



## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Centralny Zarząd Służby Więziennej <sup>1</sup><br>ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Generał Jacek Kitliński - Dyrektor Generalny Służby Więziennej <sup>2</sup><br>(od 30 stycznia 2015 r.)   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego   |
| Kontrolerzy                         | 1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/94/2021 z 30 grudnia 2021 r.<br>2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/95/2021 z 30 grudnia 2021 r. |

(akta kontroli str.1-4)

## II. Cel i zakres kontroli

|                 |   |
|-----------------|---|
| Cel kontroli    | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, 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 2021 r. planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy <sup>4</sup> .  |
| Zakres kontroli | Ocenie w zakresie budżetu państwa podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza porównawcza dochodów budżetowych i ocena działań windykacyjnych,</li><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,</li><li>– prawidłowość i rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu Więziennictwa sprawowane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp),</li><li>– wykonanie uwag i wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r.</li></ul> Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,</li></ul> |

<sup>1</sup> Dalej: CZSW.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor Generalny SW.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- 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 Przywiązanych Zakładów Pracy 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 2021 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,
- szczegółowa analiza wybranych należności z tytułu przychodów Funduszu,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby kosztów,
- analiza przyznania, wykorzystania oraz rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,

- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

### III. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywziętych Zakładów Pracy.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe dotyczące: dochodzenia należności, wydatków budżetu państwa, budżetu środków europejskich, sprawozdawczości, a także realizacji kosztów i przychodów Funduszu.

W wyniku kontroli 6,3% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez Dysponenta III stopnia CZSW, na łączną kwotę 6 020,3 tys. zł (0,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa Więziennictwa) oraz 62,8% wydatków tego dysponenta z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 142,8 tys. zł (0,7% wydatków budżetu środków europejskich Więziennictwa) stwierdzono, że były one ujęte w planie finansowym CZSW. Wydatków dokonano w terminach wynikających z umów, a dokumentacja finansowo-księgowa spełniała wymogi obowiązujących przepisów prawnych oraz wewnętrznych regulacji jednostki. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W badanej próbie wydatków budżetu państwa NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

W wyniku badania 100% zaległości Dysponenta III stopnia nie stwierdzono nieprawidłowości w dochodzeniu należności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość sporządzania przez Dysponenta części 37 budżetu państwa w zakresie Więziennictwa łącznych rocznych sprawozdań za 2021 rok oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r., jak również sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia. Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z jednostkowych sprawozdań podległych jednostek Służby Więziennej. Sprawozdania jednostkowe CZSW (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej tej jednostki. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W przypadku Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywziętych Zakładów Pracy badaniem objęto koszty poniesione w wysokości 14 035 tys. zł, tj. 12,8% ogółu kosztów realizacji zadań. NIK stwierdziła, że Dysponent Funduszu prawidłowo realizował przychody i koszty Funduszu finansując zadania odpowiadające jego ustawowym celom, które zmierzały do ochrony i tworzenia miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności.

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania za 2021 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo i rzetelnie, na podstawie ewidencji księgowej Funduszu oraz prawidłowo odzwierciedlały koszty, przychody, a także należności i zobowiązania Funduszu.

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

OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe – windykacja należności

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 r. plan dochodów w części 37 dla Służby Więziennej<sup>6</sup> został ustalony w kwocie 6 307 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 15 518 tys. zł, co stanowiło 246% planu i były wyższe o 3 173,1 tys. zł (25,7%) od dochodów osiągniętych w 2020 r. Najwyższy udział w dochodach miały wyższe od prognozowanych w 2021 r. i osiągniętych w 2020 r.: wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych<sup>7</sup> (37,1% osiągniętych dochodów), wpływy z najmu (29,5%) oraz wpływy z różnych dochodów (19,3%).

(akta kontroli Tom I str. 35-72, Tom IV str. 185-186, 215)

Dochody CZSW (dysponenta III stopnia) zaplanowane zostały w wysokości 78 tys. zł, a osiągnięte w kwocie 145,6 tys. zł, co stanowiło 186,6% planu oraz niespełna 1% dochodów Więziennictwa. Zrealizowane dochody były wyższe o 26,2 tys. zł (21,9%) od dochodów osiągniętych przez CZSW w 2020 r., co spowodowały przede wszystkim wpływy z różnych dochodów (ponad dwukrotnie wyższe od prognozowanych w 2021 r. i osiągniętych w 2020 r.) – stanowiły one 27% dochodów dysponenta III stopnia. Najwyższe dochody osiągnięto z tytułu wpływów z najmu – 59,4% dochodów tego dysponenta.

(akta kontroli Tom IV str. 2, 10)

Na koniec 2021 roku w Służbie Więziennej wystąpiły należności budżetowe w wysokości 49 094 tys. zł, z czego 45 510,6 tys. zł stanowiły zaległości netto. W porównaniu do 2020 roku nastąpił wzrost należności o 8 009,4 tys. zł (19,5%) oraz zaległości o 7 503 tys. zł (19,7%), na co główny wpływ miały niewyegzekwowane kwoty z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów<sup>8</sup>. Analogicznie jak w 2020 r. najwyższe kwotowo należności i zaległości dotyczyły wpływów z różnych dochodów, które na koniec 2021 r. wyniosły 30 339,1 tys. zł (należności) i 30 067,4 tys. zł (zaległości), stanowiąc odpowiednio 61,8% należności SW i 66,1% zaległości SW.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Przez Służbę Więzienną rozumiane są jednostki organizacyjne Służby Więziennej określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064 ze zm.), z wyłączeniem Uczelni wymienionej w art. 8 ust. 1 pkt 3a ww. ustawy, tj. Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości.

<sup>7</sup> Dotyczyły one zwrotów: pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego dokonywanej przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, którzy odeszli ze służby przed nabyciem praw emerytalnych; kosztów szkolenia funkcjonariuszy Służby Więziennej, którzy odeszli ze służby przed upływem 5 lat od ukończenia szkolenia zawodowego; opłat za media zużyte przez kontrahentów zewnętrznych na koniec minionego roku; nienależnie pobranych świadczeń w związku z osiaganiem przez świadczeniobiorców (rozliczających emerytury i renty) dodatkowych przychodów, przewyższających dozwolone limity zarobkowania oraz inne odzyskane przez organ emerytalny po zakończeniu roku budżetowego.

<sup>8</sup> Należności z tego tytułu wzrosły w 2021 r. w stosunku do 2020 r. o 6 283,0 tys. zł (182,4%), a zaległości o 5 991,8 tys. zł (256,2%).

Obejmowały one w szczególności należności z tytułu szkód wyrządzonych w majątku jednostek SW przez osoby pozbawione wolności<sup>9</sup>.

Z informacji uzyskanych z jednostek organizacyjnych Służby Więziennej wynikało, iż w 2021 r. wystąpiło 89 przypadków przedawnienia należności (dotyczyły głównie osób pozbawionych wolności) oraz 5 odstępień od dochodzenia należności budżetowych. W 28 przypadkach rozłożono należności na raty, a w 8 przypadkach odroczone termin płatności. Ponadto dokonano 2 373 umorzeń należności na łączną kwotę 552,2 tys. zł. Przypadki umorzeń dotyczyły w większości należności od osadzonych za szkody w mieniu jednostek oraz nieściągalnych wierzytelności od kontrahentów zewnętrznych z tytułu wynagrodzenia osadzonych i umarżane były na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>. W związku ze zmianą struktury organizacyjnej SW (z dniem 1 grudnia 2021 r.)<sup>11</sup> Dysponent Główny nie przejmował należności od innych jednostek organizacyjnych SW.

(akta kontroli Tom IV str. 154-160, 216)

Należności budżetowe Dysponenta III stopnia (CZSW) wyniosły 84,1 tys. zł, w tym zaległości netto wyniosły 6,9 tys. zł (zaległości nie wystąpiły na koniec 2020 r.). Należności były o 6,9 tys. zł (8,9%) wyższe niż w 2020 r. i dotyczyły: kar za uszkodzenie urządzeń Systemu Dozoru Elektronicznego oraz nieusunięcie wad i usterek w wykonanej elewacji w ramach udzielonej gwarancji przez Wykonawcę<sup>12</sup>.

Badaniem objęto dochodzenie sześciu zaległości powstałych w 2021 r. w łącznej wysokości 6,7 tys. zł (wraz z odsetkami w wysokości 0,2 tys. zł), tj. 100% zaległości dysponenta III stopnia zasądzonych na rzecz podmiotu dozoru<sup>13</sup>. Czynności podejmowane przez Biuro Budżetu CZSW dla odzyskania należności były rzetelne i adekwatne do ich wielkości. Działania monitorujące podejmowane były niezwłocznie po otrzymaniu odpisów postanowień sądów okręgowych. W jednym przypadku skazany uiszczył należność główną w styczniu 2022 r. oraz w jednym przypadku skazany zwrócił się o rozłożenie należności na raty (dokumentacja wpłynęła do Biura Budżetu w styczniu 2022 r.). NIK zauważa, że zaległości publicznoprawne dotyczące opłat wyrównawczych pojawiły się w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej w 2021 r. po raz pierwszy (należności z tego tytułu nie były ujawnione w księgach CZSW w momencie ich powstania). Nie zostały opracowane procedury, które by określały

<sup>9</sup> W 2021 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej opiniował wniosek z 4 lipca 2012 r. Dyrektora Zakładu Karnego w Nowogardzie do Ministra Sprawiedliwości dotyczący umorzenia należności w wysokości 26 787,8 tys. zł wraz z zasądzonymi odsetkami przysługującymi Skarbowi Państwa - Zakładowi Karnemu w Nowogardzie z tytułu szkody powstałej w wyniku buntu osadzonych w 1989 r. oraz kwoty 7,2 tys. zł tytułem zasądzonych od trzech pozwanych solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Zakładu Karnego w Nowogardzie kosztów procesu oraz kosztów nadania klauzuli wykonalności w kwocie 60 zł.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

<sup>11</sup> W szczególności wprowadzonych zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. poz.251).

