i 18.5.2. W takiej sytuacji cel oraz miernik określany jest przez ministra właściwego dla danej funkcji (np. w przypadku podzadania 13.2.5. jest nim minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego).

(akta kontroli Tom 1 str. 428-429)

Wartość miernika określonego dla podzadania 18.5.1. określana jest na podstawie danych przesyłanych do CZSW przez jednostki podległe. Przy ustalaniu jego

¹⁷ Odsetek skazanych w sprawach karnych w pierwszej instancji, w stosunku do których orzeczono kary alternatywne wobec kary pozbawienia wolności.

wartości brana jest pod uwagę liczba osób, które nie miały zapewnionej kodeksowej normy powierzchni w celi mieszkalnej, w stosunku do ogółu osadzonych w danym dniu oraz liczba dni kiedy osoba przebywała w przeludnionej celi, w stosunku do ogółu dni w roku.

(akta kontroli Tom 1 str. 429)

Stosownie do postanowień art. 175 upf Dyrektor Generalny SW sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu Więziennictwa m.in. dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych (w tym należności i zobowiązań). Prowadzona na bieżąco analiza i monitoring dotyczący sytuacji finansowej Więziennictwa w 2019 r. pozwalały na podejmowanie decyzji o dokonywaniu zmian wewnętrznych w planie, jak również na występowanie do Ministra Sprawiedliwości o zwiększenie limitu wydatków celem przede wszystkim wykonania zadań nałożonych na Więziennictwo (także w ramach Programu modernizacji SW).

W ramach sprawowanego przez Dyrektora Generalnego SW nadzoru funkcjonariusze Biura Budżetu CZSW przeprowadzali kontrole finansowo-gospodarcze u podległych dysponentów, w ramach których badaniem objęto m.in. zagadnienia dotyczące dochodów, wydatków oraz prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Kontrole w powyższym zakresie przeprowadzali także kontrolerzy z okręgowych inspektoratów Służby Więziennej.

(dowód: akta kontroli Tom 1, str. 236-245, 386-392)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Objęte badaniem wydatki mieściły się w planie finansowym i zostały poniesione w celu wykonania zadań statutowych. Realizacja ww. wydatków była gospodarna i zgodna z zawartymi umowami. Dyrektor Generalny SW zrealizował wniosek pokontrolny po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2018.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/lącznych sprawozdań za 2019 r. przez Dyrektora Generalnego SW i sprawozdań jednostkowych CZSW:

- 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) 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 łączne zostały sporządzone przez Dyrektora Generalnego SW na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli Tom 1 str. 88-107, 143-190, 200-213, 247-251)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2019 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

4.1 Plan finansowy Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z ustawą budżetową na 2019 r. plan finansowy Funduszu po stronie przychodów wyniósł 126 000,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie dokonano zmian w powyższym zakresie.

Zrealizowane przychody na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły 160 364,8 tys. zł, (tj. były o 27,3% wyższe od kwoty planowanej oraz wyższe o 10,2% od przychodów zrealizowanych w 2018 r.). Pochodziły one głównie z wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych na podstawie art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności¹⁸ (157 206,2 tys. zł), które były o 32 506,2 tys. zł (tj. o 26,1%) wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 98% przychodów ogółem. Pozostałe przychody pochodziły przede wszystkim z odsetek (1 385,4 tys. zł) oraz wpłat z przywiąziennych zakładów pracy (605,5 tys. zł). Wzrost zrealizowanych w 2019 r. przychodów w porównaniu do roku poprzedniego wynikał w głównej mierze ze wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Jednocześnie w 2019 r. kwota przychodów zawierała inne zwiększenia w wysokości 1 194,7 tys. zł:

- 1 117,7 tys. zł – przypisana kwota dotacji do zwrotu w związku z ogłoszoną upadłością Państwowego Przedsiębiorstwa Przemysłu Meblarskiego i Budownictwa w Potulicach,
- 77,0 tys. zł – kwota zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151, ze zm.

przez Zakład Karny w Goleniowie.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 272-273, 278-283, 296-305)

Na koniec 2019 r. należności Funduszu wyniosły 6 244,8 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były niższe o 1 040,3 tys. zł (tj. o 14,3%). Na należności składała się pożyczka udzielona Państwowemu Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Usługowemu „PRESBET” w kwocie 840 tys. zł, z terminem spłaty do 30 czerwca 2022 r. Poza ww. pożyczką na kwotę należności składały się w szczególności:

- dotacja udzielona Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłowo-Montażowemu „POMET” w Wołowie (w upadłości) w kwocie 1 069,2 tys. zł, termin płatności ma zostać ustalony po zakończeniu postępowania upadłościowego,
- kwota wynikająca z ugody zawartej z Przedsiębiorstwem Państwowym „PEPEBE Włocławek” w wysokości 2 463,8 tys. zł, z terminem płatności do 1 lipca 2022 r.,
- dotacja udzielona Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach (w upadłości) w kwocie 1 117,7 tys. zł, z terminem termin spłaty do 28 marca 2019 r.

