



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.1.3.2024

Pan  
płk dr Andrzej Pecka  
Dyrektor Generalny Służby Więziennej  
Centralny Zarząd Służby Więziennej  
ul. Rakowiecka 37a 02-521 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku w części 37 - Sprawiedliwość w zakresie budżetu  
Więziennictwa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej <sup>1</sup> ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pułkownik Andrzej Pecka - Dyrektor Generalny Służby Więziennej <sup>2</sup> (od 12 stycznia 2024 r.) Generał Jacek Kitliński - Dyrektor Generalny Służby Więziennej (od 30 stycznia 2015 r. do 29 grudnia 2023 r.) <sup>3</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/7/2024 z 16 stycznia 2024 r. Adrian Celiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/8/2024 z 16 stycznia 2024 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli Tom I str.1-6)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023 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.  Ocenie w zakresie budżetu państwa podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	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, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li></ul>

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

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

<sup>3</sup> Od dnia 30 grudnia 2023 r. do dnia powołania nowego Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, tj. do dnia 11 stycznia 2024 r. zastępstwo kierownika kontrolowanej jednostki pełnione było zgodnie z podziałem kompetencji określonym w zarządzeniu nr 81/2023 Dyrektora Generalnego SW z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

<sup>4</sup> 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,
- 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.

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

### **III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

**OCENA OGÓLNA** Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa.

**Uzasadnienie oceny ogólnej** Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe dotyczące: wydatków budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz sprawozdawczości.

W wyniku kontroli 42,6% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez CZSW (dysponenta III stopnia), na łączną kwotę 82 494 tys. zł (1,1% zrealizowanych wydatków budżetu 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 prawidłowo ujęte w planie finansowym CZSW. Wydatków dokonano w terminach wynikających z umów, a dokumentacja finansowo-księgową 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 2023 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2023 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.

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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 cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2023 dochody budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 9 851 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 22 386,9 tys. zł i były wyższe o 127,3% od kwoty planowanej, a także o 22,1% (4 053,1 tys. zł) wyższe od dochodów zrealizowanych w roku 2022 (18 333,8 tys. zł). Głównym źródłem zrealizowanych dochodów były wpływy z najmu i dzierżawy (7 472,9 tys. zł), świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego, w tym wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (3 685,4 tys. zł), wpływy różnych dochodów (3 680,7 tys. zł), z rozliczeń z lat ubiegłych (2 899 tys. zł), z usług (1 608,5 tys. zł) z tytułu kar i odszkodowań (1 225,7 tys. zł) oraz ze sprzedaży składników majątkowych (553,2 tys. zł).

(akta kontroli str. Tom I str. 391)

Dochody CZSW (dysponenta III stopnia) zaplanowane zostały na 2023 r. w wysokości 116 tys. zł, a osiągnięte w kwocie 373 tys. zł, co stanowiło 221% planu oraz niespełna 1,7 % dochodów Służby Więziennej. Zrealizowane dochody były wyższe o 136,8 tys. zł (63.3%) od dochodów osiągniętych przez CZSW w 2022 r., co było wynikiem przede wszystkim wyższych wpływów z różnych dochodów (wyższe o 78,2 tys. zł), z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (wyższe o 48,4 tys. zł) oraz z najmu (wyższe o 10,3 tys. zł). Wpływy z różnych dochodów stanowiły 38% wpływów dysponenta III stopnia oraz wpływy z najmu – 33,8% dochodów tego dysponenta.

(akta kontroli str. Tom I str. 397)

Na koniec 2023 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) jednostek organizacyjnych Więziennictwa, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 53 642 tys. zł, z czego zaległości netto 49 995,6 tys. zł. W porównaniu do roku 2022 należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 2 717,2 tys. zł (5,3%), a zaległości netto o 2 053,9 tys. zł (4,3%). Na zwiększenie zaległości netto w 2023 r. wpływ miał wzrost m.in. niewyegzekwowanych należności z tytułu szkód wyrządzonych w mieniu jednostki, samouszkodzeń osadzonych i kosztów ich leczenia w zewnętrznych podmiotach leczniczych, kosztów postępowania egzekucyjnego, zastępstwa procesowego, zwrotów udzielonej pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, opłat za media oraz czynsze za dzierżawę od kontrahentów zewnętrznych, a także kar wraz z odsetkami za niedotrzymanie warunków umowy lub odstąpienia od umowy.