<sup>12</sup> Należności wykazane w §§0630, 0920 i 0950 w łącznej kwocie 77,2 tys. zł (91,8% należności dysponenta III stopnia) dotyczyły jednej sprawy, w której prawomocne nakazy zapłaty zostały wydane przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w 2005 r. Pismem z 19 listopada 2019 roku Dyrektor Generalny SW zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o umorzenie tej należności cywilnoprawnej mając na uwadze fakt, że dłużnik został 20 maja 2013 roku 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. W dniu 15 lipca 2021 r. Dyrektor Generalny SW zwrócił się z prośbą do MS o poinformowanie na jakim etapie realizacji jest wniosek CZSW. Do końca 2021 r. Minister Sprawiedliwości nie podjął decyzji w sprawie.

<sup>13</sup> Sześć postanowień sądów okręgowych (Wydziałów Penitencjarnych) w sprawie opłat wyrównawczych nałożonych na skazanych z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub uczynienia niezdatnym do użytku nadajnika, rejestratora stacjonarnego lub przenośnego w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.

tryb postępowania i windykacji tych należności, w tym Biuro Budżetu<sup>14</sup> stosowało taki sam sposób postępowania, jak w przypadku każdej innej należności, tzn. wysyłało dłużnikom monity listem poleconym z potwierdzeniem odbioru. Powyższy tryb postępowania okazał się skuteczny tylko w jednym przypadku. W 2022 r. Biuro Budżetu skierowało do dłużników upomnienia przedegzekucyjne. Dyrektor CZSW nie skorzystał z trybu określonego w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia<sup>15</sup>, tj. wszczęcia egzekucji administracyjnej bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

W odniesieniu do braku ujawnienia należności w momencie ich powstania Zastępca Dyrektora Generalnego CZSW wyjaśnił, że opłata wyrównawcza stanowi swoistą rekompensatę z tytułu uszkodzenia urządzeń, jest określana i nakładana przez sąd<sup>16</sup>, a podmiot dozoru nie posiada uprawnień do jej ustalania. Dyrektor Biura Dozoru Elektronicznego CZSW wskazał, że nie posiada wiedzy ile spraw w zakresie uszkodzeń przez skazanych urządzeń SDE jest przedmiotem postępowań sądowych, jako że nie ma uprawnień i możliwości prowadzenia takiej ewidencji.

Pomimo, że należności dotyczą stosunkowo niewielkiej kwoty, to biorąc pod uwagę, że należności na rzecz podmiotu dozoru pojawiły się w CZSW po raz pierwszy w 2021 r. oraz w związku z przewidywanym zwiększeniem liczby postanowień sądów w latach następnych<sup>17</sup>, NIK wskazuje jako celowe rozważenie wypracowania zasad współpracy komórek organizacyjnych CZSW w zakresie informowania o należnościach i windykacji ww. zaległości.

(akta kontroli Tom IV str. 116-123, 135-3150, 154-160, 317-326)

W CZSW w 2021 r. umorzono jedną należność w wysokości 0,4 tys. zł. NIK stwierdziła, że decyzja CZSW została podjęta zgodnie z przepisami, w tym ustalono stan faktyczny i wyjaśniono okoliczności sprawy. Ponadto realizując wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., decyzją Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 11 maja 2021 r., w księgach rachunkowych Centralnego Zarządu Służby Więziennej spisano kwotę należności przedawnionych w wysokości 11,1 tys. zł w ciężar kosztów jednostki.

(akta kontroli Tom IV str. 151-153, 170-183)

Realizując funkcję nadzorczą, w 2021 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej przekazał Ministrowi Sprawiedliwości zaopiniowane wnioski dwóch kierowników jednostek organizacyjnych więziennictwa (Dyrektora Zakładu Karnego w Potulicach i Dyrektora Zakładu Karnego w Brzegu) o umorzenie należności na łączną kwotę

<sup>14</sup> Działania windykacyjne nie wchodziły w zakres działania Biura Budżetu CZSW. W komórce tej prowadzone były działania poprzedzające wszczęcie egzekucji, tj. prowadzenie korespondencji z dłużnikami, w której podany był m.in. numer rachunku bankowego, na który należy dokonać wpłat. Według stanowiska Biura Prawnego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji mogli wystąpić przedstawiciele podmiotu dozoru bądź Biuro Prawne (po wpływie do niego odpisu prawomocnego postanowienia sądu wraz ze wzmianką o dacie wykonalności).

<sup>15</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 131.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 43s. § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.) W razie umyślnego dopuszczenia do zniszczenia, uszkodzenia, uczynienia niezdatnym do użytku nadajnika, rejestratora stacjonarnego lub przenośnego sąd może nałożyć na skazanego lub osobę chronioną opłatę wyrównawczą na rzecz podmiotu dozoru. W sprawach egzekucji opłaty wyrównawczej stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.).

<sup>17</sup> Do ustawowych obowiązków podmiotu prowadzącego centralę monitorowania, zgodnie z przepisem art. 43t § 2 ust. 4 kodeksu karnego wykonawczego należy niezwłoczne powiadomienie sądu o nieprzebraniu przez skazanego obowiązków oraz utracie łączności z urządzeniami monitorującymi. W skali roku 2021 wystąpiło 188 314 takich powiadomień.

183,9 tys. zł, na podstawie art. 56 ustawy o finansach publicznych oraz polecił jednemu kierownikowi JO Więziennictwa (Dyrektorowi Aresztu Śledczego w Opolu) podjąć czynności zmierzające do wyegzekwowania należności w kwocie 132,4 tys. zł wraz z zasądzonymi odsetkami ustawowymi i kosztami procesu i ustalenia aktualnej sytuacji finansowej dłużnika. Ponadto Dysponent Główny sprawował nadzór nad dochodzeniem należności i zaległości przez podległych dysponentów w drodze kontroli operacji finansowych i gospodarczych, przeprowadzanych przez powołaną w tym celu komórkę organizacyjną CZSW.

(akta kontroli Tom IV str. 154-160, 217-235, 297-305)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności.

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021<sup>18</sup> wydatki budżetu państwa w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały pierwotnie zaplanowane w wysokości 5 355 317 tys. zł. Plan został w trakcie roku zwiększony per saldo o 192 044,9 tys. zł do kwoty 5 547 361,9 tys. zł. Zmiany planowanej kwoty wydatków wynikały, w szczególności z:

- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 7 479,5 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na: sfinansowanie w 2021 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w podmiotach leczniczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, tj. w jednostkach organizacyjnych SW; realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, dotyczących poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii budynków pozostających w zasobach SW oraz na podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości;
- nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021<sup>19</sup>, w łącznej kwocie 169 013 tys. zł, która zwiększyła plan wydatków o 18 000 tys. zł w zakresie świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego (tzw. czternastka), o 121 413 tys. zł na specjalne dodatki motywacyjne w sferze budżetowej oraz o 29 600 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące oraz zakupy inwestycyjne;
- decyzji dysponenta części 37 – Sprawiedliwość zwiększających plan wydatków budżetu państwa w zakresie Więziennictwa (z przeznaczeniem głównie na wydatki bieżące oraz zakupy inwestycyjne)<sup>20</sup>.

(akta kontroli: Tom I str. 14-15, 35-72, 209-214, 266-267; Tom II, str. 323-327, 330-341; Tom IV, str. 3-7, 11-14, 24-26, 41-43, 240-296)

Plan finansowy Więziennictwa nie był w 2021 r. zwiększany środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Środki z rezerw celowych wydatkowano na:

- realizację zadań w obszarze zdrowia, w szczególności na sfinansowanie

<sup>18</sup> Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190 ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

<sup>20</sup> W łącznej kwocie 21 398,1 tys. zł, dysponent części 37 wydał też decyzje zmniejszające plan w łącznej kwocie 5 845,8 tys. zł.



w 2021 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników wykonujących zawód medyczny<sup>21</sup> (poz. 64), w łącznej kwocie 5 245 tys. zł, zrealizowano wydatki w 95,1% (4 985,5 tys. zł). Przyczyną niepełnego wykorzystania środków były zmiany etatowe w 2021 r., absencje chorobowe oraz osiągnięcie przez pracowników wieku zwalnającego z odprowadzenia składek na Fundusz Pracy;

- realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, tj. trzech projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIŚ) z przeznaczeniem na poprawę efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków oraz jednego projektu na termomodernizację budynku jednostki organizacyjnej SW (poz. 8) w łącznej wysokości 1 154 tys. zł, wykonanie wyniosło 96,4% (1 112,5 tys. zł). Przyczyną niepełnego wykorzystania rezerwy było niewywiązanie się wykonawcy z terminu z powodu epidemii COVID-19, która ograniczyła produkcję komponentów niezbędnych do wykonania robót objętych umową. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2021 r. ustanowiona została blokada planowanych wydatków w wyżej wskazanej kwocie;
- podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości<sup>22</sup> w kwocie 1 031 tys. zł (poz. 29), środki wykorzystane zostały w 76% (783,8 tys. zł). Przyczyną niepełnego wykorzystania środków były zmiany etatowe w 2021 r., absencje chorobowe oraz osiągnięcie przez pracowników pedagogicznych wieku zwalnającego z odprowadzenia składek na Fundusz Pracy;
- zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej w Areszcie Śledczym w Olsztynie w kwocie 49,5 tys. zł (poz. 59), wykonanie - 100%.

Łącznie nie wykorzystano 548,3 tys. zł, co stanowiło 7,3% zwiększeń planu finansowego Więziennictwa środkami z rezerw celowych. Dyrektor Generalny SW nie występował z wnioskami o korektę decyzji przyznających środki z rezerw i niewykorzystane środki nie były przenoszone na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego.

