



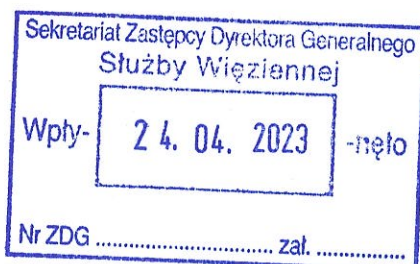
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.001.03.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 37 - Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy



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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej ¹ ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generał Jacek Kitliński - Dyrektor Generalny Służby Więziennej ² (od 30 stycznia 2015 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1) Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/8/2023 z 3 stycznia 2023 r. 2) Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/6/2023 z 3 stycznia 2023 r. 3) Agnieszka Cicha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/7/2023 z 3 stycznia 2023 r.

(akta kontroli Tom 1 str.1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, 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 2022 r. planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (w dalszej części <i>Fundusz</i> lub <i>FAZS</i>).</p> <p>Ocenie w zakresie budżetu państwa podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,

¹ Dalej: CZSW.

² Dalej: Dyrektor Generalny SW.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- 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,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Ocenie w zakresie planu finansowego FAZS 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 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

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

- 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,
- 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 częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

W wyniku kontroli 7,6% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez CZSW (dysponenta III stopnia), na łączną kwotę 6 962,8 tys. zł (0,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa Więziennictwa) oraz 56% wydatków tego dysponenta z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 60,3 tys. zł (0,2% 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 w tym zakresie przepisów oraz wewnętrznych regulacji jednostki. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 37 budżetu państwa w zakresie Więziennictwa łącznych rocznych sprawozdań za 2022 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 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, jako 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 FAZS 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.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania za 2022 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo i rzetelnie, na podstawie ewidencji księgowej Funduszu, a także prawidłowo odzwierciedlały koszty, przychody oraz należności i zobowiązania Funduszu.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 dochody budżetu państwa w części 37- Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 8 175 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 18 333,9 tys. zł i były wyższe o 124,3% od kwoty planowanej, a także o 18,1% (2 816 tys. zł) wyższe od dochodów zrealizowanych w roku 2021 (15 517,9 tys. zł). Głównym źródłem zrealizowanych dochodów były wpływy z najmu i dzierżawy (5 939,3 tys. zł), świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego, w tym wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (3 381,4 tys. zł), wpływy różnych dochodów (2 842,9 tys. zł), z rozliczeń z lat ubiegłych (2 829,4 tys. zł), z tytułu kar i odszkodowań (665 tys. zł) oraz ze sprzedaży składników majątkowych (432,1 tys. zł).

(akta kontroli str. Tom 1 str. 106-107)

Dochody CZSW (dysponenta III stopnia) zaplanowane zostały na 2022 r. w wysokości 98 tys. zł, a osiągnięte w kwocie 236,2 tys. zł, co stanowiło 241% planu oraz niespełna 1,3% dochodów Służby Więziennej. Zrealizowane dochody były wyższe o 90,6 tys. zł (62,2%) od dochodów osiągniętych przez CZSW w 2021 r., co było wynikiem przede wszystkim wyższych wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (wyższe o 35,2 tys. zł), z najmu (wyższe o 29,3 tys. zł) oraz z różnych dochodów (wyższe o 24,1 tys. zł). Najwyższe dochody osiągnięto z tytułu wpływów z najmu – 49% dochodów dysponenta III stopnia oraz wpływów z różnych dochodów – 26,8% dochodów tego dysponenta.

(akta kontroli str. Tom 1 str. 32-34, 209-210, 223, 294, 297-298)

Na koniec 2022 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) jednostek organizacyjnych Więziennictwa, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 50 924,8 tys. zł, z czego zaległości netto 47 941,7 tys. zł. W porównaniu do roku 2021 należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 1 830,8 tys. zł (3,7%), a zaległości netto o 2 431,1 tys. zł (5,3%). Na zwiększenie zaległości netto w 2022 r. wpływ miał wzrost m.in. należności z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego, zastępstwa procesowego; naliczonych kar umownych od kontrahentów (dostawców towarów i usług); należności od funkcjonariuszy odchodzących ze służby – np. z tytułu udzielonej pomocy na uzyskanie lokalu mieszkalnego, kosztów szkolenia; należności od osadzonych z tytułu zwrotu kosztów leczenia samouszkodzeń oraz szkód wyrządzonych w majątku jednostki; należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń emerytalno-rentowych; należności dotyczących kosztów upomnienia związanych z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Podczas kontroli stwierdzono, że w 2022 r. podejmowane były działania w zakresie windykacji powstałych zaległości przez jednostki organizacyjne Więziennictwa, które obejmowały wszystkie przewidziane właściwymi przepisami czynności w tym zakresie i były prowadzone na bieżąco. Główną przyczyną niskiej skuteczności w dochodzeniu zaległości była, pomimo wyczerpania wszelkich możliwości wynikających z prowadzonych postępowań windykacyjnych, w tym egzekucyjnych, nieściągalność tych należności pochodzących w dużej mierze od osadzonych.

