

KPB.430.003.2018

Nr ewid. 115/2018/P/18/001/KPB

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2017 r.
w części 37– Sprawiedliwość
oraz wykonania planów finansowych
Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy
Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości
i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych
oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy

Warszawa, czerwiec 2018 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlonych Zakładów Pracy

Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bieńkowski

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 5.06. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	7
1. Ocena ogólna.....	7
2. Uwagi i wnioski	9
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	11
1. Dochody budżetowe.....	11
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	12
3. Sprawozdawczość	21
4. Księgi rachunkowe	22
5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i gospodarowanie środkami	23
6. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy i gospodarowanie środkami	26
V. Ustalenia innych kontroli	29
VI. Informacje dodatkowe.....	31
Załączniki.....	32

I. Wprowadzenie

W ramach części 37 – *Sprawiedliwość* finansowano przede wszystkim zadania więziennictwa, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz instytutów badawczych resortu sprawiedliwości. Wyplacano również świadczenia pieniężne z tytułu zaopatrzenia emerytalnego oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne.

W budżecie części 37 w układzie zadaniowym zostało ujętych osiem zadań, 14 podzadań i 44 działań w ramach pięciu funkcji państwa, z czego 71,2% wydatków poniesiono w ramach funkcji 18. *Sprawiedliwość*.

Dysponentem części 37 budżetu państwa i Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości jest Minister Sprawiedliwości.

W 2017 r. w części 37 m.in. środkami budżetowymi zarządzało¹ 209 dysponentów II i III stopnia, w tym:

- Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości, jako dysponent III stopnia,
- Dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dr. Jana Sehna w Krakowie,
- Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie,
- Dyrektor Generalny Służby Więziennej (Centralnego Zarządu Służby Więziennej),
- 15 dyrektorów okręgowych Służby Więziennej (okręgowych inspektoratów Służby Więziennej),
- 67 dyrektorów aresztów śledczych,
- 87 dyrektorów zakładów karnych,
- 3 komendantów ośrodków szkolenia Służby Więziennej,
- komendant Ośrodka Doskonalenia Kadry Służby Więziennej,
- 32 dyrektorów zakładów dla nieletnich.

Minister Sprawiedliwości nadzorował dodatkowo sześć jednostek: Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (nadzór MS w zakresie zgodności działania szkoły z przepisami ustawowymi i statutem²) oraz pięć instytucji gospodarki budżetowej (nadzór MS jako organu założycielskiego³).

Dyrektor Generalny Służby Więziennej wykonuje zadania dysponenta środków budżetowych Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dysponenta III stopnia) oraz zadania głównego dysponenta środków budżetowych w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych więziennictwa⁴. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej podlegały 174 jednostki budżetowe więziennictwa oraz był on dysponentem Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.⁵ w części 37 – *Sprawiedliwość*, a także planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

¹ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M. P. poz. 801).

² Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 1411).

³ Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości: z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia: Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA (Dz. Urz. Min. Sprawiedli. Nr 13, poz. 159, ze zm.), Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA (Dz. Urz. Min. Sprawiedli. Nr 13, poz. 157, ze zm.), Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA (Dz. Urz. Min. Sprawiedli. Nr 13, poz. 156, ze zm.), Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA (Dz. Urz. Min. Sprawiedli. Nr 13, poz. 161, ze zm.), Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST (Dz. Urz. Min. Sprawiedli. Nr 13, poz. 160, ze zm.).

⁴ Na podstawie § 3 statutu CZSW, wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedli. poz. 174, ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi za rok 2016,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej,
- wykonanie uwag i wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej: ufp).

W 2017 r. dochody budżetu państwa w części 37 wyniosły 66 555,4 tys. zł (0,02% dochodów budżetu państwa), w tym 56 755,3 tys. zł stanowiły dochody wykonane w Ministerstwie Sprawiedliwości (dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa w części 37 zrealizowano w wysokości 4 869 971,8 tys. zł (1,3% wydatków budżetu państwa), w tym 196 999 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 48 428,1 tys. zł (0,1% wydatków budżetu środków europejskich), w tym w 7 260,2 tys. zł w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości.

Do oceny wykonania budżetu w części 37 – Sprawiedliwość wykorzystano wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 przeprowadzonej w siedmiu jednostkach, przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości oraz w zakresie więziennictwa do: Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, dyrektorów zakładów karnych w Jastrzębiu Zdroju i Tarnowie, dyrektora Biura Emerytalnego Służby Więziennej w Warszawie, dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi i dyrektora Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Łodzi.

Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku 10 do Informacji.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Fundusz Sprawiedliwości) jest państwowym funduszem celowym działającym na zasadach określonych w art. 29 ufp.

Przychodami Funduszu Sprawiedliwości, zgodnie z art. 43 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy⁷ (dalej: Kkw), są środki pieniężne pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiazek oraz świadczeń pieniężnych, potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych, wykonania kar dyscyplinarnych polegających na czasowym obniżeniu skazanemu wynagrodzenia za pracę, spadków, zapisów i darowizn, dotacji, zbiórek i innych źródeł. Koszty Funduszu ponoszone są w szczególności na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej, a po dokonanej od dnia 12 sierpnia 2017 r. zmianie art. 43 Kkw⁸ również na zadania związane z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości. W wyniku dokonanej nowelizacji wprowadzono rozwiązania umożliwiające jednostkom sektora finansów publicznych realizację ze środków Funduszu zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem i osobom im najbliższym oraz z wykonywaniem ustawowych zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym i świadkom, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 652

⁸ Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1452). Przepisy weszły w życie z dniem 12 sierpnia 2017 r.

W 2017 r. Fundusz Sprawiedliwości zrealizował przychody w wysokości 312 925,2 tys. zł oraz poniósł koszty realizacji zadań w wysokości 90 877,6 tys. zł.

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (dalej: Fundusz Aktywizacji) jest państwowym funduszem celowym działającym na zasadach określonych w art. 29 ufp.

Przychodami Funduszu Aktywizacji, zgodnie z art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁹, są wpłaty środków pieniężnych dokonywane przez przywieszienne zakłady pracy, środki pieniężne pochodzące ze spadków, zapisów, darowizn, dotacji, zbiórek i innych źródeł oraz środki pieniężne pochodzące z potrąceń w wysokości 45% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych. Koszty Funduszu Aktywizacji, zgodnie z art. 8 wymienionej ustawy, ponoszone są na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w szczególności na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących; tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej; modernizację przywieszennych zakładów pracy i ich produkcji; organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności; organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy.

W 2017 r. Fundusz Aktywizacji zrealizował przychody w wysokości 97 054,4 tys. zł oraz koszty realizacji zadań w wysokości 85 803,8 tys. zł

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna¹¹

Spośród siedmiu jednostek objętych kontrolą budżetową w ramach części 37, pięć otrzymało ocenę pozytywną (Centralny Zarząd Służby Więziennej, Biuro Emerytalne Służby Więziennej w Warszawie, Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Łodzi, Areszt Śledczy w Łodzi oraz Zakład Karny w Tarnowie), a oceny Ministerstwa Sprawiedliwości i Zakładu Karnego w Jastrzębiu Zdroju przedstawione zostały w formie opisowej.

W wyniku kontroli 3,5% wydatków (budżetu państwa i budżetu środków europejskich) w części 37 w łącznej wysokości 170 990,2 tys. zł stwierdzono, że z wyjątkiem przypadków opisanych w dalszej części Informacji kontrolowani dysponenti III stopnia dokonywali wydatków z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych.

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków oraz zadań. Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone. Badanie środków z rezerw celowych przekazanych na wydatki dysponentów III stopnia wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

1) niezapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, przede wszystkim w obszarze zamówień publicznych – stosowane mechanizmy kontroli zarządczej były nieskuteczne, co spowodowało naruszenie przepisów art. 32 ust. 1 i art. 5b pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (dalej ustawa Pzp) w trzech badanych przez NIK zamówieniach z zakresu usług informatycznych na łączną kwotę 441,6 tys. zł;

2) braku postępu w zakresie wdrażania wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Po raz kolejny ujawniono zidentyfikowane w poprzednich latach niepożądane praktyki w zakresie umów zawieranych z ekspertami, udzielania zamówień poniżej 30 tys. euro (w tym na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych Ministerstwa, w ramach których wydatkowano środki w wysokości 619,1 tys. zł);

3) nierzetelnego planowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) zadań w ramach budżetu środków europejskich, w tym na projekty uwzględnione w Portfelu Projektów¹³ (rozumianym jako zbiór projektów realizowanych przez Ministerstwo) – NIK stwierdziła m.in. brak postępów w realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych w ramach dwóch programów operacyjnych, co miało wpływ na realizowane zamówienia publiczne, efektywność zarządzania Portfelem Projektów i osiągnięte efekty rzeczowe;

¹¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹³ Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości: z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz.110, ze zm.) oraz z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 136).

4) braku opisu szczegółowych zasad klasyfikacji zdarzeń w polityce rachunkowości CZSW oraz wprowadzeniu niewłaściwej symboliki kont księgowych, wymuszonych względami użytkowanego systemu;

5) niezaliczenia do właściwej kategorii środków trwałych zakupionego przez ZK w Tarnowie urządzenia łączącego segmenty sieci komputerowej (za kwotę 9,7 tys. zł), co skutkowało błędnym naliczeniem amortyzacji tego środka trwałego;

6) nienaliczenia przez ZK w Jastrzębiu-Zdroju kary umownej w wysokości 2,1 tys. zł po zakończeniu realizacji inwestycji po terminie określonym w umowie z wykonawcą.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość przedstawiona została w załączniku 7 do Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 37 – Sprawiedliwość i sprawozdań jednostkowych kontrolowanych jednostek:

- 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),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek (dysponentów II i III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach Rb-27 sporządzonych przez CZSW i ZK w Jastrzębiu-Zdroju. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Wyżej wymienione sprawozdania – zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym (za wyjątkiem sprawozdań Rb-27 CZSW i ZK w Jastrzębiu-Zdroju) i formalno-rachunkowym.

Podczas kontroli ksiąg rachunkowych CZSW (dysponent III stopnia), stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych i statystycznych CZSW, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Najwyższa Izba kontroli oceniła negatywnie¹⁴ wykonanie planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości w 2017 r. z uwagi na nieuprawnione przekazanie środków Funduszu w wysokości 25 000 tys. zł na realizację zadań ustawowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego związanych z zapobieganiem

¹⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi w ramach kontroli NIK w przypadku gdy udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż 3% lub wyższy niż 2 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, stosuje się ocenę negatywną kosztów. W przypadku Funduszu Sprawiedliwości udział ten wynosił 27,5%.

i wykrywaniem przestępczości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁵ jednostka ta może być finansowana jedynie środkami z budżetu państwa. Kontrole NIK w zakresie gospodarowania środkami Funduszu w 2017 r. wskazały także na brak realizacji wniosków pokontrolnych w zakresie rozliczania dotacji w wymaganych terminach oraz konieczność zmian w przyjętym systemie przyznawania i rozliczania środków Funduszu, wynikającą głównie z nowelizacji przepisów w zakresie funkcjonowania Funduszu w 2017 r. Nadal utrzymywany był wysoki stan wolnych środków Funduszu, a wykorzystanie środków na zadania wskazane w ustawie powołującej Fundusz wyniosła zaledwie 45% planu kosztów po zmianach.

Z uwagi na niemożliwość dokonania oceny, czy wydatki Funduszu w księgach rachunkowych sądów zostały w 2017 r. prawidłowo przedstawione w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu, NIK nie wydaje opinii końcowej w zakresie sprawozdawczości Funduszu Sprawiedliwości.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości przedstawiona została w załączniku 8 Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji w 2017 r. W wyniku kontroli 59,8% poniesionych kosztów Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w upf i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a koszty Funduszu poniesione zostały na realizację zadań ustawowych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności ujęte w planie działalności Funduszu Aktywizacji na 2017 r. Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu Funduszu Aktywizacji, a także sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji przedstawiona została w załączniku 9 do Informacji.

2. Uwagi i wnioski

W ocenie NIK zasady wyboru beneficjentów i udzielania dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości, a także dokonywania rozliczeń i oceny wykorzystania tych środków wymagają zmian systemowych ze strony dysponenta Funduszu.

Istotny wpływ na dostępność pomocy dla pokrzywdzonych ma także nowelizacja przepisów dotyczących Funduszu Sprawiedliwości. W wyniku zmian wprowadzonych od dnia 12 sierpnia 2017 r. środki zgromadzone w Funduszu mogą być przeznaczane m.in. dla organów prowadzących postępowania karne, a także mogą być rozdysponowane do jednostek sektora publicznego poza procedurą naboru wniosków realizowaną na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości¹⁷.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1993 ze zm.

¹⁶ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

¹⁷ Dz. U. poz. 1760.

W 2017 r. poza procedurami objętymi programem lub naborem wniosków Minister Sprawiedliwości przekazał środki w wysokości 25 908,9 tys. zł, co stanowiło 28,5% kosztów Funduszu Sprawiedliwości. Środki te przeznaczone były na realizację zadań przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (25 000 tys. zł), na zakup średniego samochodu do ratownictwa specjalistycznego z modułem gaśniczym oraz zakup sprzętu do ratownictwa medycznego (m.in. defibrylatory, zestawy i torby medyczne) w gminie Kowiesy (908,9 tys. zł)¹⁸. Zdaniem NIK przyznawanie środków publicznych z pominięciem przyjętych procedur nie zapewnia jawności oraz przejrzystości procesu i może generować istotne ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Aktualne rozwiązania prawne i organizacyjne nie tworzą spójnego i kompleksowego systemu pomocy ofiarom przestępstw, a Minister Sprawiedliwości nie zapewnił należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym (a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw) na co wskazują wyniki kontroli P/17/038 Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 1 grudnia 2017 r.¹⁹.

¹⁸ W 2017 r. zawarto także umowy na zakup wyposażenia i urządzeń ratownictwa dla Gmin Nysa i Stąporków (2 170,2 tys. zł), środki przekazane zostały w 2018 r.

¹⁹ Wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.002.01.2017 z dnia 1 grudnia 2017 r. (tekst jednolity).

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w części 37 – Sprawiedliwość została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. W ZK w Jastrzębiu Zdroju w ramach kontroli prawidłowości rozliczenia inwestycji budowlanej stwierdzono nienaliczenie kary umownej w wysokości 2,1 tys. zł. Powyższe skutkowało brakiem należności i osiągniętych dochodów w odpowiednim okresie rozliczeniowym. Notę obciążeniową wystawiono w czasie kontroli NIK, a wykonawca wpłacił należność w 2018 r.

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 50 294 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 66 555,4 tys. zł, tj. 132,3% kwoty planowanej i były wyższe o 8 452 tys. zł, tj. 14,5% od dochodów uzyskanych w 2016 r.

Głównym źródłem dochodów były:

- wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (18 686 tys. zł),
- wpływy z usług m.in. z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej, Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego (37 848,0 tys. zł),
- wpływy z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (3 416,9 tys. zł),
- dochody uzyskane m.in. z najmu i dzierżawy składników majątkowych (2 181,9 tys. zł),
- wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (1 600,1 tys. zł).

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawione zostały w załączniku 1 do Informacji.

Na koniec 2017 r. w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 64 641,1 tys. zł, w tym zaległości netto 64 030,4 tys. zł. Należności były wyższe w porównaniu do 2016 r. o 8% (4 784,7 tys. zł), a ich wzrost spowodowany był przede wszystkim naliczaniem kar umownych i odszkodowań wynikających z umów, a także opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego oraz prokuratorskiego, a także rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych.

Należności Ministerstwa Sprawiedliwości pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 58 321,1 tys. zł (w całości były one należnościami przeterminowanymi) i stanowiły 91,6% zaległości w części 37.

Zaległości obejmowały głównie:

- naliczone kary umowne i zwrot części wypłaconego wynagrodzenia wykonawcy wraz z odsetkami za niekompletne wykonanie przedmiotu umowy (toczyło się w tej sprawie postępowanie sądowe),
- należności z tytułu kar i odszkodowań wraz z odsetkami naliczonymi za nieterminowe dokonywanie wpłat przez kontrahentów, w tym komorników i notariuszy,
- odsetki od pożyczek sędziów i prokuratorów,
- należności z tytułu kosztów postępowań arbitrażowych, zastępstw procesowych i postępowań apelacyjnych.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. NIK sformułowała wniosek o wyeliminowanie nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych zmierzających do dochodzenia należności budżetowych oraz niezwłoczne skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania sądowego

do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z roszczeniami wynikającymi z umowy nr 44 z dnia 6 września 2012 r. (wniosek nr 1).