Plan finansowy CZSW (dysponenta III stopnia) został zwiększony środkami jednej rezerwy (poz. 64) w kwocie 86 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zadania nr 6 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 pn. „Promowanie prawidłowego żywienia i podejmowania aktywności fizycznej wśród służb mundurowych”, w ramach celu nr 1 pn. „Profilaktyka nadwagi i otyłości”, wykorzystano je w 74,4% (64 tys. zł). Przyczyną niepełnego niewykorzystania przyznanej kwoty był fakt zwolnienia wykonawcy z podatku VAT, co ujawniło się w momencie realizowania płatności za usługę<sup>23</sup>.

(akta kontroli: Tom I, str. 209-250, 266-268; Tom III, str. 4-9; Tom IV, str. 17, 41-43, 240-296)

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1104).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 kwietnia 2021 zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (...) (Dz. U. poz. 787).

<sup>23</sup> Na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 9 lipca 2004 o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.).

Zrealizowane w 2021 r. wydatki Więziennictwa wyniosły 5 546 486,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach<sup>24</sup>. W porównaniu do 2020 r. były wyższe o 7,1% (369 731,9 tys. zł). Poniesione zostały na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 3 352 271,8 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach oraz 105,9% wydatków zrealizowanych w tej grupie w 2020 r. Wzrost wydatków rok do roku wynikał, w szczególności ze zwiększenia wydatków na wynagrodzenia pracowników cywilnych więziennictwa zatrudnionych w podmiotach leczniczych, przyznawanie nagród funkcjonariuszom SW w ramach uposażeń i dodatków do uposażeń o charakterze stałym<sup>25</sup> oraz wydatkowanie części środków przeznaczonych na specjalne dodatki motywacyjne w sferze budżetowej przyznanych nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2021;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 2 024 654,2 tys. zł (100% planu po zmianach) i były wyższe w porównaniu z 2020 r. o 10,4% (190 141,7 tys. zł). Wzrost dotyczył głównie świadczeń motywacyjnych wypłaconych na podstawie art. 208f ustawy o Służbie Więziennej<sup>26</sup>, wzrosły także wydatki z tytułu ryczałtu za dojazd do miejsca pełnienia służby;
- w grupie wydatków majątkowych wydatkowano 169 560,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, co stanowiło 95,2% wydatków wykonanych w 2020 r. (mniej o 8 471,6 tys. zł). Spadek wartości wykonania wydatków majątkowych w 2021 r. był pochodną niższego zaplanowania wydatków w tej grupie, co wynikało przede wszystkim z zakończenia w roku 2020 realizacji zadań ze środków „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

Wydatki majątkowe CZSW (dysponenta III stopnia) zrealizowano w 2021 r. w wysokości 4 627,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach oraz 69,1% wydatków ujętych pierwotnie w planie finansowym (6 696,5 tys. zł). W trakcie roku budżetowego zrezygnowano z realizacji 11 zadań (4 686,5 tys. zł), w szczególności z uwagi na nieprzewidziane zdarzenia, takie jak np. zmiana struktury organizacyjnej SW, brak możliwości rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, co spowodowane było trwającym procesem zmiany podległości jednostki organizacyjnej, czy ze względu na zbyt wysoką wartość złożonych ofert. Wartość wprowadzonych do planu nowych ośmiu zadań wyniosła łącznie 2 516,2 tys. zł. Zrealizowano łącznie 16 zadań, w tym jedno częściowo, podwyższając przede wszystkim sprawność i bezpieczeństwo infrastruktury informatycznej CZSW oraz rozwój i prawidłowe funkcjonowanie kluczowego systemu, tj. Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności. Nie zrealizowano dwóch zadań (zakup samochodów) - zaplanowane środki przeniesione zostały na wydatki niewygasające (co omówiono szczegółowo poniżej). Brak realizacji tych zadań nie przyniósł negatywnych skutków, gdyż zadania transportowe realizowane były na dotychczas użytkowanym sprzęcie.

W skali całej formacji w 2021 r. w ramach wydatków majątkowych sfinansowano m.in. realizację 122 inwestycji, z czego 83 zakończono.

(akta kontroli: Tom II, str. 323-327; 341-357; Tom IV, str. 41-43, 187-191, 240-296)

<sup>24</sup> Wykonanie razem z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w kwocie 76 450 tys. zł (bez wydatków niewygasających wykonanie planu wydatków Więziennictwa wyniosło 98,6%).

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400 ze zm.).

<sup>26</sup> Wprowadzonych od 1 października 2020 r. ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1610).

Wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego w Więziennictwie nie wystąpiły. W 2021 r. Dyrektor Generalny SW zgłosił dysponentowi części 37 – Sprawiedliwość dwa wnioski o ujęcie w wykazie oraz w planie finansowym wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego na łączną kwotę 76 450,3 tys. zł<sup>27</sup>, z czego 64 704 tys. zł stanowiły wydatki z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny<sup>28</sup>.

Ponadto wydatki, które nie wygasły w 2021 r. z upływem roku budżetowego dotyczyły wydatków bieżących (5 100 tys. zł) oraz zakupów inwestycyjnych i inwestycji (łącznie w kwocie 6 646,3 tys. zł), w tym trzech zadań wprowadzonych do planu wydatków nowelizacją ustawy budżetowej, które nie zostały zgłoszone do planu roku 2022 z uwagi na to, że potrzeby określone na etapie prac nad projektem planu Więziennictwa na rok 2022 przekraczały ustalony limit. W wykazie wydatków niewygasających ujęte zostały środki na następujące zadania:

- zakup nabojów i amunicji (5 100 tys. zł, poz. 956 wykazu); przyczyną niezrealizowania wydatku w 2021 r. było wydłużenie terminów dostaw przez zamawiającego, po pytaniach oferentów do SWZ, w związku z brakiem surowców i komponentów na rynku oraz ilością zamawianej amunicji;
- dostawa strzelnicy kontenerowej (2 263,2 tys. zł, poz. 959); przyczyną niezrealizowania wydatku była zmiana terminu realizacji przez zamawiającego, po pytaniu oferenta do SWZ, z uwagi na wydłużenie terminów dostaw materiałów i surowców koniecznych do wykonania strzelnicy;
- zakup środków transportu (2 233,8 tys. zł, poz. 960, zadanie dotyczyło realizacji dwóch postępowań o zamówienia publiczne); przyczyną niezrealizowania wydatku były zmiana terminu realizacji dostaw przez zamawiającego, po pytaniu oferenta do SWZ (na etapie postępowania) oraz aneksowanie zawartej umowy, z uwagi na kryzys na rynku motoryzacyjnym (ograniczenie dostaw komponentów spowodowane pandemią COVID-19).

Ponadto w wykazie wydatków niewygasających ujęte zostały wydatki na dwa zadania inwestycyjne rozpoczęte w 2019 r.:

- budowę budynków zakwaterowania osadzonych wraz z infrastrukturą towarzyszącą (1 586,4 tys. zł, poz. 957); przyczyną niezrealizowania wydatku w 2021 r. było niezakończenie postępowania przetargowego na dostawę pierwszego wyposażenia (dwa pierwsze postępowania unieważniono) i brak pewności realizacji dostaw z uwagi na pandemię COVID-19;
- budowę pawilonu zakwaterowania osadzonych (562,9 tys. zł, poz. 958); przyczyną niezrealizowania wydatku był brak możliwości realizacji dwóch umów z uwagi na opóźnienia w dostawie komponentów spowodowane pandemią COVID-19.

W odniesieniu do CZSW (dysponenta III stopnia) kwota wydatków niewygasających wyniosła łącznie 8 385,8 tys. zł (sześć zadań w wykazie), z czego 1 052 tys. zł wydatki

<sup>27</sup> Ujęte zostały w dziewięciu pozycjach/zdaniach wykazu wydatków niewygasających - załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

<sup>28</sup> Fundusz utworzony ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1901). Fundusz motywacyjny utworzony został jednorazowo, specjalne dodatki mogły być przyznane od 1 września 2021 r., a ewentualne wydatkowanie całości środków w 2021 r. uniemożliwiłoby przyznanie dodatków w 2022 r. Ustawodawca w tzw. ustawie o budżecie na rok 2021 wprowadził zmianę w ustawie o finansach publicznych określając, że do środków o których mowa, nie stosuje się przepisów art. 181 ust. 1 ufp i mogą być one wydatkowane do dnia 30 listopada 2022 r.

na dodatki motywacyjne. Dyrektor Generalny SW określił realne terminy wykonania zadań z wydatków niewygasających w 2022 r.

(akta kontroli: Tom I, str. 357-364; Tom II, str. 323-329, 352-357)

Łączna kwota zablokowanych wydatków budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa wyniosła 985,9 tys. zł<sup>29</sup>. Szczegółowym badaniem objęto blokadę dokonaną na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp przez dysponenta części 37<sup>30</sup> w kwocie 925,6 tys. zł, co stanowiło 93,9% zablokowanych wydatków z budżetu państwa (14,1% wartości blokad planowanych wydatków Więziennictwa ogółem). Przyczyną zablokowania ww. środków były oszczędności w projekcie pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” realizowanym ze środków NMF 2014-2020, tj. w szczególności brak zgłoszenia przez partnera norweskiego w 2021 r. not obciążeniowych zawierających potrzebę refundacji poniesionych wydatków, niższe koszty umów, brak spotkań ze stroną norweską z uwagi na epidemię COVID-19 (terminy przesunięte zostały na 2022 r.).

Decyzją z 29 grudnia 2021 r.<sup>31</sup> Minister Finansów, m.in. z ww. zablokowanej kwoty, utworzył na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2021 r., rezerwę celową poz. 73, pn. Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wobec powyższego 31 grudnia 2021 r. dysponent części 37 – Sprawiedliwość dokonał zmian w planie finansowym Więziennictwa na rok 2021 (zmniejszenia)<sup>32</sup>.

(akta kontroli: Tom I, str. 269-345)

Przeciętne zatrudnienie w Więziennictwie<sup>33</sup> wyniosło w 2021 r. 28 292 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu z rokiem 2020 pozostało w praktyce na niezmiennym poziomie (wzrost o 39 osób, tj. 0,1%). Różnice wystąpiły jednak w ramach poszczególnych statusów zatrudnienia. W grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń nastąpił spadek zatrudnionych o 8,7% (140 osób). W grupie funkcjonariuszy w 2021 r. nastąpił nieznaczny wzrost zatrudnienia, o 0,7% (144 osoby).