Na dzień 31 grudnia 2019 r. występowały należności wymagalne Funduszu w kwocie 1 705,7 tys. zł, na które składały się dotacja i pożyczka udzielone Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach (w upadłości). Przedsiębiorstwo to zostało postawione w stan upadłości na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Bydgoszczy¹⁹. W związku z powyższym Centralny Zarząd Służby Więziennej rozwiązał umowę dotacji²⁰ z 15 kwietnia 2016 r. oraz umowę pożyczki²¹ z 20 czerwca 2017 r. Dyrektor Generalny SW, jako dysponent Funduszu, 7 marca 2019 r. wydał Decyzję nr 2/2019 nakazującą zwrot kwoty dotacji. Ponadto, w tym samym dniu wystosowane zostało do dłużnika wezwanie do zapłaty pozostałej do spłaty części pożyczki. Powyższe wierzytelności zostały zgłoszone Sędziemu – Komisarzowi Sądu Rejonowego w Bydgoszczy pismem z 20 marca 2019 r.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności oraz nie udzielano ulg w spłacie należności przysługujących Funduszowi w trybie przewidzianym art. 55 i art. 56 ufp.

Jednocześnie NIK zauważa, że w planie finansowym Funduszu na 2019 r. po zmianach widniała błędna kwota należności z tytułu udzielonych pożyczek. W planie pierwotnym zaplanowano kwotę 4 000,0 tys. zł na pożyczki (udzielane na wniosek, podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności), natomiast w planie po zmianach w ww. pozycji ujęto kwotę 0 zł. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że w korekcie planu finansowego CZSW nie wnioskował o zmianę kwoty określonej w pozycji IV.2.1 (należności z tytułu udzielonych pożyczek), a brak kwoty w ww. pozycji w planie po zmianach był wynikiem przeoczenia.

Przebieg wykonania planu finansowego był monitorowany przez dysponenta Funduszu poprzez dokonywanie bieżącej analizy:

- przychodów (wpłat dokonywanych na rachunek Funduszu przez przywięzienne zakłady pracy oraz z tytułu potrąceń w wynagrodzeń osadzonych),
- kosztów z tytułu przyznanych ryczałtów i udzielanych dotacji (uzgadniano wysokość ponoszonych kosztów wynikających m.in. z ewidencji analitycznej i porównywano je z limitami wynikającymi z planu finansowego Funduszu).

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 279-283, 296-298)

¹⁹ XV Wydział Gospodarczy - sygn. XV GU 665/18 z 5 lutego 2019 r.

²⁰ Numer 6/2016/FAZS-5511-703-1/2015/RS.

²¹ Numer 15/2017/FAZS-5511-289-1/2017/KL.

4.2 Wykonanie planu kosztów Funduszu

Zgodnie z planem finansowym Funduszu, ujętym w ustawie budżetowej na 2019 r., zaplanowane koszty wyniosły 175 000,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą plan ten zwiększono do 190 000,0 tys. zł (o 8,6%). W porównaniu do 2018 r. planowane według ustawy budżetowej koszty były większe o 70 000,0 tys. zł (o 66,7%). Zmiana planu w 2019 r. dotyczyła wzrostu kosztów w zakresie wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (wzrost o 23,1%).

W 2019 r. łączne koszty Funduszu wyniosły 152 035,8 tys. zł i były niższe o 37 964,2 tys. zł (o 20%) od kwoty planowanej. W stosunku do wykonania 2018 r. koszty wzrosły o 18,9%. Na koszty Funduszu składały się wypłaty ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (75 465,1 tys. zł), udzielone dotacje inwestycyjne (76 175,7 tys. zł) oraz dotacje na realizację zadań bieżących (395,0 tys. zł). Koszty wykonania zadań stanowiły 100% kosztów Funduszu. W 2019 r. dysponent Funduszu nie udzielał zamówień publicznych.

Wzrost kosztów Funduszu w stosunku do 2018 r. wynikał głównie ze zwiększenia wartości wypłaconych ryczałtów z tytułu zatrudnienia osób pozbawionych wolności, spowodowany był także wzrostem udzielonych i wypłaconych w 2019 r. dotacji.

Wykonanie dotacji na realizację zadań bieżących wyniosło 395,0 tys. zł, tj. 7,9% w stosunku do planu po zmianach (5 000,0 tys. zł). Wynikało to z faktu, iż w 2019 r. dysponent Funduszu udzielił dwóch dotacji na realizację zadań bieżących, z czego w przypadku jednej z nich wypłata środków pieniężnych (1 700 tys. zł) zaplanowana była na rok 2020.