Wniosek został zrealizowany poprzez przekazanie w dniu 14 kwietnia 2017 r. do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wystąpienie z powództwem przeciwko spółce. Dodatkowo podjęto działania weryfikacyjne i organizacyjne związane z zabezpieczeniem roszczeń Ministerstwa Sprawiedliwości. Stan prawidłowy w zakresie objętym wnioskiem potwierdziły również wyniki audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2017 r. przez Biuro Kontroli i Audytu MS w zakresie ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2017 w części 37 – Sprawiedliwość zaplanowano wydatki budżetu państwa w kwocie 4 792 357 tys. zł. W trakcie roku budżetowego planowana kwota wydatków w części 37 została zwiększona per saldo o kwotę 121 214,4 tys. zł, do 4 913 571,4 tys. zł. Zwiększenia planu wynikały z zasileń budżetu środkami z rezerw celowych.

Wydatki budżetu państwa w części 37 wyniosły 4 869 971,8 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków o 266 444,7 tys. zł (tj. o 5,8%), spowodowany głównie wzrostem płac i pochodnych. Największe wydatki poniesiono w zakresie więziennictwa i świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego.

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawione zostały w załączniku 2 do Informacji.

W trakcie roku budżetowego plan finansowy części 37 został zwiększony o kwotę 125 641, 4 tys. zł ze środków rezerw celowych, z czego wykorzystano 122 121,4 tys. zł, tj. 97%. Środki te przeznaczone zostały przede wszystkim na:

- sfinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017 – 2020”²⁰ (na kwotę 116 636,2 tys. zł);
- zatrudnienie 313 funkcjonariuszy do pełnienia służby w nowoutworzonych miejscach zakwaterowania dla osadzonych w ramach zadań inwestycyjnych związanych z realizacją ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym²¹ (4 364,3 tys. zł);
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej związane z termoizolacją budynków i modernizacją systemów ogrzewania obiektów aresztów i zakładów karnych (1 002,5 tys. zł).

Badanie środków wydatkowanych przez jednostki kontrolowane w kwocie 972,2 tys. zł (0,8% wydatkowanych środków z rezerw w części 37) wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, wskazanym w decyzjach Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostek i przypisane do działań w układzie budżetu zadaniowego.

Wydatki na dotacje podmiotowe w części 37 zrealizowano w wysokości 53 289 tys. zł, tj. 100% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2017 r. na finansowanie działalności bieżącej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Środki dotacji wykorzystano przede wszystkim na działalność w zakresie szkolenia wstępnego (39 392 tys. zł) i szkolenia ustawicznego (5 689 tys. zł) oraz na wydatki ogólne związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki (5 837 tys. zł) i wynagrodzenia pracowników

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 2176.

²¹ Dz. U. Nr 240, poz. 143.

(3 290 tys. zł). Analiza 100% środków przekazanych w ramach dotacji potwierdziła zgodność działania dysponenta części 37 z przepisami ufp.

Z części 37 przekazano również **dotacje celowe** w wysokości 387,3 tys. zł w ramach realizacji Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020. Zostały one wydatkowane w kwocie 34,1% planu po zmianach (1 135 tys. zł). Powodem niewykorzystania planowanych środków były opóźnienia w rozstrzygnięciu konkursów oraz długotrwały proces negocjacji i podpisywania umów z beneficjentami.

Wydatki na **świadczenia na rzecz osób fizycznych** w części 37 wyniosły 1 549 612,6 tys. zł (99,7% planu po zmianach) i były o 0,1% niższe niż w 2016 r. Największe wydatki poniesiono na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych i dodatków do tych świadczeń oraz zasiłki pogrzebowe (1 396 760,9 tys. zł). Liczba świadczeniobiorców w 2017 roku wyniosła 32 771 i wzrosła w stosunku do 2016 roku, o 262 osób. Na uposażenia 28 sędziów w stanie spoczynku i uposażenia dla 13 rodzin wydatkowano 4 958,5 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 37 zostały zrealizowane w wysokości 3 047 275,5 tys. zł, co stanowiło 98,9 % planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2016 r. o 167 511,5 tys. zł, tj. o 6%. Dominujące pozycje w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Przeciętne zatrudnienie w części 37 w 2017 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 32 004 osoby i było o 70 osób (o 0,2%) większe niż w 2016 roku.

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2017 r. wydatki na wynagrodzenia w części 37 wyniosły 1 893 217,2 tys. zł i były o 93 197,7 tys. zł (tj. 5,2%) większe niż w 2016 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 4 930zł i było o 233 zł (tj. o 5%) wyższe niż w 2016 r. Wynikało to głównie z ustalonego w ustawie budżetowej podwyższenia wskaźnika wzrostu kwoty bazowej dla stanowisk kierowniczych oraz realizacji przepisów Programu Modernizacji Służby Więziennej.

W Ministerstwie Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) przeciętne zatrudnienie wyniosło 831 osób, w tym 689 osób w korpusie służby cywilnej i 117 w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zatrudnienie w MS było o 36 osób większe niż w roku 2016, w tym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – o 26 osoby. W grupie tej w roku 2017 zatrudniono w MS łącznie 18 osób na stanowiskach ekspertów.

Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 67 492,5 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 4 522,6 tys. zł, tj. o 7,2%. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6 766 zł i było wyższe o 167 zł (2,5%) w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2016 r. Wzrost wynagrodzeń dotyczył głównie osób zajmujących kierownicze stanowiska (przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 12 621 zł do 16 062 zł, tj. o 27,3%) oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (z 5 272 zł do 5 568 zł, tj. o 5,6%). W korpusie służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 6 645 zł w 2016 r. do 6 795 zł (o 2,3%).

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawione zostały w załączniku 3 do Informacji.

Po przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości kontroli wykonania budżetu w 2016 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o odpowiednich kwalifikacjach, z wymaganym stażem pracy wraz z ustaleniem ich wynagrodzeń i zakresu zadań w sposób zapewniający wydatkowanie środków na ich zatrudnienie z uwzględnieniem zasady, o której mowa w art. 44 ust.3 ufp. (wniosek nr 8).

W 2017 r. w Ministerstwie zatrudniono 18 nowych ekspertów, z których żaden nie został zatrudniony w drodze otwartego konkursu. Siedmiu ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy, określonego w załączniku nr 3 – tabela XII do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego

2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników tych jednostek²². Przyznane miesięczne wynagrodzenie łączne ekspertów zatrudnionych w 2017 r. w przeliczeniu na pełen etat wynosiło od 4 025 zł (ekspert w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych) do 17 680 zł (ekspert w Biurze Ministra) – średnio 7 239 zł. Sześciu ekspertom przyznano dodatki specjalne w wysokości od 640 zł do 9 906 zł (średnio 4 026 zł). We wszystkich przypadkach w dokumentacji kadrowej znajdowały się wnioski o przyznanie dodatku specjalnego.

W wyniku badania prawidłowości sporządzenia dokumentacji kadrowej ośmiu ekspertów zatrudnionych w 2017 r. stwierdzono, że w trzech przypadkach zakresy czynności zostały sporządzone odpowiednio po siedmiu, pięciu i trzech miesiącach od podpisania umowy o pracę, a jeden zakres czynności nie był opatrzony datą. Jak wynika z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień, w Ministerstwie przyjęto założenie, że zakres zadań tych ekspertów został określony ustnie.

W dwóch przypadkach uzasadnienie przyznania dodatku specjalnego dla danego eksperta, było identyczne pomimo przyznania różnych wysokości tych dodatków, co należy uznać za nierzetelne. Trzech ekspertów uzyskało zgodę na pracę w systemie telepracy. Szczegółową kontrolą objęto wykonanie telepracy przez eksperta zatrudnionego od 11 grudnia 2017 r. w Biurze Dyrektora Generalnego. Do zakresu obowiązków tego eksperta należały trzy zadania: udział w pracach dotyczących naboru na praktyki, udzielanie pracownikom porad i instruktażu w sprawach związanych z praktykami oraz sporządzanie okresowych sprawozdań i analiz dotyczących praktyk. Według NIK przyjęcie takiego systemu pracy może powodować zagrożenie bezpieczeństwa informacji (np. danych osobowych), bowiem dokumentacja wykorzystywana do realizacji zadań przez takiego pracownika przechowywana jest w jego miejscu zamieszkania. Ponadto, w odniesieniu do przyjętego systemu pracy zdalnej, zasadnym jest zapewnienie odpowiednich narzędzi weryfikacji rzeczywistego czasu pracy. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego kontrola pozostawiania ww. eksperta w dyspozycji pracodawcy odbywała się na podstawie przekazywania zadań do wykonania.

Powyższe ustalenia potwierdzają, że wniosek pokontrolny nie został zrealizowany, a przyjęty w Ministerstwie system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowości procesu zatrudniania i wynagradzania ekspertów.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w odniesieniu do Ministra Sprawiedliwości wniosek pokontrolny o ograniczenie zlecania podmiotom zewnętrznym usług, które mieszczą się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS, w tym dotyczących kreowania wizerunku, korekty językowej, opinii prawnych oraz analizy skarg, wniosków i innych pism o tym charakterze (wniosek nr 9).

W ramach kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono, że w trybie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych Ministerstwa zawarto 45 umów na łączną kwotę 776,3 tys. zł, na które w 2017 r. wydatkowano łącznie 619,1 tys. zł. Analizie poddano:

- 18 umów o dzieło na łączną kwotę 103,1 tys. zł (z tego 98,7 tys. zł poniesiono w 2017 r.), których przedmiotem było opracowanie opinii dotyczących projektów ustaw oraz obowiązujących przepisów. Opinie sporządzane były m.in. na podstawie dokumentów, materiałów i wyjaśnień otrzymywanych z Ministerstwa. Średnie wynagrodzenie miesięczne wykonawców umów (kancelarie adwokackie oraz osoby fizyczne) na rzecz Departamentu Legislacyjnego przekraczało średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika służby cywilnej, a wartość umów wahała się w granicach od 2,5 tys. zł do 18,5 tys. zł (stawka dzienna według umowy wynosiła od 62,50 zł do 1 419,23 zł). Do wynagrodzenia określonego w zawartych umowach, nie były przyjmowane kryteria takie jak czasochłonność i stawka godzinowa, czy dobową z uwagi na to – jak wskazał Dyrektor Generalny MS – że były to umowy o dzieło, a więc umowy rezultatu, a nie należytej staranności. Przedmiotem

²² Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.

zawartych umów było sporządzenie opinii prawnych, które w zamiarze Ministerstwa Sprawiedliwości, miały kompleksowo ujmować dane zagadnienia, w oparciu o obowiązujący stan prawny i literaturę przedmiotu.

- 13 umów cywilnoprawnych z 10 osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami MS, na łączną kwotę 189,6 tys. zł (z tego 140,9 tys. zł poniesiono w 2017 r.) na obsługę administracyjną, udział w naradach, spotkaniach i posiedzeniach, opracowanie materiałów promocyjnych oraz edukacyjnych dotyczących działań *Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*, a także analizy skarg kierowanych do Departamentu Prawa Administracyjnego (dalej DPA), przygotowanie projektów odpowiedzi na interwencje poselskie i senatorskie, sporządzanie notatek z przyjęć interesantów. Ww. umowy mieściły się w zakresie działania DPA. Wartości umów kształtowały się od 4,9 tys. zł do 33 tys. zł (średnio od 2 tys. zł do 4,7 tys. zł na miesiąc, stawka za dzień roboczy wynosiła od 93,45 zł do 253,75 zł). Wykonawcami 10 umów w 2017 r. były osoby w wieku 21-25 lat;
- siedem umów na kwotę 112,7 tys. zł (z tego 72,7 tys. zł wydatkowano w 2017 r.), których przedmiotem była obsługa skarg i wniosków. Umowy o podobnym charakterze zawierane były z ww. osobami także w latach wcześniejszych, pomimo że mieściły się w zakresie działania Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli i Audytu;
- siedem umów z czterema osobami fizycznymi na łączną kwotę 370,7 tys. zł (z tego 306,7 tys. zł wydatkowano w 2017 r.) na świadczenie usług wspomagających, w tym wykonywanie czynności obejmujących doradztwo w zakresie propagowania w celu budowania świadomości społecznej co do inicjatyw i przedsięwzięć realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Umowy o tym charakterze wykonywane były przez ww. osoby także w 2016 r. Wartości umów kształtowały się w granicach do 12,2 tys. zł do 14,6 tys. zł na miesiąc, tj. na poziomie wynagrodzeń dla stanowisk kierowniczych. Do zadań Biura Ministra należało m.in. opracowywanie materiałów promocyjnych i edukacyjnych dotyczących resortu sprawiedliwości oraz analiza formalno-prawna pism, wniosków, zapytań i próśb o podjęcie interwencji kierowanych do Ministra Sprawiedliwości.

Według §6 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa do zadań wykonywanych przez wszystkie komórki organizacyjne w zakresie ich właściwości należy w szczególności: opracowywanie programów, analiz, opinii, informacji i innych materiałów, przygotowywanie projektów odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie, załatwianie skarg, wniosków i petycji. Przy tak określonych zadaniach i skali zawartych umów cywilnoprawnych należy zauważyć, że w szczególności umowy zawarte na zadania Ministerstwa wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego²³ (pomijając zasadność zawierania takich umów) w zakresie skarg i wniosków, których łączna wartość przekraczała 30 tys. euro wskazywały okoliczność do zastosowania art. 34 ustawy Pzp w odniesieniu do ustalania wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się. Prowadzony w Ministerstwie rejestr umów realizowanych w 2017 r. był niekompletny, a tym samym nie stanowił podstawy do zapewnienia, w ramach systemu kontroli zarządczej, minimalizacji ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wydatków o wartości poniżej 30 tys. euro, w szczególności odnoszących się do podziału zamówienia na części.

Z powyższych ustaleń kontroli wynika, że wniosek NIK nie został zrealizowany, a przyjęty w Ministerstwie system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowości zawierania umów na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS.

Wydatki majątkowe części 37 w 2017 r. wyniosły 219 425,3 tys. zł, tj. 97,7 % planu po zmianach i były wyższe w stosunku do 2016 r. o 93 519 tys. zł, tj. 42,6 %. Poniesiono je na wydatki inwestycyjne (122 635 tys. zł) oraz na realizację zakupów inwestycyjnych (96 790 tys. zł) m.in. w ramach Programu modernizacji Służby Więziennej. W szczególności dokonano zakupu uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).

specjalnego, zakupu i modernizacji urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego i sprzętu ratowniczo-pożarniczego, zakupu i wymiany taboru samochodowego oraz modernizacji systemów informatycznych i systemów łączności, przeprowadzono termomodernizację obiektów budowlanych.

Zbadane w sześciu kontrolowanych jednostkach wydatki majątkowe na łączną kwotę 33 356,4 tys. zł zostały prawidłowo zaksięgowane, a zakupy inwestycyjne prawidłowo (poza jednym przypadkiem) ujęte w ewidencji środków trwałych. Rozdysponowanie środków wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, a środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono, że dwa wnioski pokontrolne NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. dotyczące podjęcia działań organizacyjnych, zmierzających do wyeliminowania opóźnień we wprowadzaniu do ewidencji księgowej i pomocniczej wartości niematerialnych i prawnych oraz usprawnienia wymiany informacji pomiędzy sądami a Ministrem Sprawiedliwości (wniosek nr 2) oraz sprawdzania zgodności obrotów i sald kont księgi głównej z odpowiadającymi im księgami pomocniczymi w każdym okresie sprawozdawczym i doprowadzenia do ich zgodności (wniosek nr 3) zostały zrealizowane.

W ramach kontroli wydatków budżetu państwa szczegółowym badaniem objęto 576 dowodów księgowych o wartości 113 827,1 tys. zł, co stanowiło 6,3% wydatków kontrolowanych jednostek (1 793 871,5 tys. zł). Struktura zbadanych wydatków według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: 64,6% – wydatki bieżące jednostek budżetowych, 30% – wydatki majątkowe; 5,4% – wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Ponadto u dysponenta części 37 badaniem objęto środki z tytułu dotacji podmiotowej w wysokości 53 289 tys. zł, co stanowiło 99,3% wydatków w grupie dotacji w części 37. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Badana próba wydatków objęła 3,4% wydatków budżetu państwa w części 37.

Zbadane wydatki zrealizowano zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami, za wyjątkiem opisanych w niniejszej Informacji nieprawidłowości stwierdzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz nieprawidłowości w zakładach karnych dotyczących:

- niezaliczenia do właściwej kategorii środków trwałych urządzenia łączącego segmenty sieci komputerowej zakupionego przez ZK w Tarnowie za 9,7 tys. zł, co miało wpływ na błędne naliczanie amortyzacji tego środka trwałego (przyjęto stawkę amortyzacji 10% zamiast 30%),
- nienaliczenia przez ZK w Jastrzębiu-Zdroju kary umownej w wysokości 2,1 tys. zł po zakończeniu inwestycji po terminie określonym w umowie z wykonawcą. W toku kontroli NIK została wystawiona nota obciążeniowa, a wykonawca dokonał wpłaty środków z tytułu naliczonej kary.