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że przyczyną spadku przeciętnego zatrudnienia pracowników cywilnych w 2021 r. była przede wszystkim konieczność realizacji przez Służbę Więzienną podwyżek wynagrodzeń pracowników podmiotów leczniczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości do 30 czerwca 2021 r., w ramach przyznanego limitu środków na wynagrodzenia. Po uruchomieniu środków rezerwy na powyższy cel, zatrudniono nowych pracowników i według stanu na

<sup>29</sup> Problematykę blokowania planowanych wydatków budżetowych omówiono szczegółowo w pkt 2.2 Wystąpienia pokontrolnego, ponieważ blokady dotyczyły wyłącznie zadań współfinansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 (dalej: NMF) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

<sup>30</sup> Decyzja Ministra Sprawiedliwości 37.4143.12.1.2021.BD.NMF.III z 8 grudnia 2021 r.

<sup>31</sup> Decyzja Ministra Finansów MF/BP4.4143.16.4.2021.RC z 29 grudnia 2021 r.

<sup>32</sup> Decyzja dysponenta części 37 – Sprawiedliwość DB-I.311,166.2021 na łączną kwotę 944,3 tys. zł.

<sup>33</sup> Prezentowane dane nie obejmują funkcjonariuszy SW zatrudnionych w Szkole Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości, tj. przeniesionych/delegowanych do uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 70a ustawy o Służbie Więziennej, kadetów oraz przyjętych do służby w SW na uczelni. Liczba etatów funkcjonariuszy SW jest corocznie określana przez Ministra Sprawiedliwości w załączniku nr 3 do informacji o kwotach wydatków i dochodów, w tym wynagrodzeń, przyjętych w ustawie budżetowej na dany rok, odrębnie dla Więziennictwa (rozdział 75512) i dla uczelni (rozdział 73014). W sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość Minister Sprawiedliwości wykazał przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy SW w uczelni na poziomie 249 osób, a na koniec okresu sprawozdawczego 2021 r. - 285 funkcjonariuszy SW. Dysponent części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa nie poniósł wydatków na wynagrodzenia (oraz pochodne) ww. funkcjonariuszy.

31 grudnia 2021 r. zatrudnienie w tej grupie było wyższe o 30 osób, w porównaniu ze stanem na koniec 2020 r. Jako przyczynę wzrostu zatrudnienia wśród funkcjonariuszy Zastępcy Dyrektora Generalnego SW wskazał skuteczność prowadzenia naborów przez kierowników jednostek organizacyjnych SW.

Na koniec 2021 r. w Więziennictwie zatrudnionych było 28 527 osób, w tym 26 792 funkcjonariuszy, 1 518 pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz 217 nauczycieli.

Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w Więziennictwie<sup>34</sup> w 2021 r. wyniosły 2 201 582,4 tys. zł (97,1% planu po zmianach) i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 5,5% (114 143,6 tys. zł). Wzrostowi wydatków nie towarzyszył jednoczesny i adekwatny wzrost zatrudnienia. Wzrost wydatków wynikał głównie ze wskazanych wyżej przyczyn, takich jak zwiększenie wydatków na wynagrodzenia pracowników cywilnych więziennictwa zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz przyznania nagród funkcjonariuszom SW w ramach uposażeń i dodatków do uposażeń o charakterze stałym, a ponadto obowiązująca od 1 lipca 2021 r. regulacja dodatków służbowych.

Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. w CZSW (dysponent III stopnia) wyniosło 426 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2020 r. było wyższe o dwie osoby<sup>35</sup>. Wydatki na wynagrodzenia w CZSW (dysponent III stopnia) wyniosły 47 387,6 tys. zł (97,8% planu po zmianach) i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 1 035,7 tys. zł (2,2 %).

Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) nie zostały przekroczone.

(akta kontroli: Tom I, str. 193-208, 350-356; Tom II, str. 323-327; Tom III, str. 4-9; Tom IV, str. 41-43, 240-296)

Zobowiązania jednostek organizacyjnych Więziennictwa (w całości niewymagalne) na koniec 2021 r. wyniosły 206 326,9 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2020 r. o 3,6%, tj. 7 708,7 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu nagrody rocznej dla funkcjonariuszy, która wypłacona została w marcu 2022 r. (143 657 tys. zł). Przyczyną spadku zobowiązań rok do roku było, w szczególności ich zmniejszenie w rozdziale 75301 - świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego, tj. zaliczek na podatek dochodowy oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń wypłaconych w grudniu, których termin płatności przypadał na styczeń 2022 r.

(akta kontroli: Tom II, str. 323-327; Tom IV, str. 30-32, 41-43, 187-191)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto realizację wydatków CZSW w łącznej kwocie 6 020,3 tys. zł, tj. 6,3% wydatków dysponenta III stopnia zrealizowanych w 2021 r. (0,1% zrealizowanych wydatków Więziennictwa)<sup>36</sup>. W grupie wydatków majątkowych zbadano pięć dowodów księgowych na łączną kwotę 1 197,3 tys. zł, tj. 25,9% takich wydatków CZSW,

<sup>34</sup> Wg Rb-70 sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w Więziennictwie od początku roku do końca IV kwartału 2021 r.

<sup>35</sup> W grupie pracowników cywilnych zmniejszyło się o pięć osób, w grupie funkcjonariuszy wzrosło o trzy osoby.

<sup>36</sup> Próba 36 zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym CZSW o łącznej wartości 19 107 tys. zł została wylosowana metodą monetarną MUS, tj. polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Z wylosowanej próby wyłączono zapisy księgowe w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz zapisy księgowe i odpowiadające im dowody w grupie wydatków bieżących (§4300, §4360) dotyczące powtarzalnych wydatków na świadczenie usług. Celowo dobrano dwa zapisy księgowe dotyczące wylosowanych faktur, które opłacane były z różnych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych – 10 dowodów na kwotę 4 823 tys. zł, tj. 5,5% wydatków dysponenta w tej grupie.

W wyniku przeprowadzonego badania<sup>37</sup> NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wydatków. Zbadane wydatki ujęte były w planie finansowym CZSW. Wydatków dokonano w terminach wynikających z umów, przedłożona dokumentacja finansowo-księgową spełniała wymogi ustawy o rachunkowości oraz wewnętrznych regulacji jednostki.

Wniosek pokontrolny sformułowany w związku z kontrolą P/21/001 - *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy* w zakresie wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązku umieszczenia na umowach klauzuli potwierdzającej pokrycie wydatku w planie rzeczowo-finansowym oraz kwalifikacji wydatku w układzie zadaniowym, co do zasady został wykonany, za wyjątkiem jednego przypadku braku zastosowania wyżej opisanej klauzuli w aneksie do zawartej umowy<sup>38</sup>.

(akta kontroli: Tom II, str. 1-50, 54-155, 298-301, 308-318; Tom IV, str. 3-34, 44-103, 170-173)

W badanej próbie wydatków NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>39</sup> (analizie poddano sześć zamówień realizowanych na podstawie ustawy oraz siedem zamówień podprogowych). Nie stwierdzono także niedozwolonego podziału zamówień realizowanych w 2021 r. na części.

Szczegółowym badaniem objęto dobrane celowo na podstawie analizy ryzyka jedno zamówienie, do którego zastosowano przepisy nupzp oraz jedno zamówienie podprogowe, o najwyższej wartości wydatku poniesionego w 2021 r.

Zamówienie podprogowe pn. „Dostarczenie systemu do zarządzania dostępem uprzywilejowanym wraz z usługą wsparcia” (o wartości szacunkowej netto 128,9 tys. zł) przeprowadzone zostało zgodnie z ww. wewnętrznymi regulacjami w sprawie udzielania w CZSW zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>40</sup>. Zrealizowane zostało zgodnie z zawartą umową (nr 68/2021), w szczególności terminowo i w prawidłowej wysokości, a przedmiot umowy został prawidłowo odwzorowany w dokumentacji księgowej i ewidencji środków trwałych.

<sup>37</sup> W tym zgodności przedłożonej dokumentacji finansowo-księgowej z obowiązującymi: zarządzeniem nr 68/2020 Dyrektora Generalnego SW z dnia 10 września 2020 r. w sprawie polityki rachunkowości w CZSW oraz instrukcją nr 2/2011 Dyrektora Generalnego SW z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych w CZSW (zmienionej instrukcją nr 1/13, nr 3/13, nr 2/15, nr 5/17, nr 3/21, nr 4/21, nr 5/21), a także instrukcją nr 6/21 Dyrektora Generalnego SW z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych w CZSW.

<sup>38</sup> Aneks nr 1 z dnia 16 grudnia 2021 r., którym zmieniona została umowa nr 88/2021 z 19 października 2021 r. na instalację, konfigurację, i uruchomienie usługi systemu bezpieczeństwa CZSW, w zakresie warunków jej realizacji, w szczególności terminu oraz wynagrodzenia.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.; dalej: nupzp), a dla zamówień wszczętych przed 1 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.).

<sup>40</sup> Zarządzeniem nr 58/15 Dyrektora Generalnego SW z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie udzielania w CZSW zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (ze zmianami). Następnie obowiązywało zarządzenie nr 59/21 Dyrektora Generalnego SW z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielania w CZSW zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

NIK zwraca uwagę, że zamawiający uznał umowę za wykonaną w chwili realizacji dostawy urządzeń oraz rozpoczęcia świadczenia usługi wsparcia. Zgodnie z § 1 ust. 2 i 3 umowy nr 68/2021 świadczenie usługi wsparcia realizowane ma być przez okres 12 miesięcy, a zgodnie z załącznikiem nr 3 do umowy wykonawca ma określone czasy reakcji na pojawiające się błędy. W umowie nie zostały przewidziane kary finansowe za zwłokę, tj. nieterminowe ich rozwiązywanie z przyczyn zależnych od wykonawcy (co istotne w przypadku błędów krytycznych). W okresie realizowania ww. błędy krytyczne nie wystąpiły. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego SW wynika, że „załącznik nr 3 do umowy jest standardową, przekazaną przez producenta (nie sprzedającego) rozwiązanią procedurą obsługi zgłoszeń i zdarzeń dotyczących systemu”, i „jest to rozwiązanie narzucone przez producenta rozwiązania”, a analogiczne rozwiązania stosowane były w innych umowach.