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.

Należności budżetowe CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 228,7 tys. zł, w tym zaległości netto wyniosły 151,6 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 14,3 tys. zł (tj. o 6,7%), a zaległości wyższe o 14,4 tys. zł (tj. o 10,5%). Największy wpływ na wzrost zaległości ogółem miały m.in. zaległości od kontrahentów zewnętrznych z tytułu kar umownych związanych

<sup>6</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.

z niewywiązywaniem się z podpisanych umów, obowiązkowego naliczania odsetek od nieterminowych wpłat należności, rosnącej liczby zasądzonych zwrotów kosztów zastępstwa procesowego oraz od funkcjonariuszy z tytułu zwrotu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli str. Tom I str. 97-98, 110, 362-389; 391; 397)

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 7 117 147 tys. zł. Plan finansowy na 2023 r. uwzględniał wielkości wynikające z ustawy budżetowej na rok 2023. Zaplanowane wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 177 754,8 tys. zł do kwoty 7 294 901,8 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Więziennictwa wynikały z:

- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 41 611,3 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 87,5% 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; sfinansowanie w 2023 r. świadczenia za długoletnią służbę dla funkcjonariuszy SW w związku z wejściem w życie (z dniem 1 marca 2023 r.) przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę<sup>7</sup>; zwiększenia wynagrodzeń, w tym środki przeznaczone na nagrody specjalne i jednorazowe wynagrodzenia oraz na finansowanie skutków zmiany podstawy naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych i inne fundusze socjalne, podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej;
- zmian w planie wydatków poza środkami z rezerw celowych dotyczących wypłaty świadczeń dla emerytów i rencistów SW, zapewnienie utrzymania i bieżącego funkcjonowania jednostek więziennictwa, zakupów środków trwałych i zakupów inwestycyjnych w grupach urzędzeń i systemów zabezpieczająco ochronnych oraz sprzętu technicznego specjalnego przeznaczenia.

Przyznane środki w wysokości 7 294 901,8 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 7 288 551,3 tys. zł, tj. w 99,9%.

(akta kontroli str. Tom I str. 119-123; 257-359; 408-425)

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

- wydatki bieżące jednostek budżetowych: 4 167 953,3 tys. zł, tj. 57,2% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 2 580 425,5 tys. zł, tj. 35,4% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 347.

- wydatki majątkowe 518 897,9 tys. zł, tj. 7,1% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich: 21 274,6 tys. zł, tj. 0,3% wydatków Więziennictwa i 95,8% planu po zmianach.  
(akta kontroli str. Tom I str. 99-103; 124-125; 262; 359; 362-385; 392-394)

Plan finansowy CZSW (dysponenta III stopnia) został w 2023 r. zwiększony środkami z rezerw celowych w kwocie 1 209,7 tys. zł, z których wykorzystano 1 209,6 tys. zł. Wydatki zrealizowane w 2023 r. przez CZSW wyniosły 193 541,6 tys. zł (99,6% planu po zmianach) i stanowiły 2,7% łącznych wydatków Więziennictwa. W porównaniu do roku 2022 wydatki CZSW były wyższe o 101 360,4 tys. zł, tj. o 110%. Zaplanowanie w 2023 r. wyższych wydatków bieżących (w tym na wynagrodzenia) w odniesieniu do wykonania roku poprzedniego spowodowane było m.in.:

