

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KPB.430.003.2019

Nr ewid. 140/2019/P/19/001/KPB

Informacja o wynikach kontroli

## WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2018 R. W CZĘŚCI 37– SPRAWIEDLIWOŚĆ ORAZ WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH FUNDUSZU POMOCY POKRZYWDZONYM ORAZ POMOCY POSTPENITENCJARNEJ – FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI I FUNDUSZU AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ SKAZANYCH ORAZ ROZWOJU PRZYWIĘZIENNYCH ZAKŁADÓW PRACY

Warszawa, czerwiec 2019 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

**Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.  
w części 37 – Sprawiedliwość  
oraz wykonania planów finansowych  
Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy  
Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości  
i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz  
Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy**

---

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Marek Bienkowski

---

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 7 czerwca 2019 r.

---

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

## **Spis treści**

<b>I. Wprowadzenie.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>7</b>
1. Ocena ogólna.....	7
2. Uwagi i wnioski .....	9
<b>III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich .....</b>	<b>11</b>
1. Dochody budżetowe.....	11
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	12
3. Sprawozdawczość .....	19
4. Księgi rachunkowe .....	20
5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i gospodarowanie środkami.....	21
6. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy i gospodarowanie środkami .....	31
<b>IV. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>35</b>
<b>Załączniki .....</b>	<b>36</b>

## I. Wprowadzenie

W ramach części 37 budżetu państwa finansowane są zadania Ministra Sprawiedliwości kierującego działem administracji rządowej – sprawiedliwość, który obejmuje w szczególności sprawy: sądownictwa, prokuratury, notariatu, adwokatury, radców prawnych, wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej. Wydatki w ramach części 37 są ponoszone przede wszystkim na zadania więziennictwa, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz instytutów badawczych resortu sprawiedliwości. Wypłacane są również świadczenia pieniężne z tytułu zaopatrzenia emerytalnego oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku.

W ujęciu zadaniowym wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich środki przypisane były do pięciu funkcji państwa i wyodrębnionych w ich ramach ośmiu zadań, 14 podzadań i 43 działań.

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

W 2018 r. w części 37 środkami budżetowymi zarządzało 193 dysponentów podległych, w tym:

- Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości, jako dysponent III stopnia;
- Dyrektor Generalny Służby Więziennej (Centralnego Zarządu Służby Więziennej), jako dysponent III i II stopnia dla kierowników jednostek organizacyjnych więziennictwa;
- 32 dyrektorów zakładów dla nieletnich;
- dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dr. Jana Sehna w Krakowie;
- dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie;
- dyrektor Instytutu Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie.

Ponadto wśród jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości znajdowały się: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (nadzór w zakresie zgodności działania szkoły z przepisami ustawowymi i statutem<sup>1</sup>) oraz pięć instytucji gospodarki budżetowej<sup>2</sup> (nadzór jako organu założycielskiego).

Dysponentem Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>3</sup> w części 37 – Sprawiedliwość, a także planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy.

Zakres kontroli obejmował:

- realizację dochodów budżetu państwa;
- realizację wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz wykonania zadań;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2018 oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych;

<sup>1</sup> Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2018 r. poz. 624, ze zm.).

<sup>2</sup> W 2018 r. nastąpiło połączenie pięciu instytucji. Według Krajowego Rejestru Sądowego - Rejestru Przedsiębiorców, z dniem 30 października 2018 r. Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST i Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA zostały połączone z Mazowiecką Instytucją Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, natomiast Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA i Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA zostały połączone z Mazowiecką Instytucją Gospodarki Budżetowej MAZOVIA z dniem 31 grudnia 2018 r. W trakcie kontroli NIK w Ministerstwie prowadzone były prace nad aktualizacją wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 291.

- realizację planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy;
- 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 publicznych<sup>4</sup> (dalej ufp).

W 2018 r. dochody budżetu państwa w części 37 wyniosły 69 168,2 tys. zł (0,02% dochodów budżetu państwa), z czego 56 986,4 tys. zł stanowiły dochody pobrane przez dysponenta III stopnia w Ministerstwie Sprawiedliwości. Wydatki budżetu państwa w części 37 zrealizowano w wysokości 5 073 162,80 tys. zł (1,3% wydatków budżetu państwa), z czego 233 365,9 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 60 228,9 tys. zł (0,09% wydatków budżetu środków europejskich), w tym 17 032,4 tys. zł w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości.

Do oceny wykonania budżetu w części 37 – Sprawiedliwość wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonych w sześciu jednostkach, przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Sprawiedliwości oraz do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, dyrektorów zakładów karnych w Potulicach i Strzelcach Opolskich oraz dyrektorów aresztów śledczych w Kielcach i Szczecinie.

Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 2 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. Zgodnie z art. 43 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>5</sup> (dalej: Kkw) przychodami funduszu są środki pieniężne pochodzące z:

- orzeczonych przez sądy nawiązek 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, zbiorów i innych źródeł.

Koszty Funduszu ponoszone są na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej, a po dokonanej w dniu 12 sierpnia 2017 r. zmianie art. 43 Kkw również na zadania związane z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości. W wyniku dokonanej nowelizacji wprowadzono także rozwiązania umożliwiające jednostkom sektora finansów publicznych realizację ze środków Funduszu zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem.

W 2018 r. Fundusz Sprawiedliwości zrealizował przychody w wysokości 325 371,1 tys. zł oraz poniósł koszty realizacji zadań w wysokości 365 149,6 tys. zł.

**Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy** (dalej: Fundusz Aktywizacji) jest państwowym funduszem celowym działającym na zasadach określonych w art. 29 ufp. Zgodnie z art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności<sup>6</sup> przychodami Funduszu Aktywizacji są wpłaty środków pieniężnych dokonywane przez

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.

przywięzienne zakłady pracy, środki pieniężne pochodzące ze spadków, zapisów, darowizn, dotacji, zbiorów i innych źródeł oraz środki pochodzące z potrąceń w wysokości 45% wynagrodzenia przysługującego skazanym za pracę. Koszty Funduszu, 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; tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej; modernizację przywięziennych zakładów pracy; organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności; organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej.

W 2018 r. Fundusz Aktywizacji zrealizował przychody w wysokości 145 553,2 tys. zł oraz koszty realizacji zadań w wysokości 127 813,3 tys. zł

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### 1. Ocena ogólna<sup>8</sup>

**Spośród sześciu jednostek objętych kontrolą budżetową w ramach części 37, pięć (Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie, Zakład Karny nr 2 w Strzelcach Opolskich, Zakład Karny w Potulicach, Areszt Śledczy w Kielcach, Areszt Śledczy w Szczecinie), otrzymało ocenę pozytywną, a ocena Ministerstwa Sprawiedliwości została przedstawiona w formie opisowej.**

W wyniku kontroli 2,5% dochodów w części 37 w łącznej wysokości 1710,1 tys. zł stwierdzono, że należności w kontrolowanych jednostkach wymierzone były terminowo oraz w odpowiedniej wysokości, wynikającej z przepisów prawa, decyzji lub umów. Kontrola 1,6% należności w części 37 w łącznej wysokości 2826,6 tys. zł potwierdziła skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych przez dysponentów kontrolowanych jednostek, z wyjątkiem istotnych opóźnień w dochodzeniu wierzytelności Skarbu Państwa przez Ministerstwo Sprawiedliwości (w trzech przypadkach, na łączną kwotę 2 171,1 tys. zł) oraz nieustalenia przez Ministerstwo wysokości należności z tytułu roszczeń regresowych za wypłacone odszkodowanie dotyczące naruszenia praw autorskich. **Działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych w Ministerstwie Sprawiedliwości zostały ocenione negatywnie, a w pozostałych kontrolowanych jednostkach – pozytywnie.**

W wyniku kontroli 3,2% wydatków (budżetu państwa i budżetu środków europejskich) w części 37 w łącznej wysokości 163 477,2 tys. zł stwierdzono, że **dysponenci III stopnia dokonywali wydatków z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych.** W Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdzono jednak, że w dalszym ciągu nie został wykonany formułowany przez NIK od 2017 r. wniosek pokontrolny o zatrudnianie na stanowiskach ekspertów osób o odpowiednich kwalifikacjach i wymaganym stażu pracy oraz o ustalanie ich wynagrodzeń w sposób zapewniający celowe i gospodarne wydatkowanie środków publicznych. W CZSW zidentyfikowano także nieadekwatne mechanizmy kontrolne w zakresie udzielania przywieziennym zakładom pracy zamówień z wyłączeniem stosowania Prawa zamówień publicznych<sup>9</sup> (dalej: Pzp), co skutkowało podzlecaniem zadań wykonawcom niemającym statusu takich zakładów i ograniczało możliwość prowadzenia oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób pozbawionych wolności.

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków oraz zadań. Limity wydatków w poszczególnych pozycjach planów finansowych jednostek kontrolowanych (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość przedstawiona została w załączniku nr 3 do Informacji.

**Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2018 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);

<sup>8</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

- 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 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 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 jednego przypadku zawyżenia stanu zaległości (o kwotę 35,0 tys. zł) w sprawozdaniu Rb-27 Aresztu Śledczego w Szczecinie. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość, a u dwóch dysponentów u których przeprowadzono kontrolę ksiąg rachunkowych (Zakład Karny w Strzelcach Opolskich i Areszt Śledczy w Kielcach), także rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych (w tym z budżetu środków europejskich) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania ZK w Strzelcach Opolskich i AŚ w Kielcach przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te w zakresie obejmującym zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

**Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie w 2018 r. planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości.** Ustalono, że działania Ministra Sprawiedliwości skutkowały marginalizacją podstawowych celów Funduszu oraz przeznaczeniem znacznej części jego przychodów na działania niezwiązane z pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Dysponent Funduszu nie określił przejrzystych zasad gwarantujących wszystkim zainteresowanym podmiotom możliwość ubiegania się o dofinansowanie w trybie pozakonkursowym, a także działał niecelowo i niegospodarnie przy udzielaniu czterem podmiotom dotacji na łączną kwotę 33 271,5 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2018 r. z wykonania planu Funduszu Sprawiedliwości, a także sprawozdania za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów właściwych rozporządzeń Ministra Finansów<sup>10</sup>.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości przedstawiona została w załączniku nr 3 do Informacji.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji w 2018 r.** Kontrola 25% poniesionych przez Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy kosztów wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad

<sup>10</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109, ze zm.); rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773); rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).



gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a koszty zostały poniesione na realizację zadań ustawowych. Wyniki kontroli wykazały ponadto, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2018 r. z wykonania planu Funduszu Aktywizacji, a także sprawozdania za IV kwartał 2018 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 zadaniowym.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji przedstawiona została w załączniku nr 3 do Informacji.

## 2. Uwagi i wnioski

1. Przeprowadzona kontrola pozwoliła na zidentyfikowanie praktyki polegającej na podzlecaniu przez przywieźienne zakłady pracy zamówień udzielonych im do realizacji przez CZSW.

Zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane przywieźiennym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności, jeżeli zasadnicza część działalności przywieźiennego zakładu pracy dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane. Do zasadniczej części działalności przywieźiennego zakładu pracy, o której mowa w ust. 1 pkt 8, wlicza się działalność związaną z realizacją zamówień w związku ze społeczną i zawodową integracją osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych.

Ustalono natomiast, że CZSW, który zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp był uprawniony do powierzania przywieźiennym zakładom pracy zadań bez zastosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych nie weryfikował zdolności tych podmiotów do ich faktycznej realizacji. W rezultacie w 2018 r. w trybie pozaustawowym udzielono przywieźiennym zakładom pracy sześciu zamówień na łączną kwotę 17 355,1 tys. zł, które to zamówienia (z uwagi na brak potencjału do ich wykonania) zostały następnie podzleczone wykonawcom nieposiadającym takiego statusu. Należy podkreślić, że zakres podwykonawstwa w przypadku wszystkich sześciu umów wynosił ponad 90% wartości zamówienia, a ponadto przy ich realizacji uczestniczyła niewspółmiernie niska liczba osób pozbawionych wolności w stosunku do skali zamówienia i łącznej liczby osób zatrudnionych (np. w ogólnej liczbie 82 osób zatrudnionych przy realizacji prac, osadzeni stanowili tylko ok. 12%).

Zdaniem NIK opisana powyżej praktyka była nierzetelna i stwarzała ryzyko wykorzystywania opisanych powyżej wyłączeń do obchodzenia przepisów ustawy Pzp. Prowadziła ona do ograniczenia liczby osób pozbawionych wolności objętych resocjalizacją poprzez ich aktywizację zawodową. Może być również traktowana jako „pozorne” prowadzenie działalności gospodarczej przez przywieźienne zakłady pracy.

Według NIK, celowe stosowanie wyłączenia wskazanego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp powinno uwzględniać zarówno potrzebę zapewnienia resocjalizacji osadzonych poprzez pracę, poprawę sytuacji finansowej przywieźiennych zakładów pracy, jak również zasadę powszechności zamówień publicznych, wyrażoną w art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 3 Pzp. Zasadne jest zatem stosowanie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp wyłącznie w sytuacjach, w których przywieźienny zakład pracy będzie

w stanie samodzielnie zrealizować znaczną część udzielonego mu z pominięciem ustawy zamówienia publicznego.

2. Ustalenia kontroli wykazały w sposób jednoznaczny, że nie został zrealizowany wniosek NIK, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa za 2017 r., dotyczący stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

W ocenie NIK istotny wpływ na dostępność pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i członków ich rodzin miała, dokonana z dniem 12 sierpnia 2017 r., nowelizacja przepisów dotyczących Funduszu Sprawiedliwości, znacząco rozszerzająca kategorię zadań finansowanych ze środków Funduszu. Ponadto, na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości<sup>11</sup> wprowadzona została możliwość rozdysponowania środków Funduszu poza otwartym konkursem ofert lub naborem wniosków.

Powyższe zmiany legislacyjne oraz działania dysponenta Funduszu spowodowały marginalizację podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości oraz przeznaczenie znacznej części jego przychodów, mających co do zasady kompensacyjny charakter<sup>12</sup>, na działania niezwiązane z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem. (Wartość dotacji przekazanych w 2018 r. na realizację nowych zadań Funduszu dotyczących zapobiegania przestępczości wyniosła 61 218,7 tys. zł, podczas gdy kwoty dotacji przekazanych podmiotom bezpośrednio realizującym zadania związane z pomocą pokrzywdzonym oraz pomocą postpenitencjarną wyniosły odpowiednio 25 332,0 tys. zł oraz 2434,6 tys. zł.) Ponadto, Minister Sprawiedliwości regularnie stosował szczególny, pozakonkursowy tryb przyznawania dofinansowania zadań, co było sprzeczne z nadrzędnymi zasadami wynikającymi m.in. z art. 44 ust. 3 ufp, nakładającymi obowiązek wydatkowania środków publicznych z zachowaniem zasad celowości i efektywności. (W trybie pozakonkursowym zawarto 60 dotacji/porozumień obowiązujących w 2018 r., na łączną kwotę 40 384,7 tys. zł).

W związku z powyższym, zdaniem NIK zasady wyboru beneficjentów i udzielania dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości, a także dokonywania rozliczeń i oceny wykorzystania tych środków wymagają pilnych zmian systemowych ze strony dysponenta Funduszu. Konieczne jest w szczególności wdrożenie rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych zapewniających efektywną realizację podstawowych celów funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości oraz przyjęcie regulacji prawnych oraz procedur wewnętrznych zapewniających możliwość transparentnego i równoprawnego ubiegania się o dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości, przez wszystkich potencjalnych beneficjentów.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 683. Zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie Funduszu Sprawiedliwości.

<sup>12</sup> Zgodnie z pkt 6 preambuły dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz. Urz. UE L 262/15) ofiary przestępstw w Unii Europejskiej powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek.

### **III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich**

#### **1. Dochody budżetowe**

##### **1.1. Realizacja dochodów budżetowych**

W 2018 r. dochody budżetu państwa, w części 37, wyniosły 69 168,2 tys. zł i były wyższe o 29,5%, tj. o 15 740,2 tys. zł od prognozowanych w ustawie budżetowej oraz o 2612,9 tys. zł wyższe (3,9%) od dochodów osiągniętych w 2017 r.

Głównymi źródłami dochodów były:

- wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (17 858,5 tys. zł);
- wpływy z usług m.in. z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej, Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego (38 222,1 tys. zł);
- wpływy z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (3416,9 tys. zł);
- dochody uzyskane m.in. z najmu i dzierżawy składników majątkowych (4489,3 tys. zł);
- wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (1144,9 tys. zł).

Najwyższe dochody, w kwocie 56 986,4 tys. zł (82,4% dochodów części 37), zrealizowane zostały przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Głównym źródłem dochodów były wpływy z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej, Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego oraz z tytułu opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

Dane liczbowe dotyczące dochodów budżetowych przedstawia tabela stanowiąca załącznik nr 4 do Informacji.

Kontrolą prawidłowości i terminowości ustalania należności objęto 175 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych w jednostkach kontrolowanych o łącznej wartości 1710,1 tys. zł, co stanowiło 2,5% kwoty zrealizowanych dochodów w części 37. Stwierdzono, że zbadane należności były wymierzone terminowo oraz w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa.

##### **1.2. Należności pozostałe do zapłaty**

Na koniec 2018 r., w części 37, wystąpiły należności w wysokości 102 807,7 tys. zł, z czego zaległości wynosiły 100 922,7 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. należności były wyższe o 59,0%, tj. o 38 166,6 tys. zł, a zaległości były wyższe o 57,6%, tj. o 36 892,3 tys. zł.

Zaległości obejmowały głównie:

- naliczone kary umowne i zwrot części wypłaconego wynagrodzenia wykonawcy wraz z odsetkami za niekompletne wykonanie przedmiotu umowy;
- należności z tytułu kar i odszkodowań wraz z odsetkami naliczonymi za nieterminowe dokonywanie wpłat przez kontrahentów, w tym komorników i notariuszy;
- należności z tytułu kosztów postępowań arbitrażowych, zastępstw procesowych i postępowań apelacyjnych.