(akta kontroli: Tom I, str. 73-129; 192; Tom II, str. 54-56, 102-115; 158-160, 168-294, 298-314)

Badanie zamówienia w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, pn. „Dostawa 2 szt. identycznych macierzy dyskowych, każda o pojemności użytkowej 50TB, opartych w całości o nośniki SSD, przeznaczonych do współpracy z systemem IBM SVC MTM-2145-SV1” wykazała, że postępowanie o udzielenia zamówienia (o wartości szacunkowej netto 495,2 tys. zł) przeprowadzone zostało zgodnie z ww. wewnętrznymi regulacjami CZSW dotyczącymi udzielania zamówień publicznych<sup>41</sup> oraz nupzp. Przedmiot zamówienia został opisany zgodnie z zasadami określonymi w art. 99-103 nupzp, w sposób zapewniający zachowanie równej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ. Zamówienie zrealizowane zostało zgodnie z zawartą umową nr 87/2021, a przedmiot zamówienia został dostarczony w terminie i prawidłowo ujęty w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli: Tom I str. 130-191, Tom II, str. 54-101, 158-160, 169-177)

Analiza pięciu aktualizacji planów zamówień publicznych jednostki w korelacji z „Rejestrem postępowań przetargowych CZSW na rok 2021” wykazała, że co do zasady aktualizację planu przeprowadzano w przypadku rezygnacji z planowanych, bądź wprowadzenia do planu nowych zamówień. Stwierdzono pięć przypadków, kiedy doszło do uchybień podczas aktualizacji planu zamówień publicznych, które jednak nie miały istotnego wpływu na prawidłowość dokonywania wydatków.

Zastępca Dyrektora Generalnego zapewnił, że „zamawiający dochowa należytej staranności podczas weryfikacji zgodności danych zawartych w składanych przez komórki merytoryczne wnioskach o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z danymi zawartymi w publikowanych planach”.

Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach przekazane zostało Prezesowi UZP w ustawowym terminie.

(akta kontroli: Tom I, str. 130-191, Tom II, str. 54-101, 158-160, 169-190; Tom IV, str. 302-307)

NIK ustaliła, że szczegółowe wewnętrzne regulacje, odnoszące się do przepisów nupzp, w tym obowiązku sporządzenia i przechowania w komórce merytorycznej dokumentacji potwierdzającej szacowanie wartości zamówienia, Dyrektor Generalny SW wprowadził ww. zarządzeniem nr 59/21 w dniu 30 sierpnia 2021 r., czyli w osiem

<sup>41</sup> Zarządzenie nr 31/18 Dyrektora Generalnego SW z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień w CZSW oraz zarządzenie nr 30/21 Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień w CZSW. (niepublikowane)

miesiące po wejściu w życie ustawy. Do dnia wejścia w życie zarządzenia nr 59/21 przeprowadzonych zostało w CZSW 26 postępowań podprogowych o łącznej wartości 867,1 tys. zł brutto.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW, z powołaniem na Dyrektora Biura Prawnego CZSW, wyjaśnił, że zwłoka w wydaniu przedmiotowego zarządzenia wynikała „z konieczności przeprowadzenia konsultacji ze wszystkimi komórkami CZSW”, hierarchii tworzenia aktów prawa wewnętrznego – „istotniejszym było przygotowanie i wprowadzenie w pierwszej kolejności zarządzenia nr 30/21”, w sprawie planowania i udzielania zamówień w CZSW, a także „mnogością spraw, nad którymi wówczas pracował Zespół Legislacyjny w Biurze Prawnym CZSW”, w warunkach pandemii COVID-19. Tożsame uzasadnienie przedstawione zostało dla uzasadnienia zwłoki w wydaniu zarządzenia nr 30/21, co nastąpiło 21 kwietnia 2021 r. Przy czym do wskazanej daty w 2021 r. CZSW (dysponent III stopnia) nie wszczywał nowych postępowań na podstawie nupzp.

NIK zauważa jednak, że zwłoka w zakresie aktualizacji wewnętrznych aktów prawnych związanych z zamówieniami publicznymi, nie wywołała negatywnych skutków w zakresie realizacji wydatków objętych szczegółowymi badaniami.

(akta kontroli: Tom I, str. 73-129; Tom II, str. 54-56, 158-172, 323-327)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki budżetu środków europejskich w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały zaplanowane pierwotnie w wysokości 11 497 tys. zł. W trakcie roku dokonano zmian w planie skutkujących zwiększeniem o 14 604,4 tys. zł, do kwoty 26 101,4 tys. zł (plan po zmianach, z blokadą), w szczególności:

- na podstawie ośmiu decyzji Ministra Finansów o środki rezerw celowych z pozycji 98 w łącznej kwocie 6 539,5 tys. zł, z czego wykorzystano 6 304,1 tys. zł, tj. 96,4%. Środki z rezerw przeznaczone zostały na projekty realizowane w ramach POIS dotyczące poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii budynków zakładów karnych oraz projekt termomodernizacji jednej z jednostek SW (poz. 8). Przyczyną niepełnego wykorzystania rezerwy w kwocie 235,5 tys. zł było niewywiązanie się wykonawcy z terminu realizacji umowy z powodu epidemii COVID-19, która ograniczyła produkcję komponentów niezbędnych do wykonania robót;
- decyzją dysponenta części 37 – Sprawiedliwość, w związku z przedłużeniem okresu realizacji projektu pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 oraz zapewnieniem właściwych proporcji wydatków pomiędzy budżetem państwa, a budżetem środków europejskich w łącznej kwocie 5 450,2 tys. zł;
- decyzją dysponenta części 37 – Sprawiedliwość, w związku z koniecznością zabezpieczenia potrzeb finansowych niezbędnych dla opracowania dokumentacji projektowej oraz uruchomienia postępowań o zamówienia dotyczących inwestycji realizowanych w ramach projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” finansowanego z NMF, w łącznej kwocie 1 139,5 tys. zł;
- decyzją dysponenta części 37 – Sprawiedliwość, w związku z koniecznością zabezpieczenia dodatkowych środków w celu prawidłowej realizacji



harmonogramów projektów termomodernizacyjnych ze środków POIS w łącznej kwocie 1 475,2 tys. zł.

Trzema decyzjami, na łączną kwotę 5 573,1 tys. zł, dysponent części 37 – Sprawiedliwość dokonał blokady środków w planie, w szczególności w związku z:

- oszczędnościami w projekcie „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”, z uwagi na brak zgłoszenia przez partnera norweskiego not obciążeniowych zawierających potrzebę refundacji poniesionych wydatków, niższe koszty umów, brak konferencji i spotkań ze stroną norweską z powodu epidemii COVID-19 (5 231,6 tys. zł);
- brakiem zgody Operatora Programu na płatność w projekcie „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”, w związku z decyzją o odstąpieniu od budowy kompleksu „Sosnowiec” (nadwyżki dotyczyły planowanych płatności za dokumentację i nadzór autorski), w kwocie 106 tys. zł<sup>42</sup>;
- oraz z powodu niewywiązanie się wykonawcy z terminu realizacji umowy z powodu epidemii COVID-19, która ograniczyła produkcję komponentów niezbędnych do wykonania robót wyżej wskazaną decyzją o blokadzie środków z rezerw w kwocie 235,5 tys. zł.

(akta kontroli: Tom I, str. 209-214; 251-265, 269-345; Tom III, str. 4-46, 50-83; Tom IV, str. 41-43, 192-194, 210-211)

Zrealizowane przez Więziennictwo w 2021 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 20 173,7 tys. zł, co stanowiło 77,3% planu po zmianach i było niższe od wykonania w 2020 r. o 16 019,4 tys. zł, tj. o 44,3%. Wykonanie zaplanowanych wydatków w relacji do planu bez blokad wyniosło 98,3%.

Wydatki w 2021 r. poniesiono na realizację projektów w ramach:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 w kwocie 2 715,8 tys. zł, tj. 32,9% planu po zmianach (8 245,5 tys. zł), z przeznaczeniem na projekt pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”<sup>43</sup> w ramach Programu Operacyjnego „Sprawiedliwość”. Niewydatkowane środki w łącznej kwocie 5 337,7 tys. zł objęte zostały blokadą dysponenta części 37 – Sprawiedliwość (przyczyny omówiono powyżej);
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w kwocie 12 170,3 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach (12 405,7 tys. zł), z przeznaczeniem na realizację pięciu projektów związanych z poprawą efektywności energetycznej i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii oraz termomodernizacją budynków zakładów karnych i aresztów śledczych. Niewykorzystana kwota dotyczyła zadania pn. „Termomodernizacja budynków Zakładu Karnego w Brzegu i Oddziału Zewnętrznego w Grodkowie”. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków w kwocie 235,5 tys. zł wskazano powyżej. Projektu nie zakończono, 10 listopada 2021 r. aneksem do umowy o dofinansowanie wydłużono okres kwalifikowalności wydatków do 22 czerwca 2022 r. Decyzją Ministra Sprawiedliwości, dysponenta części 37 – Sprawiedliwość z 29 grudnia 2021 r. ustanowiona została blokada planowanych wydatków w wyżej wskazanej kwocie;

<sup>42</sup> Na wniosek Dyrektora Okręgowego SW w Katowicach z czerwca 2021 r. w związku z ryzykiem dla realizacji budowy kompleksu penitencjarnego „Sosnowiec” (m.in. lokalizacja na niestabilnych, zanieczyszczonych chemicznie gruntach, co mogło generować dodatkowe wysokie koszty) zmieniono lokalizację kompleksu na „Jastrzębią Górę”. W sierpniu 2021 r. zmianę zaakceptowało kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, a następnie partnerzy norwescy oraz Biuro Mechanizmów Finansowych w Brukseli.