- realizacją wydatków związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej, w tym podwyżką uposażeń oraz zwiększeniem liczby funkcjonariuszy<sup>8</sup>,
- realizacją przedsięwzięć w ramach Programu ustawy o ustanowieniu „Programu 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 ustaw<sup>9</sup> zakupiono 3 383 sztuk komputerów PC do jednostek organizacyjnych Służby Więziennej,
- wzrostem liczby funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, pobierających świadczenia związane ze zwolnieniem (ponad dwukrotnie wyższa w porównaniu do 2022 r.),
- zwiększeniem o 20 etatów pracowników cywilnych w związku z modernizacją Dozoru Elektronicznego oraz realizacją podwyżki dla pracowników,
- zwiększeniem środków finansowych na realizację wyszkolenia strzeleckiego funkcjonariuszy Służby Więziennej w ustawie budżetowej na 2023 rok (w związku z panującą sytuacją międzynarodową), które Biuro Ochrony i Spraw Obronnych przeznaczyło na centralny zakup amunicji.

Zwiększenie wydatków majątkowych w 2023 r. w stosunku do roku poprzedniego spowodowane było w głównej mierze realizacją Programu modernizacji SW w latach 2022–2025. CZSW realizował zakupy środków trwałych w ramach dwóch przedsięwzięć:

- Przedsięwzięcie Nr 1 - Poprawa bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych – zakup 7 strzelnic Kontenerowych,
- Przedsięwzięcie Nr 2 - Zakup i zwiększenie ilości użytkowanych pojazdów specjalnych, autobusów do przewozu grupowego i pojazdów przeznaczonych dla Zespołów Terenowych Dozoru Elektronicznego - zakup 12 pojazdów specjalnych operacyjno-konwojowych.

Wykonanie wydatków kontrolowanej jednostki według grup ekonomicznych, przedstawiało się następująco: wydatki bieżące (wraz ze współfinansowaniem) – 169 119,2 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 836,4 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 22 586 tys. zł. Wydatki majątkowe CZSW zrealizowane w 2023 r. w całości zostały przeznaczone na zakupy inwestycyjne. W ramach tej kwoty

<sup>8</sup> Ze względu na charakter wydatków oraz ograniczenia kontroli wykonania budżetu państwa NIK nie dokonała oceny prawidłowości procesu utworzenia oraz funkcjonowania Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 86, dalej: Program modernizacji SW w latach 2022–2025.

zrealizowano łącznie 9 zadań, najwyższe wydatki zostały poniesione na zakup mobilnej strzelnicy kontenerowej (15 434 tys. zł), pojazdu specjalnego operacyjno-konwojowego (5 471,5 tys. zł), zakupy sprzętu komputerowego, licencji i oprogramowania oraz komputerów PC klasy TEMPEST (1 680,5 tys. zł) uzyskując w ten sposób przede wszystkim bazę służącą do zapewnienia odpowiedniego poziomu wyszkolenia strzeleckiego funkcjonariuszy SW, a także podniesienie sprawności i bezpieczeństwa infrastruktury informatycznej CZSW.

(akta kontroli str. Tom I str. 109-113; 122-123; 125; 386-389; 398-401)

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 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup> dokonał blokady środków w planie finansowym SW w zakresie budżetu państwa na łączną kwotę 37 977,2 tys. zł, z tego: 31 791,8 tys. zł w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego NMF 2014-2021, 5 633,1 tys. zł (współfinansowanie), 50 tys. zł w ramach środków przeznaczonych na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego; 288,5 tys. zł na Centrum Kształcenia Ustawicznego, 212,6 tys. zł na pozostałe wydatki bieżące i 1,3 tys. zł na Narodowy Program Zdrowia na lata 2021-2025.