(akta kontroli str. Tom 1 str. 106-107)

⁵ 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.

Należności budżetowe CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 214,4 tys. zł, w tym zaległości netto wyniosły 137,2 tys. zł. W porównaniu do 2021 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 130,3 tys. zł (tj. o 154,9%), a zaległości wyższe o 130,3 tys. zł (tj. o 1 888,4%). Stanowiły je głównie naliczone kary umowne (82,4% ogółu zaległości występujących w CZSW). Na tak duży wzrost zaległości w stosunku do 2021 r. wpływ miały głównie zaległości powstałe w grudniu 2022 r. w łącznej kwocie 113,1 tys. zł z tytułu dwóch kar umownych wraz z odsetkami. Jedna kara umowna wraz z odsetkami została uregulowana w styczniu 2023 r. (1,4 tys. zł), a wobec drugiej kary umownej wraz z odsetkami (111,7 tys. zł) w trakcie kontroli toczyło się postępowanie windykacyjne.

(akta kontroli str. Tom 1 str. 210, 224-225, 293-294, 296-297, 301-305, 307-313)

2. Wydatki

OBSZAR

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 5 978 879 tys. zł. Plan finansowy na 2022 r. uwzględniał wielkości wynikające z ustawy budżetowej na rok 2022. Zaplanowane wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 11 218,2 tys. zł do kwoty 5 990 097,2 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Więziennictwa wynikały z:

- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 7 881,2 tys. zł (14 zmian zwiększających plan finansowy Więziennictwa dokonanych przez dysponenta części 37 - Sprawiedliwość na podstawie decyzji Ministra Finansów). Powyższe środki zwiększyły plan finansowy jednostek organizacyjnych Więziennictwa i zostały wykorzystane w 99,9% z przeznaczeniem głównie na: realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenie programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenie z budżetem ogólnym Unii Europejskiej; dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej; zadania w obszarze zdrowia oraz podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej;
- zmian w planie wydatków poza środkami z rezerw celowych dotyczących refundacji wydatków poniesionych na szkolenie zlecone przez Ministerstwo Sprawiedliwości; wypłatę świadczeń mieszkaniowych dla funkcjonariuszy; zabezpieczenie zwiększonych kosztów wyżywienia osadzonych; realizacji niezbędnych zakupów inwestycyjnych oraz dodatkowych środków przeznaczonych na niestałe składniki wynagrodzeń o charakterze motywacyjnym, zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek oraz pozostałych wydatków bieżących dla placówek oświatowych.

Przyznane środki w wysokości 5 990 097,2 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 5 989 705,8 tys. zł, tj. w 99,99%.

(akta kontroli str. Tom 1 str. 21-57)

Wydatki budżetu państwa, zrealizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa w poszczególnych grupach ekonomicznych, wyniosły odpowiednio:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych: 3 564 175,4 tys. zł, tj. 59,5% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 2 198 754,8 tys. zł, tj. 36,7% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,

- wydatki majątkowe: 220 861,1 tys. zł, tj. 3,7% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich: 5 914,6 tys. zł, tj. 0,1% wydatków Więziennictwa i 95,8% planu po zmianach.
(akta kontroli str. Tom 1 str. 258)

Plan finansowy CZSW (dysponenta III stopnia) nie został w 2022 r. zwiększony środkami z rezerw celowych. Wydatki zrealizowane w 2022 r. przez CZSW wyniosły 92 181,2 tys. zł (99,9% planu po zmianach) i stanowiły 1,5% łącznych wydatków Więziennictwa. W porównaniu do roku 2021⁶ wydatki CZSW były niższe o 2 666,3 tys. zł tj. o 2,8%.

Wykonanie wydatków kontrolowanej jednostki według grup ekonomicznych, przedstawiało się następująco: wydatki bieżące (wraz ze współfinansowaniem) – 85 529,9 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2 492,9 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 4 158,4 tys. zł. Wydatki majątkowe CZSW zrealizowano w 2022 r. w wysokości 4 158,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (całość na zakupy inwestycyjne). W ramach tej kwoty zrealizowano łącznie 10 zadań (w tym jedno częściowo), podwyższając przede wszystkim sprawność i bezpieczeństwo infrastruktury informatycznej CZSW, rozwój i prawidłowe funkcjonowanie kluczowego systemu, tj. Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności oraz umożliwiając odpowiedni poziom wyszkolenia strzeleckiego funkcjonariuszy Służby Więziennej. Najwyższe wydatki zostały poniesione na zakup mobilnej strzelnicy kontenerowej (2 583 tys. zł) oraz sprzętu informatycznego (1 348,9 tys. zł).