Znaczny wzrost zaległości był spowodowany przede wszystkim: wykazaniem w sprawozdaniu Rb-27 należności z tytułu szkody w mieniu spowodowanej przez osadzonych podczas buntu w jednostce penitencjarnej w 1989 r. (26 795,0 tys. zł), naliczeniem kar umownych i odszkodowań wynikających z umów, zobowiązaniami osadzonych z tytułu zwrotów kosztów leczenia w związku z dokonaniem samookaleczeń.

Skuteczność i adekwatność działań podejmowanych w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie 63 należności w kwocie 2826,6 tys. zł<sup>13</sup>. W wyniku badania, w Ministerstwie Sprawiedliwości w trzech przypadkach stwierdzono istotne opóźnienia w dochodzeniu i egzekucji wierzytelności Skarbu Państwa (na łączną kwotę 2171,1 tys. zł) oraz jeden przypadek nieustalenia wysokości należności i niewystawienia noty z tytułu roszczeń regresowych Skarbu Państwa wobec konsorcjum spółek, w związku z odszkodowaniem wypłaconym przez MS za naruszenie praw autorskich przysługujących innemu podmiotowi (w wysokości 852,5 tys. EUR). Dokumentacja w tej sprawie została przekazana do Prokuratury Generalnej RP dopiero po upływie dziewięciu miesięcy od uzyskania informacji o możliwości skierowania takich roszczeń.

Przyczyną opóźnień był brak adekwatnych rozwiązań systemowych zapewniających skuteczną windykację należności. W Ministerstwie Sprawiedliwości nie wdrożono procedur dotyczących ustalania wysokości, windykacji, umarzania i rozkładania należności na raty oraz nie dokonano jasnego podziału zadań w tym zakresie między poszczególnych pracowników i komórki organizacyjne. Kierownictwo Ministerstwa nie zapewniło również adekwatnych zasobów kadrowych dla prowadzenia ewidencji księgowej dochodów i należności oraz prowadzenia działań windykacyjnych.

Kontrolą objęto trzy decyzje o rozłożeniu należności na raty w kwocie 13,5 tys. zł oraz czternaście decyzji o umorzeniu należności w kwocie 21,2 tys. zł, tj. 33,5 % łącznej wartości należności umorzonych przez kontrolowane jednostki. Stwierdzono, że skontrolowane decyzje były uzasadnione, a ich podjęcie poprzedzono ustaleniem stanu faktycznego i wyjaśnieniem okoliczności poszczególnych spraw.

## **2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich**

### **2.1. Wydatki budżetu państwa**

W ustawie budżetowej na rok 2018 wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość zostały zaplanowane w wysokości 4 914 928,0 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony o 177 966,0 tys. zł, do kwoty 5 092 894,0 tys. zł, głównie środkami z rezerw celowych.

Wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 5 073 162,8 tys. zł, tj. w 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2017 nastąpił wzrost wydatków o 203 191,0 tys. zł, tj. o 4,2%, spowodowany głównie zwiększeniem wydatków w grupie płac i pochodnych oraz reformą Służby Więziennej. Największe wydatki poniesiono w zakresie więziennictwa (3 067 638,7 tys. zł) oraz świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego (1 461 433,0 tys. zł).

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawione zostały w załączniku nr 5 do Informacji.

Dysponent części 37 otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w kwocie 177 558,0 tys. zł, z czego wykorzystano 177 264,6 tys. zł, tj. 99,8%. Środki wydatkowano na:

- doposażenie w odpowiedni sprzęt zakładów karnych i aresztów śledczych oraz poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników cywilnych więziennictwa oraz realizację zadań inwestycyjnych w trzech aresztach śledczych i czterech zakładach karnych, w tym termomodernizację budynków penitencjarnych;
- sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla pięciu pracowników korpusu służby cywilnej oraz dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla sześciu mianowanych urzędników zatrudnionych w MS;

<sup>13</sup> Kontrolą objęto 20 należności w kwocie 2 393,4 tys. zł u dysponenta III stopnia, 20 należności w kwocie 145,9 tys. zł w Zakładzie Karnym w Potulicach, trzy należności w kwocie 91,7 tys. zł w Areszcie Śledczym w Szczecinie, trzy należności w kwocie 8,3 tys. zł w Zakładzie Karnym w Strzelcach Opolskich, 11 należności w kwocie 96, 9 tys. zł w Areszcie Śledczym w Kielcach i sześć należności w kwocie 90,4 tys. zł w CZSW.

- realizację działań przewidzianych w Rządowym programie rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2017–2019 – „Aktywna tablica” przez dwa zakłady dla nieletnich;
- sfinansowanie od 1 kwietnia 2018 r. podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości.

Badanie środków wydatkowanych przez jednostki kontrolowane w kwocie 20 919,4 tys. zł<sup>14</sup> (11,8% wydatkowanych środków z rezerw w części 37) wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów.

Minister Sprawiedliwości w związku z zaistnieniem przesłanki nadmiaru posiadanych środków, podjął decyzje o **zablokowaniu** w 2018 roku planowanych w części 37 wydatków w ramach budżetu państwa na łączną kwotę 12 224,6 tys. zł. Zgłoszone oszczędności wynikały głównie z: mniejszej niż planowano liczby wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, niepełnego obsadzenia zaplanowanych etatów pedagogicznych oraz niższej niż prognozowano liczby godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez pracowników pedagogicznych tych placówek. Ministerstwo Sprawiedliwości do blokady zgłosiło środki w wysokości 420,5 tys. zł, z czego 330,9 tys. zł wiązało się z niższymi niż planowano wydatkami na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Blokady dokonane zostały w grudniu 2018 r., zgodnie z przepisami ufp.

**Dotacje budżetowe** w części 37 zrealizowano w kwocie 74 696,7 tys. zł, tj. 97,7% planu według ustawy budżetowej i planu po zmianach, wyższej niż w 2017 r. o 21 020,4 tys. zł, tj. o 39,2%. Obejmowały one dotację podmiotową i dotacje celowe. **Dotację podmiotową** zrealizowano w wysokości 71 296,0 tys. zł, tj. 100% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2018 r. na finansowanie bieżącej działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Środki dotacji wykorzystano zgodnie z art. 131 ufp, w szczególności na zadania w zakresie szkolenia wstępnego i ustawicznego. Niewykorzystane środki w wysokości 8841,5 tys. zł (z roku 2018 i lat poprzednich), w myśl art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>15</sup>, pozostały w dyspozycji KSSiP. Analiza 100% środków przekazanych w ramach dotacji potwierdziła zgodność działania dysponenta części 37 z przepisami ufp. **Dotacje celowe** w wysokości 3400,7 tys. zł przekazane zostały w ramach realizacji Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014–2020. Zostały one wydatkowane w kwocie 66,2% planu po zmianach (5136,0 tys. zł). **Pozostałe wydatki w ramach współfinansowania i finansowania programów z udziałem budżetu UE** wyniosły 9743,7 tys. zł, tj. 80,7% planu po zmianach i były o 645,2 tys. zł (o 6,2%) niższe niż w 2017 r.

Wydatki na **świadczenia na rzecz osób fizycznych** w części 37 wyniosły 1 599 660,8 tys. zł (100% planu po zmianach) i były o 3,2% niższe niż w 2017 r. W 2018 roku średnia miesięczna liczba świadczeniobiorców wyniosła 33 243 osoby (w tym: emeryci – 24 711 osób; renciści (inwalidzi) – 2188 osób; renciści rodzinni – 6344 osoby) i wzrosła w stosunku do 2017 r. o 472 osoby.

**Wydatki bieżące jednostek budżetowych** w części 37 zostały zrealizowane w wysokości 3 137 631,5 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2017 r. o 97 671,8 tys. zł, tj. o 3,2%. Dominujące pozycje w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Przeciętne zatrudnienie w części 37 w 2018 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wyniosło 31 906 osób i było o 98 osób (o 0,3%) większe niż w 2017 roku.

<sup>14</sup> Badanie obejmowało środki z rezerw wykorzystane przez: Zakład Karny w Potulicach (3921,6 tys. zł), Areszt Śledczy w Szczecinie (140,0 tys. zł), Zakład Karny nr 2 Strzelce Opolskie (59,8 tys. zł), Areszt Śledczy w Kielcach (392,9 tys. zł), Centralny Zarząd Służby Więziennej (16 095,0 tys. zł), Ministerstwo Sprawiedliwości (310,1 tys. zł).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2183.

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2017 r. wydatki na wynagrodzenia w części 37 wyniosły 1 931 322,0 tys. zł (99,3% planu po zmianach) i były o 38 105 tys. zł (o 2%) większe niż w 2017 r. Limity środków na wynagrodzenia w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 5044 zł i było o 114,3 zł (o 2,3%) wyższe niż w 2017 r. (4930 zł). Wynikało to głównie z utworzenia dodatkowych etatów w Służbie Więziennej do obsługi Systemu Dozoru Elektronicznego, realizacji ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”, zwiększenia kwoty bazowej dla nauczycieli (zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2018 r.) oraz większej niż w 2017 r. kwoty wypłaconych nagród uznaniowych i odpraw emerytalnych w Służbie Więziennej.

Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie Sprawiedliwości wyniosły 68 756,5 tys. zł (95,6% planu po zmianach) i od wydatków z roku poprzedniego były wyższe o 1264,0 tys. zł, tj. o 1,9%. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6736 zł i było niższe o 30 zł (0,4%) w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2017 r. Spadek wynagrodzeń dotyczył głównie korpusu służby cywilnej (przeciętne wynagrodzenie spadło z 6795 zł do 6720 zł, tj. o 1,1%) i wynikał z dużej fluktuacji kadr. Wzrost wynagrodzeń dotyczył przede wszystkim osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (z 5568 zł do 6160 zł, tj. o 10,6%).

Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie wyniosło 851 osób, w tym 715 osób w korpusie służby cywilnej i 124 w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zatrudnienie w MS było o 19 osób większe niż w roku 2017, w tym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o osiem osób. W grupie tej w roku 2018 zatrudniono w MS łącznie 13 osób na stanowiskach ekspertów. Wynagrodzenia nowo zatrudnionych ekspertów kształtowały się od 4275,00 zł brutto do 24 505,80 zł brutto. Żaden z ekspertów nie został zatrudniony w drodze konkurencyjnego naboru, co wyjaśniano potrzebą „pilnej realizacji priorytetów Kierownictwa Ministerstwa”. Pięć z 13 zatrudnionych w 2018 r. osób nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na stanowisku eksperta (określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek<sup>16</sup>), z czego dwie zatrudnione w departamentach legislacyjnych nie posiadały żadnego stażu pracy. We wszystkich tych przypadkach, na podstawie § 15 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, Dyrektor Generalny zdecydował o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzje szczególnymi kwalifikacjami tych osób.

W wyniku dwóch kolejnych kontroli wykonania budżetu państwa (za rok 2016 i 2017 r.) NIK formułowała wnioski pokontrolne dotyczące zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o odpowiednich kwalifikacjach, z wymaganym stażem pracy oraz ustalanie ich wynagrodzeń i zakresu zadań w sposób zapewniający wydatkowanie środków z uwzględnieniem zasady, o której mowa w art. 44 ust. 3 upf. Szczegółowe badanie dokumentacji kadrowej pięciu z 13 zatrudnionych w 2018 r. ekspertów wykazało, że zalecenia NIK nie zostały przyjęte do realizacji.

1. W przypadku pracownika zatrudnionego w dniu 19 lutego 2018 r. na stanowisku eksperta w Biurze Ministra, Dyrektor Generalny MS wyraził na podstawie § 15 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek zgodę na skrócenie tej osobie trzyletniego okresu pracy zawodowej wymaganego na stanowisku eksperta. W uzasadnieniu wskazał na szczególne doświadczenie zawodowe nowo zatrudnianego pracownika zdobyte na stanowiskach związanych z mediami. Tymczasem w aktach osobowych pracownika, poza świadectwem pracy dotyczącym zatrudnienia przez okres czterech miesięcy na stanowisku

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 27, poz.134, ze zm.

specjalisty ds. komunikacji marketingowej brak było jakichkolwiek dokumentów źródłowych potwierdzających doświadczenie zawodowe tej osoby. Pracownikowi przyznano wynagrodzenie brutto w wysokości 9243,0 tys. zł (w tym dodatek specjalny – 2133,0 tys. zł) wobec przeciętnego wynagrodzenia w korpusie służby cywilnej wynoszącego 6720,0 zł. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że weryfikacja kompetencji pracownika została dokonana tylko na podstawie rozmowy oraz doświadczeń wymienionych w cv, ponieważ nie zakładano, że wskazane tam dane mogą być nieprawdziwe.

2. Pracownik zatrudniony z dniem 16 marca 2018 r. na stanowisku eksperta w Biurze Ministra został powołany na stanowiska Pełnomocników Ministra Sprawiedliwości do spraw: Funduszu Sprawiedliwości, reformy prawa rodzinnego, reformy systemu prawa w zakresie postępowania w sprawach nieletnich, do spraw informatyzacji i cyberbezpieczeństwa, w ramach których powierzono mu zadania w znacznej mierze tożsame z realizowanymi wcześniej na stanowisku podsekretarza stanu w MS. W związku z powierzeniem funkcji pełnomocnika, Dyrektor Generalny przyznał ekspertowi dodatek specjalny w wysokości 272% wynagrodzenia zasadniczego. Tym samym łączne, miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika wyniosło 20 002,8 zł i było dwukrotnie wyższe od wynagrodzenia na stanowisku podsekretarza stanu w MS (10 020,9 zł). Ekspertowi przyznano także samochód służbowy z możliwością (odpłatnego) wykorzystywania do celów prywatnych. W związku z faktem, że pracownik nie miał wymaganego stażu pracy i przed zatrudnieniem w MS nie posiadał żadnego doświadczenia zawodowego (poza stażami i praktykami studenckimi), Dyrektor Generalny MS wyraził zgodę na podstawie § 15 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek na skrócenie tej osobie okresu pracy zawodowej wymaganego na stanowisku eksperta. W aktach osobowych eksperta brak było również „wniosku o zatrudnienie pracownika niebędącego członkiem korpusu służby cywilnej”, wymaganego wewnętrznymi przepisami Ministerstwa.<sup>17</sup> Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zatrudnienie opisywanego pracownika było decyzją Kierownictwa MS. Wskazał, że istotne zwiększenie uposażenia na stanowisku eksperta w stosunku do zajmowanego wcześniej stanowiska podsekretarza stanu wynikało z ustawowych ograniczeń wysokości wynagrodzenia na zajmowanym poprzednio kierowniczym stanowisku o politycznym charakterze.

NIK oceniła negatywnie opisane powyżej przypadki uznaniowego kształtowania wysokości wynagrodzeń w grupie ekspertów. O ile można uznać za uzasadnione zatrudnianie na stanowiskach poza korpusem służby cywilnej osób ze szczególnymi kwalifikacjami (np. programiści, informatycy), to przyznawanie istotnie wyższych wynagrodzeń osobom bez wymaganego doświadczenia, należy uznać za niecelowe i niegospodarne. Warto również podkreślić, że w przypadku drugiego z pracowników, odwołanie z zajmowanego wcześniej stanowiska podsekretarza stanu miało związek z ogłoszoną przez Prezesa Rady Ministrów redukcją liczby wiceministrów, w celu racjonalizacji kosztów zatrudnienia w tej grupie. Tymczasem odwołanie podsekretarza stanu z równoczesnym powołaniem na stanowisko eksperta w praktyce skutkowało znacznym wzrostem kosztów zatrudnienia tej osoby.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawione zostały w załączniku nr 6 do Informacji.

**Wydatki majątkowe** części 37 w 2018 r. wyniosły 251 430,1 tys. zł, tj. 100 % planu po zmianach i były wyższe w stosunku do 2017 r. o 35 095,8 tys. zł, tj. 16,2%. Poniesiono je przede wszystkim na wydatki inwestycyjne oraz na realizację zakupów inwestycyjnych w ramach Programu modernizacji Służby Więziennej (wymiana wyeksploatowanych środków transportu, zapewnienie sprawnej i bezpiecznej infrastruktury informatycznej oraz wykonanie przebudowy budynku CZSW).

<sup>17</sup> „Instrukcja w sprawie zatrudniania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w Ministerstwie Sprawiedliwości”.

**W ramach kontroli wydatków budżetu państwa szczegółowym badaniem** objęto 747 dowodów księgowych o wartości 159 062,0 tys. zł<sup>18</sup>, co stanowiło 32,2% wydatków kontrolowanych jednostek (493 349,2 tys. zł). Struktura zbadanych wydatków według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: 58,3% – wydatki bieżące jednostek budżetowych, 41,6% – wydatki majątkowe; 0,1% – wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, 0,1% - dotacje w ramach współfinansowania projektów z udziałem budżetu UE. Ponadto u dysponenta części 37 badaniem objęto środki z tytułu dotacji podmiotowej w wysokości 71 296,0 tys. zł, co stanowiło 100% wydatków w tej grupie dotacji w części 37. Zbadane wydatki zrealizowano zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami. Badana próba wydatków objęła 3,1% wydatków budżetu państwa w części 37.

Kontrolą objęto 27 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego udzielonych w sześciu kontrolowanych jednostkach, w ramach których wydatkowano kwotę 32 959,8 tys. zł. Spośród badanych postępowań 12 z nich udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, jedno z wolnej ręki oraz sześć zamówień z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. Ponadto skontrolowano osiem zamówień o wartości nieprzekraczających 30 tys. euro, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp. Badanie postępowań wykazało, że we wszystkich kontrolowanych jednostkach były one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp.

