



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KPB.410.001.02.2021

Pan Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz 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

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości – powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Katarzyna Hordejuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/6/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r.</li><li>2. Beata Wachowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/7/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r.</li><li>3. Daniel Michalecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/8/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r.</li><li>4. Adam Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/9/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: t. I str. 1-8)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 37 – Sprawiedliwość, wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Fundusz) oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych;</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ufp), w tym:<ol style="list-style-type: none"><li>a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,</li><li>b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość,</li></ol></li></ul>

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), dalej: ustawa o NIK.

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

- wykonanie planu finansowego Funduszu, w tym planowanie i realizacja przychodów, planowanie i wykonanie kosztów Funduszu, efekty realizowanych zadań, gospodarowanie wolnymi środkami oraz sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- wykonanie wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r.

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 stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 37 Sprawiedliwość w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji i subwencji,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań i 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.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

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

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

#### **OCENA OGÓLNA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz odstępuje od oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

Ocena wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 37 Sprawiedliwość oraz

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w 2020 r. przedstawiona w niniejszym wystąpieniu została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zrealizowało dochody w wysokości 65 668,4 tys. zł, tj. 126% planu, i były one o 16% wyższe od dochodów uzyskanych w 2019 r. Jednakże, podobnie jak w latach ubiegłych, NIK stwierdziła niepełną skuteczność działań windykacyjnych prowadzonych przez MS w zakresie dochodzenia należności przeterminowanych oraz brak wdrożenia procedur wewnętrznych w tym zakresie, co nie zapewniło zmniejszenia poziomu należności i zaległości.

Przeprowadzone badanie wydatków w wysokości 40 998,9 tys. zł, (tj. 18,1% 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. Zastosowano właściwy tryb udzielania zamówień publicznych oraz dopuszczalne wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2020 r. sporządzone przez dysponenta części 37 oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Sprawiedliwości, z wyjątkiem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych. Wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, z zastrzeżeniem braku możliwości ustalenia rzeczywistego stanu należności i nadpłat w rocznym sprawozdaniu Rb-27.

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała oceny prawidłowości wykonania w 2020 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Ocena działalności Ministra Sprawiedliwości jako Dysponenta Funduszu zostanie przedstawiona w wynikach kontroli *P/20/037 Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości* w Ministerstwie Sprawiedliwości zakończonej w I kwartale 2021 r. Kontrola wykonania budżetu państwa w 2020 r. w zakresie funduszu celowego została przeprowadzona w zakresie uproszczonym (nie badano próby przychodów i kosztów Funduszu, w tym umów zawartych z beneficjentami środków oraz prawidłowości wykorzystania tych środków). Stwierdzono jednak, że mimo działań podjętych przez Dysponenta Funduszu w 2020 r., nadal występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, nie nastąpiła także poprawa ściągłości należności.

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

OBSZAR

### **1. Dochody budżetowe – windykacja należności**

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020 dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 62 100 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły w 2020 r. 78 707,8 tys. zł, tj. 126,7% kwoty planowanej i były wyższe o 7 555,9 tys. zł, tj. o 10,6% od dochodów uzyskanych w 2019 r.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.).

<sup>5</sup> 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.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z opłat egzaminacyjnych<sup>6</sup> i opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (17 371,4 tys. zł) oraz wpływy z usług m.in. z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej (dalej: EKW), Krajowego Rejestru Karnego (dalej: KRK) i Krajowego Rejestru Sądowego (48 349,6 tys. zł). Pozostałe dochody uzyskano m.in. z najmu i dzierżawy składników majątkowych (3 719,5 tys. zł), wpływów z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (5 287,3 tys. zł), a także z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów.

Na koniec 2020 r. w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 113 247,5 tys. zł, w tym zaległości netto 110 128,6 tys. zł. Należności były wyższe względem 2019 r. o 0,9% (1 005,6 tys. zł), a zaległości o 0,7 % (718,2 tys. zł).

(akta kontroli: t. III str. 324-331, t. IV str. 204-206)

W 2020 r. Minister, jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 65 668,4 tys. zł, tj. 126% planu po zmianach wynoszącego 52 119 tys. zł. Uzyskane wpływy były wyższe względem 2019 r. o 9 067,6 tys. zł, tj. o 16%. Wyższe niż zaplanowano wykonanie dochodów wynikało głównie ze zwiększonych wpływów z tytułu korzystania z dostępu do EKW, wpłat do KRK oraz zwiększonej sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego (dalej: MSiG).

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2020 r. wyniosły 71 981,8 tys. zł (jednocześnie były one należnościami przeterminowanymi) i stanowiły 65,3 % zaległości w części 37. Zaległości były wyższe względem 2019 r. o 449,9 tys. zł, tj. 0,6%<sup>7</sup>, i obejmowały głównie naliczone kary umowne, zwrot części wypłaconego wynagrodzenia wykonawcy wraz z odsetkami za niekompletne wykonanie przedmiotu umowy (w przypadku części spraw toczyło się postępowanie sądowe) oraz opłat i kosztów sądowych uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego.

(akta kontroli: t. II str. 10-13, t. III str. 201-202)

W 2020 r. w MS umorzono 10 dłużnikom należności w łącznej kwocie poniżej 0,1 tys. zł<sup>8</sup> oraz rozłożono na raty należność w wysokości 1,9 tys. zł. W zbadanej próbie (100%) nie stwierdzono nieprawidłowości. W MS nie wystąpiły należności przedawnione.

(akta kontroli: t. I str. 300-306)

Szczegółowe badanie pięciu najstarszych należności w łącznej kwocie 132,7 tys. zł, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2020 r. wykazało, że zaległości te mogą być egzekwowane.

(akta kontroli: t. IV str. 584-585)

Skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jako dysponenta III stopnia w celu odzyskania należności Skarbu Państwa sprawdzono na próbie sześciu zaległości na łączną kwotę 2 016,5 tys. zł (wraz z odsetkami). Przy doborze próby kierowano się niewielkim zakresem dokonanych czynności windykacyjnych w powiązaniu z okresem przeterminowania i kwotą zaległości. W zbadanej próbie w przypadku należności publicznoprawnych na kwotę 48,1 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości. Badanie należności cywilnoprawnych wykazało, że dokumentacja

<sup>6</sup> Egzaminy konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, egzaminy zawodowe dla tych zawodów prawniczych, egzaminy dla osób ubiegających się o licencję syndyka, egzaminy dla kandydatów na tłumaczy przysięgłych.

<sup>7</sup> Na niewielki przyrost zaległości miała wpływ m.in. korekta obniżająca wysokość naliczonej kary umownej dla Currenda sp. z o.o. do kwoty 889,6 tys. zł, w wyniku analizy MS, jak też poprawa ściągłości wpłat za korzystanie z EKW.

<sup>8</sup> Umorzone należności dotyczyły odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu korzystania z EKW (67,49 zł) oraz kosztów zastępstwa procesowego (0,03 zł).

dotycząca należności od Info Baza Sp. z o.o. była gromadzona przewlekłe. Na koniec 2020 r. powyższa należność wraz z odsetkami wynosiła 933,1 tys. zł, tj. 46,3% zbadanych zaległości.