(akta kontroli str. Tom 1 str. 32-36, 45-47, 157, 161, 211-213, 226-229, 233, 260-261, 264-285, 288-292; Tom 2 str. 35-36, 38-39, 45-46, 220, 223)

Wydatki Więziennictwa, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, zostały ujęte w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r.⁷ w łącznej kwocie 76 450,3 tys. zł, z czego 64 704 tys. zł stanowiły wydatki z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny⁸ (cztery zadania), 5 100 tys. zł wydatki na zakup amunicji (jedno zadanie) oraz 6 646,3 tys. zł wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne (cztery zadania). Zrealizowane one zostały w łącznej kwocie 76 125,9 tys. zł, tj. 99,6% kwoty wydatków niewygasających Więziennictwa.

W odniesieniu do CZSW (dysponenta III stopnia) planowana kwota wydatków niewygasających wyniosła łącznie 8 385,8 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków w ramach sześciu zadań, z czego 1 052 tys. zł stanowiły wydatki z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny (w ramach czterech zadań ujętych w wykazie), 5 100 tys. zł wydatki na zakup amunicji (jedno zadanie) oraz 2 233,8 tys. zł na zakup samochodów (jedno zadanie). Wydatki zostały zrealizowane przez CZSW w wysokości 8 245,2 tys. zł, tj. 98,3% kwoty wydatków

⁶ Wykonanie 2021 r. liczone łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2021 r. (zgodnie z Rb-28 za 2021 r.) – w kwocie 8 385,8 tys. zł.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407).

⁸ 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.

niewygasających CZSW. Niepełne wydatkowanie wynikało głównie z oszczędności powstałych przy rozstrzygnięciu procedury przetargowej dotyczącej zakupu amunicji.

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków niewygasających w łącznej kwocie 7 194,3 tys. zł, tj. 100% wydatków zrealizowanych przez CZSW, w ramach dwóch zadań objętych badaniem⁹ (zakup amunicji oraz zakup samochodów) oraz 87,3% ogółu zrealizowanych w 2022 r. przez CZSW wydatków niewygasających. Ustalono, że wydatki zostały poniesione do dnia 30 listopada 2022 r., w ramach kwot i na zadania ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r.

(akta kontroli Tom 1 str. 158, 171-179, 181-185, 222, 250, 295, 299-300)

Dyrektor Generalny SW, po analizie wykonania wydatków wystąpił do dysponenta części 37 – Sprawiedliwość o zablokowanie środków. Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp dokonał blokady środków w planie finansowym Służby w zakresie budżetu państwa na łączną kwotę 7 054 tys. zł, z tego: 5 910 tys. zł w ramach środków przeznaczonych na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego, 1 142 tys. zł w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego NMF 2014-2021 (współfinansowanie) oraz 2 tys. zł w ramach środków przeznaczonych na ochronę zdrowia.

(akta kontroli Tom 1 str. 58-66; 103-105)

Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w 2022 r. w SW wyniosły 2 436 546,6 tys. zł i były wyższe od analogicznych wydatków w 2021 r. o 234 964,2 tys. zł (tj. o 10,7%). Kształtowały się one w poszczególnych grupach następująco: osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 134 586,6 tys. zł (wzrost w stosunku do 2021 r. o 25 183,91 tys. zł, tj. 23%), żołnierze i funkcjonariusze 2 283 655,1 tys. zł (wzrost w stosunku do 2021 r. o 208 918,6 tys. zł, tj. 10,1%). Przeciętne wynagrodzenie w SW wynosiło w 2022 r. 7 233 tys. zł i było o 748,8 zł wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2021 r. Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) nie zostały przekroczone.

Przeciętne zatrudnienie w SW wyniosło w 2022 r. 28 070 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2021 r. o 221 osób. Spadek średniego zatrudnienia nastąpił głównie w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy (o 272 osoby) oraz nauczycieli (o 1 osobę), natomiast w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń średnia liczba zatrudnionych wzrosła o 52 osoby.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wskazał, że spadek przeciętnego zatrudnienia w Służbie Więziennej w grupie funkcjonariuszy w roku 2022 w stosunku do 2021 roku wynikał z większej liczby osób niepobierających uposażenia, tj. przebywających na urloпах wychowawczych, bezpłatnych oraz delegowanych poza Służbę Więzienną oraz fluktuacji kadry – największa liczba zwolnień, a tym samym wakatów miała miejsce w I połowie 2022 r. Uzupelnianie wakujących stanowisk nastąpiło w późniejszym terminie, co w dużej mierze miało wpływ na przeciętne wykonanie etatowe. Natomiast wzrost wydatków na wynagrodzenia pracowników cywilnych i uposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej w roku 2022 roku w odniesieniu do roku 2021 wynikał ze zwiększenia funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej na poziomie 4,4%, określonego w ustawie budżetowej na rok 2022 oraz dodatkowego zwiększenia wynagrodzeń i uposażeń na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu

⁹ Wszystkie zadania po wyłączeniu środków przeznaczonych na dodatkowy fundusz motywacyjny.

modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025", o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw¹⁰.