Na koniec 2019 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań, pomimo zaplanowanej kwoty 500,0 tys. zł, która miała na celu zabezpieczenie, mogących ewentualnie powstać, zobowiązań niewymagalnych Funduszu. Na koniec 2019 r. nie wystąpiły również zobowiązania wymagalne. W 2019 r. Fundusz nie zaciągał kredytów i pożyczek, jak również nie wystąpiły przypadki zapłaty zobowiązań po terminie.

Kontrola stanu niezbędnych wolnych środków zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań Funduszu prowadzona była systematycznie przez wyznaczonego funkcjonariusza Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW, odpowiedzialnego za bieżące zarządzanie płynnością środków, z uwzględnieniem bieżących potrzeb w zakresie wydatkowania środków i analizy stanu środków finansowych na rachunku bankowym Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 272-273, 296-305)

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. stan środków pieniężnych Funduszu wyniósł 127 004,6 tys. zł. Wolne środki finansowe przekazywano w zarządzanie terminowe (111 500,0 tys. zł) i w depozyt *overnight* (15 504,6 tys. zł) u Ministra Finansów. W 2019 r. średnia kwota wolnych środków lokowanych i przekazanych w depozyt z 12 miesięcy wyniosła 101 933,3 tys. zł.

Stan środków pieniężnych na 31 grudnia 2019 r. był uzasadniony zakresem zadań Funduszu, a w szczególności koniecznością zabezpieczenia środków finansowych na dokonywanie wypłat z tytułu udzielonych dotacji oraz terminową realizację wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Okres lokowania wolnych środków Funduszu wynosił 28 dni kalendarzowych. Wyjątek stanowiły trzy lokaty ulokowane na okres 27 dni oraz trzy lokaty ulokowane na okres 29 dni kalendarzowych. Przychody Funduszu z tytułu zagospodarowania wolnych środków w 2019 r. wyniosły:

- 42,0 tys. zł od środków na rachunku bieżącym (konsolidacja z tytułu depozytów *overnight*),
- 1 131,4 tys. zł od środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

W dniu 1 sierpnia 2019 r. Dyrektor Generalny SW zatwierdził „Zasady zarządzania wolnymi środkami Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy”²².

Dysponent Funduszu nie dokonywał w okresie objętym kontrolą innych lokat, ani inwestycji kapitałowych. Nie wystąpiły również przypadki złożenia przez dysponenta Funduszu dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-273)

4.4 Realizacja zadań Funduszu

W planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym na 2019 r. ujęto jedno działanie, tj. numer 18.5.3.1 *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności*²³, którego celem była pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych. Miernikiem procesu była liczba osób skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie w przywieszennych zakładach pracy oraz u kontrahentów pozawieszennych. Miernik ten zaplanowano na poziomie 9 000 osób, tj. o 40,6% więcej niż przewidywał plan na 2018 r. (6 400 osób), a zrealizowano na poziomie 10 604 osób tj. o 5,9% mniej niż wyniosła realizacja w 2018 r. (11 271 osób). Przyczyną zwiększenia planowanej wartości miernika w działaniu 18.5.3.1 były prowadzone przez dysponenta Funduszu analizy poziomu zatrudnienia odpłatnego skazanych i ukaranych w przywieszennych zakładach pracy oraz u kontrahentów pozawieszennych. Wpływ na poziom wykonania miernika miało większe zatrudnienie skazanych przez podmioty gospodarcze działające w ramach konkurencji wolnorynkowej.

W ramach podzadania 18.5.3 (*Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną*), wartość miernika pn. „Odsetek skazanych i ukaranych korzystających z możliwości zatrudnienia odpłatnego” zaplanowano w roku 2019 na poziomie 24,5%, natomiast jego wykonanie na koniec roku wyniosło 25,7%. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że analiza podstawowych informacji wskazywała, że tendencja wzrostowa wskaźnika może zostać zahamowana. Przewidywano jednak, iż wartość miernika będzie nieznacznie wyższa od planowanej na 2018 r. (tj. 23%).

Wykonanie miernika dla zadania 18.5 (*Wykonanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*) pn. „Odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi” zostało zaplanowane w 2019 r. na poziomie 66%, natomiast jego rzeczywiste wykonanie wyniosło 86%. Wartość miernika ustalana była na podstawie informacji pochodzących z zakładów karnych i aresztów śledczych, według stanów na ostatni dzień każdego miesiąca kalendarzowego. Na podstawie tych informacji okręgowe inspektoraty Służby Więziennej przekazywały comiesięcznie zbiorcze dane do CZSW. W skali rocznej miernik stanowił średnią miesięczną z mierników uzyskanych dla poszczególnych miesięcy.