Nieprawidłowością było niezwyfikowanie przez Dyrektora Generalnego SW realnych możliwości wykonywania przez przywięzienne zakłady pracy zamówień udzielanych tym podmiotom z zastosowaniem wyłączenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. W rezultacie w 2018 r. w trybie pozaustawowym udzielono przywięziennym zakładom pracy sześciu zamówień na łączną kwotę 17 355,1 tys. zł, które to zamówienia (z uwagi na brak potencjału do ich wykonania) zostały następnie podzleczone wykonawcom nieposiadającym statusu przywięziennych zakładów pracy. Należy podkreślić, że skala podwykonawstwa w przypadku wszystkich sześciu umów wyniosła ponad 90% wartości zamówienia, a ponadto, przy ich realizacji uczestniczyła niewspółmiernie niska liczba osób pozbawionych wolności w stosunku do skali zamówienia i łącznej liczby osób zatrudnionych. Zdaniem NIK opisana powyżej praktyka była nierzetelna i stwarzała ryzyko wykorzystywania wprowadzonych wyłączeń do obchodzenia przepisów ustawy Pzp. Nie służyła ona także realizacji jednego z podstawowych zadań Służby Więziennej, tj. prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób pozbawionych wolności, w szczególności poprzez pracę. Należy także podkreślić, że Minister Sprawiedliwości nie posiadał wiedzy na temat skali podzlecenia zadań zleconych w omawianym trybie instytucjom gospodarki budżetowej, przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosła o rzetelne dokumentowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości działań rozeznania rynku oraz szacowania wartości zamówień publicznych. Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w powyższym zakresie, NIK uznaje, że wniosek został w 2018 r. wykonany.

**Zobowiązania** w części 37 – Sprawiedliwość na koniec roku 2018 wyniosły 189 995,3 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2017 r. o 15 696,2 tys. zł, tj. o 9,0%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 2,2 tys. zł i wynikały z niezgodnego z umową obciążenia Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Zawierciu za usługi telekomunikacyjne (Zakład złożył w tej sprawie pozew cywilny). Największy wzrost zobowiązań dotyczył świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego (o 8030,3 tys. zł) oraz nieponiesionych wydatków więziennictwa (o 5302,9 tys. zł) i odnosił się do zobowiązań z tytułu podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń wypłaconych za grudzień 2018 r. W MS wzrost zobowiązań o 2115,2 tys. zł (o 19,3%) wiązał się z podróżami służbowymi krajowymi oraz pozostającą do zapłaty składką na rzecz organizacji międzynarodowej.

<sup>18</sup> Nie ujęto wydatków z rezerw celowych.



## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 60 228,9 tys. zł, co stanowiło 79,3% planu po zmianach (75 947,0 tys. zł) i 82,3% planu według ustawy budżetowej (73 182,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2017 nastąpił wzrost wydatków o 11 800,8 tys. zł, tj. o 24,4%.

Wydatki realizowane były w ramach programów operacyjnych na lata 2014–2020:

- Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) – łącznie wydatkowano 42 037,6 tys. zł, co stanowiło 73,1% planu po zmianach (57 539,7 tys. zł) i 76,8% planu według ustawy budżetowej (54 762,0 tys. zł);
- Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) – 17 812,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (17 812,7 tys. zł) i 102,7% planu według ustawy budżetowej (17 339,0 tys. zł);
- Polska Cyfrowa (POPC) – 378,6 tys. zł, tj. 63,7% planu po zmianach (594,6 tys. zł) i 89,5% planu według ustawy budżetowej (423,0 tys. zł).

W związku z przedłużaniem się procesu przygotowania programu operacyjnego NMF 2014–2021 nie uruchomiono naborów wniosków o dofinansowanie projektów konkursowych i predefiniowanych, co wpłynęło na brak wydatkowania zaplanowanych w ustawie budżetowej środków w wysokości 2739,3 tys. zł. Nie wystąpiły także zaplanowane wydatki w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 (658,0 tys. zł).

Wydatki budżetu środków europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) wyniosły 17 032,4 tys. zł, tj. 51,1% planu po zmianach (31 782,4 tys. zł) i były ponad dwukrotnie wyższe niż w 2017 r. (7260,2 tys. zł).

Dane o wydatkach budżetu środków europejskich przedstawione zostały w załączniku nr 7 do Informacji.

Badaniem objęto dowody księgowe na kwotę 3821,6 tys. zł, co stanowiło 19,8% wydatków dwóch kontrolowanych jednostek i 6,3% wydatków budżetu środków europejskich w części 37. 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.

## 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2018 r. wydatki w układzie zadaniowym budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 37 Sprawiedliwość były realizowane w ramach pięciu funkcji państwa:

- funkcji 18 „Sprawiedliwość” – 3 692 013,0 tys. zł (71,43% ogólnej kwoty wydatków);
- funkcji 13 „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” – 1 470 980,6 tys. zł (28,46%);
- funkcji 9 „Kultura i dziedzictwo narodowe” – 4300,0 tys. zł (0,08%);
- funkcji 11 „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic” – 726,8 tys. zł (0,01%);
- funkcji 20 „Zdrowie” – 649,0 tys. zł (0,01%).

W ramach wymienionych funkcji wyodrębnionych było osiem zadań i 14 podzadań.

Największy udział w wydatkach funkcji 18 (86,3%) miały wydatki poniesione na działania w ramach zadania 18.5 – „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”, które wyniosły 3 156 355,3 tys. zł. Były one o 95 224,3 tys. zł (3,1%) wyższe niż w 2017 r. (3 061 131 tys. zł). Celem zadania było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Stopień realizacji celów zadania przekroczył przyjęte wartości docelowe mierników: powrotność do przestępstwa skazanych opuszczających zakłady karne i areszty śledcze w 2018 r. wyniosła 37,5% (przy prognozie 38,4%), natomiast odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi wyniósł 85% (przy zakładanym 65%).

Na zadanie 18.7 – „Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego” wydatkowano 303 638,2 tys. zł, tj. o 57 584,8 tys. zł więcej niż w 2017 r. (246 053,4 tys. zł). Do oceny realizacji zadania przyjęto dwa mierniki: wskaźnik opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem

spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego) zaplanowany na poziomie wykonania z 2017 r., tj. 99% (osiągnięty na koniec 2018 r. na poziomie 98,9%) oraz wskaźnik stabilności orzecznictwa zaplanowany na poziomie 63,9% (osiągnięty na poziomie – 63,3%).<sup>19</sup>

Na zadanie 18.6 – „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia” w 2018 r. wydatkowano 188 959,7 tys. zł, tj. o 2715,3 tys. zł więcej niż w 2017 r. Do oceny skutecznej resocjalizacji wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich przyjęto miernik ich powrotności na drogę przestępstwa<sup>20</sup> poniżej 50%. Na koniec 2018 r. wskaźnik ten wyniósł 44,87%.

Na zadanie 18.3 – „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe” wydatkowano 8278,6 tys. zł, tj. o 13,1% mniej niż w 2017 r. (9524,2 tys. zł), z przeznaczeniem na zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu. Do pomiaru realizacji zadania w sądach przyjęto wskaźnik opanowania wpływu spraw, prognozowany w 2018 r. na poziomie 100,5%. Na koniec roku wskaźnik ten osiągnął 99,1%.

W ocenie koordynatora budżetu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwo nie ma bezpośredniego wpływu na osiągnięcie wartości mierników dla zadań 18.3 „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe” oraz 18.7 „Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego”, gdyż są one uzależnione od działalności sądów powszechnych (zadań finansowanych w części 15 budżetu państwa) i czynników obiektywnych, m.in. takich jak wzrost lub spadek wpływu spraw, czy zmiany legislacyjne modyfikujące kognicję sądów.

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości określenia przez Ministra Sprawiedliwości celów i mierników oraz ich monitoringu objęto realizację czterech podzadań: 18.7.1 „Przygotowanie zawodowe i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratur oraz nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi”, 18.7.2 „Budowa i realizacja strategii oraz wsparcia procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, 18.7.3 – „Infrastruktura IT oraz rejestry sądowe i Krajowy Rejestr Karny, Monitor Sądowy i Gospodarczy”, 18.6.1 – „Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”.

1. W podzadaniu 18.7.1 „Przygotowanie zawodowe i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratur oraz nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi”, jako miernik stopnia realizacji zadania dla celu „przygotowanie zawodowe oraz podnoszenie kwalifikacji kadr sądów i prokuratury” przyjęto liczbę osób (według prognozy na 2018 r. – 21 618), które podniosły kwalifikacje lub uzupełniły kompetencje w wyniku udziału w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego organizowanych przez KSSiP. W sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w ujęciu zadaniowym KSSiP wykazała przeszkolenie 21 559 osób. Dla celu „ułatwienie i zwiększenie dostępności do wymiaru sprawiedliwości dla obywateli poprzez nadzór nad zawodami prawniczymi oraz tworzenie podstaw konkurencyjnego rynku usług prawniczych”, jako miernik ustalono poziom dostępności profesjonalnej pomocy prawnej rozumiany, jako liczba adwokatów i radców prawnych w przeliczeniu na 100 tys. obywateli. W 2018 r. liczba takich osób wyniosła 139, przy prognozie 134.
2. Miernikiem realizacji podzadania 18.7.2 „Budowa i realizacja strategii oraz wsparcia procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości” był stopień realizacji celów z planu działalności dla działu sprawiedliwość na poziomie 53%, który w 2018 r. wyniósł 70%. Wartość miernika uzależniona jest od liczby zrealizowanych celów określonych w Planie działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej sprawiedliwość. W ramach podzadania 18.7.2

<sup>19</sup> Według koordynatora budżetu w Ministerstwie Sprawiedliwości czynniki wpływające na niewielkie, negatywne odchylenie wartości wskaźnika stabilności dotyczą sfery orzeczniczej, która nie podlega nadzorowi sprawowanemu przez Ministra Sprawiedliwości. Zdiagnozowanie tych przyczyn wymagałoby badań akt spraw sądowych.