Ponadto, na podstawie ustawy z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw¹¹, nastąpiła (od 1 lipca 2022 roku) podwyżka wynagrodzeń pracowników podmiotów leczniczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości.

(akta kontroli Tom 1 str. 231; 247; Tom 2 str. 220-224)

Przeciętne zatrudnienie w CZSW (dysponent III stopnia) w 2022 r. wyniosło 434 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). W porównaniu do 2021 r. było ono wyższe o osiem osób¹². Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2022 r. wydatki na wynagrodzenia w CZSW (dysponencie trzeciego stopnia) wyniosły 53 119,7 tys. zł, tj. 101,9% planu po zmianach¹³ (52 138,2 tys. zł). W porównaniu do 2021 r. wzrosły one o 5 732,1 tys. zł, tj. o 12,1%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2022 r. wyniosło 10 200 zł¹⁴ i było wyższe o 930 zł, tj. o 10% niż w 2021 r.

(akta kontroli Tom 1 str. 219, 231; Tom 2 str. 220, 222)

Zobowiązania jednostek organizacyjnych Więziennictwa na koniec 2022 r. wyniosły 248 646 tys. zł (w tym CZSW 4 252 tys. zł) i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2021 r. o 42 319,1 tys. zł (20,5%). Najistotniejszy udział miały zobowiązania związane z wypłatą wynagrodzeń, pochodnych od wynagrodzeń (m.in. nagroda roczna dla funkcjonariuszy za rok 2022, dodatkowe wynagrodzenia roczne pracowników za 2022 r. oraz wynagrodzenie osadzonych za grudzień 2022 r.). Podobnie jak w roku poprzednim nie występowały zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. Tom 1 str. 243-246)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto realizację wydatków CZSW (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 6 962,8 tys. zł, tj. 7,6% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (0,1% zrealizowanych wydatków Więziennictwa)¹⁵. W grupie wydatków majątkowych zbadano cztery dowody księgowe na łączną kwotę 3 084,3 tys. zł, tj. 74,2% a w grupie wydatków bieżących

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 2488.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1352.

¹² W grupie pracowników cywilnych wzrosło o jedną osobę oraz w grupie funkcjonariuszy o siedem osób.

¹³ Wykonanie w 2022 r. wynagrodzeń powyżej planu wynikało z zasad sporządzania sprawozdania Rb-70 określonych w „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa” stanowiącej załącznik nr 35 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144 ze zm.) oraz wskazówek Głównego Urzędu Statystycznego zawartych w „Instrukcji przekazywania kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach” w zakresie ujęcia wypłaconych w 2022 r. dodatków motywacyjnych, bowiem tylko w wykonaniu wydatków ujęte zostały również wydatki niewygasające z 2021 r. dotyczące wypłat w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego (§§ 4010 i 4060).

¹⁴ W przeliczeniu na pełnozatrudnionego.

¹⁵ Próba 41 zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym CZSW (powyżej 1 tys. zł) o łącznej wartości 18 145,2 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) dotyczące powtarzalnych wydatków na świadczenie usług.

pozapłacowych 10 dowodów na łączną kwotę 3 878,5 tys. zł, tj. 4,5% wydatków dysponenta III stopnia w tej grupie¹⁶.

W wyniku przeprowadzonego badania 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 a przedłożona dokumentacja finansowo-księgową spełniała wymogi formalne.

(akta kontroli Tom 2 str. 48-53)