<sup>43</sup> Na podstawie Porozumienia nr 1/20/DSF/NMF z 4 listopada 2020 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa - Ministrem Sprawiedliwości, Operatorem Programu, a CZSW jako jego beneficjentem.

- Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 w kwocie 5 287,6 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach (5 450,2 tys. zł). Głównym celem był wzrost aktywności zawodowej i społecznej osadzonych oraz zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia po zakończeniu odbywania kary pozbawienia zdolności. Założone wskaźniki projektu zostały osiągnięte, w szczególności łącznie w ramach projektu przeszkolonych zostało 48 951 skazanych (101,1%), a poziom zatrudnienia wśród absolwentów szkoleń wyniósł 73% (132% w stosunku do założeń). Na niepełne wydatkowanie zaplanowanych środków finansowych wpłynęły oszczędności przy realizacji zakupów i usług w ramach zastosowania konkurencyjnych procedur zamówień publicznych oraz wakaty w zatrudnieniu na potrzeby projektu.

Łączna kwota blokad środków w planie budżetu środków europejskich na podstawie trzech decyzji dysponenta części 37 – Sprawiedliwość wyniosła 5 573,1 tys. zł.

(akta kontroli Tom I, str. 269-345; Tom III, str. 4-46; Tom IV, str. 41-43, 192-194, 210-211, 240-296)

W ustawie budżetowej na rok 2021 r. wydatki budżetu środków europejskich CZSW (dysponenta III stopnia) zaplanowane zostały w kwocie 1 762 tys. zł, w tym nie planowano wydatków w grupie wydatków majątkowych. W trakcie roku plan finansowy zwiększony został per saldo o 2 029 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych o 2 057,4 tys. zł. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że powyższe środki inwestycyjne stanowiły sumę nadwyżek skumulowaną w planie finansowym CZSW w toku realizacji projektu „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” (ze środków NMF), na podstawie zgłoszonych propozycji zmian podziału planu finansowego przez podległe jednostki SW zaangażowane w jego realizację. Pozwalało to na bieżące monitorowanie finansowania projektu oraz „wczesne diagnozowanie powstałych oszczędności w celu zastosowania ustawowego mechanizmu blokady finansowej<sup>44</sup>”. Wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich (3 791 tys. zł), w całości przeznaczonych na realizację projektu „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” ze środków NMF 2014-2021, przez CZSW w 2021 r. wyniosło 227,4 tys. zł, tj. 6%. Dysponent części 37 – Sprawiedliwość dokonał wyżej wskazanej blokady środków w planie w związku z oszczędnościami w projekcie, z uwagi na brak zgłoszenia przez partnera norweskiego not obciążeniowych zawierających potrzebę refundacji poniesionych wydatków, niższe koszty umów, brak konferencji i spotkań ze stroną norweską z powodu epidemii COVID-19, na kwotę 3 377,4 tys. zł. Wykonanie planu wydatków w relacji do planu bez blokad wyniosło 55%.

(akta kontroli: Tom I, str. 269-307; Tom III, str. 4-46, 50-58, Tom IV, str. 192-194, 210-211, 240-296)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki<sup>45</sup> budżetu środków europejskich CZSW w łącznej kwocie 142,8 tys. zł (bez współfinansowania), co stanowiło 62,8% wydatków CZSW (dysponenta III stopnia) zrealizowanych w 2021 r. Wydatki poniesione zostały na realizację projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Programu

<sup>44</sup> Podstawę powyższych działań stanowiły przepisy regulaminu organizacyjnego CZSW (zarządzenia nr 24/2017 Dyrektora Generalnego SW z dnia 5 kwietnia 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego CZSW) nakładające na Biuro Penitencjarne CZSW obowiązek sprawowania nadzoru nad realizacją projektów systemowych przez jednostki organizacyjne SW oraz instrukcja nr 5/2017 Dyrektora Generalnego SW z dnia 9 listopada 2017 r. upoważniająca Dyrektora Biura Penitencjarnego do dokonywania przesunięć środków finansowych w zakresie podziałek klasyfikacji wydatków z czwartą cyfrą 1,2, 5-9.

<sup>45</sup> Wydatki dobrane do badania w sposób celowy, badaniem objęto 100% wydatków ujętych w paragrafie „zakup materiałów i wyposażenia” (§ 421).

„Sprawiedliwość”, współfinansowanego ze środków NMF i stanowiły 4,5% jego wydatków kwalifikowalnych projektu poniesionych przez Więziennictwo<sup>46</sup> w 2021 r. (3 195 tys. zł).

Projekt realizowany był na podstawie Porozumienia nr 1/20/DSF/NMF z 4 listopada 2020 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa - Ministrem Sprawiedliwości, Operatorem Programu, a CZSW jako jego beneficjentem, w partnerstwie z Wyższą Szkołą Kryminologii i Penitencjarystyki (obecnie Szkołą Wyższą Wymiaru Sprawiedliwości) oraz z dwoma podmiotami norweskimi<sup>47</sup>. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu (stanowiącym załącznik do Porozumienia; dalej WOD) celem projektu była realizacja innowacyjnych działań zmierzających do poprawy systemu penitencjarnego w Polsce pozwalających na zmniejszenie powrotności do przestępstwa.

Na projekt składały się trzy moduły: „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”, zakładający budowę pięciu takich kompleksów (moduł 1); „Modernizacja systemu szkolenia kadry SW” (moduł 2) oraz „Opracowanie i wdrożenia narzędzia szacowania ryzyka powrotności osób odbywających karę pozbawienia wolności do przestępstwa” (moduł 3). Szczegółowy budżet projektu zawierał także wyodrębnione części dotyczące wydatków na zarządzanie projektem oraz informację i promocję. Zgodnie z postanowieniami czterostronnej umowy z 4 września 2020 r. z partnerami (załącznikiem do Porozumienia) CZSW odpowiedzialny był za koordynację projektu, zarządzanie nim i jego realizację.

(akta kontroli: Tom III, str. 4-46, 50-58, 84-156)

Badane wydatki w zakresie budżetu środków europejskich poniesione zostały na zakup dziewięciu tabletów oraz 14 laptopów z pakietem MS Office i pięciu projektorów multimedialnych. W pierwotnym budżecie projektu (z 4 listopada 2020 r.) wydatki na ww. sprzęt i urządzenia nie zostały przewidziane. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że zakładano współpracę ze stroną norweską w oparciu o dwustronne spotkania, korespondencję mailową i rozmowy telefoniczne. Zmiana budżetu i zakup sprzętu i urządzeń, zgodnie z rekomendacjami strony norweskiej, po uzyskaniu pozytywnej opinii Operatorem Programu, wynikał z ograniczeń spowodowanych pandemią COVID-19. Środki pochodziły z oszczędności powstałych w wyniku zmiany formuły spotkań z osobistych na wideokonferencje. Finalnie, w budżecie szczegółowym stanowiącym załącznik do zmienionego WOD (3), wydatki ujęte zostały w księgach rachunkowych zgodnie z zatwierdzonym przez Operatorem Programu 21 grudnia 2021 r. budżetem szczegółowym projektu<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Kwota wydatków uznanych za kwalifikowalne łącznie, tj. poniesionych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

<sup>47</sup> Dyrektoriatem Norweskiej Służby Więziennej (KDI) oraz Wyższą Szkołą Więziennictwa i Służby Kuratorskiej (KRUS).

<sup>48</sup> Płatność za laptopy i projektory 19 lipca 2021 r. zaksięgowana została na rachunku środków europejskich (konto 138). Następnie, 22 września 2021 r. dokonano „przeksięgowania”, które – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW – „dotyczyły konieczności dostosowania prowadzonej analityki do wymogów związanych z prowadzeniem rachunkowości projektów unijnych, tj. zmianą obowiązującego zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości jednostki zarządzeniem nr 63/2021, którym dodano konta pozabilansowe 960, 982 oraz 990, na których ewidencjonowane są wydatki budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym”. Pod tą samą datą dokonano rozbudowy konta 401 – „zakup materiałów i wyposażenia” w sposób umożliwiający powiązanie z budżetem szczegółowym projektu, analogicznie zmienione zostały zapisy na koncie 138. Po zatwierdzeniu zmiany WOD (3) w zakresie budżetu szczegółowego, w którym dokonano przesunięć zakupionego sprzętu pomiędzy modułami 31 grudnia 2021 r. dokonano kolejnego przeksięgowania. W odniesieniu do faktury za tablety, pierwotne księgowanie z 5 października 2021 r. zostało zmienione 12 października 2021, z uwagi dostosowanie do prowadzonej analityki oraz dokonaną w tym dniu płatność za abonamenty do tabletów, co pozwoliło na powiązanie tych pozycji. Przeksięgowania dokonano na koncie 138, 401 oraz na kontach pozabilansowych. Prawdopodobnie dokonanych księgowani w powiązaniu z

Zgodnie z umową nr 37/2021 wykonawca dostarczył 14 komputerów przenośnych i pięć projektorów multimedialnych do wskazanych lokalizacji (CZSW oraz pięciu OISW realizujących pilotażowe kompleksy penitencjarne), co potwierdzono protokołami zdawczo-odbiorczymi. Dostarczone zgodnie z umową nr 78/2021 tablety zostały wydane do użytkowania. Poniesione wydatki zostały w dniu 6 marca 2022 r. rozliczone i uznane za kwalifikowalne przez Operatora Programu.