<sup>20</sup> Odsetek wychowanków zakładów poprawczych, którzy powrócili na drogę przestępstwa wyliczany w odniesieniu do ogólnej liczby wychowanków opuszczających zakłady poprawcze.

wydzielono siedem działań, w tym działanie 18.7.2.1 – „Wsparcie procesów decyzyjnych na poziomie strategicznym i operacyjnym”, którego celem było zapewnienie obsługi analitycznej prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. W ramach tego działania kwalifikowano wydatki Ministerstwa, które nie mieściły się w innych działaniach, takie jak np. prace remontowo-budowlane realizowane przez IGB. Jako miernik realizacji działania przyjęto „odsetek wykonanych ocen skutków regulacji w stosunku do liczby aktów normatywnych opracowanych w MS”. W 2018 r. wskaźnik ten został osiągnięty na poziomie 100%. Miernik ten stanowił element planu działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu Sprawiedliwość. Po sugestii Kancelarii Prezesa Rady Ministrów został on usunięty z planu i w budżecie zadaniowym na rok 2019 zastąpiony innym miernikiem.

3. W podzadaniu 18.7.3 – „Infrastruktura IT oraz rejestry sądowe i Krajowy Rejestr Karny, Monitor Sądowy i Gospodarczy”, jako miernik stopnia ułatwienia dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz podnoszenia bezpieczeństwa i zwiększenia pewności obrotu gospodarczego przyjęto wskaźnik bezawaryjności infrastruktury IT dla centralnych systemów informatycznych. Na koniec 2018 r. wykazano jedną godzinę awaryjności infrastruktury.
4. Celem podzadania 18.6.1 – „Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich” było zapewnienie pełnej wykonalności orzeczonych środków poprawczych. Jako miernik realizacji podzadania przyjęto odsetek terminowo wydanych skierowań nieletnich do zakładów poprawczych (w terminie 30 dni od zarejestrowania sprawy w Departamencie Spraw Rodzinnych i Nieletnich MS). Założony odsetek został w pełni osiągnięty i na koniec 2018 r. wyniósł 100%. Dysponent części 37, w 2018 r., kontynuował zatem wzorem 2017 r. pomiar wykonania miernika, który zdaniem NIK nie obrazował działalności zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Miernik ten wskazywał bowiem wartość wykonanych czynności administracyjnych przez inny podmiot, niebędący zakładem poprawczym lub schroniskiem.

Ustalone mierniki, corocznie podlegały weryfikacji w zakresie adekwatności oraz zgodności ze standardami i wytycznymi określonymi w nocie budżetowej. Określone cele i mierniki do oceny skuteczności podzadań wskazane i monitorowane przez poszczególne komórki organizacyjne MS na rok 2018, nie były zakwestionowane przez Ministerstwo Finansów.

Stosownie do postanowień art. 175 ufp Minister Sprawiedliwości i Dyrektor Generalny SW odpowiednio sprawowali nadzór nad wykonaniem budżetu państwa w części 37 i nadzór nad wykonaniem budżetu Więziennictwa m.in. dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych (w tym należności i zobowiązań). Prowadzona na bieżąco analiza i monitoring dotyczący sytuacji finansowej jednostek w części 37 pozwalały na podejmowanie decyzji o dokonywaniu zmian w limitach wydatków, w szczególności w zakresie zadań nałożonych na więziennictwo, także w ramach Programu Modernizacji.

### 3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2018 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 2018 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 nieprawidłowość w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-27 za 2018 r. przez Areszt Śledczy w Szczecinie polegającą na zawyżeniu stanu należności na kwotę 35,0 tys. zł w wyniku niespisanania jako należności nieściągalnej zaległości netto w tej kwocie od dłużnika po zakończonym w lipcu 2017 r. postępowaniu upadłościowym przedsiębiorstwa.

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. Zawodność mechanizmów kontrolnych (w przypadku Aresztu Śledczego w Szczecinie) miała charakter incydentalny.

Ponadto w wyniku przeprowadzonego badania ksiąg rachunkowych ksiąg rachunkowych za 2018 r., w tym przeglądu analitycznego w Zakładzie Karnym w Strzelcach Opolskich oraz Areszcie Śledczym w Kielcach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich prowadzenia. Zbadane sprawozdania przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

#### 4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono w Zakładzie Karnym nr 2 w Strzelcach Opolskich oraz w Areszcie Śledczym w Kielcach.

Stwierdzono, iż w kontrolowanych jednostkach salda kont księgi głównej na 31 grudnia 2017 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2018 r. jako bilans otwarcia na 1 stycznia 2018 r., w związku z czym została zachowana zasada ciągłości bilansowej. Obroty dziennika za 2018 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2018 r.

Z wyjątkiem jednego przypadku przyjęta w kontrolowanych jednostkach dokumentacja opisująca zasady (politykę) rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>21</sup>. W polityce rachunkowości obowiązującej w Zakładzie Karnym nr 2 w Strzelcach Opolskich nie określono wersji oprogramowania systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Szczegółowym badaniem dotyczącym prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych objęto łącznie 154 dowody księgowe wybrane metodą MUS i odpowiadające im zapisy będące przedmiotem badania w ramach wydatków budżetowych na kwotę 6689,3 tys. zł oraz 227 dowodów zbadanych celowo (w ramach badania prawidłowości stosowania ustawy Pzp) na kwotę 4961,7 tys. zł, 64 dowody księgowe i odpowiadające im zapisy badane w ramach dochodów budżetowych w łącznej kwocie 64 tys. zł oraz 10 sald zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych na kwotę 53,1 tys. zł i 14 sald należności z tytułu dochodów budżetowych na łączną kwotę 105,7 tys. zł dobranych w sposób celowy.

Dowody te zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalno-rachunkowej, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość

<sup>21</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

bieżącą i sprawozdania roczne. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe były poprawne.

Ustalono natomiast, że w ZK nr 2 w Strzelcach Opolskich w 292 zbadanych dowodach księgowych na łączną kwotę 3949,2 tys. zł nie wskazywano miesiąca ujęcia w księgach rachunkowych, do czego obliguje przepis art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. W dniu 13 marca 2019 r., do zasad (polityki) rachunkowości obowiązującej w kontrolowanej jednostce, wprowadzono zapis dający możliwość zastosowania innych technik dokumentowania zapisów księgowych (wskazywania miesiąca ujęcia w księgach rachunkowych), tj. możliwości wynikającej z art. 21 ust. 1a pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym, danych o których mowa w pkt 6 można nie zamieszczać, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych.

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

Organizacja rachunkowości i ustanowiony w jednostce kontrolowanej system kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

## **5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i gospodarowanie środkami**

### **5.1. Wykonanie planu przychodów**

Ustalony w ustawie budżetowej plan finansowy Funduszu Sprawiedliwości na 2018 r. został dwukrotnie zmieniony przez Dysponenta Funduszu. Dokonane zmiany dotyczyły przede wszystkim:

- zwiększenia stanu Funduszu na początek roku (stan środków pieniężnych zwiększono o 191 213,0 tys. zł, a należności o 93 810,0 tys. zł);
- zwiększenia o 101 032,0 tys. zł kosztów realizacji zadań (w tym 99 740,0 tys. zł na realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz przeciwdziałanie przyczynom przestępczości);
- zmniejszenia stanu środków pieniężnych Funduszu na koniec roku (o kwotę 101 032,0 tys. zł).

Zmiany w planie Funduszu zostały dokonane z zastosowaniem trybu wynikającego z art. 29 ust. 12 ufp, tj. po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Dysponent Funduszu wyjaśnił, że wykazanie w pierwotnym planie finansowym zaniżonego stanu Funduszu na początek roku było spowodowane przygotowaniem tego dokumentu w oparciu o szacunkowe dane, dostępne przed sporządzeniem sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2018 r. Poinformował także, że zwiększenie kosztów Funduszu wynikało m.in. z wniosków pokontrolnych NIK wskazujących na zasadność zintensyfikowania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

W 2018 r. przychody Funduszu Sprawiedliwości wyniosły 325 371,1 tys. zł, co stanowiło 173,3% planu po zmianach (187 713,0 tys. zł) oraz 104% przychodów w 2017 r. (312 925,3 tys. zł). Przychody Funduszu pochodziły głównie z: wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (297 327,5 tys. zł), wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (22 446,1 tys. zł), odsetek (2654,0 tys. zł), a także z rozliczenia (zwrotów niewykorzystanych środków dotacji) z lat ubiegłych – 2003,8 tys. zł. Wzrost przychodów wynikał w szczególności z większej kwoty zasądzonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, a także zwiększenia liczby pracujących osadzonych.

Na koniec 2018 r. należności Funduszu wyniosły 215 199,6 tys. zł, tj. uległy zmniejszeniu o 33,3% w stosunku do stanu na początek roku (322 610,8 tys. zł). Należności dotyczyły głównie orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych. Zidentyfikowane przez Ministerstwo główne przyczyny niskiej ścisłości należności wynikały z:

- orzekania nawiązek i świadczeń pieniężnych w wysokości przekraczającej aktualne możliwości

- finansowe osób zobowiązanych;
- bezzskutecznej egzekucji komorniczej wynikającej z nieposiadania przez dłużników majątku i stałych źródeł dochodów;
  - braku wyodrębnionych komórek organizacyjnych oraz wystarczającej liczby, wykwalifikowanych pracowników sądów powszechnych odpowiadających za dochodzenie i egzekucję należności;
  - braku sankcji za uchylanie się od zapłaty świadczeń pieniężnych.