W drodze doboru losowego kontrolą objęto również wydatki w kwocie 3 845,8 tys. zł wypłacone 100 indywidualnym świadczeniobiorcom przez Biuro Emerytalne Służby Więziennej. Wpłaty były dokonywane właściwym odbiorcom, terminowo oraz we właściwej wysokości. W Ministerstwie Sprawiedliwości kontrolą doбором losowym i celowym objęto dwie listy płac na łączną kwotę 820,1 tys. zł w zakresie uposażeń sędziów w stanie spoczynku wypłaconych 44 świadczeniobiorcom oraz wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń ujęte na liście płac w wysokości 87,3 tys. zł dla ośmiu świadczeniobiorców – członków Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Badane dowody zawierały prawidłową wartość wydatków, odpowiadającą powstałym zobowiązaniom, wynikającą z decyzji o przyznaniu świadczeń bądź zawartych umów. Dowody zostały prawidłowo ujęte na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym. Zobowiązania zostały uregulowane w terminie. W pozostałych kontrolowanych jednostkach badaniem objęto świadczenia w wysokości 1 219,0 tys. zł, które dotyczyły głównie wypłaty równoważników pieniężnych wypłaconych funkcjonariuszom Służby Więziennej.

Ogółem w części 37 badaniem objęto 15 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w siedmiu kontrolowanych jednostkach na łączną kwotę 33 005,5 tys. zł, z czego w 2017 r. wydatkowano kwotę 11 865,3 tys. zł. Spośród badanych postępowań pięć udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, jedno z wolnej ręki i jedno w trybie zapytania o cenę. Ponadto, w ramach kontroli zbadano prawidłowość wyłączenia, na podstawie art. 4 pkt 8 i 13 oraz art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, stosowania przepisów ustawy w odniesieniu do ośmiu postępowań.

Badanie postępowań wykazało, że w sześciu kontrolowanych jednostkach były one przeprowadzane zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp. Jednocześnie, w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono nieprawidłowości w trzech zamówieniach udzielonych na podstawie art. 4 ust 8 ustawy Pzp na usługi informatyczne realizowane na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości na łączną kwotę 441,6 tys. zł. Zamówienia dotyczyły opracowania pisemnej opinii „Studium wykonalności dla projektu Centralny System Sądowy” (o wartości 143,9 tys. zł), przedstawienia rekomendacji w zakresie optymalnych rozwiązań informatycznych odpowiadającym potrzebom nowego modelu dochodzenia należności pieniężnych podlegających przekazaniu organom administracji skarbowej (o wartości 146,4 tys. zł) oraz wykonania analizy technicznej systemu KRS (o wartości 151,3 tys. zł). W ocenie NIK zamawiający nie zachował należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia przez co dopuścił do podzielenia zamówienia na odrębne zamówienia i udzielił ich osobno z pominięciem przepisów ustawy Pzp, tym samym naruszył art. 32 ust. 1 oraz art. 5b pkt 2 ustawy Pzp. Ustalenia NIK wskazują na tożsamość przedmiotową (wszystkie zlecenia dotyczyły tych samych usług), zbieżność czasową (zlecenia pokrywały się czasowo) i podmiotową (zlecenia wykonywała ta sama firma). Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁴ dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości w wymiarze finansowym stanowiły 1,3% kwoty udzielonych i kontrolowanych przez NIK zamówień publicznych, w tym 3,7% badanych wydatków z tytułu udzielonych zamówień w 2017 r.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości NIK sformułowała cztery wnioski pokontrolne odnoszące się do sfery zamówień publicznych.

1. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP, w sposób zapewniający przejrzystość ich udzielania oraz rzetelne dokumentowanie czynności szacowania wartości zamówienia, analizy rynku i uzasadnienia wyboru wykonawcy (wniosek nr 4). Opisane powyżej ustalenia kontroli w zakresie udzielania zamówień z wyłączeniem ustawy Pzp wskazały, że wniosek nie został zrealizowany, a przyjęte w Ministerstwie regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych nie regulowały sposobu dokumentowania czynności rozeznania rynku.

2. Wprowadzenie rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem stosowania PZP (wniosek nr 5). Pomimo, że NIK w 2016 r. wnioskowała o wprowadzenie uregulowań zapewniających transparentność i skuteczny nadzór w zakresie udzielania zamówień publicznych²⁵, to Ministerstwo nie wprowadziło w 2017 r. obowiązku prowadzenia rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem ustawy Pzp. Obowiązek prowadzenia takiego rejestru został wprowadzony dopiero podczas kontroli, tj. w dniu 20 lutego 2018 r. w drodze zmiany Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości²⁶ (dalej Regulamin). W przyjętej wersji Regulaminu nie wprowadzono wymogów odnoszących się do obiegu informacji umożliwiającej rzetelne prowadzenie takiego rejestru.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 131,1 ze zm.

²⁵ Wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.001.03.2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r.

²⁶ Załącznik do zarządzenia nr 98/2015 Dyrektora Generalnego MS z dnia 14 sierpnia 2015 r.

3. *Wdrożenie uregulowań obligujących do dokonywania rzetelnej analizy rynku w przypadku zamówień wyłączonych ze stosowania PZP o wartości powyżej 30 tys. euro (wniosek nr 6).* Wprawdzie w rozdziale 4 § 9 ust. 8 Regulaminu wskazano otwarty katalog czynności składających się na dokonanie analizy rynku, jednakże w ocenie NIK takie uregulowanie skutkowało dowolnością ich dokumentowania, a w skrajnych przypadkach brakiem sporządzenia dokumentacji z takiej analizy. NIK podtrzymuje oceny zawarte w wystąpieniach pokontrolnych z lat poprzednich w tym obszarze, a także wskazuje na fakt, że ustalenia dotyczące udzielania zamówień Instytucjom Gospodarki Budżetowej (dalej IGB) zostały potwierdzone ustaleniami kontroli wewnętrznych MS²⁷.

4. *Udzielanie zamówień publicznych na usługi powtarzające się okresowo po dokonaniu prawidłowego oszacowania ich wartości stosownie do art. 34 PZP (wniosek nr 7).* W ocenie NIK niewykorzystanie prowadzonego w Ministerstwie rejestru umów realizowanych w 2017 r. do kontroli wydatków poniżej 30 tys. euro w kontekście ustaleń kontroli dotyczących zawierania umów na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS, wskazuje na nieefektywną kontrolę zarządczą w tym zakresie.

Zobowiązania w części 37 – Sprawiedliwość na koniec roku 2017 wyniosły 174 299,1 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2016 r. o 10 606,7 tys. zł, tj. 6,5%. Wzrost zobowiązań uwarunkowany był głównie zwiększonymi kosztami dodatkowych wynagrodzeń rocznych przysługujących pracownikom i funkcjonariuszom za rok 2017. Zobowiązania wymagalne w części 37 wystąpiły w kwocie 0,8 tys. zł i wynikały z nieuregulowania płatności za usługi telekomunikacyjne uznane za niezgodne z umową.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zrealizowane zostały w kwocie 48 428 tys. zł, co stanowiło 68% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 były wyższe o 28 567 tys. zł, tj. o 143,8% na co wpływ miało sfinalizowanie działań wynikających z roku poprzedniego, w tym podpisanie umów na dofinansowanie realizacji projektów oraz zawarcie umów z beneficjentami po rozstrzygniętych konkursach.

Wydatki realizowane były w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020: Wiedza Edukacja Rozwój (POWER), Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Polska Cyfrowa (POPC) oraz w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014 (NMF). Nie wydatkowano środków zaplanowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 z uwagi na niezakwalifikowanie się jednostek organizacyjnych więziennictwa do dofinansowania w trybie konkursowym.

Wydatki budżetu środków europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) wyniosły 7 260,2 tys. zł, tj. 37,5% planu po zmianach i 58,3 % wykonania 2016 r. (12 445,4 tys. zł).

Dane o wydatkach budżetu środków europejskich przedstawione zostały w załączniku 4 do Informacji.

Badaniem objęto 56 dowodów księgowych na kwotę 3 874,1 tys. zł, co stanowiło 34,8% wydatków kontrolowanych jednostek i 8% wydatków budżetu środków europejskich w części 37. Badanie obejmowało w szczególności poniesione przez:

- Ministerstwo Sprawiedliwości wydatki bieżące jednostek budżetowych (629,3 tys. zł) w ramach projektu *Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym* oraz wydatki majątkowe (24,2 tys. zł) w ramach projektu *Business Registers Interconnection System (BRIS)* finansowanego ze środków POWER;
- ZK w Tarnowie wydatki majątkowe (1 788 tys. zł) w ramach projektu *Poprawa efektywności energetycznej w budynkach Zakładu Karnego w Tarnowie* finansowanego ze środków POIiŚ;

²⁷ Kontrola Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Sprawiedliwości potwierdziła brak wymogu przeprowadzania analizy rynku przed udzieleniem zamówienia, a także brak weryfikacji przez zamawiającego wynikającego ze statutu IGB warunku zatrudniania do realizacji zlecenia osób pozbawionych wolności.

- Okręgowy Inspektorat SW w Łodzi wydatki majątkowe (60,7 tys. zł) oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych (1 020,4 tys. zł) w ramach projektu POWER *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*;
- CZSW wydatki bieżące jednostek budżetowych (351,6 tys. zł) na realizację programu *Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych* w ramach środków NMF.

Stwierdzono, że wydatki poniesiono do wysokości określonej w planach finansowych jednostek kontrolowanych oraz przeznaczono na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie realizacji projektów.

Najwyższa Izba Kontroli uznała za nierzetelny sposób planowania zadań, w tym wydatków na projekty uwzględnione w portfelu projektów MS, na co wskazywały braki postępów w realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych w ramach POPC i POWER, przedkładane – zgodnie z harmonogramem realizacji projektów – zerowe wnioski o płatność, wyniki kontroli przeprowadzonej przez MS w ramach projektu e-protokół. Ponadto w Ministerstwie Sprawiedliwości w ramach projektu *Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym* opracowany został m.in. projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych wraz z oceną skutków (zlecenie zadania opracowania projektów aktów normatywnych podmiotowi zewnętrznemu – Konsorcjum spółek Bluehill sp. z o.o. oraz Quality Watch sp. z o.o.), co uznane zostało za nieprawidłowe, jako mieszczące się w zakresie działania komórki organizacyjnej MS. Skala nieprawidłowości w wymiarze finansowym nie została określona, bowiem wydatek ten nie został skalkulowany (wynagrodzenie wykonawcy za opracowanie Studium wykonalności dla Standardów Obsługi Interesanta oraz opracowanie projektów aktów prawnych wyniosło łącznie 139,1 tys. zł).

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Szczegółowemu badaniu pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu objęto realizację zadań: 18.3 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*, 18.5 *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*, 18.6 *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia* oraz 18.7 *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego*.

W okresie 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości zostały skierowane: sprawozdanie z wykonania planu działalności Ministra Sprawiedliwości za 2016 r., informacje kwartalne zawierające raporty ze stopnia realizacji celów określonych w planie działalności Ministra w 2017 r. wraz z oceną ryzyka / prawdopodobieństwa nieosiągnięcia wartości mierników dla poszczególnych celów, zestawienia stopnia realizacji mierników w sądach powszechnych, zestawienia stopnia realizacji mierników w zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich. Z przedłożonych informacji kwartalnych ze stopnia realizacji celów określonych w planie działalności Ministra wynikało, że według stanu na koniec I i II kwartału spośród 22 mierników 10 wykazuje istotne ryzyko nieosiągnięcia wartości zaplanowanej na koniec 2017 r., a według danych za III kwartały liczba ta zmniejszyła się jedynie o jeden miernik.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo iż prowadzony w ramach kontroli zarządczej monitoring osiągania planowanych wartości mierników stopnia realizacji zadań, wskazywał istotny poziom ryzyka nieosiągnięcia planowanej wartości w stosunku do znacznej części realizowanych zadań, część z nich nie została zrealizowana na planowanym poziomie.

1. Na zadanie 18.3 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* wydatkowano 9 524,2 tys. zł, tj. o 39,5% mniej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (15 734,3 tys. zł), z przeznaczeniem na zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, poprzez bieżące opanowanie wpływu spraw. Wydatki dotyczyły między innymi zarządzania i sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych. Obniżony poziom planowanych wydatków w stosunku do roku 2016 wynikał m.in. z zakresu i cyklu realizacji

projektów i zadań w 2017 r. i związanym z tym wymaganym poziomem finansowania.

Poziom wykonania miernika (wskaźnika opanowania wpływu spraw ogółem) wyniósł 100,3%, przy planowanym 100%. W badanym okresie do sądów wpłynęło o 5,8% więcej spraw niż w roku poprzednim, a sądy załatwiły o 53 503 sprawy więcej niż do nich wpłynęło. Odczuwalna poprawa sprawności postępowań wymaga w szczególności obsadzenia wolnych etatów sędziowskich.

W ramach zadania realizowane było podzadanie 18.3.1 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne* (jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto średni czas trwania postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. określono na poziomie 4,7 miesiąca, osiągając faktycznie poziom 5,5 miesiąca) oraz podzadanie 18.3.2 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy wojskowe* (jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto liczbę spraw wpływających do sądów wojskowych, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. określono na poziomie 1200 spraw, osiągając faktycznie poziom 1400 spraw).

Zdaniem NIK realizację podzadania, mającego wpływ na wykonanie zadania mierzono niewspółmiernymi pojęciami: na wskaźnik opanowania wpływu spraw miał wpływać średni czas trwania postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji w sądach powszechnych oraz liczba spraw wpływających do sądów wojskowych. Ponadto w przypadku sądów wojskowych miernik odnosił się do zdarzeń przyszłych, niezależnych od realizatorów zadania. Powyższe stanowiło odstępstwa od zaleceń Ministra Finansów zawartych w pkt. 64.4 załącznika nr 45 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017²⁸, zgodnie z którymi miernik wskazuje stopień realizacji celu i odnosi się do tego, na co dysponent realizujący zadanie ma wpływ.

2. Na zadanie 18.5 *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania* wydatkowano 3 061 131 tys. zł, tj. o 9,9% więcej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (2 784 796,8 tys. zł), z przeznaczeniem na zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Wydatki dotyczyły utrzymania i funkcjonowania aresztów i zakładów karnych, stosowania alternatywnych środków dozoru elektronicznego, zapewnienia wymaganych warunków bytowych i bezpieczeństwa aresztowanym i osadzonym. Za jeden z mierników stopnia realizacji zadania przyjęto powrotność do przestępstwa skazanych opuszczających zakłady karne i areszty śledcze, rozumiany jako odsetek skazanych, którzy do pięciu lat od opuszczenia zakładu karnego lub aresztu śledczego ponownie popełnili przestępstwo stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu – w ogólnej populacji skazanych, którego wartości do osiągnięcia w 2017 r. nie określono, a osiągnięto wskaźnik 39%. Drugim miernikiem był odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi, rozumiany jako udział skazanych zatrudnionych, objętych nauczaniem, terapią i programami resocjalizacyjnymi w ogólnej populacji skazanych, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. określono na poziomie 63%, osiągając faktycznie poziom 83%.

NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do podzadania 18.5.3 *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencyjną*, jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto odsetek skazanych i ukaranych korzystających z możliwości zatrudnienia odpłatnego, planując wartość do osiągnięcia 17,5%, jednakże do czasu zakończenia kontroli nie uzyskano danych o wartości osiągniętego miernika.

Realizując planowane zadania w układzie budżetu zadaniowego nie osiągnięto założonych wartości mierników realizacji celów m.in. w działaniu 18.5.2.2 *Upowszechnienie stosowania kar nie izolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego*, w ramach którego planowano doposążyć 200 zespołów kuratorskiej służby sądowej w sprzęt komputerowy. Działanie to nie zostało w 2017 r. zrealizowane, z uwagi na niedostarczenie sprzętu przez Wykonawcę.

²⁸ Dz. U. poz. 735.

3. Na zadanie 18.6 *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia* wydatkowano 186 244,4 tys. zł, tj. o 3,2% mniej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (191 507,2 tys. zł). Środki przeznaczone na utrzymanie i funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz na działania resocjalizacyjne wychowanków. Jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto odsetek wychowanków, którzy powrócili na drogę przestępstwa, wyliczony w odniesieniu do ogólnej liczby wychowanków opuszczających zakłady poprawcze w okresie minimum 5 lat, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. przyjęto na poziomie 46,2%, osiągając faktycznie poziom 45,82%.