(akta kontroli: Tom IV, str. 4-46, 50-58, 84-156)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W kontrolowanej jednostce środki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatkowane były zgodnie z obowiązującym prawem i planem finansowym. Ich realizacja była gospodarna, służyła osiągnięciu zaplanowanych celów i zgodna z zawartymi umowami. Izba zwróciła uwagę na zwłokę w zakresie aktualizacji wewnętrznych aktów prawnych związanych z zamówieniami publicznymi, co nie wywołało jednak negatywnych skutków w zakresie realizacji wydatków objętych szczegółowymi badaniami.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2021 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli Tom IV str. 8-32, 38-40, 184-209)

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez Dyrektora Generalnego SW na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III

---

budżetem szczegółowym projektu została potwierdzona wydrukiem obrotów i sald księgi głównej w zakresie środków europejskich wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

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 IV str. 104-115)

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 oraz w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2021 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 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**

Opis stanu  
faktycznego

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (dalej: Fundusz) jest państwowy funduszem celowym, którego dysponentem jest Dyrektor Generalny SW<sup>49</sup>. Środki Funduszu przeznacza się w szczególności na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności; tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją zadań SW; modernizację przywiąziennych zakładów pracy; organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności; organizowanie szkoleń w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy. W związku z rozprzestrzenianiem się epidemii COVID-19 w 2020 r.<sup>50</sup> zakres zadań Funduszu rozszerzono o zakup sprzętu i środków ochrony potrzebnych, m.in. do przeciwdziałania i zwalczania przyczyn i skutków zagrożenia epidemicznego w obszarze funkcjonowania jednostek organizacyjnych SW.

Wynikający z ustawy budżetowej plan finansowy Funduszu na rok 2021 został w marcu 2021 r. zmieniony przez Dysponenta Funduszu. Zmiana planu dotyczyła:

- zwiększenia stanu Funduszu na początek roku o 7 040 tys. zł (do kwoty 75 290 tys. zł), co wynikało z aktualizacji danych o faktycznym wykonaniu zadań;
- zwiększenia kosztów o 3 800 tys. zł (do kwoty 193 800 tys. zł), z przeznaczeniem na realizację zadań bieżących (dotacji), co spowodowane było koniecznością zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 zgłaszanych przez jednostki organizacyjne SW.

Dysponent na podstawie art. 15zh ust. 1 pkt 3 ustawy o COVID-19 poinformował Ministra Finansów o zmianie planu Funduszu.

(akta kontroli: Tom III, str. 157-177, 180-193, 200-204, 307)

<sup>49</sup> Art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2021 r. poz. 179).

<sup>50</sup> Art. 18 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.).

#### 4.1 Wykonanie planu przychodów

W 2021 r. przychody Funduszu wyniosły 149 043,1<sup>51</sup> tys. zł, co stanowiło 106,5% planu po zmianach (140 000 tys. zł) oraz 136,7% wykonania w roku 2020 (109 022,8 tys. zł). Przychody pochodziły głównie z wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (148 594,7 tys. zł) oraz wpłat przywieźniennych zakładów pracy (247,9 tys. zł). Łączne przychody z tytułów określonych w ustawie ustanawiającej Fundusz stanowiły 99,9% jego przychodów w 2021 r. Pozostałe przychody stanowiły odsetki w kwocie 149,4 tys. zł.

Wzrost przychodów Funduszu w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. wynikał głównie ze wzrostu wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń od skazanych o 38,1%, co wynikało z „odmrażania” odpłatnego zatrudniania osób pozbawionych wolności u kontrahentów zewnętrznych, w porównaniu z poprzednim rokiem, gdy wprowadzono w tej mierze istotne ograniczenia w związku z wprowadzeniem na terenie Polski stanu epidemii od 20 marca 2020 r. Poza określonymi w art. 6a ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, Fundusz nie posiadał innych źródeł przychodów, w szczególności takich jak dotacje z budżetu państwa, nie korzystał ze środków z budżetu UE.

Z uwagi na uwarunkowania dotyczące zmiennych możliwości zatrudniania skazanych w 2020 r. i w 2021 r., co spowodowane było pandemią COVID-19, odstępiono od określenia tendencji wieloletniej w realizacji przychodów Funduszu.

(akta kontroli: Tom III, str. 180-193, 200-209, 307-317)

Na koniec 2021 r. należności Funduszu wyniosły 1 697,7 tys. zł, tj. uległy zmniejszeniu o 4 610,9 tys. zł (73,16%) w porównaniu ze stanem na początek roku (6 308,6 tys. zł)<sup>52</sup>. Na powyższą kwotę należności składały się, w szczególności:

- należność z tytułu dotacji udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach (w likwidacji) w kwocie 816,2 tys. zł (należność wymagalna);
- pożyczka udzielona Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach w kwocie 415,1 tys. zł (należność wymagalna);
- należność z tytułu odsetek od niespłaconej pożyczki udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach w kwocie 166,1 tys. zł;
- pożyczka udzielona Państwowemu Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Usługowemu „PRESBET” w kwocie 300 tys. zł.

W 2021 r. nie wystąpiły przedawnienia należności Funduszu.

Decyzją Dyrektora Generalnego SW nr 8/2022 w lutym 2022 r. umorzono należność FAZ na kwotę 1 069,2 tys. zł. Kwota ta została wykazana w części B pkt III sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu, jako koszty własne, nie została uwzględniona w części A sprawozdania, gdzie wykazane zostały tylko koszty poniesione na realizację ustawowych zadań państwowego funduszu celowego. NIK zauważa, że decyzja o umorzeniu należności podjęta została ponad

<sup>51</sup> Wg sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego funduszu celowego za IV kwartał 2021 r., po korekcie z 15 marca 2022 r.

<sup>52</sup> Wg sprawozdania Rb-33 z wykonania planu finansowego Funduszu za IV kwartał 2021 r., po korekcie z 15 marca 2022 r.

rok od likwidacji przedsiębiorstwa państwowego, co było spowodowane nieprawidłową komunikacją jednostek wymiaru sprawiedliwości<sup>53</sup>.

(akta kontroli: Tom III, str. 200-209, 212-215; 305-306)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2021 r. zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu na 190 000 tys. zł, tj. o 23 017,8 tys. zł (13,8%) więcej w stosunku do kosztów poniesionych w 2020 r. Dysponent Funduszu wyjaśnił, że wynikało to głównie z zaangażowania środków Funduszu wynikającego z umów dotacji podpisanych w latach 2019-2020 oraz konieczności maksymalnego wykorzystania środków w przypadku wpływu większej liczby wniosków o dotacje, a tym samym tworzenia nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności. Plan finansowy kosztów w trakcie roku zwiększony został przez Dysponenta Funduszu o 3 800 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje na realizację zadań bieżących związanych z przeciwdziałaniem COVID-19<sup>54</sup>.

Koszty realizacji zadań Funduszu w 2021 r. wyniosły 109 581,8 tys. zł<sup>55</sup>, co stanowiło 65,6% kosztów w planie Funduszu po zmianach i było niższe o 57 400,4 tys. zł (34,4%) w porównaniu z 2020 r.

W planie finansowym po zmianach na zadania ustawowe Funduszu, tj. finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, przewidziano łącznie 193 800 tys. zł, z czego:

- 8 800 tys. zł dotacje na wydatki bieżące (zakup sprzętu i środków ochrony potrzebnych do przeciwdziałania i zwalczania przyczyn i skutków epidemii COVID-19 oraz modernizację przywieziennych zakładów pracy), które zrealizowane zostały na poziomie 82,8% w stosunku do planu po zmianach (7 284,8 tys. zł) i 22% wykonania roku 2020. Niższe wykonanie kosztów dotacji na realizację zadań bieżących w 2021 r. wynikało głównie z mniejszej liczby wniosków o udzielenie dotacji na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz wypłaty transz środków dotacji udzielonych w roku ubiegłym;
- 105 000 tys. zł dotacje na wydatki inwestycyjne (tworzenie i utrzymanie infrastruktury więziennej związanej z realizacją ustawowych zadań SW oraz tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochrona istniejących), które zrealizowane zostały na poziomie 47,5% planu (49 849,3 tys. zł) oraz 91,8% wykonania roku 2020, czego przyczyną była mniejsza liczba wniosków uzasadniona sytuacją epidemiologiczną;

<sup>53</sup> W dniu 8 października 2020 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu VIII Wydział Gospodarczy ds. upadłościowych i restrukturyzacyjnych wydał postanowienie w postępowaniu upadłościowym Państwowego Przedsiębiorstwa Przemysłowo - Montażowego „POMET” w Wołowie w przedmiocie stwierdzenia zakończenia postępowania (postanowienie uprawomocniło się z dniem 4 listopada 2020 r.). W dniu 4 marca 2021 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu IX Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego dokonał wykreślenia ww. przedsiębiorstwa z Krajowego Rejestru Sądowego, które uprawomocniło się w dniu 16 kwietnia 2021 r. O powyższych działaniach Sąd Rejonowy powiadomił CZSW w odpowiedzi na wniosek CZSW skierowany w styczniu 2021 r.

<sup>54</sup> Wg uzasadnienia Dysponenta do informacji dla Ministra Finansów o zmianie planu finansowego Funduszu w pierwotnym planie (wg ustawy) na 2021 r. na realizację zadań bieżących, tj. ochrony zdrowia funkcjonariuszy i pracowników SW oraz osób pozbawionych wolności przewidziano 5 000 tys. zł, a do 16 marca 2021 r. zaangażowanie wyniosło blisko 30%.

<sup>55</sup> Bez ujętej jako koszty własne wartości umorzenia należności Funduszu w kwocie 1 069,2 tys. zł z tytułu dotacji udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłowo-Montażowemu „POMET” w Wołowie (w upadłości).

- 80 000 tys. zł częściowe refinansowanie przedsiębiorcom zwiększonych kosztów wynagrodzeń skazanych, co zrealizowane zostało na poziomie 65,6% planu (52 447,7 tys. zł) i 87,9% wykonania w 2020 r., co wynikało głównie z ograniczenia zatrudniania skazanych w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego.