(akta kontroli: t. IV str. 243-288, 586-587)

Wniosek NIK skierowany do Ministra Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. dotyczący wdrożenia skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych, w tym ustalenia procedur dotyczących windykacji należności Skarbu Państwa w celu wyeliminowania zaległości, nie został w pełni zrealizowany. Opracowana przez Biuro Finansów MS (dalej: BF) procedura ustalania, dochodzenia i ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych Ministerstwa Sprawiedliwości nie została zatwierdzona do dnia zakończenia kontroli, pomimo zapewnienia Ministra w informacji o realizacji wniosków, że procedury w tym obszarze zostaną wdrożone najpóźniej do końca 2020 r. Na problem braku rozwiązań zapewniających skuteczną windykację NIK zwracała uwagę już w kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że opóźnienie w przygotowaniu spójnego projektu i jego zatwierdzeniu spowodowane było zmianami kadrowymi w urzędzie oraz uwagami zgłoszonymi przez komórki organizacyjne urzędu. Zapewnił też, że windykację należności prowadziło BF oraz komórki merytoryczne realizujące poszczególne umowy cywilnoprawne na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, w tym ufp.

(akta kontroli: t. I, str. 14-15, 300-301, 318-320)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przewlekłości i nieskuteczności działań w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa.

W MS nie wdrożono mechanizmów organizacyjno-prawnych zapewniających skuteczną windykację należności, a podejmowane działania nie gwarantowały zmniejszenia kwot zaległości. Czynności windykacyjne zmierzające do wyegzekwowania należności były podejmowane z nieuzasadnioną zwłoką.

Ilustracją zaniechań MS było przewlekłe gromadzenie dokumentacji dotyczącej należności od Info baza Sp. z o.o. z tytułu naliczenia kary umownej oraz zwrotu nienależnie pobranego wynagrodzenia w związku z odstąpieniem przez MS<sup>9</sup> od umowy nr 28 z dnia 31 lipca 2013 r. Ministerstwo przekazało do Prokuraturii Generalnej (dalej: PG) powyższą sprawę w celu wykonywania zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. NIK ustaliła, że od 2017 r., pomimo wezwań PG, Ministerstwo Sprawiedliwości nie przekazało stosowanych wyjaśnień i uzupełnień umożliwiających wszczęcie postępowania sądowego, co ostatecznie skutkowało zwrotem dokumentacji do samodzielnego prowadzenia sprawy przez MS<sup>10</sup>. Dopiero w trakcie kontroli, w marcu 2021 r. MS złożyło (za pośrednictwem zewnętrznej kancelarii prawnej) pozew do sądu o nakaz zapłaty lub zasądzenie od pozwanej spółki zwrotu wynagrodzenia wraz z odsetkami.

Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych wyjaśnił, że przyczyną niedotrzymania terminu przekazania dokumentacji do PG był fakt, iż osoby zaangażowane w projekt i posiadające niezbędną wiedzę już nie pracowały, a dokumentacja będąca w posiadaniu Departamentu została przekazana.

(akta kontroli: t. IV str. 243-288, 604-616, t. V str. 82-113)

<sup>9</sup> MS oświadczeniem odstąpiło od umowy w dniu 31 marca 2016 r.

<sup>10</sup> Pisma Prokuraturii Generalnej z dnia 22 czerwca i 11 września 2020 r.

W ocenie NIK, powyższe zaniechania świadczą o złej organizacji pracy Departamentu, tj. o nieskuteczności mechanizmów kontroli zarządczej, w wyniku czego nie zapewniono ciągłości wykonywania zadań w sytuacji zmian personalnych i nie wyeliminowano opóźnień w podejmowaniu czynności w celu dochodzenia należności Skarbu Państwa.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Na podstawie badania zaległości, NIK ocenia działania MS związane z pobieraniem i egzekucją należności przeterminowanych jako prowadzone w sposób przewlekły i niewystarczająco skuteczny. Należności budżetowe były prawidłowo umarzone i rozkładane na raty, jednakże stwierdzono brak procedur zapewniających efektywną windykację należności.

#### OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

#### Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020<sup>11</sup> wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość zostały zaplanowane w wysokości 5 687 980 tys. zł, a po zmianie wprowadzonej nowelizacją ustawy budżetowej<sup>12</sup> budżet wyniósł 5 699 380 tys. zł. W trakcie roku dokonywano zmian, w wyniku których plan finansowy został zwiększony do 5 777 254,6 tys. zł, co było spowodowane m.in. przyznaniem środków z rezerw celowych, w tym 114 670 tys. zł na realizację „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”. W grudniu 2020 r. zmniejszono plan dysponenta o 47 017,1 tys. zł w związku z decyzjami Prezesa Rady Ministrów o utworzeniu rezerw celowych na przeciwdziałanie COVID-19.

W 2020 r. wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 5 763 609,4 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2019 wykonanie wydatków było wyższe o 399 951 tys. zł, tj. o 7,5%, głównie w grupie wydatków bieżących. Wydatki dysponenta III stopnia obsługującego Ministra Sprawiedliwości wyniosły 226 707,6 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach, i były wyższe od wykonania w 2019 r. o 1 403 tys. zł (o 0,6%).

W latach 2019-2020 dysponent części 37 nie realizował wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli: t. II str. 58-68, t. III str. 332-366, t. IV str. 181-183)

Wydatki na wynagrodzenia w części 37 w 2020 r. według sprawozdania Rb-70 zrealizowano w kwocie 2 315 486,1 tys. zł. Wzrost wydatków w odniesieniu do roku poprzedniego o 178 606,5 tys. zł (o 8,3%) wynikał głównie ze wzrostu kwot bazowych dla korpusu służby cywilnej i nauczycieli oraz – w przypadku osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – z przyjęcia średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 106%, a także skutków realizacji porozumienia z dnia 19 listopada 2018 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa. W 2020 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 6 244 zł i było wyższe o 583 zł (o 10,3%) od przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. (5 661 zł).

(akta kontroli: t. I str. 389, t. III str. 8-12)

<sup>11</sup> Ustawa budżetowa na 2020 r. (Dz. U. poz. 571 ze zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1919).

Wydatki na wynagrodzenia dysponenta III stopnia (MS) wyniosły 78 476,2 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 7 188 tys. zł, tj. o 10%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 7 758 zł i było wyższe o 854 zł (12,4%) w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r. Wynikało to głównie ze wzrostu o 6% kwoty bazowej służącej do ustalenia wynagrodzeń korpusu służby cywilnej, podwyższenia wynagrodzeń osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynikającym ze zwiększenia o 6% funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2020 r. oraz przyznania podwyżek kluczowym pracownikom w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Podwyżki te Dyrektor Generalny MS uzasadnił koniecznością zatrzymania w jednostce specjalistów w poszczególnych dziedzinach. Wskazał także na sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej<sup>13</sup>, z którego wynikało, że Ministerstwo Sprawiedliwości w 2019 r. było na ostatnim miejscu wśród resortów pod względem przeciętnego wynagrodzenia. W związku z tym w MS zrezygnowano z obsadzenia części wakujących stanowisk po rozwiązaniu przez pracowników stosunków pracy, a w zamian rozdysponowano wolne środki na podwyżki dla pracowników (z tego m.in. powodu przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 w korpusie służby cywilnej zmniejszyło się z 723 osób w 2019 r. do 699 osób w roku 2020).