## 5.2. Wykonanie planu kosztów

W ustawie budżetowej na 2018 r. zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 264 313,0 tys. zł, co oznaczało prawie trzykrotny wzrost w stosunku do kwoty kosztów poniesionych w 2017 r. (90 877,6 tys. zł). Zwiększenie planowanych kosztów wynikało m.in. z wprowadzonych w 2017 r. zmian legislacyjnych znacząco rozszerzających zakres zadań dotyczących pomocy osobom pokrzywdzonym i przeciwdziałania przestępczości podlegającym finansowaniu z Funduszu Sprawiedliwości. W planie finansowym po zmianach na realizację poszczególnych zadań Funduszu przewidziano:

- udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin – 17 572,0 tys. zł;
- udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom, łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości – 244 740,0 tys. zł;
- sfinansowanie wydatków związanych z "Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020" – 100 000,0 tys. zł.<sup>22</sup>

**W ramach pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin** dysponent Funduszu ogłosił jeden otwarty konkurs ofert na realizację w 2018 r. zadań przez instytucje niezaliczane do sektora finansów publicznych. W wyniku konkursu zawarto umowy dotacji i przekazano 30 podmiotom środki finansowe na łączną kwotę 2434,6 tys. zł. Pozostałe zadania związane z pomocą postpenitencjarną były w 2018 r. realizowane przez kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną. Dotyczyły one świadczeń pieniężnych i pomocy rzeczowej oraz innych form pomocy na rzecz osób pozbawionych wolności.

**W ramach pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz świadkom** dysponent Funduszu ogłosił dwa otwarte konkursy ofert na realizację w 2018 r. zadań przez instytucje niezaliczane do sektora finansów publicznych, w wyniku których udzielono 42 dotacji w łącznej kwocie 25 332,0 tys. zł. Zawarto również 2205 umów<sup>23</sup> dotacji z jednostkami samorządu terytorialnego, na podstawie których przekazano kwotę 107 019,8 tys. zł z przeznaczeniem na doposażenie ochotniczych straży pożarnych (z tego 2151 umów na kwotę 90 123,6 tys. zł zawarto w wyniku otwartych naborów wniosków, a 54 umowy na kwotę 16 896,2 tys. zł w trybie pozakonkursowym – na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości). Ponadto zawarta została jedna umowa w trybie pozakonkursowym z Uniwersytetem Opolskim, na kwotę 1000,0 tys. zł.

Realizowane w 2018 r. **zadania związane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości** zostały zlecone przez dysponenta Funduszu na podstawie trzech otwartych konkursów ofert dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych (dotyczących głównie działań informacyjnych i edukacyjnych), w wyniku których udzielono 85 dotacji na łączną kwotę 49 982,2 tys. zł. Ponadto, zawarto w trybie pozakonkursowym – na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości, sześć umów/porozumień z podmiotami sektora finansów publicznych (uczelnie wyższe

<sup>22</sup> Ww. zadanie zostało przewidziane w planie finansowym Funduszu na podstawie art. 19 ustawy z dnia 19 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371).

<sup>23</sup> W tym dwie umowy z Gminami Nysa i Stąporków zawarte w 2017 r., w ramach których przekazano środki w 2018 r.

oraz Instytut Wymiaru Sprawiedliwości) na łączną kwotę 22 488,5 tys. zł<sup>24</sup>.

W ramach finansowania „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020” Minister Sprawiedliwości, na wniosek CZSW, przekazał w 2018 r. kwotę 99 999,7 tys. zł.

Koszty realizacji zadań Funduszu w 2018 r. wyniosły 365 682,0 tys. zł i były czterokrotnie większe od kosztów wykonanych w 2017 r. (90 877,6 tys. zł). Główną pozycję kosztów stanowiły „inne zmniejszenia” w kwocie 216 198,4 tys. zł, na którą składały się w szczególności odpisy aktualizujące należności z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (149 638,8 tys. zł) oraz odpisy i umorzenia należności z tego tytułu (64 135,7 tys. zł). Pozostałe koszty poniesiono w szczególności na:

- dotacje na realizację zadań bieżących udzielonych przez dysponenta Funduszu w kwocie 86 871,7 tys. zł (41,4% planu po zmianach);
- inwestycje w obiektach Służby Więziennej (w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”) – 46 057,9 tys. zł (46,1% planu po zmianach);
- świadczenia pieniężne i pomoc rzeczową w ramach pomocy postpenitencjarnej udzielanej przez kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną – 8386,2 tys. zł (87,2% planu po zmianach);
- inne formy pomocy postpenitencjarnej świadczonej przez Służbę Więzienną (np. w ramach podnoszenia kompetencji społecznych i kwalifikacji zawodowych skazanych) – 4805,5 tys. zł (87,5% planu po zmianach).

Głównym powodem niższego niż planowano wykonania poszczególnych pozycji kosztów były opóźnienia i trudności w rozliczaniu dotacji przekazanych przez dysponenta Funduszu w 2018 r. (197 005,1 tys. zł) oraz środków przekazanych do CZSW na inwestycje związane z modernizacją Służby Więziennej (99 999,7 tys. zł). Nierozliczone środki zostały wykazane na koniec roku w pozycji „pozostałe środki obrotowe” w wysokości 161 206,0 tys. zł, co oznaczało istotny wzrost w tej pozycji w stosunku do lat ubiegłych (1067,8 tys. zł na koniec 2017 r.) oraz wobec planu po zmianach (1068,0 tys. zł). Nie zostały także wykonane zaplanowane koszty dotyczące zakupów usług (wydatkowano 1309,8 tys. zł z 22 200,0 tys. zł ujętych w planie po zmianach) oraz kampanii informacyjno-edukacyjnej upowszechniającej wśród poszkodowanych i potencjalnych beneficjentów wiedzę na temat Funduszu Sprawiedliwości (nie wydatkowano żadnych środków z zaplanowanej kwoty 15 000,0 tys. zł). Powyższe wynikało z przeciągającej się procedury przetargowej na realizację kampanii informacyjno-edukacyjnej.

Szczegółowym badaniem objęto 14 umów dotacji, zawartych przez dysponenta Funduszu Sprawiedliwości, o łącznej wartości 39 754,3 tys. zł, stanowiącej 19,5% kwoty wszystkich umów dotacji obowiązujących w 2018 r. oraz dokumentację konkursów ofert/naborów wniosków, w wyniku których ww. umowy zostały podpisane. W przypadku dziewięciu dotacji ustalono, że zadania sfinansowane przy udziale środków Funduszu zostały wykonane terminowo, zgodnie z umowami dotacji, a poniesione przez beneficjentów koszty zostały rzetelnie udokumentowane. W pozostałych dotacjach stwierdzono następujące, opisane poniżej nieprawidłowości.

1. Faktyczna działalność Funduszu Sprawiedliwości w 2018 r. została w znacznej mierze zdominowana przez realizację wprowadzonych z dniem 12 sierpnia 2017 r. nowych zadań dotyczących zapobiegania przestępczości. Wartość dotacji przekazanych na realizację tego zadania (w szczególności szeroko pojęte działania informacyjno-edukacyjne) wyniosła 61 218,7 tys. zł, podczas gdy kwoty dotacji przekazanych podmiotom bezpośrednio realizującym zadania związane z pomocą pokrzywdzonym oraz pomocą postpenitencjarną wyniosły odpowiednio 25 332,0 tys. zł oraz 2434,6 tys. zł. Wprawdzie w ramach Programu I dotyczącego pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem zrealizowano również istotne zadanie w zakresie doposażenia

<sup>24</sup> W tym 12 707,0 tys. zł miało zostać przekazane w 2018 r., a pozostałe 9781,4 tys. zł w 2019 r.

ochotniczych straży pożarnych, to jednak nie jest możliwe określenie w jakiej mierze zakupiony sprzęt będzie w praktyce wykorzystywany w ramach pomocy ofiarom przestępstw.

W opisanym powyżej kontekście należy zauważyć, że określenie „przeciwdziałanie przestępczości” ma bardzo szeroki i niedookreślony charakter, co doprowadziło do przyjęcia przez dysponenta Funduszu interpretacji pozwalającej na praktycznie nieograniczone finansowanie różnych działań ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Powyższe jest efektem wydanego przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia wykonawczego określającego kategorie zadań podlegających dofinansowaniu, jak również wynika z przyjętego przez dysponenta Funduszu stanowiska (wyrażanego m.in. w udzielonych wyjaśnieniach oraz w przedstawionych opiniach prawnych), zgodnie z którym zakres interwencji z Funduszu może obejmować wszystkie działania potencjalnie zapobiegające czynom o charakterze przestępczym, tj. np. wyposażenie antywłamaniowe i przeciwpożarowe obiektów sakralnych, prace modernizacyjne w obiektach sportowych, czy też konferencje naukowe (np. odnoszące się do perspektyw współpracy krajów Grupy Wyszehradzkiej). Zastrzeżenia NIK dotyczą także wdrożonej przez dysponenta Funduszu praktyki formułowania treści ogłoszeń konkursowych. W przypadku wszystkich otwartych konkursów ofert na realizację zadań w 2018 r. nie wymagano od potencjalnych beneficjentów szczególnego doświadczenia w realizacji działań podlegających finansowaniu. W ogłoszeniach wskazywano, że „oferentami nie mogą być podmioty, które: w statutach określają wyłącznie takie cele działalności, które nie obejmują swoim zakresem przedmiotu konkursu”, co (jak wykazano w pkt 4 poniżej) skutkowało przyznawaniem dotacji podmiotom bez adekwatnego doświadczenia.