(akta kontroli Tom II str. 268-307)

Wydatki na wynagrodzenia i uposażenia w 2023 r. w SW wyniosły 2 532 901,2 tys. zł i były wyższe od analogicznych wydatków w 2022 r. o 96 354,6 tys. zł. (tj. o 4%). Kształtowały się one w poszczególnych grupach następująco: osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 153 460,9 tys. zł (wzrost w stosunku do 2022 r. o 18 874,3 tys. zł, tj. 14%), żołnierze i funkcjonariusze 2 359 579,3 tys. zł (wzrost w stosunku do 2022 r. o 75 924,1 tys. zł, tj. 3,3%), nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej – 19 861 tys. zł (wzrost w stosunku do 2022 r. o 1 556,2 tys. zł, tj. 14%). Przeciętne wynagrodzenie w SW, w 2023 r. wynosiło 7 505 zł i było o 271,9 zł wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2022 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 2023 r. 28 123 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2022 r. o 53 osoby. Spadek średniego zatrudnienia nastąpił w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy (o 20 osób), natomiast w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń średnia liczba zatrudnionych wzrosła o 72 osoby, a nauczycieli o 1 osobę.

(akta kontroli Tom I str. 107-108; 396; 405)

Przeciętne zatrudnienie w CZSW (dysponent III stopnia) w 2023 r. wyniosło 489 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). W porównaniu do 2022 r. było ono wyższe o 55 osób, w tym w grupie 10 - żołnierze zawodowi i funkcjonariusze przeciętne zatrudnienie wzrosło o 30 osób i w grupie 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 25 osób. Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2023 r. wydatki na wynagrodzenia w CZSW (dysponent III st.) wyniosły 62 981 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (63 049,3 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. wzrosły one o 9 861,3 tys. zł, tj. o 18,6%.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2023 r. wyniosło 10 727 zł<sup>11</sup> i było wyższe o 533 zł, tj. o 5,2% niż w 2022 r.

(akta kontroli Tom I str. 117-118; 403)

Zobowiązania jednostek organizacyjnych Więziennictwa na koniec 2023 r. wyniosły 302 604,2 tys. zł (w tym CZSW 5 133 tys. zł) i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2022 r. o 53 958,2 tys. zł (21,7%). Najistotniejszy udział miały zobowiązania związane z wypłatą wynagrodzeń, pochodnych od wynagrodzeń (m.in. nagroda roczna dla funkcjonariuszy za rok 2023, dodatkowe wynagrodzenia roczne pracowników za 2023 r. oraz wynagrodzenie osadzonych za grudzień 2023 r.). Podobnie jak w roku poprzednim nie występowały zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. Tom I str. 99-103; 111-113; 362-389)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto realizację wydatków CZSW (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 82 494 tys. zł, tj. 42,6% wydatków zrealizowanych w 2023 r. (1,1% zrealizowanych wydatków Więziennictwa)<sup>12</sup>. W grupie wydatków majątkowych zbadano dziewięć dowodów księgowych na łączną kwotę 16 444,4 tys. zł, tj. 72,8% a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 26 dowodów na łączną kwotę 66 048,8 tys. zł, tj. 39% wydatków dysponenta III stopnia w tej grupie<sup>13</sup>.

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-księgowa spełniała wymogi formalne.

W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia w CZSW zawarto w 2023 r. 23 umowy na łączną kwotę 286 963,6 tys. zł. Badaniem objęto dwa zamówienia publiczne skutkujące wydatkami poniesionymi w 2023 r. w wysokości 9 696,6 tys. zł, tj. 3,4% udzielonych w 2023 r. zamówień publicznych przez CZSW. Kontrolą w zakresie zgodności postępowania przy udzielaniu zamówień z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup>, objęto dwa zamówienie publiczne na:

- zakup usługi wsparcia technicznego systemu backupu CommVault dla posiadanych przez CZSW licencji (umowa nr 117/2023 z 29 listopada 2023 r. o wartości 356,7 tys. zł),
- dostawę komputerów stacjonarnych typu All-in-one oraz zestawów komputerowych klasy Tempest, (umowa nr 68/2023 z 11 sierpnia 2023 r. o wartości 8 960,6 tys. zł. i umowa nr 69/2023 z 10 sierpnia 2023 r. o wartości 379,3 tys. zł).