Z uwagi na uwarunkowania dotyczące zmiennych możliwości zatrudniania skazanych w 2020 r. i w 2021 r., co spowodowane było pandemią COVID-19, odstąpiono od określenia tendencji wieloletniej w realizacji kosztów Funduszu. Obsługę Funduszu zapewniał CZSW<sup>56</sup>, w związku z czym Fundusz nie generował kosztów administracyjnych. Nie ponosił też kosztów promocji swojej działalności.

(akta kontroli: Tom III, str. 180-193, 200-209, 307-317)

Szczegółowym badaniem objęto koszty poniesione przez Fundusz w 2021 r. w wysokości 14 035 tys. zł, tj. 12,8% ogółu kosztów realizacji zadań. Zbadano 10 złożonych przez przedsiębiorców wniosków o wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności na łączną kwotę 6 785,0 tys. zł, co stanowiło 12,9% wartości ryczałtów wypłaconych w 2021 r. (52 447,7 tys. zł)<sup>57</sup>. Zbadano łącznie osiem rozliczonych dotacji (w całości bądź transzy rozliczonej w 2021 r.) przeznaczonych na wydatki bieżące, w szczególności zakup środków ochrony w związku z epidemią COVID-19 oraz na wydatki inwestycyjne, tj. głównie rozbudowę infrastruktury oraz zakup urządzeń służących tworzeniu nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności, na łączną kwotę 7 250 tys. zł, co stanowiło 12,7% kosztów dotacji FAZ w 2021 r. (57 134,1 tys. zł)<sup>58</sup>.

Wnioski o wypłaty ryczałtów oraz wnioski o dotacje rozpatrywane były rzetelnie, na zasadach określonych w rozporządzeniu z sprawie Funduszu<sup>59</sup> i zgodnie z wewnętrznymi procedurami<sup>60</sup>. Poniesione koszty zostały rzetelnie udokumentowane przez beneficjentów, poniesione na zadania określone w ustawie tworzącej Fundusz, zgodnie z zawartymi umowami (dotyczy dotacji) oraz rozliczone i wypłacone terminowo.

<sup>56</sup> Biuro Budżetu CZSW w zakresie finansowo-księgowym i Zespół ds. Funduszu Aktywizacji Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW w zakresie merytorycznym oraz inni pracownicy CZSW (np. prawnicy, informatycy).

<sup>57</sup> Doboru próby do szczegółowego badania dokonano w sposób celowy, dobierając ryczałty o najwyższej wartości, spośród 785 złożonych przez przedsiębiorców wniosków, z których do 31 grudnia 2021 r. 776 zostało rozpatrzonych pozytywnie. Wykazana w sprawozdaniu Rb-40 kwota ryczałtów obejmuje też osiem wniosków, których rozpatrywanie wszczęto przed 1 stycznia 2021 r.

<sup>58</sup> Doboru próby dotacji do szczegółowego badania dokonano w sposób celowy na podstawie zapisów w księgach rachunkowych po stronie Wn konta 853 – „Fundusz celowy”, w odniesieniu do 33 beneficjentów. W badaniu nie uwzględniono dotacji udzielonej IGB Mazovia (udzielonej i wypłaconej w 2021 r.), która zgodnie z zasadą memoriału ujęta została w księgach z dniem rozliczenia, tj. 9 marca 2022 r. i wykazana w sprawozdaniu Rb-40 skorygowanym w dniu 15 marca 2022 r., tj. po terminie doboru próby do badań. W grupie dotacji na wydatki bieżące dobrano trzy dotacje o najwyższej wartości. Dotacje na wydatki inwestycyjne wybrano wg osądu kontrolera uwzględniając podział dotacji na grupy podmiotów ubiegających się o środki Funduszu. Finalnie do badania dobrano pięć dotacji udzielonych jednostkom organizacyjnym SW, dwie dla prywatnych podmiotów i jedną udzieloną przedsiębiorstwu państwowemu.

<sup>59</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy (Dz. U. poz. 1078; wcześniej Dz. U. z 2017 r. poz. 1069; dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu).

<sup>60</sup> Zarządzeniem nr 20/2012 Dyrektora Generalnego SW z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie szczegółowych procedur przyznawania pomocy finansowej z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy (zmienionym zarządzeniem nr 65/15); zarządzeniem nr 21/2013 Dyrektora Generalnego SW z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw rozpatrywania wniosków o pożyczkę bądź dotację z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy oraz wytycznymi Dyrektora Generalnego SW z 15 marca 2015 r. dotyczącymi, w szczególności zasad udzielania pomocy z Funduszu oraz standaryzacji wniosków składanych przez jednostki organizacyjne SW.



NIK zauważa, że Dyrektor Generalny SW utrzymywał w badanym okresie w niezmienionej treści wewnętrzne regulacje dotyczące szczegółowych procedur przyznawania pomocy finansowej z Funduszu, pomimo że w czerwcu 2021 r. wprowadzono nowe rozporządzenie w sprawie Funduszu. Fakt ten nie miał negatywnego wpływu na prawidłowość realizowanych zadań. W toku kontroli, tj. 25 marca 2022 r. Kierownik Zespołu do spraw Funduszu Aktywizacji Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW zwrócił się do Dyrektora Biura Prawnego CZSW o dostosowanie postanowień obowiązujących zarządzeń do aktualnego stanu prawnego.

(akta kontroli: Tom III, str. 157-177, 200-211, 219-270, 307-317)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 4.3 Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

Dysponent Funduszu, realizował jego ustawowy cel, tj. wspieranie readaptacji społecznej skazanych poprzez finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, które zmierzały do ochrony i tworzenia miejsc pracy dla osadzonych. Przedsiębiorcom zatrudniającym osoby pozbawione wolności z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia tych osób wypłacono w 2021 r. ryczałty, stanowiące 35% wartości wynagrodzeń przysługujących tym osobom, w łącznej wysokości 52 447,7 tys. zł. W 2021 r. pożyczki podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności nie były udzielane.

Analizie w odniesieniu do zgodności i zakresu realizacji zadań ze środków Funduszu poddano dotacje dla podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności, w łącznej kwocie 57 134,1 tys. zł. NIK ustaliła, że dotacje udzielane były z przeznaczeniem na realizację ustawowych zadań Funduszu<sup>61</sup>, w szczególności na:

- tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań SW - 13 dotacji (w 2020 r. 15) rozliczonych w kwocie 46 735,2 tys. zł (spadek o 11,7% w porównaniu z 2020 r.); w 2021 r. koszty poniesione zostały na budowę hal produkcyjnych w siedmiu jednostkach organizacyjnych SW (zakładach karnych i aresztach śledczych), pawilonów mieszkalnych dla osadzonych w czterech jednostkach, zabezpieczenie ochronne w jednej z jednostek oraz zakup maszyn i urządzeń (jedna jednostka);
- modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji, tj. zakup maszyn i urządzeń dla przedsiębiorstwa państwowego oraz instytucji gospodarki budżetowej w łącznej kwocie 4 926,7 tys. zł (w 2020 r. nie wydatkowano środków na to zadanie);
- tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących – pięć dotacji na zakup maszyn i urządzeń udzielonych prywatnym podmiotom zatrudniającym skazanych w łącznej kwocie 1 674,3 tys. zł (spadek w porównaniu z 2020 r. o 44,7%);
- zakup sprzętu i środków ochrony potrzebnych do przeciwdziałania i zwalczania przyczyn i skutków stanu zagrożenia epidemicznego (...) w jednostkach organizacyjnych SW, wykorzystywanych przez funkcjonariuszy i pracowników SW oraz skazanych dla 16 jednostek penitencjarnych (w 2020 r. 67) w łącznej kwocie 3 797,8 tys. zł (12,1% w porównaniu z wykonaniem 2020 r.).

W latach 2020 oraz 2021 r. ze środków Funduszu nie były dotowane zadania związane z organizowaniem nauki zawodu i doskonalenia zawodowego oraz

<sup>61</sup> Określonych w pkt 1-6 ust. 1 art. 8 ustawy o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności.

szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy przez osoby pozbawione wolności.

Ze względu na specyfikę udzielania pomocy ze środków FAZ (na wnioski podmiotów zewnętrznych lub jednostek organizacyjnych SW) Dysponent Funduszu nie opracowywał szczegółowych planów rzeczowo-finansowych dotyczących realizacji ustawowych zadań Funduszu. W 2021 r. Zespół do spraw Funduszu Aktywizacji Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW przeprowadził jedną kontrolę beneficjenta dotacji (nie stwierdzono nieprawidłowości), a Zespół Kontroli Zarządczej Biura Budżetu CZSW dwie kontrole beneficjentów dotacji (w przypadku aresztu śledczego wykorzystanie dotacji oceniono pozytywnie, a w przypadku przedsiębiorstwa państwowego co do zasady pozytywnie, z zastrzeżeniami w obszarze gospodarowania majątkiem rzeczowym, przestrzegania wymogów ustawy o rachunkowości, kodeksu pracy i aktów wykonawczych do tego kodeksu oraz wydawania regulacji wewnętrznych).

(akta kontroli: Tom III, str. 180-182; 220-223, 271-304; Tom IV, str. 240-296)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 4.4 Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy sprawozdań za 2021 r.:

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

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

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

(akta kontroli: Tom III, str. 183-187, 205-209, 318-333)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Przywiąziennych Zakładów Pracy. Dysponent Funduszu prawidłowo realizował przychody i koszty Funduszu finansując zadania odpowiadające jego ustawowym celom, które zmierzały do ochrony i tworzenia miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

## V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje wniosków.

## 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 piśmie<sup>61</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się 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.

Warszawa, 15 kwietnia 2022 r.

Kontrolerzy

Justyna Borowska  
Główny specjalista kp.

  
.....  
podpis

Bogdan Wróblewski  
Główny specjalista kp.

  
.....  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa  
Wewnętrznego  
p.o. Dyrektor  
Tomasz Sordyl

  
.....  
podpis

<sup>61</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. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o niezgłaszaniu zastrzeżeń, NIK zwraca się z prośbą o niezwłoczne przekazanie tej informacji.