Szczegółowym badaniem objęto dwa zamówienia publiczne skutkujące wydatkami poniesionymi w 2022 r. w wysokości 3 628 tys. zł, tj. 5,8% udzielonych w 2022 r. zamówień publicznych przez CZSW.¹⁷ Kontrolą, w zakresie zgodności postępowania przy udzielaniu zamówień z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸, objęto zamówienie publiczne na dostawę licencji Oracle wraz ze wsparciem technicznym (umowa nr 96/2022 z 27 lipca 2022 r. o wartości 1 045 tys. zł) oraz na dostawę, montaż i uruchomienia mobilnej strzelnicy kontenerowej (umowa nr 155/2022 z 3 października 2022 r. o wartości 2 583 tys. zł). W wyniku badania wyżej wymienionych zamówień publicznych nie stwierdzono naruszeń przepisów Pzp. Działania CZSW, dotyczące zamówień publicznych objętych badaniem, były zgodne z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Realizacja badanych zamówień w zakresie przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy była zgodna z treścią zawartych umów. CZSW wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1, 3 i 4 Pzp w zakresie publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2022 r. poprzez zamieszczenie planu wraz z jego aktualizacją na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(akta kontroli Tom 1 str. 76-102; Tom 3 str. 80-384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane przez Służbę Więzienną w 2022 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 32 766,1 tys. zł, co stanowiło 84,9% planu po zmianach (38 604,4 tys. zł) i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 12 592,4 tys. zł, tj. o 62,4%. Wzrost wydatków w stosunku do roku 2021 r. wynikał głównie z wydatków poniesionych na realizację przez Służbę Więzienną, w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa, projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”.

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Służbę Więzienną w 2022 r. poniesione zostały na realizację projektów w ramach:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa w kwocie 23 378,9 tys. zł, tj. 80% planu po zmianach (29 213 tys. zł), z przeznaczeniem na projekt pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”¹⁹ w ramach Programu Operacyjnego „Sprawiedliwość”. Z niewydatkowanych środków w łącznej

¹⁶ Wydatki bieżące łącznie ze współfinansowaniem.

¹⁷ W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia w CZSW zawarto w 2022 r. 15 umów na łączną kwotę 62 311 tys. zł.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., dalej Pzp.

¹⁹ Na podstawie Porozumienia nr 1/20/DSF/NMF z dnia 4 listopada 2020 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sprawiedliwości, Operatorem Programu, a Centralnym Zarządem Służby Więziennej jako jego beneficjentem.

kwocie 5 834,1 tys. zł blokadą dysponenta części 37 – Sprawiedliwość zostały objęte wydatki w kwocie 5 670 tys. zł, tj. 97,2% kwoty niewydatkowanej (przyczyny omówiono poniżej);

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej POIiŚ 2014-2020) w kwocie 9 387,2 tys. zł, tj. 99,96% planu po zmianach (9 391,4 tys. zł), z przeznaczeniem na realizację trzech projektów związanych z poprawą efektywności energetycznej i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii budynków zakładów karnych, tj. projektów pn. „Poprawa efektywności energetycznej budynków Zakładu Karnego w Krzywańcu” (3 729,6 tys. zł), „Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego w Rawiczu” (1 590,4 tys. zł) oraz „Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego we Wronkach” (4 067,2 tys. zł). Pozostała kwota 4,2 tys. zł została objęta blokadą dysponenta części 37 – Sprawiedliwość.

(akta kontroli str. Tom 1 str. 30-31, 43-44, 56-57, 188-189, 248-249, 262, 287)

Dwoma decyzjami, na łączną kwotę 5 674,3 tys. zł (tj. 14,7% kwoty planu po zmianach), dysponent części 37 – Sprawiedliwość, dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich Służby Więziennej na 2022 r., w szczególności w związku z oszczędnościami w projekcie „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”, z uwagi na ograniczenia możliwości organizacji zaplanowanych w ramach Projektu spotkań o charakterze międzynarodowym pomiędzy przedstawicielami polskich i norweskich Partnerów Projektu, czego bezpośrednią przyczyną była pandemia COVID-19 oraz aktualna sytuacja międzynarodowa, a także dłuższym trwaniem procedur przetargowych w zakresie wyboru wykonawców robót budowlanych dotyczących dwóch zadań (tj. „Kompleksu penitencjarnego Jastrzębie-Zdrój” oraz „Kompleksu penitencjarnego Kamieński”), co skutkowało późniejszym rozpoczęciem robót budowlanych i ograniczeniem możliwości wydatkowania środków zadeklarowanych do wykorzystania w 2022 r. oraz odstąpieniem od budowy kompleksu penitencjarnego „Radom” i w konsekwencji rezygnacją z etatu koordynatora przedmiotowej inwestycji.

(akta kontroli Tom 1 str. 191-198, 201-202; Tom 2 str. 36, 39-43)

Wydatki Służby Więziennej w zakresie budżetu środków europejskich na 2022 r. zostały zwiększone środkami z rezerw celowych (z poz. 98) o łączną kwotę 9 386,4 tys. zł²⁰ z przeznaczeniem na realizację trzech projektów w ramach POIiŚ 2014-2020, tj. projektów pn. „Poprawa efektywności energetycznej budynków Zakładu Karnego w Krzywańcu”, „Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego w Rawiczu” oraz „Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego we Wronkach”. Z przyznanej z rezerw celowych kwoty wykorzystano 9 386,4 tys. zł, tj. 100%. Plan wydatków budżetu środków europejskich CZSW (dysponent III stopnia) nie był w 2022 r. zwiększany środkami z rezerw celowych.