W wyniku badania wyżej wymienionych zamówień publicznych nie stwierdzono naruszeń przepisów Pzp. Działania CZSW, dotyczące przeprowadzonych w 2023 r. postępowań objętych badaniem, były zgodne z wewnętrznymi regulacjami oraz przepisami Pzp. Natomiast realizacja badanych zamówień w zakresie przedmiotu

<sup>11</sup> W przeliczeniu na pełnozatrudnionego.

<sup>12</sup> Próba 35 zapisów/dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym CZSW (powyżej 1 tys. zł) o łącznej wartości 82 494 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.

<sup>13</sup> Wydatki bieżące łącznie ze współfinansowaniem.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej Pzp.



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 2023 r. poprzez zamieszczenie tego planu wraz z jego aktualizacją na stronie internetowej BIP CZSW oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(akta kontroli Tom I str. 96-125, Tom II str. 1-216)

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 2023 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 119 684,6 tys. zł, co stanowiło 79% planu po zmianach (151 502,2 tys. zł) i w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 86 918,5 tys. zł, tj. o 265,3%. Wzrost wydatków w stosunku do roku 2022 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 2023 r. poniesione zostały na realizację projektów w ramach:

- Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa w kwocie 113 181,6 tys. zł, tj. 78% planu po zmianach (144 999,3 tys. zł), z przeznaczeniem na projekt pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Programu Operacyjnego „Sprawiedliwość”. Z niewydatkowanych środków w łącznej kwocie 31 817,7 tys. zł blokadą dysponenta części 37 – Sprawiedliwość zostały objęte wydatki w kwocie 11 920,92 tys. zł, tj. 37,5% kwoty niewydatkowanej;
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej POIiŚ 2014-2020) w kwocie 6 486,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, z przeznaczeniem na realizację trzech projektów związanych z poprawą efektywności energetycznej i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii budynków zakładów karnych;
- Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 w kwocie 16,9 tys. zł, wydatkowano 100%.

(akta kontroli str. Tom I str. 395)

Pięcioma decyzjami, na łączną kwotę 26 132,07 tys. zł (tj. 17,2% kwoty planu po zmianach), dysponent części 37 – Sprawiedliwość, dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich Służby Więziennej na 2023 r., w szczególności ze względu na oszczędności w projekcie „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”. Najwyższe kwoty blokad dotyczyły odpowiednio oszczędności w wysokości 19 870,8 tys. zł w zakresie paragrafów inwestycyjnych dla projektu NMF ze względu na konieczność zapewnienia w planie finansowym SW środków zabezpieczających płatności, na wypadek zgłoszenia przez wykonawców realizowanych inwestycji ewentualnych roszczeń waloryzacyjnych oraz 4 861,2 tys. zł oszczędności konieczności zabezpieczenia wydatków na usługi i wynagrodzenia bezosobowe w ramach umów cywilno-prawnych w związku realizacją działania pn. „Koncepcja rozwoju idei sprawiedliwości naprawczej i mediacji w Służbie Więziennej” uruchomionego dodatkowo w ramach ww. projektu.

Wydatki Służby Więziennej w zakresie budżetu środków europejskich na 2023 r. zostały zwiększone środkami z rezerw celowych (z poz. 8 i 98) o łączną kwotę 81 618,04 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 dla

CZSW. Ze środków pochodzących z rezerw celowych wydatkowano 50 154,2 tys. zł, tj. 61,4% przyznanych środków z tych rezerw. Niepełne wykorzystanie ww. rezerw wynikało m.in. z:

- konieczności zabezpieczenia w budżecie SW środków na płatności, na wypadek zgłoszenia przez wykonawców realizowanych inwestycji ewentualnych roszczeń waloryzacyjnych – ostatecznie rezerwy waloryzacyjne nie zostały uruchomione;
- komplikacji powstałych w wyniku dodatkowych ekspertyz gruntowych oraz niekorzystnymi warunkami pogodowymi, w wyniku których wykonawca poinformował, iż nie wykona w planowanym terminie prac związanych z budową dróg dojazdowych do kompleksu penitencjarnego w Chmielowie;
- zawarcia aneksu do umowy z generalnym wykonawcą robót realizowanych w kompleksie penitencjarnym w Kamieńsku, zwalniającego beneficjenta z opłaty przyłączeniowej oraz opłaty partycypacyjnej;
- zabezpieczenia na rzecz działań w zakresie budowy infrastruktury pomocniczej dla powstającego kompleksu penitencjarnego w Chmielowie – ze względu na przedłużające się negocjacje z Operatorem Programu w sprawie włączenia inwestycji do projektu powstałe zobowiązania zostały pokryte ze środków własnych beneficjenta.

(akta kontroli Tom I str. 257-348; 395; Tom II str. 268-307)

Wydatki CZSW (dysponenta III stopnia) zrealizowane zostały w wysokości 2 238 tys. zł, co stanowiło 40% planu po zmianach (6 548,5 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. wydatki były większe o 2 130,8 tys. zł, tj. o 1 985,6%. Wydatki dysponenta III stopnia zrealizowane zostały w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa (2 221,5 tys. zł) oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (16,9 tys. zł).

Niepełne wydatkowanie środków w 2023 roku spowodowane było:

1) w zakresie wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń) w zakresie SW oraz CZSW niższym niż przewidziano w budżecie wniosku o dofinansowanie projektu poziomem wydatkowania, co wynika z uzyskania niższych cen w wyniku przeprowadzonych procedur przetargowych. Powstałe oszczędności uzyskano m.in. w ramach:

- zakupu sprzętu komputerowo - technicznego na potrzeby realizacji projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”,
- realizacji badania ewaluacyjnego narzędzia analizy ryzyka powrotności do przestępstwa,
- zakupu usług w ramach realizacji zadania, tj. „Koncepcja rozwoju idei sprawiedliwości naprawczej i mediacji w Służbie Więziennej”.

Z uwagi na konieczność wydłużenia procedury zamówienia publicznego mającej na celu dokonanie zakupu wyposażenia pokoi mediacyjnych nie było możliwe zawarcie umowy na dostawę przedmiotowego wyposażenia. Ponadto w wyniku rozmów przeprowadzonych z Operatorem Programu podjęto decyzję o realizacji szkoleń dla kuratorów w formie bezkosztowej, tj. przez Funkcjonariuszy Służby Więziennej, a nie jak pierwotnie zakładano przy zaangażowaniu firmy zewnętrznej.

Oszczędności powstały również w związku ze zmianą umowy na mocy której partner norweski zapewnił uczestnikom tzw. „Programu Ambasadorów” zakwaterowanie, przejazdy oraz wyżywienie w trakcie pobytu w Norwegii. Wydatki poniesione przez partnera zostały przekazane stronie norweskiej w formie zaliczki, co wpłynęło na poziom oszczędności, z uwagi na zabezpieczenie środków na ten cel w planie wydatków rocznych więziennictwa.

Kwoty niewydatkowane w zakresie wynagrodzeń w ramach ww. projektu powstały w wyniku podpisania umów pracownikami według stawek niższych niż wynikające z założeń projektu. Ponadto kwoty ujęte we wniosku o dofinansowanie obejmowały stawki maksymalne, uśrednione dla całego kraju, które realnie różniły się w zależności od regionu. Oszczędności powstałe w omawianej grupie wydatków na poziomie zaangażowanych jednostek zostały zagregowane na poziomie CZSW, co wyjaśnia niski poziom wydatkowania na szczeblu centralnym.