(akta kontroli: t. I str. 312-313, 323-325, t. III str. 8, 193)

W 2020 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości poza korpusem służby cywilnej zatrudnionych zostało 69 pracowników, w tym 15 na stanowiskach ekspertów. Wynagrodzenia ekspertów (na 31 grudnia 2020 r. pracę na tym stanowisku wykonywały 32 osoby, co przekładało się na 29,5 etatu) stanowiły 26,2% ogółu wynagrodzeń wypłaconych w MS osobom nieobjętym mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Wynagrodzenia nowo zatrudnionych ekspertów kształtowały się od 4 320 zł do 16 058 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 resortu, potrzebą zatrudnienia pracownika ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym oraz zakresem planowanych zadań. Trzech z 15 zatrudnionych w 2020 r. ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na tym stanowisku<sup>14</sup>, w tym jeden miał zerowy staż pracy. We wszystkich przypadkach Dyrektor Generalny zdecydował o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzje zdobyciem przez zatrudnionych odpowiednich kwalifikacji w postaci wcześniejszych doświadczeń zawodowych<sup>15</sup> oraz dodatkowo (w jednym przypadku) wykształcenia prawniczego.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w poprzednich latach, nadal na stanowiskach pomocniczych (ekspertów) w MS zatrudniane są osoby bez wymaganego stażu pracy, a ich wynagrodzenie przewyższało średnią płacę w urzędzie dla stanowisk nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Powyższe wskazuje na uznaniowość zatrudnienia i kształtowania wynagrodzeń na stanowiskach ekspertów.

(akta kontroli: t. III str. 180-184, 186-191)

W planie finansowym MS ujęto wydatki majątkowe w wysokości 21 304 tys. zł, a po

<sup>13</sup> <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (odczyt w dn. 26 lutego 2021 r.).

<sup>14</sup> Wymagania określone w załączniku nr 3. Tabele stanowisk, szeregowań i kwalifikacji, tabela XII (pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych) do 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.).

<sup>15</sup> Doświadczenia takie mogły być zdobyte na podstawie innych form zatrudnienia niż stosunek pracy, który jest podstawą do wyliczenia stażu zawodowego.

zmianach plan wyniósł 10 279,2 tys. zł. Wśród zaplanowanych zadań ujęto m.in.: budowę, utrzymanie i rozwój systemu Krajowego Rejestru Zadłużonych (KRZ) – 11 367 tys. zł, rozbudowę infrastruktury sieci komputerowej, zakup macierzy i licencji na oprogramowanie, a także przebudowę dwóch wind oraz klimatyzacji i wentylacji w budynkach urzędu.

W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 11 zadań na łączną kwotę 16 767 tys. zł, w tym: zaprojektowanie, budowa i wdrożenie systemu KRZ zostało przeniesione do realizacji na 2021 r., zakup infrastruktury sieciowej przesunięto na lata 2021/2022, a zakup infrastruktury technicznej i urządzeń do jej utrzymania przedłużał się z powodu braku zakończenia procedur przetargowych i przestoju związanych z COVID-19. Ograniczono również realizację części zadań i zmniejszono zakupy sprzętu komputerowego, central wentylacyjnych i pojazdów służbowych. Niektóre zadania zrealizowano w zwiększonym zakresie, np. dostawę licencji na oprogramowanie i urządzeń do wykonywania kopii zapasowych. W planie pojawiło się nowe zadanie, tj. zakup serwerów wraz z wyposażeniem z oszczędności pozostałych po rezygnacji z budowy Krajowego Rejestru Zadłużonych.

Wykonanie wydatków majątkowych na koniec 2020 r. wyniosło 10 231,4 tys. zł i było nieznacznie wyższe względem roku poprzedniego (o 0,6%). Zrealizowano sześć zadań w pełnym zakresie, tj.:

- dostawa serwerów (6 109,7 tys. zł),
- dostawa licencji m.in. firmy Microsoft, IBM, SAP (2 609,1 tys. zł),
- zakup urządzeń do wykonywania kopii zapasowych (1 280,6 tys. zł),
- zakup środków transportu (129,1 tys. zł),
- zakup sprzętu komputerowego dla MS (78,3 tys. zł),
- zakup z montażem central wentylacyjnych (24,6 tys. zł).

(akta kontroli: t. I str. 339-340, t. III str. 210-213, 454-459, 463-464)

MS w ramach wydatków poniesionych w związku ze zwalczaniem pandemii COVID-19 zakupiło m.in. sprzęt ochrony osobistej (w tym: maski, okulary, kombinezony i jednorazowe ochraniacze), urządzenia sanitarne do obiektów (dozowniki, pojemniki na odpady, ozonatory, lampy UV bakteriobójcze, oczyszczacze powietrza, zamglawiacze), środki czystości, płyny dezynfekujące i żele, a także ekrany i osłony z plexi i inne wyposażenie. Ponadto, dokonano zakupu sprzętu elektronicznego, w tym kamer, zestawów słuchawkowych oraz licencji i subskrypcji oprogramowania. W ramach wydatków majątkowych dokonano zakupu zestawu urządzeń konferencyjnych w kwocie 10,6 tys. zł na potrzeby prowadzenia telekonferencji o klauzuli „zastrzeżone” dla członków Rady Ministrów, w oparciu o wojskowy system MILNET-Z.

(akta kontroli: t. III str. 447-452)

Dysponent części 37 otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w łącznej wysokości 125 713,1 tys. zł, które wykorzystano w 99,5% (kwota 125 051,5 tys. zł). Środki wydatkowano przede wszystkim na:

- realizację zadań z „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”<sup>16</sup>, tj. remonty, zakupy inwestycyjne i inwestycje budowlane, zakup materiałów i sprzętu do pełnienia służby,
- sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości,

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (Dz. U. z 2019 poz. 614 ze zm.).

- współfinansowanie realizacji projektu „Wdrożenie standardów procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym” (w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, dalej: POWER),
- wypłatę dofinansowania zakupu sprzętu lub oprogramowania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości (zadanie związane z przeciwdziałaniem COVID-19).

Rezerwa celowa na wypłatę jednorazowego dofinansowania zakupu sprzętu lub oprogramowania (poz. 73 – Przeciwdziałanie COVID-19) w wysokości 307,9 tys. zł została przekazana na podstawie decyzji Ministra Finansów z 23 grudnia 2020 r. na rzecz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, a także jednostek organizacyjnych Służby Więziennej – środki wykorzystano w 99,8% (307,4 tys. zł). W 2020 r. dysponent części 37 nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o rezerwy celowe w łącznej kwocie 1 211,3 tys. zł przeznaczone na realizację projektu „Wdrożenie standardów procedur obsługi interesanta...” w ramach POWER 2014-2020 oraz na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla mianowanych urzędników służby cywilnej. Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 1 031,8 tys. zł, co stanowiło 85% przekazanych środków.

W wyniku badania 36% kwoty rezerw, tj. części środków przyznanych na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) na realizację projektu w ramach POWER, stwierdzono 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. Niepełne wykorzystanie środków było spowodowane mniejszą niż planowano liczbą uczestników szkoleń i warsztatów, w tym kadry zarządzającej i pracowników sądów powszechnych, m.in. w związku z epidemią COVID-19 i zawieszeniem części warsztatów i szkoleń do 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 256-262, 371-372, 374-376, t. II str. 238-286)

Na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanymi nimi sytuacji kryzysowych<sup>17</sup> Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o zablokowaniu środków budżetowych w części 37- Sprawiedliwość w kwocie 46 221 tys. zł. Zablokowane środki Minister Finansów przeniósł do rezerwy celowej pn. *Przeciwdziałanie COVID-19*.

Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, w związku z zaistnieniem przesłanki nadmiaru posiadanych środków w grudniu 2020 r. podejmował decyzje o zablokowaniu w 2020 r. planowanych w części 37 wydatków w ramach budżetu państwa na łączną kwotę 3 376,6 tys. zł, w tym środki z rezerw celowych w wysokości 40,6 tys. zł. Minister Finansów decyzją w dniu 30 grudnia 2020 r. pomniejszył plan finansowy części 37 o kwotę 796,1 tys. zł.<sup>18</sup> z zablokowanych środków.