W podzadaniu 18.6.1 *Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* miernikiem stopnia realizacji ustalono odsetek wydanych skierowań nieletnich do zakładów poprawczych z liczby wpływających do Ministerstwa Sprawiedliwości wniosków sądów o skierowanie wychowanków do tego typu placówki. Zdaniem NIK tak sformułowany miernik nie obrazował realizacji zadania przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich. Miernik ten wskazywał wartość liczbową wykonanych czynności formalno-administracyjnych przez inny podmiot, niebędący zakładem poprawczym lub schroniskiem.

4. Na zadanie 18.7 *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego* wydatkowano 246 053,4 tys. zł, tj. o 2,2% więcej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (240 742,5 tys. zł), z przeznaczeniem na poprawę warunków sprawnego obrotu gospodarczego oraz poprawę stabilności i jakości orzecznictwa. Wydatki przeznaczone między innymi na przygotowanie zawodowe i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratur oraz nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi, infrastrukturę IT dla potrzeb rejestrów sądowych, informatyzację działalności na rzecz zwiększenia sprawności wymiaru sprawiedliwości oraz rozwoju e-usług w resorcie sprawiedliwości. Jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto wskaźnik opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego), rozumiany jako odniesienie liczby spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw wpływających, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. przyjęto na poziomie 100,1%, osiągając faktycznie poziom 99%, oraz wskaźnik stabilności orzecznictwa, rozumiany jako odsetek spraw oddalonych do wszystkich spraw apelacyjnych i zażaleniowych rozpatrywanych w sądach II instancji, gdzie wartość do osiągnięcia na 2017 r. przyjęto na poziomie 63,6%, osiągając faktycznie poziom 62%.

W ocenie Ministerstwa wartości mierników uzależnione są od działalności sądów powszechnych i czynników obiektywnych, takich jak np. wzrost lub spadek wpływu spraw czy zmiany legislacyjne modyfikujące kognicję sądów (w porównaniu do roku poprzedniego w 2017 r. miał miejsce wzrost wpływu spraw ogółem o 5,8%, to jest o 872 tysiące spraw). Na stabilność i jakość orzecznictwa negatywnie wpływają zbyt duże obciążenia sędziów, a poprawa stopnia opanowania wpływu i w konsekwencji sprawności postępowań, wymaga obsadzenia wolnych etatów sędziowskich, uproszczenia procedur i ograniczenia kognicji sądów.

W odniesieniu do realizacji podzadania 18.7.2 *Budowa i realizacja strategii oraz wsparcia procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości*, jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto stopień realizacji celów z planu działalności dla działu sprawiedliwość, planując wartość do osiągnięcia 100%, do czasu zakończenia kontroli nie ustalono stopnia realizacji celu.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. dysponenta części 37 – Sprawiedliwość oraz sprawozdań jednostkowych:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań Rb-27 za 2017 r. polegające na:

- wykazaniu w sprawozdaniu CZSW należności do zapłaty (w tym zaległości netto) niższych o 65,5 tys. zł, niż wynikające z ksiąg rachunkowych. Kwota ta dotyczyła zaległości od upadłej firmy wykreślonej z rejestru osób prawnych, w odniesieniu do której CZSW prowadził czynności prawne w celu jej odzyskania²⁹, kwalifikując tym samym powyższą należność do kategorii egzekwowalnych;
- nieuwzględnieniu w sprawozdaniu ZK w Jastrzębiu-Zdroju należności pozostałej do zapłaty z tytułu kary umownej w kwocie 5,4 tys. zł wynikającej z noty obciążeniowej, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wymienione wyżej sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Niezadziałanie mechanizmów kontrolnych (w przypadku ZK w Jastrzębiu Zdroju oraz CZSW) było incydentalne.

4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono w CZSW (dysponent III stopnia) na próbie 81 zapisów księgowych o łącznej wartości 46 730,9 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną³⁰, która została uzupełniona zapisami o łącznej wartości 54,6 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (54 zapisy księgowe). Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 89,3 tys. zł i dotyczyła dowodu księgowego dokumentującego wydatek związany z jedną umową. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta III stopnia obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku opisanego szczegółowych zasad klasyfikacji zdarzeń w polityce rachunkowości CZSW oraz wprowadzenia niewłaściwej symboliki kont księgowych, wymuszonych względami użytkowanego systemu. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na wykonanie budżetu Więziennictwa i ocenę rzetelności prowadzonych ksiąg rachunkowych CZSW.

²⁹ Do dnia zakończenia kontroli NIK prowadzone było postępowanie o odzyskanie przedmiotowej należności od prezesa upadłej spółki.

³⁰ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i gospodarowanie środkami

5.1. Wykonanie planu przychodów

W planie finansowym Funduszu na 2017 r. ujęto przychody w kwocie 137 681,0 tys. zł, o 97 281 tys. zł wyższej niż w 2016 r. Zrealizowane przychody wyniosły 312 925,2 tys. zł i były wyższe o 174 827,2 tys. zł (tj. o 126,6 %) od kwoty ujętej w planie po zmianach (138 097 tys. zł) oraz niższe o 15,9 tys. zł (o 5,1%) od wykonanych w 2016 r.

Zmiany w planie Funduszu dokonano z zastosowaniem trybu wynikającego z art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu zgody Ministra Rozwoju i Finansów w dniu 14 września 2017 r. oraz opinii sejmowej komisji do spraw budżetu w dniu 15 września 2017 r.

Przychody Funduszu pochodziły głównie z: wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych w kwocie 191 151,9 tys. zł, wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych w kwocie 19 391,1 tys. zł, a także różnych przelewów w kwocie 97 187,2 tys. zł³¹. Na wykonanie planu przychodów w wartości wyższej niż kwota ujęta w planie finansowym miał wpływ wzrost kwoty zasądzonych przez sądy prawomocnymi wyrokami nawiązek i świadczeń pieniężnych oraz ze zwiększonej liczby zatrudnionych odpłatnie osób skazanych.

Na koniec grudnia 2017 r. należności Funduszu wyniosły 322 610,7 tys. zł i dotyczyły głównie nawiązek i świadczeń pieniężnych. Należności przeterminowane stanowiły 219 804,7 tys. zł (68% należności ogółem) i były o 93 989,1 tys. zł wyższe od zaległości na koniec 2016 r. Głównymi przyczynami powstania należności były: wysokie kwoty zasądzonych świadczeń pieniężnych, wydłużony termin spłaty należności rozłożonych na raty, relatywnie niska ściągальność należności przez komorników, duża liczba świadczeń kierowanych do egzekucji (często bezskutecznej) oraz stosunkowo mała liczba dłużników, którzy dokonują wpłaty świadczenia w całości. Niski stopień skuteczności egzekucji komorniczych z tytułu zasądzonych na rzecz Funduszu nawiązek i świadczeń pieniężnych wynikał z sytuacji majątkowej dłużników, którzy w większości przypadków nie posiadają majątku i stałych źródeł dochodów.

5.2. Wykonanie planu kosztów

Plan finansowy Funduszu obejmował koszty w kwocie 137 575,0 tys. zł, tj. o 89 125 tys. zł (183,95 %) wyższej niż w 2016 r. Plan kosztów po zmianach w 2017 r. wynosił 202 139,0 tys. zł.

Koszty realizacji zadań Funduszu wyniosły 90 877,6 tys. zł, tj. 66,1% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2017 r. i 45% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. koszty były wyższe o 51 270,8 tys. zł, tj. o 129,4%. Wzrost kosztów Funduszu w 2017 r. nastąpił w szczególności w wyniku rozszerzenia katalogu podmiotów, które mogą świadczyć pomoc oraz celów, na które mogą być wydatkowane środki w ramach działalności Funduszu, a także wyższego wydatkowania środków na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem oraz udzieloną pomoc postpenitencjarną (pomoc doraźną zapewniającą minimalne warunki egzystencjalne).

Koszty realizacji zadań obejmowały w szczególności dotacje na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej (36 353,8 tys. zł) oraz przelewy redystrybucyjne (15 050,2 tys. zł), a także koszty własne obejmujące koszty i prowizje bankowe (117,8 tys. zł), koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (504 tys. zł) oraz inne działania (środki na rzecz CBA w kwocie 25 000 tys. zł). Nie wydatkowano m.in. zaplanowanych środków na promowanie działalności Funduszu (5 000 tys. zł) oraz wynagrodzenia bezosobowe (600 tys. zł).

³¹ Do pozycji „różne przelewy” zaliczane były środki pieniężne dotyczące orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, a także potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2 Kkw, które stanowią składowe przychodów Funduszu.

Badaniem objęto koszty własne dysponenta Funduszu w kwocie 25 000 tys. zł (wykazane jako inne działania) oraz 20 wniosków o przyznanie środków z Funduszu na kwotę 6 544,7 tys. zł, w przypadku których nie przyznano dotacji. Badana próba wniosków stanowiła 11,1% wszystkich wniosków (180) złożonych w dwóch naborach ogłoszonych dla jednostek sektora finansów publicznych w 2017 r. NIK uznała za nieprawidłowe przekazanie środków Funduszu na zadania statutowe CBA oraz zidentyfikowała istotne ryzyka w zakresie przyznawania środków jednostkom sektora finansów publicznych.

1. Zdaniem NIK środki Funduszu Sprawiedliwości w wysokości 25 000 tys. zł (nieobjęte naborem wniosków lub programem) nie mogły zostać przekazane Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, gdyż w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym działalność CBA jest finansowana wyłącznie ze środków budżetu państwa, a środki państwowego funduszu celowego nie są środkami tego rodzaju. W ocenie NIK przepis art. 43 Kkw nie może być traktowany jako przepis szczególny uprawniający do modyfikacji ustawy ustrojowej o CBA, a podkreślić należy, że zastrzeżenie w odniesieniu do finansowania służb specjalnych środkami budżetu państwa wprowadzono do wszystkich ustaw ustrojowych tych formacji. Wątpliwości NIK budzi także charakter prawny umowy zawartej pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości jako dysponentem Funduszu Sprawiedliwości a Szefem CBA, gdyż powoduje to sytuację, w której Skarb Państwa zawarł umowę sam ze sobą (na gruncie prawa cywilnego oba te podmioty działają jako *statio fisci* Skarbu Państwa). Wątpliwość NIK budzi również możliwość uznania zawartej umowy za rodzaj porozumienia administracyjnego, gdyż przepisy dotyczące Funduszu nie przewidują takiej formy przekazywania środków. Skutkiem zawartej umowy było odejście od zasad ewidencjonowania środków zgodnie z przepisami wykonawczymi do ufp, ustawy o rachunkowości i ustawy Pzp.

2. W ramach badania sposobu rozpatrywania wniosków o przekazanie środków Funduszu nieobjętych naborem, NIK wskazuje na istotne ryzyka w zakresie prawidłowości udzielania wsparcia beneficjentom. Brak obowiązku powołania zespołu do weryfikacji wniosków w odniesieniu do finansowania zadań realizowanych przez jednostki należące do sektora finansów publicznych może dopuszczać dowolność w podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy lub jej nieprzyznaniu. Ponadto brak zobligowania członków zespołu ds. weryfikacji wniosków, a także ekspertów zewnętrznych biorących udział w ocenie wniosków, do składania oświadczeń o bezstronności może stanowić argument do poddawania w wątpliwość obiektywizmu podejmowanych decyzji o przyznaniu pomocy w ramach naborów wniosków.

Nadzór i kontrola nad wykonaniem planu finansowego Funduszu dokonywane były w szczególności w ramach kwartalnych ocen wykonania budżetu, a także poprzez kontrolę rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym oraz przeprowadzenie audytu wewnętrznego w zakresie pomocy postpenitencjarnej. W ocenie NIK brak jest skutecznej kontroli zarządczej dotyczącej gospodarowania środkami Funduszu. Podkreślić należy, że powtarzającą się rokrocznie nieprawidłowością jest brak rozliczania udzielonych dotacji w wyznaczonych terminach. Składane na tą okoliczność wyjaśnienia dysponenta Funduszu wskazały, że beneficjenci mieli problemy z przekazywaniem sprawozdań spełniających wymagania narzucone przez Ministerstwo, co wymagało zwracania się z licznymi wnioskami o uzupełnienie dokumentacji oraz dokonania poprawek, a w konsekwencji skutkowało koniecznością wszczęcia postępowań administracyjnych przez Ministerstwo. Mimo wprowadzenia działań usprawniających, z kwoty przekazanych dotacji w 2017 r. w wysokości 36 353 tys. zł rozliczono w terminach, według danych departamentów MS rozliczających środki, kwotę 24 373 tys. zł, co stanowiło 67% przekazanych środków z dotacji.

5.3. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu na początku 2017 r. wynosił 156 836,2 tys. zł, a na koniec roku 284 006,8 tys. zł. Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 ufp, przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra

Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³². Na dzień 31 grudnia 2017 r. depozyty overnight wyniosły 283 986,5 tys. zł. Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków przekazanych w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów wyniosły 1 138,1 tys. zł. Przekazywanie wolnych środków Ministrowi Finansów nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

Stan Funduszu na koniec roku obejmował należności w kwocie 322 610,7 tys. zł oraz zobowiązania w kwocie 20,6 tys. zł, głównie z tytułu wystawionych przez kontrahentów w miesiącu grudniu 2017 r. faktur, które wpłynęły w styczniu 2018 r. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

5.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach podzadania *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną* na działanie *Pomoc postpenitencjarna* zaplanowano kwotę 17 075 tys. zł, z czego wydatkowano 17 031,6 tys. zł, tj. 99,7% kwoty planowanej. Świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej objęto 90 044 osób, tj. o 44 osoby więcej niż planowano. Średnia kwota pomocy udzielonej osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin wynosiła około 190 zł/osobę.

W ramach podzadania *Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości* na działanie *Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* zaplanowano kwotę 185 064 tys. zł, z czego wydatkowano 73 846 tys. zł, tj. 40% kwoty planowanej. W 2017 r. w ramach tego działania dysponent Funduszu zawarł 145 umów z organami gmin na nabycie wyposażenia i urządzeń ratownictwa dla ochotniczych straży pożarnych (10 934,9 tys. zł), 36 umów z jednostkami pozarządowymi na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości (7 066,4 tys. zł)³³ oraz 31 umów z jednostkami pozarządowymi na świadczenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem (16 352,5 tys. zł). W ramach realizacji tego działania zawarto również umowę na kwotę 25 000 tys. zł z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym na realizację ustawowych zadań związanych z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości.

Ocena wydatkowania środków w ujęciu zadaniowym dokonana przez dysponenta w 2017 r. nie przekazywała prawdziwego obrazu stopnia realizacji celu z uwagi na nieadekwatny wskaźnik przyjęty do pomiaru *Pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przemocy w rodzinie*. Jako miernik realizacji celów tego działania w 2017 r. przyjęto *liczbę dotacji przyznanych na realizację zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, w tym m.in. pokrzywdzonym przemocą w rodzinie*³⁴. Na rok 2017 zaplanowano przyznanie 26 takich dotacji, wskazano przekazanie 31 dotacji (dla porównania, w roku 2016 na świadczenie pomocy pokrzywdzonym przez jednostki pozarządowe zawarto umowy z 26 podmiotami na kwotę 19 715,2 tys. zł). Powyższe sugerowało, że osiągnięto lepszy efekt niż planowano, mimo zapewnienia finansowania na poziomie mniejszym o 60% niż zaplanowano, a średnia kwota dotacji wynosiła około 2 382 tys. zł (w rzeczywistości mowa była o środkach w wysokości 16 352,5 tys. zł w ramach 31 dotacji, czyli średnio na dotację przypadało 527,5 tys. zł, a rozpiętość kwotowa dotacji wynosiła od 226,5 tys. zł do 600 tys. zł). Miernik realizacji tego zadania, po dokonanej nowelizacji Kkw, był nieadekwatny i nie odnosił się do pomiaru faktycznie realizowanej pomocy. Podobnie opis działania nie był dostosowany do finansowania nowych zadań i form udzielanego wsparcia z Funduszu Sprawiedliwości, tj. możliwości przyznania środków na

³² Dz. U. poz. 1864.

³³ Możliwość finansowania ze środków Funduszu działań jednostek pozarządowych, mających na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości została wprowadzona w wyniku nowelizacji art. 43 Kkw, od 12 sierpnia 2017 r.

³⁴ W 2016 r. jako miernik realizacji celów tego działania przyjęto liczbę osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc (psychologiczną, informację prawną, finansową, socjalną, medyczną) od organizacji pozarządowych wyłonionych w drodze konkursu. Na rok 2016 zaplanowano objęcie taką pomocą 20 000 osób. W sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2016 r. w ramach wykonania wskaźnika wskazano „brak danych”.

wykrywanie i przeciwdziałanie przestępczości. Przyjęty sposób obliczania miernika ograniczał się do jednej kategorii przyznanej pomocy w ramach działania. Liczba umów zawartych w ramach realizacji tego zadania wynosiła 213, podczas gdy liczba umów na przekazanie dotacji przyjętych do pomiaru realizacji miernika wynosiła 31.