Kwoty niewydatkowane w ramach środków okołopłacowych zostały zabezpieczone z przeznaczeniem na realizację umów cywilnoprawnych, które miały być podpisywane z mediatorami w ramach działania: „Koncepcja rozwoju idei sprawiedliwości naprawczej i mediacji w Służbie Więziennej”. Ostatecznie przedmiotowe porozumienia nie zostały zawarte, natomiast koncepcja została zrealizowana w oparciu o umowy na świadczenie usług, finansowane z wydatków bieżących;

2) w zakresie wydatków majątkowych niepełne wydatkowanie środków przewidzianych w planie wydatków budżetowych Służby Więziennej na 2023 r. na realizację projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”, wynikało m.in. z tego, że:

- faktyczne wykonanie robót budowlanych w ramach projektu zostało zrealizowane na poziomie niższym niż zakładano pierwotnie w ramach harmonogramu projektu oraz na podstawie wstępnych rozmów z wykonawcami. Jako główne przyczyny zmniejszenia zakresu robót jednostki realizujące projekt wskazywały: niekorzystne warunki pogodowe, komplikacje powstałe w wyniku przeprowadzania dodatkowych ekspertyz (co skutkowało koniecznością wprowadzenia korekt projektowych i zmian w technologii wykonania określonych prac), opóźnienie dostaw niektórych komponentów wyposażenia oraz problemy z uzyskaniem przyłączeń mediów eksploatacyjnych,
- część planowanych do podpisania i realizacji w 2023 r. umów z wykonawcami, z uwagi na unieważnienie postępowań przetargowych z przyczyn niezależnych od beneficjenta zostało przełożone na rok 2024,
- część zaoszczędzonych środków wynika również z podpisania aneksu do umowy o przyłączenie nr TI/73/2021 z dnia 2 grudnia 2021 r. pomiędzy Okręgowym Inspektoratem Służby Więziennej w Olsztynie oraz Miejskim Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Olsztynie, na mocy którego beneficjent został zwolniony z opłaty przyłączeniowej i partycypacyjnej.

Ponadto część niewykorzystanych środków stanowiło również zabezpieczenie na wypadek wystąpienia przez wykonawców z ewentualnymi roszczeniami waloryzacyjnymi zgodnie z zapisami wieloletnich umów obejmujących budowę pilotażowych kompleksów penitencjarnych.

Środki inwestycyjne nie wydatkowane na poziomie CZSW w roku 2023 w ramach projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne”, stanowiły:

- zabezpieczenie środków na działania związane z rozszerzeniem funkcjonalności Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności o narzędzie pn.: „Pogłębiony System Oceny Ryzyka Recydywy” (PSOR), które ostatecznie zostały wydatkowane na poziomie niższym niż pierwotnie zakładano,
- zabezpieczenie na rzecz jednostek SW realizujących budowę kompleksów penitencjarnych, planowane do uruchomienia w oparciu o rzeczywisty postęp prac, które ostatecznie z uwagi na ww. okoliczności nie zostały wykorzystane.

(akta kontroli Tom I str. 402; 257-348; 395; Tom II str. 268-307)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich CZSW (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 2 058,5 tys. zł<sup>15</sup> (bez współfinansowania), co stanowiło 92% wydatków CZSW (dysponenta III stopnia) zrealizowanych z budżetu środków europejskich w 2023 r. i 1,7% wydatków z budżetu środków europejskich Służby Więziennej. Wydatki poniesione zostały na realizację projektu pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” i stanowiły 92,7% wydatków na ten projekt poniesionych przez Więziennictwo z budżetu środków europejskich w 2023 r. (2 221,5 tys. zł). W wyniku przeprowadzonego badania NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wydatków.

(akta kontroli Tom III str. 1-258)

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 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. 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 2023 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 2023 r. 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 I str. 209-259; Tom II str. 250-251)

<sup>15</sup> Wydatki dobrane do badania w sposób celowy (pięć z największych kwotowo wydatków) – wydatki ujęte w §§ 4307 i 4427.

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 2023 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 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

## 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 piśmie<sup>16</sup> 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, 25 marca 2024 r.

Kontrolerzy

Mariusz Rycerski  
Doradca ekonomiczny

-/-

Adrian Celiński  
Specjalista kp.

-/-

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

-/-

<sup>16</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.