(akta kontroli: t. I str. 263-293)

Szczegółowym badaniem objęto blokadę środków w wysokości 2 429,2 tys. zł, co stanowiło 71,9% łącznej wartości środków zablokowanych przez Ministra Sprawiedliwości. W dniu 23 grudnia 2020 r. na podstawie otrzymanych informacji

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1842.

<sup>18</sup> Zablokowane środki Minister Finansów przeniósł do Rezerwy celowej na wypłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

o posiadanych oszczędnościach przez 25 podległych dysponentów, Minister podjął decyzję o blokadzie planowanych wydatków w części. Zgłoszone nadwyżki dotyczyły głównie przebywania w placówkach dla nieletnich mniejszej liczby wychowanków niż planowano, niepełnego obsadzenia planowanych etatów pracowniczych oraz braku możliwości realizacji części umów na prace naukowo badawcze z powodu zachorowań wykonawców na COVID-19. Pozostałe oszczędności wynikały z tytułu wynagrodzeń osobowych pracowników cywilnych będących następstwem rozliczenia zwolnień lekarskich. W dniach 22-28 grudnia 2020 r. dysponenci przekazywali w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR wnioski o blokadę środków, jednakże przyczyny techniczne związane z błędnym funkcjonowaniem systemu informatycznego spowodowały, iż Minister skutecznie zatwierdził decyzję w dniu 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli: t. III str. 3-5, 13-175)

Zobowiązania w części 37 Sprawiedliwość na koniec roku 2020 r. wyniosły 237 775,8 tys. zł i były wyższe od zobowiązań za 2019 r. o 1 030 tys. zł, tj. o 0,4%. Dotyczyły one głównie nagrody rocznej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla zatrudnionych pracowników (wraz z pochodnymi) oraz zapłaty za pozostałe usługi, w tym eksploatację Systemu Dozoru Elektronicznego. Zobowiązania wymagalne wyniosły 2,2 tys. zł i wynikały z kwestionowanej przez Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Zawierciu faktury za usługi telekomunikacyjne (w 2018 r. ww. jednostka złożyła pozew cywilny).

W MS wystąpiły zobowiązania w kwocie 10 615,9 tys. zł i były niższe niż w 2019 r. o 727,4 tys. zł. Dotyczyły przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników oraz płatności za eksploatację Systemu Dozoru Elektronicznego i inne usługi.

W 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poniosło wydatki z tytułu kar i odszkodowań wraz z należnymi odsetkami w łącznej wysokości 123,8 tys. zł i były one znacznie niższe niż w 2019 r. (743,1 tys. zł). Kwota dotyczyła wypłaty zadośćuczynienia wraz z odsetkami, zasądzonego wyrokiem Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 23 września 2020 r. i Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2020 r.

(akta kontroli: t. II str. 68, t. III str. 213-214, 238-262, 341, t. IV str. 192-193, t. V str. 19-21)

Dysponent części 37 zaplanował i przekazał dotacje podmiotowe w łącznej wysokości 88 709 tys. zł Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych i Więźniów Politycznych PRL (dalej: MZWiWP). Dotacja dla KSSiP wyniosła 86 496 tys. zł i była wyższa o 9 152 tys. zł (o 11,8%) od dotacji udzielonej w 2019 r. Obejmowała ona środki wymienione w art. 131 upf, tj. przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności Szkoły, w tym w zakresie szkolenia wstępnego i ustawicznego.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2020 r. subwencja w kwocie 26 969 tys. zł została w całości przeznaczona dla Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki (dalej: WSKiP). Wykonanie na koniec 2020 r. wyniosło 26 450,4 tys. zł i było wyższe o 19 303 tys. zł (o 270%) od subwencji udzielonej w 2019 r.

Szczegółową kontrolą objęto jedną dotację podmiotową przyznaną w wysokości 86 496 tys. zł, co stanowiło 98% wartości dotacji udzielonych przez dysponenta w 2020 r. Dotację tę przekazano i rozliczano terminowo, zgodnie z wymogami określonymi w art. 55a ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1366 ze zm.

Zgodnie z rozliczeniem dotacji przez KSSiP, w 2020 r. zostały poniesione wydatki w wysokości 68 229 tys. zł. Głównym powodem częściowego niewykorzystania środków z dotacji, była sytuacja epidemiczna. Minister Sprawiedliwości pozostawił niewykorzystane środki do dyspozycji KSSiP na rok następny.

Dotacja dla nowo utworzonego MZWiWP wyniosła 2 213 tys. zł. Obejmowała ona środki przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności Muzeum (art. 131 ufp), w tym na gromadzenie zbiorów oraz upowszechnianie wiedzy z zakresu dziejów "Żołnierzy wyklętych" i Więźniów Politycznych PRL. Zgodnie z rozliczeniem dotacji, MZWiWP poniosło w 2020 r. wydatki w wysokości 1 686,4 tys. zł. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków z dotacji była sytuacja epidemiczna w kraju, powodująca zamknięcie muzeum dla zwiedzających. Niewykorzystane środki zwrócono do budżetu państwa. Dysponent części sprawował nadzór nad wykorzystaniem środków z dotacji na podstawie przedkładanych przez beneficjentów comiesięcznych informacji w układzie rzeczowo-finansowym na temat wykorzystania środków finansowych.

(akta kontroli: t. II str. 287-427, t. V str. 75-76)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto 55 dowodów księgowych wybranych do badania w drodze doboru losowego i celowego w łącznej wysokości 40 998,9 tys. zł, tj. 18,1% wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości (0,7% ogółu wydatków w części 37 Sprawiedliwość). Próba obejmowała wydatki majątkowe w kwocie 9 552,7 tys. zł, wydatki bieżące pozapłacowe w kwocie 31 426,7 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 17,5 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, i zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym. Zdarzenia gospodarcze, potwierdzone objętymi badaniem dokumentami, miały miejsce w badanym okresie sprawozdawczym. Wydatki związane z zakupem towarów i usług poprzedzone były procedurami przewidzianymi w Pzp, głównie w trybie przetargu nieograniczonego, lub wyłączone na podstawie przesłanek ustawowych.

(akta kontroli: t. I str. 434-436, t. V str. 76-77)

Analizie poddano trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 812 117,1 zł, tj. dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego:

- dostawa 100 szt. komputerów przenośnych wraz ze stacjami dokującymi (umowa z MBA System sp. z o.o. nr 43/2020 z 8 września 2020 r. o wartości 523 119 zł), wydatek w 2020 r. wyniósł 523,1 tys. zł,

- usługa wsparcia sądów powszechnych w zakresie materiałów wdrożeniowych ds. standaryzacji obsługi interesanta (umowa z Pracownią C&C sp. z o.o. nr 1/2020/DNA/POWER z dnia 20 listopada 2020 r. o wartości 249 884,10 zł), wydatek 249,9 tys. zł zrealizowany częściowo z budżetu środków europejskich

oraz zamówienie wyłączone ze stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o COVID-19 o najwyższej wartości, tj. zakup płynu do dezynfekcji (Higiena Team, zlecenie z dnia na kwotę 39 114 zł), wydatek 39,1 tys. zł.