5.5. Sprawozdania

Roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdania za IV kwartał 2017r. w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez jednostki organizacyjne sądownictwa i więziennictwa.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. NIK sformułowała w odniesieniu do Funduszu dwa wnioski pokontrolne:

- 1) podjęcie przez dysponenta Funduszu działań korygujących zmierzających do przedstawiania w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu (RB-33 i Rb-40) danych zgodnych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (wniosek nr 10).

Wniosek został zrealizowany poprzez doprecyzowanie zagadnień związanych ze sprawozdawczością budżetową oraz wypracowanie jednolitych zasad postępowania oraz usprawnienia organizacji działań w przedmiotowym zakresie, w tym w obszarze planowania, sprawozdawczości, ewidencji księgowej i wykonania realizacji zadań;

- 2) zapewnienie przekazywania dysponentowi Funduszu przez jednostki sporządzające sprawozdania pomocnicze jednorodnych danych o stanie Funduszu (wniosek nr 11).

Przystępując do realizacji wniosku podjęto działania doprowadzające do ujednoczenia wykazywania danych finansowych w sprawozdawczości pomocniczej z uwzględnieniem aspektu zasady memoriałowej. Jednocześnie Dyrektor Generalny wyjaśnił, że z uwagi na konieczność dostosowania systemów informatycznych w sądach i w służbie więziennej oraz ze względu na czasochłonność wprowadzenia zamierzonych procesów niemożliwe było ich wdrożenie w 2017 r.

Realizacja powyższych wniosków dawała dysponentowi Funduszu, od 2018 r., możliwość zapewnienia w sposób racjonalny, w ramach systemu kontroli zarządczej, prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

W związku z powyższym, z uwagi na brak możliwości dokonania oceny, czy wydatki Funduszu w księgach rachunkowych sądów zostały w 2017 r. prawidłowo przedstawione w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu, NIK nie wydaje opinii końcowej w zakresie sprawozdawczości Funduszu Sprawiedliwości.

Dane dotyczące wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości przedstawione zostały w załączniku 5 do Informacji."

6. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy i gospodarowanie środkami

6.1. Wykonanie planu przychodów

W planie finansowym Funduszu ujęto przychody w kwocie 44 200 tys. zł, które w trakcie roku zwiększono do kwoty 87 000 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 97 054,4 tys. zł i były wyższe o 114,7 % od kwoty planowanej (po zmianach). W porównaniu do 2016 r. osiągnięte przychody były wyższe o 11,6% (tj. 52 124,6 tys. zł). Głównym źródłem przychodów (98,9%) były wpłaty³⁵ z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych na podstawie art. 6a ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (96 005,6 tys. zł). Pozostałe przychody pochodziły z odsetek m.in od środków oddanych

³⁵ Potrącenie 45% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy zgodnie z wejściem z dniem 1 kwietnia 2017 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Kodeks Karny wykonawczy (Dz. U. z 2017, poz. 204 ze zm.).

w depozyty i kwoty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (759,0 tys. zł), wpłat przywieziennych zakładów pracy³⁶ (288,6 tys. zł) oraz pozostałych przychodów (1,2 tys. zł).

Wzrost przychodów w roku 2017 wynikał głównie ze zwiększenia do 45% kwoty dokonywanych potrąceń wynagrodzeń skazanych oraz wyższych wpłat z tytułu odpłatnego zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Przebieg wykonania planu finansowego Funduszu był monitorowany w oparciu o raporty generowane w systemie informatycznym wspomagającym jego obsługę 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).

Na koniec 2017 r. należności Funduszu wyniosły 8 485,8 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. należności były niższe o 180,6 tys. zł, tj. o 3,9%. Na kwotę należności składały się głównie:

- należność w wysokości 4 563,8 tys. zł z tytułu zawartej umowy pożyczki,
- środki przekazane beneficjentom z tytułu udzielonej dotacji w kwocie 2 153,3 tys. zł (należność od Państwowego Przedsiębiorstwa pozostającego w upadłości likwidacyjnej),
- pożyczki udzielone przywieziennym zakładom pracy w kwocie 1 752,0 tys. zł.

6.2. Wykonanie planu kosztów

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2017 r., obejmował koszty w kwocie 47.200 tys. zł. W trakcie 2017 r. plan po stronie kosztów zwiększono do kwoty 90 000 tys. zł (tj. 89,5%). W 2017 r., według sprawozdania Rb-40 z dnia 27 lutego 2018 r., koszty wyniosły 85 803,8 tys. zł i były niższe o 4 196,2 tys. zł (o 4,9%) od kwoty planowanej (po zmianach). W porównaniu do kosztów roku 2016 koszty były wyższe o 73,5%. Na koszty Funduszu składały się wypłaty ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (22 918,4 tys. zł), udzielone dotacje inwestycyjne (56 386,1 tys. zł) oraz dotacje na realizację zadań bieżących (6 499,4 tys. zł).

Wzrost kosztów Funduszu wynikał głównie ze wzrostu aktywności podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności w występowaniu o przyznanie pomocy finansowej, w tym głównie wzrostu kwoty ryczałtu³⁷ przysługującego przedsiębiorcom z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Liczba wniosków złożonych w roku 2017 o wypłatę ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia w stosunku do roku 2016 zwiększyła się o 523 (z 609 do 1132).

Szczegółowym badaniem objęto koszty w kwocie 21 704,3 tys. zł, tj. 25,3% kosztów ogółem. Analizą objęto sześć umów dotacji w łącznej kwocie 21 472,8 tys. zł oraz dziewięć wniosków o udzielenie ryczałtu dla podmiotów zatrudniających osoby skazane na kwotę 231,5 tys. zł. Wśród analizowanych umów dotacji i ryczałtów wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Dane dotyczące kosztów nie obejmują korekty sprawozdania Rb-40 z dnia 30 kwietnia 2018 r. dokonanej po zakończeniu kontroli NIK w związku ze skierowanym do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej pismem Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości nr DB-I-311-21/18/4 z dnia 30 kwietnia 2018 r. W wyniku dokonanej korekty koszty realizacji zadań Funduszu na koniec 2017 r. zmniejszyły się do kwoty 35 231 tys. zł, tj. o 50 573,1 tys. zł.

6.3. Stan Funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na koniec 2017 r. (według sprawozdania Rb-40 z dnia 27 lutego 2018 r.) wyniósł 56 607,4 tys. zł i był o 11 250,7 tys. zł (24,8%) wyższy od stanu na początek roku. Stan Funduszu na

³⁶ W wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

³⁷ Ryczałt 35% kwoty wynagrodzenia zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2017 r. poz. 2151) w brzmieniu nadanym z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. poz. 924).

koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 98 956,6 tys. zł, należności w kwocie 8 485,8 tys. zł i zobowiązania w kwocie 50 844,0 tys. zł. Zobowiązania dotyczyły: dotacji (50 573,1 tys. zł) oraz zaliczkowych wpłat z tytułu korzystania ze zwolnień (instytucje budżetowe – 93,1 tys. zł, przedsiębiorstwa państwowe 177,8 tys. zł). Na koniec 2017 r. w Funduszu nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 ufp, przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. W roku 2017 wykonał 52 dyspozycji przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów. Wolne środki finansowe przekazano w depozyt terminowy w kwocie 91 800,0 tys. zł i *overnight* 7 165,6 tys. zł. W 2017 r. środki lokowano z zachowaniem przepisów ufp, a średnia kwota wolnych środków lokowanych i przekazanych w depozyt z 12 miesięcy wyniosła 62 249,4 tys. zł. Lokowanie wolnych środków Funduszu nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

Informacja o stanie Funduszu i zobowiązaniach na koniec 2017 r. nie obejmuje korekty sprawozdania Rb-40 z dnia 30 kwietnia 2018 r. w wyniku której zobowiązania zmniejszyły się do kwoty 271 tys. zł (tj. o 50 573,1 tys. zł), a stan Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł natomiast 107 181 tys. zł, tj. także wzrósł o 50 573,1 tys. zł.

6.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2017 r. dysponent Funduszu udzielał wsparcia w formie dotacji oraz ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wysokości 20% wartości wynagrodzeń przysługujących zatrudnionym osobom pozbawionym wolności. W 2017 r. do Funduszu złożono 43 wnioski o dotacje oraz 1 132 wniosków o ryczałty. Łącznie w 2017 r. ze środków Funduszu udzielono pomocy publicznej w postaci dotacji i ryczałtów oraz pożyczek w wysokości 85 643,8 tys. zł, w tym wypłacono 480 przedsiębiorcom ryczałty w kwocie 22 918,4 tys. zł oraz udzielono 31 dotacji na kwotę 62 885,5 tys. zł w ramach realizowanego programu „Praca więźniów”. Środki Funduszu rozdysponowano na:

- realizację zadań z zakresu resocjalizacji więźniów – 62 885,5 tys. zł (w tym na: budowę hal produkcyjnych – 46 602,7 tys. zł, zakup maszyn i urządzeń – 9 783,3 tys. zł, realizację zadań bieżących dotyczących remontów obiektów produkcyjnych w jednostkach penitencjarnych – 6 499,4 tys. zł),
- wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia (ulga-zachęta dla przedsiębiorców) – 22 918,4 tys. zł,
- wypłatę pożyczki dla przywieźniennego zakładu pracy – 840 tys. zł.

Wypłacone środki klasyfikowane były w działaniu *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy* (18.5.3.1.). Celem działania była *pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych*, a miernikiem procesu – liczba osób skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie w przywieźniennych zakładach pracy oraz u kontrahentów pozawięziennych. Na 2017 r. zaplanowano zatrudnienie 6 400 osób, na koniec roku miernik osiągnął 9 521 osób³⁸.

6.5. Sprawozdania

Roczne sprawozdania za 2017 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdania za IV kwartał 2017r. w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Dane dotyczące wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji przedstawione zostały w załączniku 6 do Informacji.

³⁸ Źródłami pochodzenia danych do wyliczenia wartości miernika dla ww. działania były dane z zasobów jednostek penitencjarnych, ujęte w kwartalnych sprawozdaniach o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych.

V. Ustalenia innych kontroli

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę P/17/038 *Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym*, która obejmowała realizację zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami i osobom im najbliższym.

W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości nie zapewnił należytej realizacji przez Fundusz zadań w powyższym zakresie, a tym samym adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw. Stwierdzono, że zgromadzone środki pieniężne pozwalały na udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym i ich rodzinom w znacznie szerszym zakresie, niż faktycznie miało to miejsce w latach 2016-2017, jednakże Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiadało m.in. danych o liczbie pokrzywdzonych, liczbie postępowań karnych, w których występowali pokrzywdzeni, liczbie przestępstw uprawniających do ubiegania się o kompensatę i łącznej wartości szkód majątkowych. W ocenie NIK brak m.in. tych danych uniemożliwiał Ministrowi rzetelne zaplanowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. NIK dokonała weryfikacji stopnia realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w ramach przedmiotowej kontroli.

1. Rzetelne planowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym oraz udzielanie tej pomocy adekwatnie do istniejących potrzeb i stanu środków Funduszu.

Ministerstwo podjęło działania dotyczące zmian w funkcjonowaniu Funduszu, w szczególności poprzez nowelizację z dniem 12 sierpnia 2017 r. ustawy – Kodeks karny wykonawczy. W ocenie NIK ocena skuteczności podjętych działań będzie możliwa dopiero po analizie długotrwałych rezultatów tych zmian.

2. Podjęcie działań pozwalających na dokonanie oceny efektywności udzielanej pomocy.

W Ministerstwie prowadzone były prace mające na celu wybór i wdrożenie systemu informatycznego umożliwiającego m.in. elektroniczne składanie ofert i wniosków w ramach ogłaszanych przez dysponenta Funduszu naborów, generowanie umów i sprawozdań oraz agregowanie danych. Według NIK takie rozwiązanie może przyczynić się do realizacji wniosku pokontrolnego, o ile Ministerstwo poprzez ww. system uzyska informację zwrotną, czy wydatkowane z Funduszu środki pomogły usunąć negatywne skutki przestępstw oraz jak zmieniła się sytuacja indywidualnego beneficjenta.

3. Wdrożenie finansowania działań o charakterze promocyjnym i informacyjnym w celu wsparcia i rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami, w tym zapewniających lepszą rozpoznawalność Funduszu i działań jakie podejmuje w tym zakresie.

Minister poinformował, że podjęto decyzję o przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji – ze środków Funduszu – zadań w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości, obejmujących w szczególności prowadzenie akcji i przedsięwzięć informacyjnych oraz organizowanie konferencji lub seminariów. W toku kontroli wykonania budżetu państwa stwierdzono jednakże, że pomimo zaplanowania w budżecie wydatków na działania promocyjne w kwocie 5 000 tys. zł, środki te nie zostały wykorzystane. Tym samym wniosek ten nie został dotychczas zrealizowany.

4. Podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań w celu zapewnienia rozliczenia dotacji za 2016 r. oraz terminowego rozliczania transz dotacji wypłacanych w 2017 r. i latach następnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2017 r. w Ministerstwie zwiększono zatrudnienie w celu sprawnej i terminowej realizacji zadań Funduszu, co w ocenie MS przekładało się na sukcesywne rozliczanie udzielanych dotacji. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że wystąpiły przypadki nierozliczenia

środków 2017 r. w wymaganym terminie, a postępowania administracyjne w zakresie dotacji udzielonych w 2016 r. zostały zawieszono.

5. Sporządzenie informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu za 2016 r.

Ministerstwo sporządziło informacje o sposobie wykorzystania środków Funduszu w podziale na II, III i IV kwartał 2016 r. Informacje te nie miały jednak charakteru informacji rocznej, o której mowa w § 38 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej³⁹.

6. Podjęcie działań w celu ograniczenia wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym utrudnień w dostępie do pomocy dla osób pokrzywdzonych.

W związku z powyższym wnioskiem dysponent Funduszu zmienił warunki dotyczące przygotowywania ofert na rzecz pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Podkreślić należy jednakże, że w składanych wyjaśnieniach Minister nie odniósł się do kwestii usunięcia barier w dostępie do pomocy dla osób pokrzywdzonych.

³⁹ Dz. U. poz. 1544.

VI. Informacje dodatkowe

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, dyrektora Biura Emerytalnego Służby Więziennej w Warszawie, dyrektora Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Łodzi, dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi oraz dyrektorów zakładów karnych w Jastrzębiu Zdroju i Tarnowie.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości NIK wniosła o:

- 1) stworzenie spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw, poprzez dokonanie analizy aktualnie obowiązujących przepisów i wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych;
- 2) rzetelne dokumentowanie działań rozeznania rynku oraz szacowania wartości zamówień publicznych zgodnie z ustalonymi mechanizmami systemu kontroli zarządczej w tym zakresie;
- 3) realne planowanie zadań i środków przeznaczonych na ich realizację w obszarze informatyki, uwzględniające sytuację kadrową Ministerstwa;
- 4) rzetelne prowadzenie rejestrów niezbędnych do funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w celu poprawy wiarygodności informacji, które te rejestry dostarczają;
- 5) wprowadzenie odpowiednich mechanizmów zwiększających jakość sporządzanych przez beneficjentów sprawozdań umożliwiających rozliczanie środków Funduszu Sprawiedliwości w terminach wymaganych przepisami prawa;
- 6) zrealizowanie dotychczas niewykonanych wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w 2016 r.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej NIK wniosła o:

- 1) dokonywanie analizy sald należności w księgach rachunkowych CZSW w celu właściwej ich kwalifikacji pod kątem wykazania w sprawozdaniu z wykonania dochodów budżetowych;
- 2) wdrożenie programu komputerowego do prowadzenia ewidencji księgowej spełniającego wymogi Ordynacji Podatkowej w zakresie Jednolitych Plików Kontrolnych;
- 3) dostosowanie i opracowanie zasad polityki rachunkowości (w tym Zakładowego Planu Kont) do wymagań określonych w ustawie o rachunkowości oraz w stosownych przepisach wykonawczych dotyczących szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów zakładów karnych objętych kontrolą NIK sformułowała trzy wnioski pokontrolne, dotyczące:

- 1) zapewnienia sporządzania wniosków o płatność (w zakresie wskaźników produktu) według zasad ustalonych przez Ministerstwo Rozwoju (ZK w Tarnowie);
- 2) wzmocnienia kontroli zarządczej celem zapewnienia prawidłowego klasyfikowania środków trwałych (ZK w Tarnowie);
- 3) skorygowania sprawozdania Rb-27 za 2017 r. poprzez uwzględnienie należności z tytułu kary umownej w kwocie 5,4 tys. zł (ZK w Jastrzębiu-Zdroju).

Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Zakładu Karnego w Jastrzębiu-Zdroju złożone zostały zastrzeżenia, które zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- uchwałą Kolegium NIK z dnia 30 maja 2018 r. zgłoszone przez Sekretarza Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości zastrzeżenia dotyczące ustaleń w ramach realizacji wniosków pokontrolnych, nieprawidłowości dotyczących przekazania środków na rzecz CBA oraz nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych oraz wydatkowania budżetu środków europejskich zostały oddalone,
- uchwałą z dnia 9 maja 2018 r. zgłoszone przez Dyrektora Zakładu Karnego w Jastrzębiu Zdroju zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na nieuwzględnieniu w sprawozdaniu Rb-27 należności pozostałej do zapłaty z tytułu kary umownej w kwocie 5,4 tys. zł zostało oddalone.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie ¹⁾	2016	2017		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ²⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem, w tym	58 103,3	50 294,0	66 555,4	114,5	132,3
1.	Dział 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 528,5	365,0	1 479,8	96,8	405,4
1.1.	Rozdział 75301 - Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 528,5	-	1 479,8	96,8	
1.1.2.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	-	-	1 108,9		
2.	Dział 755 - Wymiar sprawiedliwości	56 574,8	49 929,0	65 075,6	115,0	130,3
2.1.	Rozdział 75501 - Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	49 464,5	46 000,0	56 755,3	114,7	123,4
2.1.3.	§ 0610 Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów	-	19 500,0	18 684,7		95,8
2.1.4.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	17 668,8	5,0	10,3	0,1	206,0
2.1.5.	§ 0700 Wpływy ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych	96,5	94,0	94,5	97,9	100,5
2.1.6.	§ 0750 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze	221,0	182,0	462,3	209,2	254,0
2.1.7.	§ 0830 Wpływy z usług	30 098,9	25 200,0	36 573,7	121,5	145,1
2.1.9.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	-	300,0	217,8		72,6
2.1.10.	§ 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	-	500,0	670,5		134,1
2.1.11.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	1 356,4	5,0	4,3	0,3	86,0
2.2.	Rozdział 75507 - Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	236,3	191,0	262,0	110,9	137,2
2.2.3.	§ 0830 Wpływy z usług	148,9	151,0	165,8	111,3	109,8
2.2.4.	§ 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów	30,0	15,0	60,3	201,0	402,0
2.2.8.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	47,4	22,0	15,4	32,5	70,0
2.3.	Rozdział 75512 – Więziennictwo	6 221,0	3 325,0	7 461,3	119,9	224,4
2.3.5.	§ 0750 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze	1 334,1	1 272,0	1 523,2	114,2	119,7
2.3.6.	§ 0830 Wpływy z usług	888,8	763,0	973,7	109,5	127,6
2.3.7.	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	766,3	185,0	641,3	83,7	346,6
2.3.9.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	-	311,0	1 985,8		638,5
2.3.10.	§ 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	-	70,0	855,1		1 221,6
2.3.11.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	3 173,0	724,0	1 378,3	43,4	190,4
2.4.	Rozdział 75513 - Zakłady dla nieletnich	652,9	413,0	596,9	91,4	144,5
2.4.5.	§ 0750 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze	214,6	173,0	195,8	91,2	113,2
2.4.6.	§ 0830 Wpływy z usług	184,4	112,0	134,8	73,1	120,4
2.4.7.	§ 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów	24,1	22,0	35,8	148,5	162,7
2.4.8.	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	67,1	6,0	21,8	32,5	363,3
2.4.10.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	-	55,0	94,2		171,3
2.4.12.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	147,5	41,0	35,6	24,1	86,8

¹⁾ Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.²⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	2016 r.		2017 r.		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, z tego:		4 603 527,1	4 792 357,0	4 913 571,4	4 869 971,8	105,8	101,6	99,1
1.	Dział 750 Administracja publiczna	73 498,7	80 522,0	80 420,0	77 847,5	105,9	96,7	96,8
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	73 498,7	80 522,0	80 420,0	77 847,5	105,9	96,7	96,8
1.1.1.	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	49 859,0	53 640,0	50 737,3	50 681,8	101,7	94,5	99,9
2.	Dział 752 Obrona narodowa	322,5	355,0	355,0	322,9	100,1	91,0	91,0
2.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	322,5	355,0	355,0	322,9	100,1	91,0	91,0
3.	Dział 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 382 270,6	1 413 378,0	1 413 378,0	1 408 528,1	101,9	99,7	99,7
3.1.	Rozdział 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 377 279,0	1 408 189,0	1 408 189,0	1 403 569,6	101,9	99,7	99,7
3.1.1.	§ 3110 Świadczenia społeczne	1 371 377,4	1 401 453,0	1 401 367,3	1 396 760,9	101,9	99,7	99,7
3.1.2.	§ 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	5 081,0	5 081,0	5 686,0	5 686,0	111,9	111,9	100,0
3.2.	Rozdział 75312 Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne	4 991,7	5 189,0	5 189,0	4 958,5	99,3	95,6	95,6
3.2.1.	§ 3110 Świadczenia społeczne	4 991,7	5 189,0	5 189,0	4 958,5	99,3	95,6	95,6
4.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości	3 022 277,5	3 162 140,0	3 283 391,7	3 259 910,2	107,9	103,1	99,3
4.1.	Rozdział 75501 Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	114 018,7	171 113,0	127 859,5	113 204,2	99,3	66,2	88,5
4.1.1.	§ 2009 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków klasyfikowanych w paragrafie 205	-	786,0	1 134,6	387,3		49,3	34,1
4.1.2.	§ 4300 Zakup usług pozostałych	36 940,0	-	-	45 133,5	122,2		
4.1.3.	§ 4410 Podróże służbowe krajowe	6 106,8	5 500,0	8 200,0	8 180,6	134,0	148,7	99,8
4.1.4.	§ 4540 Składki do organizacji międzynarodowych	17 900,9	10 020,0	9 820,0	9 016,7	50,4	90,0	91,8
4.1.5.	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	10 138,7	36 159,0	12 788,8	10 032,6	99,0	27,7	78,4
4.2.	Rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	23 478,3	23 784,0	25 669,0	25 657,4	109,3	107,9	100,0
4.2.1.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	11 811,1	12 282,0	12 248,6	12 248,6	103,7	99,7	100,0
4.2.2.	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	2 833,8	-	-	3 577,1	126,2		
4.2.3.	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	2 684,4	2 860,0	2 815,0	2 813,0	104,8	98,4	99,9
4.3.	Rozdział 75512 Więziennictwo	2 751 136,5	2 815 944,0	2 989 314,1	2 982 908,1	108,4	105,9	99,8
4.3.1.	§ 3070 Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom	169 809,1	135 000,0	142 217,5	142 083,4	83,7	105,2	99,9
4.3.2.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	167 645,5	179 111,0	181 845,3	181 777,0	108,4	101,5	100,0
4.3.3.	§ 4050 Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	1 398 788,0	1 473 510,0	1 478 553,9	1 475 999,8	105,5	100,2	99,8
4.3.4.	§ 4180 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności	111 810,0	107 294,0	126 988,2	126 984,9	113,6	118,4	100,0
4.3.5.	§ 4270 Zakup usług remontowych	63 068,0	47 000,0	67 477,2	67 475,7	107,0	143,6	100,0
4.3.6.	§ 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	62 518,7	69 536,0	118 847,5	118 842,4	190,1	170,9	100,0
4.3.7.	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	47 394,6	29 000,0	82 766,6	82 754,9	174,6	285,4	100,0
4.4.	Rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich	87 068,0	98 010,0	87 260,1	84 851,6	97,5	86,6	97,2
4.4.1.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	38 475,4	41 022,0	39 401,5	39 055,1	101,5	95,2	99,1
4.4.2.	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	8 267,8	-	-	8 067,4	97,6		
4.4.3.	§ 4220 Zakup środków żywności	2 614,8	-	-	2 315,2	88,5		
4.5.	Rozdział 75514 Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury	46 576,0	53 289,0	53 289,0	53 289,0	114,4	100,0	100,0
4.5.1.	§ 2570 Dotacja podmiotowa z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	46 576,0	53 289,0	53 289,0	53 289,0	114,4	100,0	100,0
5.	Dział 801 Oświata i wychowanie	124 609,4	135 215,0	135 279,7	122 905,3	98,6	90,9	90,9
5.1.	Rozdział 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione	124 609,4	135 215,0	135 279,7	122 905,3	98,6	90,9	90,9

5.1.1.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	87 781,7	97 062,0	94 430,8	85 345,3	97,2	87,9	90,4
6.	Dział 851 Ochrona zdrowia	548,3	747,0	747,0	457,7	83,5	61,3	61,3
6.1.	Rozdział 85156 Składki na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	548,3	747,0	747,0	457,7	83,5	61,3	61,3
6.1.1.	§ 4130 Składki na ubezpieczenie zdrowotne	548,3	747,0	747,0	457,7	83,5	61,3	61,3

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

²⁾ Według sprawozdania rocznego Rb-28 z 28 marca 2018

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016			Wykonanie 2017			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób ¹⁾	w tys. zł	zł	osób ¹⁾	w tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 37 – Sprawiedliwość ogółem wg statusu zatrudnienia³⁾, w tym		31 934	1 800 019,5	4 697	32 004	1 893 217,2	4 930	104,9
01 – Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		2 817	140 198,8	4 147	2 854	151 291,8	4 418	106,5
02 – Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe		4	617,9	12 873	5	878,9	14 648	113,8
03 – Członkowie korpusu służby cywilnej		684	54 560,9	6 647	689	56 176,7	6 794	102,2
09 – Sędziowie i prokuratorzy		1	543,5	45 292	1	499,0	41 583	91,8
10 – Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze		27 223	1 508 373,0	4 617	27 317	1 592 084,7	4 857	105,2
14 – Nauczyciele		1 199	95 071,4	6 608	1 138	92 286,1	6 758	102,3
1.	Dział 750 Administracja publiczna	779	61 052,7	6 531	813	65 099,9	6 673	102,2
1.1.	<i>Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej</i>	779	61 052,7	6 531	813	65 099,9	6 673	102,2
01 – Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		90	5 699,8	5 278	117	7 791,4	5 549	105,2
02 – Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe		4	617,9	12 873	5	878,9	14 648	113,8
03 – Członkowie korpusu służby cywilnej		684	54 560,9	6 647	689	56 176,7	6 794	102,2
10 – Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze		1	174,1	14 508	2	252,9	10 538	72,6
2.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości	29 956	1 643 895,4	4 573	30 053	1 735 831,2	4 813	105,3
2.1.	<i>Rozdział 75501 Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury</i>	7	1 197,5	14 256	11	1 720,2	13 032	91,4
09 – Sędziowie i prokuratorzy		1	543,5	45 292	1	499,0	41 583	91,8
10 – Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze		6	654,0	9 083	10	1 221,2	10 177	112,0
2.2.	<i>Rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości</i>	158	12 574,2	6 632	157	13 069,1	6 937	104,6
01 – Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		158	12 574,2	6 632	157	13 069,1	6 937	104,6
2.3.	<i>Rozdział 75512 Więziennictwo</i>	28 825	1 588 770,2	4 593	28 943	1 679 137,1	4 835	105,3
01 – Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		1 603	80 571,3	4 189	1 638	88 526,5	4 504	107,5
10 – Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze		27 222	1 508 198,9	4 617	27 305	1 590 610,6	4 854	105,1
2.4.	<i>Rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich</i>	966	41 353,5	3 567	942	41 904,8	3 707	103,9
1.	01 – Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	966	41 353,5	3 567	942	41 904,8	3 707	103,9
3.	Dział 801 Oświata i wychowanie	1 199	95 071,4	6 608	1 138	92 286,1	6 758	102,3
3.1.	<i>Rozdział 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione</i>	1 199	95 071,4	6 608	1 138	92 286,1	6 758	102,3
14 – Nauczyciele		1 199	95 071,4	6 608	1 138	92 286,1	6 758	102,3

¹⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionego.

²⁾ W rozdziale 75501 w grupie sędziów i prokuratorów (status zatrudnienia 09), ujęte są wydatki związane z wypłatą dodatków dla sędziów delegowanych do instytucji europejskich. Bez tego dodatku przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2016 r - 32 770 zł, a w 2017 r - 28 689 zł.

³⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 37– Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	19 861	100 028	75 668	48 428	243,8	48,4	64
1.	Dział 750 Administracja publiczna, z tego:	601	4 763	3 917	342	56,9	7,2	8,7
1.1.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	0	2 593	2 593	140		5,4	5,4
1.2.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020	0	1 966	1 120	42		2,1	3,8
1.3.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	601	204	204	160	26,6	78,4	78,4
2.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości, z tego:	19 260	95 265	71 751	48 086	249,7	50,5	67
2.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	0	25 208	25 208	16 404			
2.2.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	13 427	4 991	4 467	2 579	19,2	51,7	57,7
2.3.	RPO Województwa Dolnośląskiego 2014–2020	0	1 962	1 722	0		0	0
2.4.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020	0	22 816	981	943		4,1	96,1
2.5.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	5 833	40 288	39 373	28 160	482,8	69,9	71,5

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Wykonanie planu finansowego funduszy celowych

Załącznik 5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			6:3	6:4	6:5
		wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część A. Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy								
I.	Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy	35 732	135 025	200 015	76 404	213,8	56,6	38,2
1.	Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin w tym:	16 017	17 075	17 015	17 050	106,4	99,9	100,2
	- wydatki bieżące	16 017	17 075	17 015	17 050	106,4	99,9	100,2
2.	Udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości	19 715	117 950	183 000	59 354	301,1	50,3	32,4
Część B. Plan finansowy w układzie memoriałowym								
I.	Stan funduszu na początek roku	96 401	26 326	385 617	385 617	400,0	1464,8	100,0
1.	Środki pieniężne	47 564	26 326	156 836	156 836	329,7	595,7	100,0
2.	Należności	47 911		227 789	227 789	475,4		100,0
3.	Zobowiązania	18		30	30	166,7		100,0
4.	Pozostałe środki obrotowe	944		1 022	1 022	108,3		100,0
II.	Przychody	328 823	137 681	138 097	312 925	95,2	227,3	226,6
1.	Pozostałe przychody	138 857	137 681	138 097	213 427	153,7	155,0	154,5
	w tym:							
1.1.	-odsetki	775	550	966	1 827	235,7	332,2	189,1
1.2.	-wpłaty z tyt. orzeczonych przez sąd nawiązek oraz świadczeń pieniężnych	120 866	120 000	120 000	191 152	158,2	159,3	159,3
1.3.	-wpłaty z tyt. potrąceń z wynagrodzeń skazanych	17 203	17 131	17 131	19 391	112,7	113,2	113,2
1.4.	-odsetki od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem							
1.5.	-wpływy do wyjaśnienia	11				0,0		
1.6.	-wpływy z różnych dochodów	2			1	50,0		
1.7.	-wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności	0			1 056			
2.	Różne przelewy	37 285			97 187	260,7		
3.	Inne zwiększenia	152 681			2 311	1,5		
III.	Koszty realizacji zadań	39 607	137 575	202 139	90 878	229,4	66,1	45,0
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących w tym:	21 605	119 950	140 000	36 354	168,3	30,3	26,0
2.	Koszty własne	390	2 610	37 124	25 622	6569,7	981,7	69,0
2.1.	pozostałe, z tego:	390			622	159,5		
2.1.1.	-koszty i prowizje bankowe	108	1 810	910	118	109,3	6,5	13,0
2.1.2.	-koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	282	800	490	504	178,7	63,0	102,9
2.1.3.	-promowanie działalności funduszu			5 000				0,0
2.1.4.	-inne działania			25 000	25 000			100,0
2.2.	wynagrodzenia, z tego:			600				0,0
2.2.2.	-bezosobowe			600				0,0
2.3.	składki na ubezpieczenia społeczne			109				0,0