(akta kontroli Tom 1 str. 103-105, 116-137, 156, 167-170; Tom 2 str. 1-3, 6-34)

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich przez CZSW (dysponenta III stopnia) w 2022 r., w całości przeznaczonych na realizację projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa, wyniosło 107,6 tys. zł, tj. 5,9% planu po zmianach (1 815,5 tys. zł) i było niższe o 119,8 tys. zł w porównaniu z 2021 r.

²⁰ Z uwzględnieniem korekty decyzji Ministra Finansów.

Z niewydatkowanej kwoty 1 707,9 tys. zł, środki w wysokości 1 612,5 tys. zł (tj. 94,4% kwoty niewydatkowanej) zostały objęte blokadą (przyczyny omówiono wyżej).

(akta kontroli Tom 1 str. 36, 47, 157, 190, 203-204, 220, 232, 261-262, 269, 286, 314, 316-319; Tom 2 str. 36, 43-44, 225-231)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich CZSW (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 60,3 tys. zł²¹ (bez współfinansowania), co stanowiło 56% wydatków CZSW (dysponenta III stopnia) zrealizowanych z budżetu środków europejskich w 2022 r. i 0,2% wydatków z budżetu środków europejskich Służby Więziennej. Wydatki poniesione zostały na realizację projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Programu „Sprawiedliwość”, współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa i stanowiły 0,3% wydatków na ten projekt poniesionych przez Więziennictwo z budżetu środków europejskich w 2022 r. (23 378,9 tys. zł).

Projekt realizowany był na podstawie Porozumienia nr 1/20/DSF/NMF z dnia 4 listopada 2020 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sprawiedliwości, Operatorem Programu, a Centralnym Zarządem Służby Więziennej jako jego beneficjentem, w partnerstwie z Wyższą Szkołą Kryminologii i Penitencjarystyki (obecnie Szkołą Wyższą Wymiaru Sprawiedliwości) oraz z dwoma podmiotami norweskimi²². 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” (moduł 1), „Modernizacja systemu szkolenia kadry Służby Więziennej” (moduł 2) oraz „Opracowanie i wdrożenie 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 dnia 4 września 2020 r. z partnerami (załącznikiem do Porozumienia) CZSW odpowiedzialny był za koordynację projektu, zarządzanie nim i jego realizację.

Badane wydatki poniesione zostały na przeprowadzenie pilotażu wdrożenia nowo opracowanego narzędzia szacowania ryzyka powrotności skazanych do przestępstwa (w ramach modułu 3 ww. projektu) w kwocie 41 tys. zł oraz delegacje zagraniczne w związku z wizytą studyjną w Bergen (Norwegia)²³ w kwocie łącznej 19,3 tys. zł (w ramach modułu 1 ww. projektu). Wydatki zostały przeznaczone na cele i zadania określone w Porozumieniu (wraz z załącznikami²⁴) i poniesione zostały do wysokości określonej w planie finansowym. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie.

(akta kontroli Tom 2 str. 54-219, 232-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

²¹ Wydatki dobrane do badania w sposób celowy (pięć z największych kwotowo wydatków) – wydatki ujęte w §§ 4307 (100% wydatków tego paragrafu) i 4427.

²² Dyrektoriatem Norweskiej Służby Więziennej (KDI) oraz Wyższą Szkołą Więziennictwa i Służby Kuratorskiej (KRUS).

²³ Spotkanie kadry zarządzającej pilotażowymi kompleksami penitencjarnymi (w Norwegii).

²⁴ Załącznikami po zmianach (w tym wnioskiem o dofinansowanie projektu oraz budżetem projektu).

Wydatków dokonywano w sposób celowy i gospodarny, z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Ich realizacja służyła osiągnięciu zaplanowanych celów i była zgodna z zawartymi umowami.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2022 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).

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 stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli Tom 1 str. 209-259; Tom 2 str. 250-251)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2022 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 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.

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

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z ustawą budżetową plan finansowy Funduszu po stronie przychodów został przyjęty w wysokości 155 000 tys. zł. W planie finansowym Funduszu dokonano zmian zwiększając przychody o 12,9% do kwoty 175 000 tys. zł, tj. o 20 000 tys. zł. Zrealizowane przychody na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniosły 233 079,2 tys. zł, (tj. 33,2% wyższe od kwoty planowanej) oraz wyższe o 56,4% od przychodów zrealizowanych w roku 2021.