Wydatki w 2020 r. w ramach kontrolowanych postępowań wyniosły 812,1 tys. zł. Zamówienia zostały udzielone w sposób zgodny z przepisami Pzp i uregulowaniami

wewnętrzny MS<sup>20</sup>. W badanym postępowaniu wyłączonym ze stosowania Pzp na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID zastosowano uproszczony tryb zamówienia polegający na odstąpieniu od przeprowadzenia analizy rynku „w sytuacji wystąpienia okoliczności mogącej skutkować powstaniem (...) zagrożenia zdrowia lub życia osób”.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że z uwagi na nagły wzrost zachorowań dokonano zakupu artykułów kierując się wytycznymi zawartymi w § 9 pkt. 12 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, że w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia osób i kierując się w szczególności zapewnieniem bezpieczeństwa osób zatrudnionych w MS, odstąpiono od czynności procedowania udokumentowanej analizy rynku.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2020 r. zamówieniach zostało przekazane Urzędowi Zamówień Publicznych terminowo, w dniu 27 lutego 2021 r.

Wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. dotyczący wzmocnienia mechanizmów kontrolnych nad przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o zamówienia publiczne w „uproszczonej” procedurze zamówień na usługi społeczne został wykonany poprzez m.in. sprawowanie stałego nadzoru przez Naczelnika Wydziału Zamówień BF nad realizacją procedur.

(akta kontroli: t. I str. 15, 26, 167-211, t. IV str. 449-452, 483-503, t. V str. 78)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W części 37 plan wydatków budżetu środków europejskich (dalej: bśe) po zmianach wyniósł 88 494,3 tys. zł, a wydatki zostały zrealizowane w kwocie 62 093,9 tys. zł, tj. 70,2% planu. Wydatki dysponenta III stopnia obsługującego Ministra Sprawiedliwości wyniosły 24 266,2 tys. zł, tj. 56,3% planu po zmianach, i były wyższe od wykonania w 2019 r. o 1 403,2 tys. zł (o 6,1%).

(akta kontroli: t. II str. 81-83, t. III str. 373-377, t. IV str. 201)

W trakcie roku plan finansowy bśe dysponenta części został zwiększony o środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 8 837,5 tys. zł, przede wszystkim na realizację przez MS projektu „Wdrożenie standardów procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej: POWER). Projekt dotyczył m.in. usprawnienia procesów zarządzania i komunikacji w obszarze obsługi interesanta, katalogu usług z kartami usług i powiązanych z nimi procedurami świadczenia usług oraz wspieranie tworzenia Biur Obsługi Interesantów w sądach.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 7 817,3 tys. zł, co stanowiło 88% przekazanych środków. Główną przyczyną niewykorzystania środków było przeszkolenie mniejszej niż planowano liczby osób w ramach warsztatów, a przy tym zmniejszona ilość noclegów, posiłków i wydanych materiałów szkoleniowych i promocyjnych.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o środki z rezerwy celowej z bśe (poz. 98) w łącznej wysokości 5 748,1 tys. zł przeznaczonej na realizację projektu „Wdrożenie standardów procedur obsługi interesanta...” w ramach POWER. Środki rezerwy celowej wykorzystano w kwocie 4 951,5 tys. zł, co stanowiło 86% otrzymanych środków.

<sup>20</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.

Badanie 40,6% kwoty rezerw celowych przyznanych MS na realizację projektu w ramach POWER<sup>21</sup>, wykazało że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a wydatki zostały prawidłowo zaklasyfikowane i ujęte w ewidencji księgowej jednostki. Niepełne wykorzystanie środków było spowodowane mniejszą niż planowano liczbą uczestników szkoleń i warsztatów, w tym kadry zarządzającej i pracowników sądów powszechnych, m.in. w związku z epidemią COVID-19 i zawieszeniem części warsztatów i szkoleń do 2021 r.

Objęte szczegółowym badaniem wydatki MS<sup>22</sup> wyniosły 1 093,4 tys. zł, co stanowiło 4,5% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych w 2020 r. Wydatki zostały przeznaczone na cele określone w umowach o dofinansowanie projektów i zrealizowane zgodnie z tymi umowami, co potwierdziła m.in. weryfikacja przeprowadzona przez Instytucję Pośredniczącą. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie.

(akta kontroli: t. I str. 258, 260-262, 370-376)

W celu dostosowanie planu wydatków do aktualnych potrzeb jednostek, dysponent części 37 podejmował decyzje o blokadzie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w łącznej wysokości 7 137,5 tys. zł (czterokrotnie w listopadzie i grudniu 2020 r.

(akta kontroli: t. I str. 265)

Dysponent części prowadził nadzór nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, opracowywał kwartalne analizy dotyczące wykonania planu finansowego i monitorował rozliczenia dotacji przedmiotowych.

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. 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.

**OBSZAR**

### **3. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań budżetowych za 2020 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);

<sup>21</sup> Decyzje Ministra Finansów zwiększające budżet środków europejskich z września i grudnia 2020 r., łącznie o 3 132,2 tys. zł.

<sup>22</sup> Wydatki ujęte w dokumentach dotyczących współfinansowania krajowego w próbie losowej badania wydatków.

– z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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-Sprawiedliwość 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 z zastrzeżeniem rzetelności sprawozdania Rb-27. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Prawidłowość i terminowość sporządzania sprawozdań jednostkowych była objęta nadzorem dysponenta części.

(akta kontroli: t. II str. 7-226, t. IV str. 274-426)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Brak bieżącego rozliczenia przedpłat i faktur zaewidencjonowanych na koncie *Dochody z tytułu sprzedaży usług MSiG*, co uniemożliwia prawidłowe ustalenie kwot nadpłat i należności od kontrahentów, które powinny być wykazane w sprawozdaniu Rb-27.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. konto 221 - *Dochody ze sprzedaży MSiG* wykazywało saldo Wn w kwocie 58,3 tys. zł<sup>23</sup> oraz saldo Ma w kwocie 4 392,5 tys. zł<sup>24</sup>. Zgodnie z przyjętą w MS zasadą, na tym koncie ewidencjonowano m.in. wpłaty jednostek zamieszczających ogłoszenie w monitorze przed jego publikacją. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że saldo Wn oznacza nierozliczone wpłaty z wyciągów bankowych z wystawionymi fakturami z tytułu publikacji ogłoszeń i sprzedaży MSiG, zaś saldo Ma dokonane przedpłaty, które zostaną rozliczone po wystawieniu faktur, bądź zostaną dokonane zwroty niewykorzystanych wpłat. W opinii Dyrektora Generalnego taki system nie stanowi ani należności ani nadpłat.

Po kontroli wykonania zadań Ministra Sprawiedliwości w 2019 r. *Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe*, NIK wniosowała o rozliczenie przedpłat na ogłoszenia w MSiG oraz faktur za publikację w MSiG. W wyniku podjętych działań MS na dzień 31 grudnia 2020 r. należności uległy zmniejszeniu o 99,6 tys. zł, natomiast wartość przedpłat wzrosła o 649 tys. zł względem stanu na koniec roku poprzedniego. Odnośnie wzrostu wartości nierozliczonych wpłat Dyrektor Generalny poinformował, iż nastąpił on w związku z problemem technicznym dotyczącym łączenia wpłat z wystawionymi fakturami. Faktury za publikację ogłoszeń były wystawiane w momencie realizacji usługi (publikacji ogłoszenia),<sup>25</sup> a część niepilnych ogłoszeń publikowano z opóźnieniem.