2.4.	składki na Fundusz Pracy			15				0,0
2.5.	zakup usług			5 000				0,0
3.	Przelewy redystrybucyjne, z tego na:	14 127	15 015	25 015	15 050	106,5	100,2	60,2
3.1.	Centralny Zarząd Służby Więziennej (pomoc postpenitencjarna udzielana przez Służbę Więzienną oraz kuratorów sądowych)	14 127	15 015	15 015	15 050	106,5	100,2	100,2
3.2.	Sądy (zadania określone art. 43 § 8 pkt 1c ustawy Kkw)			10 000				0,0
4.	Różne przelewy	5			0	0,0		
5.	Inne zmniejszenia	3 480			13 852	398,0		
IV.	Stan funduszu na koniec roku(I + II - III)	385 617	26 432	321 575	607 665	157,6	2299,0	189,0
1.	Środki pieniężne	156 836	26 432	92 794	284 007	181,1	1074,5	306,1
2.	Należności	227 789		228 801	322 611	141,6		141,0
3.	Zobowiązania	30		20	21	70,0		105,0
4.	Pozostałe środki obrotowe	1 022			1 068	104,5		
Część F. dane uzupełniające								
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	156 812	26 432	92 794	283 987	181,1	1074,4	306,0
1.1.	depozyty <i>overnight</i>	156 812	26 432	92 794	283 987	181,1	1074,4	306,0
1.2.	depozyty terminowe	0	0	0				

Załącznik 6. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017		4:3	6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach					Wykonanie
		w tys. zł							%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A. Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy									
	Finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w tym:	49 468,6	47 200,0	90 000,0	85 803,8	95,4	173,5	181,8	95,3
1.1.	Wydatki bieżące	2 978,7	3 000,0	6 500,0	6 499,4	100,7	218,2	216,6	100,0
1.2.	Wydatki inwestycyjne	33 905,5	31 000,0	56 500,0	56 386,1	91,4	166,3	181,9	99,8
1.3.	Częściowe refinansowanie zwiększonych kosztów wynagrodzeń skazanych	12 584,4	13 200,0	27 000,0	22 918,4	104,9	182,1	173,6	84,9
Część B. Plan finansowy w układzie memoriałowym									
I.	Stan na początek roku, z tego:	49 895,5	12 121,0	12 121,0	45 356,7	24,3	90,9	374,2	374,2
1.	Środki pieniężne	51 519,8	5 921,0	5 921,0	43 131,4	11,5	83,7	728,4	728,4
2.	Należności, w tym:	8 986,1	6 500,0	6 500,0	8 666,4	72,3	96,4	133,3	133,3
2.1.	Z tytułu udzielonych pożyczek, w tym:	5 893,7	6 500,0	6 500,0	5 296,1	110,3	89,9	81,5	81,5
2.1.1.	Od jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.	Zobowiązania, z tego:	10 610,4	300,0	300,0	6 441,0	2,8	60,7	2147,0	2147,0
3.1.	Z tytułu kredytu, w tym:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.1.1.	wymagalne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2.	Pozostałe, w tym:	10 610,4	300,0	300,0	6 441,0	2,8	60,7	2147,0	2147,0
3.2.1.	wymagalne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II.	Przychody	44 929,9	44 200,0	87 000,0	97 054,5	98,4	216,0	219,6	111,6
1.	Pozostałe przychody, w tym:	44 929,9	44 200,0	87 000,0	97 054,5	98,4	216,0	219,6	111,6
1.1.	Odsetki	1 613,7	900,0	1 600,0	759,1	55,8	47,0	84,3	47,4
1.2.	Wpłaty przywieźlennych zakładów pracy	255,5	300,0	300,0	288,6	117,4	112,9	96,2	96,2
1.3.	Wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych	42 833,1	43 000,0	85 100,0	96 005,6	100,4	224,1	223,3	112,8
1.4.	Inne zwiększenia	227,6	0,0	0,0	1,2	0,0	0,5	0,0	0,0
III.	Koszty realizacji zadań	49 468,6	47 200,0	90 000,0	85 803,8	95,4	173,5	181,8	95,3
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących	2 978,7	3 000,0	6 500,0	6 499,4	100,7	218,2	216,6	100,0
2.	Koszty własne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.	Pozostałe, z tego:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.1.	Umorzenia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2.	inne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2.1.	Oplaty i prowizje bankowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.	Koszty inwestycyjne, w tym:	33 905,5	31 000,0	56 500,0	56 386,1	91,4	166,3	181,9	99,8
3.1.	Dotacje inwestycyjne	33 905,5	31 000,0	56 500,0	56 386,1	91,4	166,3	181,9	99,8
4.	Wypłata ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia	12 584,4	13 200,0	27 000,0	22 918,4	104,9	182,1	173,6	84,9
IV.	Stan Funduszu na koniec roku (I+II-III), z tego:	45 356,7	9 121,0	9 121,0	56 607,4	20,1	124,8	620,6	620,6
1.	Środki pieniężne	43 131,4	3 921,0	3 921,0	98 965,6	9,1	229,5	2524,0	2524,0

Załączniki

2.	Należności, w tym:	8 666,4	5 500,0	5 500,0	8 485,8	63,5	97,9	154,3	154,3
2.1.	Z tytułu udzielonych pożyczek, w tym:	5 296,1	5 500,0	5 500,0	1 752,0	103,9	33,1	31,9	31,9
2.1.1.	Od jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.	Zobowiązania, z tego:	6 441,0	300,0	300,0	50 844,0	4,7	789,4	16948,0	16948,0
3.1.	Z tytułu kredytu, w tym:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.1.1.	wymagalne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2.	pozostałe	6 441,0	300,0	300,0	50 844,0	4,7	789,4	16948,0	16948,0
Część F dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	43 131,4	3 921,0	3 921,0	98 965,6	9,1	229,5	2524,0	2524,0
1.1.	Depozyty overnight	3 131,4	300,0	300,0	7 165,6	9,6	228,8	2388,5	2388,5
1.2.	Depozyty terminowe	40 000,0	3 621,0	3 621,0	91 800,0	9,1	229,5	2535,2	2535,2

Dane zaprezentowane w tabeli nie obejmują korekty sprawozdania Rb-40 z dnia 30 kwietnia 2018 r. dokonanej po zakończeniu kontroli NIK w związku ze skierowanym do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej pismem Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości nr DB-I-311-21/18/4 z dnia 30 kwietnia 2018 r.

W wyniku dokonanej korekty koszty realizacji zadań Funduszu na koniec 2017 r. zmniejszyły się do kwoty 35 231 tys. zł, a stan zobowiązań (będących jednocześnie zobowiązaniami wymagalnymi) do kwoty 271 tys. zł. Stan funduszu na koniec 2017 r. wyniósł natomiast 107 181 tys. zł.

Załącznik 7. Kalkulacja oceny ogólnej w części 37 – Sprawiedliwość

Oceny wykonania budżetu w części 37 – Sprawiedliwość dokonano stosując kryteria⁴⁰ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku⁴¹.

Dochody: zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie badano dochodów w części 37, w związku z tym nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów⁴².

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich): 4 918 399,9 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 1$

Nieprawidłowości w wydatkach: 1 060,7 tys. zł (0,02% wydatków w części 37), z tego:

- brak skuteczności w działaniach mechanizmów kontrolnych Ministerstwa Sprawiedliwości, który skutkowałam naruszeniem przepisów art. 32 ust. 1 i art. 5b pkt 2 ustawy PZP w trzech zamówieniach z zakresu usług informatycznych na łączną kwotę 441,6 tys. zł,
- niegospodarnego wydatkowania środków w wysokości 619,1 tys. zł na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, w szczególności opiewających na wartości wyższe od średniego wynagrodzenia w służbie cywilnej,

Nieprawidłowości w zakresie sprawowanej kontroli zarządczej, tj.:

- zatrudnienie ekspertów bez otwartego i konkurencyjnego naboru, w tym osób nie spełniających wymagań normatywnych lub spełniających w minimalnym stopniu, co nie zapewniało pozyskania wykwalifikowanej kadry
- brak opisanych szczegółowych zasad klasyfikacji zdarzeń w polityce rachunkowości CZSW oraz wprowadzenie niewłaściwej symboliki kont księgowych, wymuszonych względami użytkowanego systemu,
- nieprawidłowa kontrola zarządcza w zakresie finansowym w ZK w Tarnowie, która doprowadziła do niezaliczenia do właściwej kategorii środków trwałych urządzenia łączącego segmenty sieci komputerowej zakupionego za 9,7 tys. zł, co miało wpływ na błędne naliczanie amortyzacji tego środka trwałego (zamiast 30% przyjęto 10% stawkę amortyzacji),
- nieokreśleniu w refundacyjnym wniosku o płatność na kwotę 2 103,5 tys. zł wartości dwóch mierzalnych wskaźników produktu zadeklarowanych we wniosku aplikacyjnym oraz w umowie o dofinansowanie projektu dotyczącego Poprawy efektywności energetycznej w budynkach Zakładu Karnego w Tarnowie, współfinansowanego z budżetu środków europejskich (nieprawidłowość miała charakter formalny i nie stwierdzono finansowych rezultatów nieprawidłowości),
- nierzetelne planowanie rzeczowe i zamówień publicznych w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości, co stwarzało ryzyko wprowadzenia w błąd dysponenta środków III stopnia oraz Zamawiającego prowadząc do braku możliwości realizacji zadań w związku z przedłużającymi się procedurami bądź naruszeń przepisów PZP poprzez dzielenie zamówień na części,
- nierzetelne, i niezgodne z wewnętrznymi regulacjami MS dokumentowanie udzielania zamówień publicznych potwierdziło słabość mechanizmów kontrolnych ustanowionych w MS oraz nie

⁴⁰ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁴¹ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁴² W trybie szczególnym skontrolowano działania ZK w Jastrzębiu –Zdroju związane z pobraniem dochodów budżetowych z tytułu kar umownych za nieterminowe zakończenie robót budowlanych w ramach realizowanej inwestycji. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości w wysokości 2,1 tys. zł z tytułu nieustalenia i niepobrania dochodów z tytułu kary umownej, stanowiąca 2,6% zrealizowanych dochodów przez ZK nie wpływała na ocenę wykonania dochodów w części 37 (była poniżej założonego progu istotności).

gwarantowało potwierdzenia działania dysponenta środków jako zgodnych z zasadami gospodarowania środkami publicznymi ustalonymi w ufp.

Ocena częściowa wydatków: (5) pozytywna.

Ocena wykonania wydatków została obniżona o 2 punkty z uwagi na niezastosowanie się Ministerstwa Sprawiedliwości do wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w zakresie udzielania zamówień publicznych i zatrudniania ekspertów, a także nieprawidłowości, które wynikały ze sprawowanej kontroli zarządczej, przekładające się na niski stopień realizacji planu wydatków.

Łączna ocena wykonania budżetu państwa w części 37, uwzględniająca opinię o sprawozdawczości ŁO = $3 \times 1 = 3$ – **ocena końcowa opisowa**.

Załącznik 8. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości dokonano stosując kryteria⁴³ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku⁴⁴.

Przychody (P):	$P = 312\,925,2$ tys. zł
Koszty (K)	$K = 90\,877,6$ tys. zł
Łączna kwota (G):	$G = P + K = 403\,802,8$ tys. zł
Waga przychodów w łącznej kwocie:	$Wp = P : G = 0,7749$
Waga kosztów w łącznej kwocie:	$Wk = K : G = 0,2250$

Nieprawidłowości w przychodach - nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa przychodów: pozytywna (4) – ocena przychodów została zmniejszona o 1 punkt z uwagi na niski stopień wykorzystania środków funduszu w 2017 r., a tym samym na nierelatywną skalę przychodów do kosztów.

Nieprawidłowości w kosztach dotyczyły nieuprawnionego przekazania środków w wysokości 25 000 tys. zł na ustawowe zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego związane z zapobieganiem i wykrywaniem przestępczości, wbrew zasadzie finansowania działalności tej jednostki środkami pochodzącymi wyłącznie z budżetu państwa. Nieprawidłowość w wymiarze finansowym stanowiła 27,5% kosztów Funduszu w 2017 r.

Ocena cząstkowa kosztów: negatywna (1)

Wynik końcowy: $(4 \times 0,7749) + (1 \times 0,2250) = 3$

Ocena końcowa została obniżona o 1 punkt z uwagi na brak realizacji wniosków pokontrolnych (w zakresie rozliczania dotacji w wymaganych terminach i sporządzenia informacji rocznej za 2016 r. wymaganej przepisem prawa), niskie wskaźniki wykonania planu kosztów oraz wysoki udział stwierdzonych nieprawidłowości z naruszeniem przepisów prawa, a także brak możliwości wyrażenia opinii odnośnie sprawozdań finansowych w zakresie przekazywania prawdziwego obrazu poniesionych kosztów, należności i zobowiązań.

W związku z powyższym **ocena końcowa – negatywna (2)**.

⁴³ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

⁴⁴ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 9. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy

Oceny wykonania planu finansowego Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy dokonano stosując kryteria⁴⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku⁴⁶.

Przychody (P): $P = 97\,054,4$ tys. zł

Koszty (K): $K = 85\,803,8$ tys. zł

Łączna kwota (G): $G = P + K = 182\,858,2$ tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wp = P : G = 0,5307$

Waga kosztów w łącznej kwocie: $Wk = K : G = 0,4692$

Nieprawidłowości w przychodach – nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w kosztach – nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa kosztów: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $(5 \times 0,5307) + (5 \times 0,4692) = 5$, w związku z czym **ocena końcowa, uwzględniająca opinię o sprawozdawczości – pozytywna.**

⁴⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

⁴⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 10. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro	Minister Sprawiedliwości od 16 listopada 2015 r.	O
2.	Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie	gen. Jacek Kitliński	Dyrektor Generalny Służby Więziennej od 30 stycznia 2015 r.	P
3.	Biuro Emerytalne Służby Więziennej w Warszawie	płk Lesław Kijowski	Dyrektor Biura Emerytalnego od 23 lutego 2015 r.	P
4.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Łodzi	płk Włodzimierz Jacek Głuch	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej od 23 lutego 2018 r.	P
		płk Jacek Lenart	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej od 6 marca 2015 r. do 21 lutego 2018 r.	
5.	Areszt Śledczy w Łodzi	płk Jarosław Góra	Dyrektor Aresztu Śledczego od 5 lipca 2017 r.	P
		płk Grzegorz Królikowski	Dyrektor Aresztu Śledczego od 15 lutego 2016 roku do 30 czerwca 2017 r.	
6.	Zakład Karny w Jastrzębiu Zdroju	Wojciech Emerling	Dyrektor Zakładu Karnego od 1 marca 2017 r.	O
		Wiesław Pochopień	Dyrektor Zakładu Karnego od 1 marca 2015 r. do 19 lutego 2017 r.	
7.	Zakład Karny w Tarnowie	Tomasz Wierciach	Dyrektor Zakładu Karnego od 26 czerwca 2017 r.	P
		Grzegorz Kozłara	Dyrektor Zakładu Karnego od 16 sierpnia 2010 r. do 25 czerwca 2017 r.	

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

Załącznik 11. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
10. Minister Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 21 czerwca 2018 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

SZANOWNY PANIE MINISTRZE,

Stosownie do art. 64 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej-Fundusz Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.*

- I. Nie można się zgodzić z negatywną oceną Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.**

Twierdzenie Najwyższej Izby Kontroli, jakoby Ministerstwo Sprawiedliwości niezgodnie z prawem przekazało środki z Funduszu Sprawiedliwości na działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest błędne. Nie ma podstaw dla wyrażanego przez Najwyższą Izbę Kontroli poglądu, jakoby ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym² dopuszczała finansowanie działalności tej instytucji wyłącznie z środków budżetu państwa i tym samym zakazywała możliwości przeznaczania środków Funduszu na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1993, 2405, z 2018 r. poz. 138, 650, 730.

Należy podkreślić, że art. 4 ust. 1 powołanej ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie zawiera sformułowania, jakoby działalność CBA była finansowana *wyłącznie* z budżetu państwa. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu „Działalność Centralnego Biura antykorupcyjnego jest finansowana z budżetu państwa”. Twierdzenie, iż inne źródła finansowania są wykluczone, nie odpowiada zatem treści ustawy, na którą powołuje się Najwyższa Izba Kontroli. Tym samym mając na względzie art. 43 § 8 pkt 1c Kodeksu karnego wykonawczego, jak również dosłowne brzmienie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – stwierdzić należy, że przyjęcie interpretacji zaprezentowanej w *Informacji o wynikach kontroli*, stanowi wykładnię *contra legem*.

Wymaga zaznaczenia, że przepisy ustawy Kodeks karny wykonawczy wręcz nakładają na Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości finansowanie ustawowych zadań jednostek sektora finansów publicznych, do których również zalicza się Centralne Biuro Antykorupcyjne, związanych z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości.