²² Zastąpiły one „Zasady zarządzania wolnymi środkami Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy” z 1 stycznia 2013 r.

²³ W ramach zadania nr 18.5 Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania i podzadania 18.5.3 Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że na pozytywne odchylenie od planowanej wartości miernika wpływ miało w szczególności zwiększenie atrakcyjności oferty proponowanej skazanym w różnych formach oddziaływań oraz działania skutkujące znaczącym zwiększeniem liczby miejsc zatrudnienia skazanych na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych oraz poza jednostkami (np. budowa i oddawanie do eksploatacji kolejnych hal produkcyjnych),

Wartość mierników ustalona została przez CZSW, który prowadził również stały monitoring stopnia ich realizacji. Weryfikacja osiągniętej wartości mierników odbywała się poprzez sprawdzenie zgodności merytorycznej i arytmetycznej pisemnych informacji nadsyłanych z okręgowych inspektoratów Służby Więziennej. Poprawność danych dotyczących stanu skazanych i ukaranych jest weryfikowana w oparciu o raport „Informacja MS ZK-2 Zatrudnienie”, sporządzany na koniec każdego miesiąca.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 305)

W 2019 r. Fundusz udzielał wsparcia w formie dotacji oraz ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wysokości 35% wartości wynagrodzeń przysługującym zatrudnionym osobom pozbawionym wolności. W 2019 r. złożonych zostało 56 wniosków o udzielenie dotacji oraz 1 650 wniosków o ryczałty, ze środków funduszu przyznano dotacje 18 podmiotom na kwotę 81 039,5 tys. zł. Łącznie w 2019 r. wypłacono dotacje na kwotę 76 570,7 tys. zł (w tym wypłaty dotacji przyznanych w latach ubiegłych) oraz wypłacono przedsiębiorcom 1 650 ryczałtów w kwocie 75 465,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 272-273, 276-277)

Ogółem ze środków Funduszu w 2019 r. udzielono pomocy publicznej w formie wypłaconych dotacji i ryczałtów (łącznie poniesione koszty 152 035,8 tys. zł), z tego:

- 1) na realizację zadań w zakresie resocjalizacji więźniów poniesiono koszty (przekazano dotacje) w łącznej kwocie 76 570,7 tys. zł z przeznaczeniem na:
 - budowę hal produkcyjnych: 70 262,0 tys. zł,
 - zakup maszyn i urządzeń: 4 440,6 tys. zł,
 - realizację zadań bieżących: 395,0 tys. zł,
 - inne inwestycje: 1 473,1 tys. zł,
- 2) wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia – 75 465,1 tys. zł.

W 2019 r. Fundusz nie udzielał pożyczek, nie zaciągał kredytów ani pożyczek, a także nie otrzymał dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 271-273, 275)

4.5 Sprawozdania

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

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)

oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

W 2020 r. dokonano korekty kwartalnego sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych państwowego funduszu celowego nieposiadającego osobowości prawnej Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2019 r. W wyniku korekty zmniejszeniu uległa kwota w pozycji N 5.3 (pozostałe

należności) z 21 592,0 tys. zł do 3 612,8 tys. zł. Konieczność sporządzenia korekty wynikała z ujęcia w księgach rachunkowych, zgodnie z zasadą memoriału, decyzji dysponenta Funduszu dotyczących zatwierdzenia rozliczenia dotacji udzielonych i wypłaconych w 2019 r. Decyzje te zostały ujęte w księgach rachunkowych po ostatecznym terminie sporządzenia ww. sprawozdania, tj. po 8 lutego 2020 r.

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz przekazane terminowo. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 296-325)

Wyniki kontroli wykazały, że Dyrektor Generalny SW w odpowiedzi na uwagę zawartą w wystąpieniu pokontrolnym NIK z wykonania budżetu państwa w roku 2018 dotyczącą sposobu księgowania przekazanych i rozliczanych dotacji dokonał stosownej zmiany polityki rachunkowości CZSW. Zmiana ta została wprowadzona Zarządzeniem Nr 39/2019 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 29 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie polityki rachunkowości w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej.

(dowód: akta kontroli Tom 2, str. 239-270, 284-285)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Przywięziennych Zakładów Pracy. Ponadto opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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 opatrzonemu własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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 z s 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 kryzysowych²⁵, 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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 23 kwietnia 2020 r.

Kontrolerzy:
Tomasz Szczęsny
doradca ekonomiczny


Podpis

Dominik Zimny
doradca techniczny


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa
Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bieńkowski


Podpis

WICEDYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego


Anna Mach

²⁵ Dz.U. poz.374, 567 i 568