(akta kontroli: t. II str. 22, t. IV str. 292, 447-448, t. V str. 16-19)

Zdaniem NIK, przyjęty system ewidencji i kilkuletnie zaległości w rozliczaniu wpłat spowodowały, że salda konta nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu należności i zobowiązań z tytułu nadpłat budżetowych. Sytuacja ta miała wpływ na rzetelność

<sup>23</sup> Saldo obejmowało 168 pozycji z lat 2010-2020.

<sup>24</sup> Saldo obejmowało 7120 pozycji z lat 2009-2020.

<sup>25</sup> Według wyjaśnień system LOTUS nie pozwala na wystawienie faktur przed realizacją usługi.

sporządzanych sprawozdań budżetowych, w których nie były wykazywane realne kwoty należności i nadpłat.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że faktury dotyczące sprzedaży MSiG podlegającej opodatkowaniu VAT, w przypadku otrzymania zapłaty przed otrzymaniem publikacji, powinny być wystawiane w terminie do 15 dnia następnego miesiąca po otrzymaniu wpłaty, zgodnie z art. 106i ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług. Natomiast wpływy z opłat za publikację treści w MSiG wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie wydawania i rozpowszechniania Monitora Sądowego i Gospodarczego<sup>26</sup>, w opinii NIK mogły zostać ujęte w ewidencji księgowej jako dochody nieprzypisane.

2. MS w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych zaniżyło wartość bezspornych należności wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług o kwotę 291,9 tys. zł<sup>27</sup> oraz zawiżyło pozostałe należności wymagalne o kwotę 0,7 tys. zł<sup>28</sup>.

Zgodnie z instrukcją będącą załącznikiem nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Strukturalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>29</sup> w sprawozdaniu ujmuje się m.in. wymagalne należności bezsporne (§ 13 ust. 4), natomiast nie uwzględnia się kosztów upomnienia (§ 12 ust. 4). Po ponownej analizie przepisów w MS dokonano korekty zapisów księgowych oraz sprawozdania kwartalnego Rb-N w tym zakresie. Skorygowane sprawozdanie zostało sporządzone i przekazane do dysponenta części w dniu 7 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: t. II str. 130-211, t. III str. 293-294, t. IV str. 292)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych (po korekcie), z zastrzeżeniem braku możliwości ustalenia rzeczywistego stanu należności i nadpłat w rocznym sprawozdaniu Rb-27 dysponenta III stopnia.

#### OBSZAR

### 4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Opis stanu faktycznego

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości został utworzony na podstawie art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy, a szczegółowe zasady funkcjonowania Funduszu określił Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia<sup>30</sup>. Fundusz jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

Wynikający z ustawy budżetowej plan finansowy Funduszu Sprawiedliwości na 2020 r. nie był zmieniany w trakcie roku przez Dysponenta Funduszu.

(akta kontroli: t. IV str. 55-56, 434, t. V str. 114-121)

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1957.

<sup>27</sup> Należności były objęte egzekucją komorniczą.

<sup>28</sup> Koszty upomnienia

<sup>29</sup> Dz. U. poz. 2396.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683), dalej rozporządzenie w sprawie Funduszu.

## 4.1 Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

Opis stanu faktycznego

W 2020 r. przychody Funduszu Sprawiedliwości wyniosły 318 458,8 tys. zł, co stanowiło 123,6% planu (257 551 tys. zł) oraz 86,7% wykonania w 2019 r. Głównymi przychodami Funduszu były środki pieniężne pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (296 167,1 tys. zł), potrąceń w wysokości 7% z wynagrodzeń za pracę skazanych (16 767,1 tys. zł), rozwiązania odpisów aktualizujących należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych (ujętych w pozycji „inne zwiększenia”, w kwocie 3 671,2 tys. zł) oraz odsetek (744,2 tys. zł). Wyższe niż planowane przychody Funduszu wynikały z kwot zasądzonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych, natomiast niższe wpływy uzyskano z potrąceń od wynagrodzeń ze względu na spadek poziomu odpłatnego zatrudnienia skazanych spowodowany pandemią COVID-19.

Na koniec 2020 r. należności Funduszu wyniosły 228 659,7 tys. zł (kwota po pomniejszeniu o odpisy aktualizujące w wysokości 246 436,4 tys. zł) i były niższe o 5% względem stanu na początek roku. Należności dotyczyły głównie orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych.

Wysoki stan należności Funduszu (na poziomie przekraczającym 200 mln zł) utrzymuje się od kilku lat, na co NIK zwracała uwagę w poprzednich kontrolach. W ramach czynności nadzorczych, w celu zmniejszenia stanu należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej MS skierował w listopadzie 2020 r. pismo zobowiązujące jednostki sądownictwa powszechnego do podejmowania skutecznych działań windykacyjnych służących wyegzekwowaniu powstałych należności Funduszu Sprawiedliwości.

W sądach w 2020 r. w odniesieniu do należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych dokonano odroczenia terminów płatności w wysokości 1 973,3 tys. zł, rozłożenia na raty w kwocie 72 308,8 tys. zł oraz umorzenia należności o wartości 57 479,4 tys. zł.

(akta kontroli: t. III str. 434, t. IV str. 56-58, 60, 545-546)

## 4.2 Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2020 r. zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 351 262 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 318 999,6 tys. zł, tj. 90,8%.

Na realizację poszczególnych ustawowych zadań Funduszu zaplanowano kwoty:

- udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin – 26 739 tys. zł;
- udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom, łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości – 244 523 tys. zł;
- sfinansowanie wydatków związanych z "Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020" – 80 000 tys. zł<sup>31</sup>.

Według sprawozdania Rb-40<sup>32</sup> koszty realizacji zadań Funduszu w 2020 r. wyniosły 318 999,6 tys. zł i stanowiły 70,3% wykonania w 2019 r. (454 003,7 tys. zł). Wykonanie zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy wyniosły ogółem 110 139,4 tys. zł (mniej o 49% względem 2019 r.), co wynikało głównie z niższego wykonania kosztów w zakresie dotacji na realizację zadań i zakupu

<sup>31</sup> Zadanie zostało ujęte w planie finansowym Funduszu na podstawie art. 13 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. z 2020 poz. 278).

<sup>32</sup> Sprawozdanie Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego za IV kwartał 2020 r. zostało przekazane w systemie TREZOR w dniu 3 marca 2021 r.

usług, a także kosztów inwestycyjnych zaplanowanych w programie modernizacji Służby Więziennej i nierozliczonej części środków na to przedsięwzięcie<sup>33</sup>.

Istotne pozycje kosztów zadań dotyczyły w szczególności:

- kosztów inwestycyjnych (w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”) – kwota 41 803 tys. zł (40,9% planu);
- dotacji na realizację zadań bieżących udzielonych przez Dysponenta Funduszu w kwocie 27 032,6 tys. zł (15% planu);
- świadczeń pieniężnych i pomocy rzeczowej wypłacanych w ramach pomocy postpenitencjarnej realizowanych przez kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną – kwota 9 122,3 tys. zł (82,4% planu).

Niższe wykonanie planu kosztów Funduszu w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego wynikało przede wszystkim z niższego wykonania:

- dotacji na realizację zadań bieżących udzielonych i rozliczonych w 2020 r. o kwotę 35 346 tys. zł;
- wynagrodzeń bezosobowych łącznie z pochodnymi od wynagrodzeń z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy;
- zakupu usług realizowanych przez Departament Funduszu Sprawiedliwości;
- kosztów promowania działalności Funduszu o kwotę 7 098,2 tys. zł, wynikających z niższej zaplanowanej kwoty w roku 2020;
- kosztów inwestycyjnych wynikających głównie z niższej zaplanowanej w 2020 r. kwoty na zabezpieczenie i sfinansowanie wydatków związanych z „Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017 – 2020” oraz nierozliczonych w całości środków przeznaczonych na ww. przedsięwzięcie;
- obciążeń Funduszu ujętych w pozycji sprawozdania „inne zmniejszenia”.