Nie sposób też zgodzić się z zaprezentowanym w *Informacji o wynikach kontroli* wnioskiem, że aktualne rozwiązania prawne i organizacyjne nie tworzą spójnego i kompleksowego systemu pomocy ofiarom przestępstw, a Minister Sprawiedliwości nie zapewnił należytej realizacji przez Fundusz zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym. Minister Sprawiedliwości podjął działania legislacyjne, w wyniku których znowelizowano z dniem 12 sierpnia 2017 r. ustawę Kodeks karny wykonawczy i tym samym stworzono na nowo podstawy działania i funkcjonowania Funduszu. Wprowadzone w ostatnim okresie rozwiązania prawne pociągnęły za sobą także adekwatne zmiany o charakterze organizacyjnym. Na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości utworzono Departament Funduszu Sprawiedliwości. Nowo powstała komórka organizacyjna realizuje następujące działania:

1) zapewnienie obsługi Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w szczególności przygotowanie projektu jego planu finansowego oraz merytoryczną kontrolą sprawozdań z wykorzystywania dotacji;

2) podejmowanie działań mających na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem;

3) podejmowanie działań mających na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy postpenitencjarnej.

Podjęte działania na gruncie organizacyjnym, skutkujące wyodrębnieniem komórki organizacyjnej odpowiedzialnej w Ministerstwie Sprawiedliwości za obsługę Funduszu, wpłyną na wzrost efektywności zarządzania Funduszem Sprawiedliwości, a w konsekwencji pozwolą na przeznaczenie jego środków na dalszy rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

Nie sposób jest również zgodzić się ze stwierdzeniem Najwyższej Izby Kontroli, że istnieją istotne ryzyka w zakresie prawidłowości udzielania wsparcia beneficjentom. Należy podkreślić, że zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2017 r. powołano Zespół do weryfikacji wniosków o przyznanie środków z Funduszu Sprawiedliwości. Zadaniem Zespołu jest przeprowadzanie weryfikacji wniosków o przyznanie środków z Funduszu pochodzących od jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Do udziału w pracach Zespołu zapraszani są niezależni eksperci, których wiedza jest niezbędna i przydatna przy realizacji jego zadań. Celem jest wyeliminowanie dowolności w podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy lub odmowie.

Zaznaczenia wymaga, że wszystkie środki pochodzące z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości przeznaczane są, zgodnie z przepisami ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości wyłącznie na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwami, ich rodzinom, świadkom, na działania prewencyjne i przeciwdziałanie przyczynom przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną. Działalność Funduszu jest transparentna, jawna i powszechnie dostępna, zaś zasady przyznawania dotacji, szczegółowe warunki ogłaszanych konkursów, czy naborów wniosków, a także listy beneficjentów konkursów wraz z przyznanymi sumami są powszechnie dostępne.

II. Nie można zgodzić się z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli w zakresie niezapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, przede wszystkim w obszarze zamówień publicznych.

Kontrola zarządcza to system procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów, których celem jest wspomaganie zarządzania, zmierzające do uzyskania przez kierownictwo przekonania, że cele danej jednostki zostaną osiągnięte. W Ministerstwie Sprawiedliwości istnieją niezbędne i wystarczające mechanizmy oraz procedury wspierające realizację celów tej konkretnej jednostki organizacyjnej.

W przypadkach zamówień publicznych poddanych kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli i opisywanych w *Informacji o wynikach kontroli* nie doszło do naruszenia przepisów art. 32 ust. 1 i art. 5b pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³

Trudno zgodzić się z tezą, że kontrolowane zamówienia stanowią tożsamy przedmiot zamówienia. Każde z badanych zamówień dotyczyło innego systemu informatycznego, czy też dokumentacji. Wprawdzie wynikiem realizacji wszystkich umów były opracowane opinie bądź analizy, czy też rekomendacje, niemniej jednak podkreślić należy, że sama nazwa dokumentu nie może stanowić o tożsamości, czy podobieństwie przedmiotowym. Brak legalnej definicji „zamówień tego samego rodzaju” wymaga każdorazowo uwzględnienia okoliczności danej sprawy. Za zamówienia tego samego rodzaju należy uznać zamówienia, które służą realizacji tego samego celu, spełniają tą samą funkcję z ekonomicznych i funkcjonalnych przyczyn. Udzielone zamówienia nie dotyczą tych samych przedsięwzięć i co należy podkreślić, mają różną wartość użytkową. Stąd też prezentowane stwierdzenie należy uznać za zbyt daleko idące, a to głównie ze względu na błędną ocenę zaistniałej sytuacji realizacji zamówień publicznych.

III. Sformułowany w *Informacji o wynikach kontroli* zarzut dotyczący nierzetelnego planowania zadań w ramach budżetu środków europejskich, w tym na projekty uwzględnione w Portfelu Projektów.

Uchylenie podstawy prawnej do utworzenia jednego z badanych projektów spowodowało brak możliwości kontynuowania prac w projekcie, a przede wszystkim brak podstawy i uzasadnienia dla wydawania środków na budowę systemu informatycznego. Ponoszenie wydatków na prace nad tworzeniem systemu przy świadomości uchylenia podstawy prawnej jego funkcjonowania byłoby sprzeczne z zasadami racjonalnego i celowego wydatkowania środków publicznych, w szczególności z art. 44 ustawy o finansach publicznych⁴. Należało tym samym przyjąć, że zakończenie procesu aktualizacji założeń projektu nastąpi po ustabilizowaniu się otoczenia prawnego.

W odniesieniu do kolejnego z projektów, który był przedmiotem badania Najwyższej Izby Kontroli, forma wykonywania zadań została zmieniona, co było zamierzonym działaniem beneficjenta i stanowiło odpowiedź na występujące opóźnienia w projekcie. Rezygnacja z wcześniej przyjętych działań doprowadziła do konkretnych oszczędności w projekcie i umożliwiła beneficjentowi większą swobodę i szybsze zaspokojenie potrzeb

³ Dz. U z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z 2018 r. poz. 62, 1000.

odbiorcy. Początkowo przyjęty model prowadzenia projektu przewidywał duże nakłady kosztów zarówno czasowych, jak i finansowych. Obecnie przyjęty model pozwala osiągnąć zamierzone cele przy mniejszych kosztach. Podkreślić należy, że taka praktyka jest pożądana przy projektach, które nakazują dobieranie optymalnych ścieżek realizacji, bądź działań zmierzających do osiągnięcia zamierzonego celu. Zaznaczenia wymaga, że pomimo stwierdzonych opóźnień w realizacji projektu większość z prac zaplanowanych do realizacji w 2017 r. i części 2018 r. została wykonana lub jest na ukończeniu.

IV. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniami Najwyższej Izby kontroli dotyczącymi braku podstępów w zakresie wdrażania wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2016.

Najwyższa Izba Kontroli była informowana, że wnioski pokontrolne dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych, jak też zatrudniania ekspertów w Ministerstwie Sprawiedliwości realizowane są na bieżąco z uwzględnieniem planów, dynamiki działań oraz priorytetów kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości i sytuacje takie następują wyłącznie wtedy, kiedy uznane jest to przez kierownictwo resortu za niezbędne do osiągnięcia zaprogramowanych celów. Podkreślenia wymaga fakt, że w przedmiocie zatrudniania pracowników na stanowiskach ekspertów podstawą zatrudnienia była ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵. Przepisy ustawy określając sposób nawiązania stosunku pracy z pracownikiem niebędącym członkiem korpusu służby cywilnej nie nakładają obowiązku przeprowadzania otwartego naboru w ramach konkursu. Dodatkowo należy wskazać, że wszystkie wewnętrzne regulacje obowiązujące w Ministerstwie Sprawiedliwości pozostają w zgodzie z przepisami tejże ustawy. Ponadto zaznaczenia wymaga, że wniosek sformułowany przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku dotyczył „ograniczenia” zawierania określonych umów cywilnoprawnych, a nie zaprzestania takiej praktyki. Stąd też zawieranie tego typu umów zostało stosownie ograniczone do niezbędnego zakresu, a ten z kolei określany jest każdorazowo przez kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, o czym informowano NIK m.in. w informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz podjętych działaniach.

2 LUBIAMI, ŚLACUNU

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2142 z późn. zm.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Michał Wójcik
Sekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB.430.003.2018

Warszawa, 2 lipca 2018 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości dotyczącego Informacji o wynikach kontroli wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawarte w Informacji o wynikach kontroli oceny i uwagi dotyczące działalności Ministra Sprawiedliwości w roku budżetowym 2017. W stanowisku do Informacji o wynikach kontroli Minister Sprawiedliwości ponawia argumentację jaką przedstawił w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, które otrzymał po zakończeniu kontroli budżetowej, nie wskazując innych, nieznanych wcześniej okoliczności. Zastrzeżenia Ministra Sprawiedliwości zostały rozpatrzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i jako niezasadne oddalone w całości uchwałą Nr 39/2018 r. z dnia 30 maja 2018 r. W tej sytuacji pozostają w pełni aktualne wszystkie oceny i uwagi jakie Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w odniesieniu do Ministra Sprawiedliwości.

Odnosząc się powtórnie do poruszonych przez Ministra Sprawiedliwości kwestii, należy wskazać w szczególności że:

1. NIK podtrzymuje negatywną ocenę w zakresie wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości jedynie z treści zmienionego w sierpniu 2017 r. art. 43 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw) wywodzi uprawnienie do sfinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości (FS) ustawowej działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) w zakresie wykrywania i zapobiegania przestępczości. Stawiając taką tezę, Minister Sprawiedliwości dochodzi do przekonania, że ta kodeksowa norma, jako akt wyższego rzędu i późniejszy niż ustawa o CBA, może dokonać zmiany, modyfikacji przepisu wskazującego, że CBA jest służbą finansowaną wyłącznie środkami budżetu państwa. Przedstawiona argumentacja jest całkowicie pozbawiona podstaw prawnych. Art. 43 § 8 pkt 1c Kkw dopuszcza wprawdzie możliwość finansowania ze środków FS ustawowej działalności jednostek sektora finansów publicznych w zakresie (m.in.) zwalczania i zapobiegania przestępczości, to jednak przepis ten nie może być traktowany jako norma szczególna, modyfikująca zasadę określoną w art. 4 ust. 1 ustawy o CBA. Przyjęcie tezy Ministra Sprawiedliwości oznaczałoby bowiem iż przepis Kkw odnoszący się przecież wyłącznie do jednego z wielu państwowych funduszy celowych może

zmienić ustawę ustrojową kreującą podstawy i zasady funkcjonowania organu państwa. Konsekwencją takiego stanowiska byłaby konieczność uznania, że przepis ten modyfikować musi także przepisy innych ustaw, w tym ustawy o rachunkowości czy podstawowe zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych, w tym art.11 ufp, zgodnie z którym państwowa jednostka budżetowa (jaką jest CBA) pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu państwa, a podstawą jej gospodarki finansowej jest plan finansowy. Oznaczałoby to również, że w stosunku do CBA nie obowiązują także inne przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust.1 pkt 2, art. 162 pkt 3 czy też art. 171 ust. 3 wymagający zgody Ministra Finansów na zwiększenie wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł. W tym miejscu należy ponownie podkreślić, iż środki pozabudżetowe w wysokości 25 mln. zł pozyskane przez CBA nie były uwzględnione w planie finansowym tej jednostki. Kwota ta pozwoliła na faktyczne zwiększenie wydatków CBA o ponad 10% bez jakiegokolwiek uwzględnienia tego faktu w planie finansowym, a także wykazania w sprawozdawczości budżetowej. Przyjęcie argumentacji Ministra Sprawiedliwości podważałoby w istocie sens i cel planowania budżetowego, a także ugruntowany prawnie model funkcjonowania jednostek budżetowych.

Zastosowanie art. 43 Kkw do jednostek sektora finansów publicznych musi odbywać się z uwzględnieniem całego systemu norm prawnych regulujących kwestię finansowania zadań takich jednostek, w tym również zasad kształtujących ich funkcjonowanie. Z tych względów, NIK formułując ocenę o braku możliwości finansowania ze środków FS państwowej jednostki budżetowej jaką jest CBA, oprócz regulacji art. 43 Kkw, musiała mieć na uwadze równoległe zasady wynikające z ustawy o CBA, ustawy o rachunkowości jak i z ustawy o finansach publicznych, czego w swoim stanowisku nie dostrzega zupełnie Minister Sprawiedliwości.

Ocena o braku możliwości finansowania służby specjalnej środkami funduszu celowego została wyczerpująco uzasadniona w uchwale Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 maja 2018 r. Uwaga dotycząca dofinansowania CBA środkami Funduszu Sprawiedliwości została też przedstawiona przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka w opinii wyrażonej w przedmiocie wykonania budżetu państwa w 2017 r. w omawianym zakresie. Przypadek ten został też podniesiony przez Komisję Finansów Publicznych jako precedensowy w sferze finansowania polskich służb specjalnych.

2. NIK podtrzymuje ocenę w zakresie niezapewnienia skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, przede wszystkim w obszarze zamówień publicznych.

Odnosząc się do stanowiska Ministra Sprawiedliwości należy zwłaszcza wskazać, że funkcjonowanie kontroli zarządczej nie może być oceniane wyłącznie przez pryzmat wprowadzenia systemu procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów takiej kontroli, co szczególnie akcentuje Minister Sprawiedliwości. Stosownie bowiem do art. 68 ust. 1 ufp kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Istnienie nieprawidłowości w sferze zamówień publicznych przedstawione zostało wyczerpująco w wystąpieniu pokontrolnym. Minister Sprawiedliwości złożył zastrzeżenia do oceny NIK w tym zakresie – zostały one oddalone jako niezasadne przez Kolegium NIK, które podtrzymało ocenę o nieuprawnionym podziale zamówienia dotyczącego usług informatycznych. Ustalenia dotyczące podziału zamówienia na części stanowiły podstawę do sformułowania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie. NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowości dotyczące udzielania zamówień publicznych ustalane były również w latach poprzednich. Wnioski pokontrolne jakie NIK formułowała w tym zakresie nie zostały jednak w pełni wdrożone, co skutkowało pojawieniem się nieprawidłowości w kolejnym roku. Okoliczności te wskazują, że pomimo formalnego wprowadzenia procedur kontroli zarządczej, nie zdołano

wyeliminować ustalanych przez NIK nieprawidłowości, co świadczy zdaniem NIK, że sprawowana kontrola zarządcza nie była dostatecznie skuteczna i efektywna.

3. NIK podtrzymuje ocenę dotyczącą nierzetelnego planowania zadań w ramach budżetu środków europejskich, w tym na projekty uwzględnione w Portfelu Projektów.

Sformułowana przez NIK nieprawidłowość wynika z ustaleń kontrolnych wskazujących na m.in. brak postępów w realizacji dwóch z trzech projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER). Ustalenia kontrolne w tym zakresie nie są kwestionowane przez Ministra Sprawiedliwości, który w swoim stanowisku przedstawia jedynie przyczyny tego stanu rzeczy. Okoliczności te były znane NIK już wcześniej, gdyż przedstawiono je w treści zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenia Ministra wskazując, że w ww. projektach wystąpiły opóźnienia w stosunku do harmonogramów realizacji działań, co wynikało m.in. z przewlekłości prowadzonych prac legislacyjnych, co rzutowało następnie na poziom realizowanych płatności, a także że zmiany – w trakcie realizacji projektu – formy wykonywania zadań, z uwagi na nieopłacalność pierwotnych założeń. Zdaniem NIK przystąpienie do realizacji projektu powinno być poprzedzone dokonaniem rzetelnych i konkretnych analiz, w tym uwzględniających zaplanowane prace legislacyjne, jak też możliwość wykonania części prac siłami własnymi.

4. NIK podtrzymuje ocenę dotyczącą braku postępów w zakresie wdrażania wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2016.

W swoim stanowisku MS odniósł się do zatrudniania ekspertów oraz zawierania umów na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS twierdząc, że w 2017 r. ograniczono skalę tego zjawiska. Twierdzenia te nie znajdują oparcia w ustaleniach kontrolnych, z których wynika że w 2017 r. bez otwartego konkursu zatrudniono 18 ekspertów. Zidentyfikowano również przypadki braku wymaganego stażu pracy, niesporządzenia zakresu czynności, przyznawania dodatków specjalnych bez klarownych zasad. Ponadto kontrola wykazała, że w 2017 r. zawarto 45 umów obejmujących zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, na co wydatkowano 619,1 tys. zł. Ponadto zawierane były umowy z osobami, które świadczyły usługi w tym samym zakresie w 2016 r., określano też stawki powyżej poziomu przyjętego dla wynagrodzeń pracowników Ministerstwa. Zwrócić przy tym należy uwagę na przypadki zawierania umów na obsługę Komisji ds. usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych ze studentami w wieku 21-25 lat, co z uwagi na niewielkie doświadczenie tych osób nie uzasadniało przyznawania im wynagrodzeń na poziomie pracowników służby cywilnej. Ustalenia kontrolne nie były kwestionowane przez Ministra Sprawiedliwości. Argumentacja przedstawiona w tym zakresie była też rozważana na etapie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenia, uznając je za niezasadne.