Przychody Funduszu Aktywizacji w 2022 r., zgodnie treścią art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności²⁵, stanowiły:

- wpłaty przywiąziennych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ww. ustawy, w kwocie 255 734 tys. zł, które były o 52 034 tys. zł, tj. 30% wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 96,8% przychodów ogółem;
- wpłaty przywiąziennych zakładów pracy (przedsiębiorstw państwowych oraz instytucji gospodarki budżetowej), dokonywanych w związku z korzystaniem przez te podmioty w roku 2022 ze zwolnień określonych w ww. ustawie (230,7 tys. zł), które były o 69,3 tys. zł, tj. 23,1% niższe od wielkości planowanej i stanowiły 0,1% przychodów ogółem;
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu (zarządzanych w systemie *overnight* oraz przekazywanych w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów), od udzielonych pożyczek oraz od środków przekazanych beneficjentom w ramach dotacji (6 542,5 tys. zł), które były o 5 542,5 tys. zł, tj. 554,3% wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 26,8% przychodów ogółem;
- inne zwiększenia (w tym zwrot części dotacji) w kwocie 572 tys. zł, która stanowiła 0,1% przychodów ogółem.

Wzrost przychodów wynikał głównie ze zmian przepisów dotyczących wysokości potrącenia na Fundusz Aktywizacji określonej w art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy²⁶, zwiększającego się sukcesywnie poziomu zatrudnienia odpłatnego skazanych oraz znaczącego wzrostu oprocentowania lokowanych środków.

(akta kontroli Tom 3 str. 2; 7-8; 32)

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

- wpłat dokonywanych na fundusz;
- wykonania kosztów w zakresie przyznawania ryczałtów oraz udzielania dotacji;
- stanu środków na rachunku bankowym (w tym wielkości wnoszonych wpłat oraz pomocy udzielonej uprawnionym podmiotom w formie dotacji – na podstawie ewidencji analitycznej, sporządzanej regularnie przez Biuro Budżetu CZSW);
- w oparciu o raporty generowane w systemie informatycznym wspomagającym obsługę Funduszu.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 200.

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz.127, ze zm.

Na koniec 2022 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40), należności Funduszu wyniosły 1 614 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2021 r. należności były niższe o 83,7 tys. zł, tj. o 4,9%. Na kwotę należności składały się:

- 254,6 tys. zł – należności z tytułu odsetek,
- 128,8 tys. zł – należności z tytułu udzielonych dotacji,
- 1 231,3 tys. zł – należności wymagalne (z tytułu dotacji udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach – 816,2 tys. zł oraz należność z tytułu pożyczki udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach – 415,1 tys. zł – obecnie w likwidacji).

Niższy stan należności na koniec roku 2022, w stosunku do roku poprzedniego, wynikał głównie ze spłaty pożyczki w kwocie 300 tys. zł przez Państwowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno – Usługowe „PRESBET”.

(akta kontroli Tom 3 str. 2)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2022 r., obejmował koszty w wysokości 171 000 tys. zł. Plan po stronie kosztów zwiększono o 73 000 tys. zł (42,7%) do wysokości 244 000 tys. zł. W porównaniu do 2021 r. planowane koszty zwiększono o 50 200 tys. zł (76,5%). Zmiana dotyczyła w głównej mierze zwiększenia kosztów w zakresie wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (wzrost o 64,3%) i kosztów udzielonych dotacji (wzrost o 91%), a także ze względu na podwyżkę minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2022 r.

W 2022 r. koszty wyniosły 223 988,8 tys. zł i były niższe o 20 011,2 tys. zł (o 8,2%) od kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania kosztów w 2021 r. koszty były wyższe o 202,4%. Na koszty Funduszu składały się:

- a) wypłaty ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności – na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, przysługujące przedsiębiorcom zatrudniającym te osoby, w łącznej kwocie – 87 946 tys. zł (inne zmniejszenia);
- b) pomoc finansowa w formie dotacji na realizację zadań służących resocjalizacji osób pozbawionych wolności, podmiotom zatrudniającym te osoby, o łącznej wysokości 136 043 tys. zł, w tym udzielona w kwotach:
 - 90 054 tys. zł – jednostkom sektora finansów publicznych (instytucjom gospodarki budżetowej oraz jednostkom penitencjarnym) na cele inwestycyjne;
 - 5 178 tys. zł – jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na cele inwestycyjne;
 - 40 811 tys. zł – jednostkom sektora finansów publicznych (instytucjom gospodarki budżetowej oraz jednostkom penitencjarnym) na wydatki bieżące.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 1-8)

Szczegółowym badaniem objęto koszty poniesione w 2022 r., w łącznej kwocie 120 867,7 tys. zł, tj. 54% ogółu kosztów realizacji zadań Funduszu (223 988,8 tys. zł). Analizą objęto siedem umów dotacji w łącznej kwocie 111 432,2 tys. zł oraz 10 wniosków o udzielenie ryczałtu dla podmiotów zatrudniających osoby skazane na kwotę 9 435,5 tys. zł. Wśród analizowanych umów dotacji wszystkie zostały

rozpatrzone pozytywnie. Doborem próby w przypadku dotacji objęto najwyższą wartościowo pomoc publiczną w roku 2022 udzieloną dla jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz jednostek spoza sektora finansów publicznych, a w przypadku ryczałtów pomoc udzieloną w miesiącu styczniu roku 2022.