Istotną pozycję stanowiły koszty pozostałe, w tym „inne zmniejszenia” w kwocie 208 860,3 tys. zł, na które składały się: umorzenia i odpisy należności z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (56 815,6 tys. zł), utworzone odpisy aktualizujące należności Funduszu (77 191,6 tys. zł), jak też rozliczone w 2020 r. dotacje udzielone w latach 2018-2019 (74 848,2 tys. zł) i zwroty z lat ubiegłych.

Nierozliczone do dnia sporządzenia sprawozdania Rb-33 środki zostały wykazane w pozycji „pozostałe środki obrotowe”<sup>34</sup>, w tym dotacje i usługi oraz wartość odzieży zakupionej przez Służbę Więzienną dla osadzonych opuszczających zakłady karne.

NIK zwraca uwagę, że nadal w badanym okresie występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji. Na koniec I kwartału 2021 r. w księgach Funduszu pozostały nierozliczone środki dotacji z lat ubiegłych w wysokości 209 943,2 tys. zł, w tym dotacji udzielonych w 2020 r. 103 480,6 tys. zł.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że terminowe zatwierdzanie rozliczeń dotacji udzielonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości, tj. w ciągu 30 dni od momentu złożenia sprawozdania, nie jest możliwe z uwagi na złożoność procesu rozliczania dotacji oraz z powodu ograniczeń kadrowych komórki organizacyjnej obsługującej Dysponenta Funduszu<sup>35</sup>. Dla poprawy procesu wydatkowania i rozliczania środków

<sup>33</sup> Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych MS (22 marca 2021 r.) rozliczono wydatki na realizację programu modernizacji SW do końca listopada 2020 r. w wysokości 58 167,9 tys. zł. Pozostała kwota ok. 21 mln zł dotyczyła wydatków SW poniesionych w grudniu 2020 r. Dyrektor Generalny SW przedstawił w styczniu 2021 r. informację o wydatkowaniu środków z Funduszu, wskazując na wydatkowanie w wysokości 100% otrzymanych środków.

<sup>34</sup> W pozycji „pozostałe środki obrotowe” ujęto m.in.: nierozliczone dotacje z 2020 r. – w kwocie 103 480,6 tys. zł i nierozliczone dotacje z 2019 r. – łącznie 209 943,2 tys. zł oraz wartość odzieży dla osób opuszczających zakłady karne 1 143,5 tys. zł.

<sup>35</sup> Weryfikacja przedłożonych sprawozdań wymaga szczegółowej analizy danych dotyczących udzielonej pomocy, niejednokrotnie wiąże się z koniecznością prowadzenia korespondencji z Wykonawcami w celu uzupełnienia złożonych sprawozdań, dostarczenia korekt wraz z wyjaśnieniami, na podstawie których sprawozdanie może zostać zatwierdzone w zakresie merytoryczno-finansowym.

w MS każdorazowo wskazywano osobę opiekuna, jako wsparcie merytoryczne dla Wykonawcy, który otrzymywał też dokumenty (instrukcje, poradniki) na temat poprawnego wypełnienia sprawozdań i informacji kwartalnych. W urzędzie zatrudniono także dodatkowe osoby w ramach umowy zlecenia, powierzając im zadania dotyczące wyłącznie rozliczania dotacji i opracowano wewnętrzny dokument dla pracowników stanowiący instrukcję rozliczania sprawozdań z realizacji zadań ze środków Funduszu. Dyrektor poinformował też, że od końca 2019 r. wykorzystywana jest usługa Witkac, umożliwiająca elektroniczne składanie wniosków i ofert konkursowych oraz sporządzanie sprawozdań przez Wykonawców, a w MS podjęto prace nad aplikacją dostosowaną do potrzeb obsługi Funduszu, której mechanizmy i funkcjonalność pozwolą na poprawę jakości przedkładanych ofert i sprawozdań.

(akta kontroli: t. III str. 434, t. IV str. 58-60, 516-519)

Wydatki majątkowe ze środków Funduszu obejmowały przede wszystkim zadania realizowane z programu modernizacji Służby Więziennej w 2020 r. w ramach przedsięwzięcia „Budowa nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej”, w tym: budowę nowych budynków, rozbudowę i przebudowę budynków (penitencjarnych, administracyjnych wartowni, kuchni, magazynów itp.), budowę i rozbudowę sieci i instalacji, przebudowę linii zewnętrznej i wewnętrznej ogrodzeń ochronnych, wygrodzeń wewnętrznych, placów spacerowych. Ponadto podjęto budowę nowych pawilonów penitencjarnych w ramach „Programu budowy 2 500 miejsc zakwaterowania w latach 2019-2021”.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2020 r. wyniosły 2 221,8 tys. zł i wynikały głównie z zakupu usług dotyczących promocji i reklamy Funduszu (faktura na kwotę 1 962,9 tys. zł z terminem płatności w lutym 2021 r.) oraz pozostałych zobowiązań niewymagalnych dotyczących m.in. niewyjaśnionych do końca roku obrotowego przez jednostki sądownictwa powszechnego wpłat w wysokości 196,1 tys. zł oraz zapomóg wypłacanych osadzonemu w ramach udzielanej pomocy postpenitencjarnej przy zwolnieniu z zakładów karnych i aresztów śledczych (44,9 tys. zł).

(akta kontroli: t. IV str. 533, 547-558)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że mimo działań podjętych przez Dysponenta Funduszu w 2020 r. nadal występowały poważne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji.

### 4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

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>36</sup>. W 2020 r. założono 12 lokat o łącznej wysokości 395 000 tys. zł, średnia kwota środków przekazanych w zarządzanie wynosiła 330 000 tys. zł. Wolne środki z rachunku Funduszu były lokowane na okres od 28 do 89 dni, a przychody z tego tytułu wyniosły 595,8 tys. zł. Przed przekazaniem środków w zarządzanie terminowe dokonywano analizy zobowiązań i przychodów Funduszu. Nie stwierdzono przypadków, w których przekazywanie wolnych środków Ministrowi Finansów stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

(akta kontroli: t. IV str. 515-516)

<sup>36</sup> Dz.U. poz. 1864.

#### 4.4 Realizacja zadań

Realizacja zadań Funduszu Sprawiedliwości odbywała się w ramach programów ogłaszanych przez Dysponenta Funduszu na podstawie § 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu, tj.:

- *Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przesłęstwem na lata 2019-2024* (dalej: *Program Pomocy*) w obszarze pomocy osobom pokrzywdzonym przestęstwem, świadkom przestęstw i osobom im najbliższym;
- *Programu ochrony interesów osób pokrzywdzonych przestęstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestęstwem na lata 2019-2021* (dalej: *Program ochrony*);
- *Programu Pomocy Postęnitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2020-2022*;
- *Programu w zakresie Przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2019-2023*.

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 z jednostkami sektora finansów publicznych na realizację zadań nie objętych programami lub naborem wniosków (na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

W ramach *Programu pomocy* do końca 2020 r. Dysponent zawarł 61 umów na powierzenie zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Efektywność realizacji zadań obrazuje stopień realizacji wskaźników wg stanu na koniec 2020 r., tj. utworzenie 55 ośrodków Sieci Pomocy Pokrzywdzonym, 310 punktów Sieci Pomocy Pokrzywdzonym, dwóch (w przygotowaniu) centrów Specjalistycznych Sieci Pomocy Pokrzywdzonym oraz linia dostępu telefonicznego i e-mailowego.