Analiza badanej dokumentacji wykazała, że udzielone dotacje oraz wypłacone ryczałty zostały zrealizowane z zachowaniem procedur przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy²⁷.

W odniesieniu do wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności analiza dokumentacji i zapisów księgowych wykazała, iż ujęcie w ewidencji księgowej po stronie kosztów z ww. tytułu następowało w miesiącu, w którym przyznano i zatwierdzono ryczałt do wypłaty bez względu na okres, którego dotyczyła wypłata.

Wnioski składane były przez podmioty zatrudniające osoby skazane na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Wnioski składane były za poprzednie okresy rozliczeniowe.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 38-63)

W latach 2021 – 2022 nie wystąpiły na koniec roku zobowiązania Funduszu

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 29-30)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. stan środków pieniężnych wyniósł 121 157,7 tys. zł. Wolne środki finansowe przekazano w depozyt terminowy (103 000 tys. zł) i overnight (18 157,7 tys. zł). W roku 2022 środki lokowano z zachowaniem przepisów art. 48 ust. 1 i art. 78d ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸, a średnia kwota wolnych środków lokowanych i przekazanych w depozyt z 12 miesięcy wyniosła 133 391,7 tys. zł.

Stan środków pieniężnych na dzień 31 grudnia 2022 r. był uzasadniony zakresem zadań Funduszu, a w szczególności zabezpieczenia środków finansowych na regulowanie zobowiązań z tytułu zawartych umów o dotacje i pożyczki oraz terminową realizacją wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

W trakcie 2022 r. stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym funduszu na koniec każdego dnia wynosił 0,00 zł. Bank obsługujący Fundusz (BGK) dokonywał bowiem codziennie automatycznie lokat overnight²⁹. Dysponent funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki przekazywał 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

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1078.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ufp.

²⁹ Zarządzanie *overnight* oznacza zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta funduszu dla BGK i zwracany następnego dnia roboczego.

publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³⁰. Lokowanie wolnych środków Funduszu nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań FAZS. W przypadku konieczności wypłaty dotacji potrzebne środki zabezpieczano na rachunku bieżącym.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 3-5, 18-20)

4.4 Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Generalny SW jako Dysponent Funduszu udzielił w 2022 r. wsparcia podmiotom zatrudniającym osoby osadzone w formie ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz w formie dotacji. W 2022 r. Dysponent Funduszu zatwierdził rozliczenie wykorzystania środków w zakresie rzeczowo – finansowym (realizacji przedsięwzięć/zadań) 173 dotacji udzielonych ze środków funduszu. W przypadku dziewięciu dotacji, z uwagi na realizację przedsięwzięć długoterminowych (np. budowa pawilonu, hali produkcyjnej) oraz przekazania udzielonych umową/porozumieniem środków dotacji w transzach, Dysponent Funduszu zatwierdził częściowe rozliczenie wykorzystania środków dotacji w zakresie rzeczowo – finansowym – wykorzystanie pierwszej/drugiej transzy dotacji. Rozliczenie wykorzystania przyznanych dotacji następowało na podstawie przedłożonych dokumentów księgowych potwierdzających zrealizowanie przedsięwzięcia (w całości bądź w części) oraz zapłatę wynikających z tego tytułu zobowiązań, w szczególności faktur zakupu, bankowych dowodów ich zapłaty, dokumentów potwierdzających przyjęcie do użytkowania środka trwałego powstałego w wyniku realizacji przedsięwzięcia/zadania itp.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 33-36)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

4.5 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy sprawozdań za 2022 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 2, str. 248-249; Tom 3, str. 21-31)

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 Przywzięziennych Zakładów Pracy. Dysponent Funduszu prawidłowo realizował przychody i koszty Funduszu finansując

³⁰ Dz.U poz. 1864.

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.

OBSZAR

V. Uwagi i wnioski

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

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

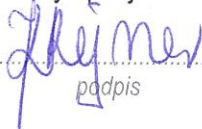
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 24 kwietnia 2023 r.

Kontrolerzy

Katarzyna Kędzior-Rejner
Główny specjalista kp.



.....
podpis

Agnieszka Cicha
Główny specjalista kp.



.....
Podpis

Mariusz Rycerski
Doradca ekonomiczny.



.....
Podpis

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



.....
podpis

WICEDYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Anna Mach

³¹ 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.