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu w czerwcu 2020 r. zawarto dwie nowe umowy - otwarto Ośrodki Pomocy Pokrzywdzonym Przesłęstwem w Opolu i Sanoku. Oba ośrodki będą funkcjonować do 31 grudnia 2021 r. Ponadto, w kwietniu 2020 r. rozstrzygnięto konkurs na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu w zakresie: Wsparcia i rozwoju instytucjonalnego systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestęstwem i świadkom poprzez utworzenie Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przesłęstwem Specjalistyczne Centrum Wsparcia (w trakcie tworzenia).

W ramach realizacji *Programu ochrony* Dysponent Funduszu udzielił w 2020 r. 482 dotacji o łącznej wartości ponad 65,9 mln zł, na podstawie umów zawartych z podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych, w tym 391 umów podpisanych z jednostkami samorządu terytorialnego na łączną kwotę 43,1 mln zł oraz 91 umów z zakładami opieki zdrowotnej (ZOZ) na łączną kwotę 22,8 mln zł.

W ramach dotacji udzielonych jednostkom samorządowym zmodernizowano i wyposażono jednostki ochotniczych straży pożarnych w sprzęt ratowniczy, zakupiono specjalistyczny sprzęt transportowy, wyposażenie osobiste i ochronne strażaków, sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej m.in.: zestawy ratownictwa medycznego R1, torby ratownicze, defibrylatory, pilarki spalinowe, akumulatorowe, różnego rodzaju węże (w110, W52, W25, W75) oraz sprzęt informatyki i łączności (radiotelefon przenośny, radiostacja, kamera termowizyjna).

W ramach dotacji udzielonych ZOZ zakupiono specjalistyczny sprzęt medyczny m.in. system diagnostyki obrazowej do jednoczesnego wykonywania dwupłaszczyznowych sylwetkowych zdjęć RTG w pozycji stojącej z oprogramowaniem do modelowania 3D układu kostnego, urządzenia

RoboticScope, aparat echokardiograf, urządzenia oczyszczające powietrze, systemy holter/ wysiłkowe, aparaty USG, aparaty RTG, aparaty EKG, laser holmowy z dodatkowym oprogramowaniem i wyposażeniem, tomograf komputerowy, analizatory do diagnostyki mikrobiologicznej, ambulanse sanitarne.

W zakresie *Programu pomocy postpenitencjarnej* przyznawane były dotacje jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku na działania związane z udzielaniem pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym. W ramach jedenastu konkursów zawarto 37 umów na łączną kwotę dotacji 24,1 mln zł.

Ze środków Funduszu na zadania *Programu przeciwdziałania przyczynom przestępczości* do końca 2020 r. Dysponent zawarł 53 umowy na powierzenie zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości. W wyniku rozstrzygnięcia czterech konkursów w 2020 r. udzielono dotacji 29 podmiotom, głównie fundacjom i stowarzyszeniom.

(akta kontroli: t. IV str. 521-533)

#### **4.5 Sprawozdawczość państwowego funduszu celowego**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2020 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2020 r.;
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2020 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za IV kwartał 2020 r.;
- rocznego sprawozdania z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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: t. III str. 427-433, t. IV str. 38-48, 53-55, 403-436)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sprawozdań budżetowych i operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

NIK nie dokonuje oceny wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości. Stwierdzono, że Dysponent Funduszu realizował zadania w ramach planu finansowego, ewidencjonował przychody i koszty Funduszu oraz przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów. Nadal występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, mające wpływ m.in. na prezentację danych w sprawozdaniach budżetowych, i utrzymywał się wysoki stan należności Funduszu. Ocena działalności Dysponenta Funduszu zostanie przedstawiona w wynikach kontroli *P/20/037 Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości* w Ministerstwie Sprawiedliwości zakończonej w I kwartale 2021 r.

## VI. Uwagi i wnioski

Uwagi NIK zwraca uwagę, że Minister Sprawiedliwości jako dysponent części budżetu państwa nie dokonał pełnego określenia podległych mu dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, gdyż w decyzji MS z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie *ustanowienia dysponentów budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość* nie wskazał – wśród dysponentów środków budżetu państwa – Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz podległych mu dysponentów. Jedynie w statucie Centralnego Zarządu Służby Więziennej<sup>37</sup> wpisano, że Dyrektor Generalny SW wykonuje zadania dysponenta środków budżetowych III stopnia, a w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych więziennictwa wykonuje zadania „głównego dysponenta” środków budżetu państwa w zakresie określonym w art. 6 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>38</sup>.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*<sup>39</sup>, dysponent części ustanawia bezpośrednio mu podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, a także ustanawia dysponentów trzeciego stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi drugiego stopnia.

Minister wyjaśnił, że z uwagi na bardzo rozbudowaną strukturę organizacyjną (jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej są: Centralny Zarząd SW, okręgowe inspektoraty SW, zakłady karne i areszty śledcze, Centralny Ośrodek Szkolenia SW oraz ośrodki szkolenia SW i ośrodki doskonalenia kadr SW, jak również uczelnia SW) Służba Więzienna posiada pewną „odrębność” w zakresie dysponowania budżetem. Dodał też, że istniejąca struktura dysponentów w zakresie budżetu więziennictwa dla prawidłowego funkcjonowania została wyposażona w niezbędne narzędzia, w tym rozwiązania informatyczne. W jego opinii, reorganizacja tej struktury, wiązałaby się niewątpliwie z szeregiem zmian nie tylko dotyczących organizacji pracy, ale również związanych z poniesieniem znacznych nakładów finansowych na jej przekształcenie co w obecnej trudnej sytuacji budżetu państwa wynikającej z konieczności ponoszenia wydatków na zwalczanie, przeciwdziałanie i zapobieganie COVID-19 stanowiłyby dodatkowe obciążenie dla więziennictwa.

(akta kontroli: t. III str. 437-438, t. IV str. 442-446, t. V str. 13-15)

NIK zwraca uwagę, że Minister jako dysponent części 37 Sprawiedliwość był zobowiązany wskazać wszystkich bezpośrednio podległych mu dysponentów, w tym Dyrektora Generalnego SW oraz dysponentów podległych Dyrektorowi Generalnemu SW, w tym dyrektorów okręgowych SW, dyrektorów lub kierowników pozostałych jednostek, w sposób określony w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów.

Wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

1. Wzmocnienie nadzoru nad terminowym dochodzeniem należności Skarbu Państwa zapewniającym skuteczną ich egzekucję, w tym wdrożenie wewnętrznych procedur w tym obszarze.

<sup>37</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz. Urz. MS poz. 174 ze zm.).

<sup>38</sup> Dz. U. z 2020 poz. 848, ze zm.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

2. Ustalenie rzeczywistego stanu należności i zobowiązań przez rozliczenie przedpłat i faktur za publikację ogłoszeń i sprzedaż MSiG w celu prawidłowego ujęcia danych w sprawozdaniach MS.
3. Przeprowadzenie weryfikacji struktury dysponentów budżetu państwa podległych Ministrowi Sprawiedliwości pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz aktualizację decyzji Ministra w tym zakresie.

## 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>40</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.

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      kwietnia 2021 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*podpis*

<sup>40</sup> 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 opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.