W ocenie NIK opisane powyżej działania należy uznać za niecelowe. Skutkowały one marginalizacją podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości oraz przeznaczeniem znacznej części jego przychodów, mających co do zasady kompensacyjny charakter, na działania niezwiązane z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem. Oznacza to również, że nie został zrealizowany wniosek NIK, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa za 2017 r., w zakresie stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw.

2. Działania Ministra Sprawiedliwości polegające na rozszerzaniu kategorii zadań finansowanych ze środków Funduszu oraz istotnym zwiększeniu liczby udzielanych dotacji (2 365 umów dotacji wobec 241 umów w 2017 r.) nie zostały powiązane z budową adekwatnych struktur organizacyjnych służących weryfikacji celowości i gospodarności wydatkowanych środków publicznych. Wprawdzie, w czerwcu 2018 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości powołano odrębny Departament Funduszu Sprawiedliwości, jednak nie został on wyposażony w odpowiednie zasoby kadrowe. W rezultacie, w 2018 r., Dysponent nie wykorzystywał przysługujących mu uprawnień<sup>25</sup> do przeprowadzania kontroli beneficjentów środków Funduszu Sprawiedliwości, a czynności mające na celu bezpośrednią weryfikację sposobu realizacji zadań finansowanych z Funduszu ograniczyły się do przeprowadzenia siedmiu wizyt monitorujących w trakcie organizowanych szkoleń i konferencji. Stwierdzono także istotne problemy i opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, które występowały, pomimo podjęcia doraźnych działań zapobiegawczych w postaci zawieranych umów cywilnoprawnych. Według stanu na dzień 31 marca 2019 r. z łącznej kwoty 197 005,1 tys. zł przekazanych w 2018 r. środków dotacji rozliczono tylko 97 396,5 tys. zł (49,4%), z czego zdecydowana większość rozliczonych środków odnosiła się do jednorodnych umów dotacji na doposażenie ochotniczych straży pożarnych. Na dzień sporządzenia bilansu nie rozliczono żadnej z 42 umów dotacji (na kwotę 25 332,0 tys. zł) zawartych z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem oraz tylko 4,4% (2720,7 tys. zł) z łącznej kwoty 61 218,7 tys. zł przekazanej na zadania związane z przeciwdziałaniem przestępczości. W przypadku 134 umów dotacji wszczęto postępowania

<sup>25</sup> Wynikających z § 35 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości.



administracyjne w sprawie prawidłowości wydatkowania dotacji, z których żadne nie zostało zakończone<sup>26</sup>. W rezultacie, na koniec 2018 r. w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w pozycji „pozostałe środki obrotowe” wykazano kwotę 106 232,5 tys. zł, dotyczącą nierozliczonych środków Funduszu. W związku z powyższym na dzień sporządzenia sprawozdania<sup>27</sup> dysponent nie posiadał wiedzy na temat prawidłowości realizacji zadań oraz celowości i gospodarności wydatkowania znacznej części środków przekazanych beneficjentom w 2018 r.

3. W przypadku 60 dotacji/porozumień obowiązujących w 2018 r. (na łączną kwotę 40 384,7 tys. zł<sup>28</sup>) Dysponent skorzystał z przysługującego mu uprawnienia wynikającego z § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości, tj. udzielił dofinansowania w trybie pozakonkursowym (poza otwartymi konkursami ofert i naborami wniosków). W Ministerstwie Sprawiedliwości nie wdrożono jednolitych, pisemnych procedur oceny i rozpatrywania wniosków (ofert) zgłaszanych w trybie pozakonkursowym, ani nie prowadzono formalnej ewidencji takich wniosków. Dysponent Funduszu nie przekazał do publicznej wiadomości (np. poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, mediach, itp.) informacji o możliwości ubiegania się o sfinansowanie zadań w trybie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu Sprawiedliwości oraz nie uzasadnił, jakie szczególne okoliczności spowodowały konieczność zawarcia w trybie pozakonkursowym dwóch objętych szczegółowym badaniem umów dotacji (umowy zawarte z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Raciborzu na modernizację zaplecza sportowo-rekreacyjnego oraz z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu na prowadzenie prac naukowo-badawczych, opisane w punkcie 4 poniżej).

W udzielonych wyjaśnieniach dysponent Funduszu wskazywał, że nie miał obowiązku prawnego informowania potencjalnych beneficjentów o szczególnym, pozakonkursowym trybie udzielania dofinansowania, ani opracowania jednolitych procedur oceny takich wniosków/ofert. Podniósł również, że „(...) każdorazowo decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu dotacji na realizację zadań objętych wnioskiem jest uznaniową decyzją Dysponenta Funduszu.”

Zdaniem NIK, nie można podzielić argumentacji dysponenta o możliwości „uznaniowego” decydowania o przyznaniu poszczególnym podmiotom finansowania z Funduszu Sprawiedliwości. Niezależnie od brzmienia szczególnych przepisów dotyczących gospodarki finansowej Funduszu, Minister Sprawiedliwości jest zobowiązany do przestrzegania nadrzędnych reguł wynikających m.in. z art. 44 ust. 3 ufp, tj. wydatkowania środków publicznych z zachowaniem zasad celowości i efektywności. Regularne stosowanie szczególnego, pozakonkursowego trybu przyznawania dofinansowania zadań oraz brak przejrzystych procedur oceny wniosków przeczą tym zasadom i stanowią, w ocenie NIK, działanie nierzetelne. Mogą również stwarzać ryzyko działań korupcyjnych.

4. Kontrola wykazała, że dofinansowanie przez Dysponenta Funduszu zadań w ramach czterech umów na łączną kwotę 33 271,5 tys. zł było niecelowe i niegospodarne:
  - umowa Nr DFS-7211-316/18 zawarta w dniu 6 lipca 2018 r. z Fundacją Wyszehradzką, na kwotę 1364,4 tys. zł, dotycząca organizacji dwudniowej, międzynarodowej konferencji bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie.

Dotację przyznano podmiotowi, który nie miał w celach statutowych zadań bezpośrednio związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości (Fundacja została zarejestrowana 1 maja 2017 r., a jej cele obejmowały przede wszystkim wspieranie i promowanie inicjatyw w ramach Grupy Wyszehradzkiej) oraz nie był w stanie wykazać doświadczenia w organizacji przedsięwzięć będących przedmiotem konkursu ofert. W związku z ogólnym charakterem

<sup>26</sup> Wg stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.

<sup>27</sup> Korekta sprawozdania Rb-40 z dnia 2 kwietnia 2019 r.

<sup>28</sup> W tym kwota 9781,4 tys. zł 2019 r. zaplanowana do przekazania beneficjentom w 2019 r.

przedłożonej oferty (brak wskazania daty, miejsca, agendy oraz liczby uczestników planowanej konferencji) nie określono precyzyjnie zakresu zadań podlegających dofinansowaniu ze środków Funduszu Sprawiedliwości<sup>29</sup> oraz nie weryfikowano celowości i wysokości poszczególnych pozycji kosztów zgłoszonych przez oferenta obejmujących: wynajem sali kongresowej (250,0 tys. zł), catering (250,0 tys. zł), organizację bankietu (200,0 tys. zł), obsługę rejestracji (45,0 tys. zł), tłumaczenia (40,0 tys. zł), zakwaterowanie (30,0 zł), wynagrodzenie prelegentów (50,0 tys. zł), zakup materiałów promocyjnych i reklamowych (50,0 tys. zł).<sup>30</sup>

Powyższe okoliczności zostały wprawdzie odnotowane przez osoby dokonujące oceny merytorycznej oferty (z których jedna nie rekomendowała jej do dofinansowania), jednak nie spowodowały one adekwatnej reakcji Dysponenta Funduszu, który zdecydował o udzieleniu ww. podmiotowi dotacji.

Dysponent Funduszu nie podjął rzetelnych, niezwłocznych działań w związku z niewywiązywaniem się przez beneficjenta z obowiązków sprawozdawczych określonych w umowie dotacji i nie reagował na brak terminowego przekazywania mu kwartalnych informacji z wykorzystania dotacji za II i III kwartał 2018 r. oraz comiesięcznych wyciągów z wyodrębnionego rachunku bankowego. Stosowne działania nie zostały również podjęte w wyniku przeprowadzonej wizyty monitorującej, która wykazała, że znaczna część konferencji sfinansowanej ze środków dotacji („Międzynarodowa konferencja dotycząca bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie Forum Prawo dla Rozwoju”, w dniach 5–6 października 2018 r., w Krakowie) nie dotyczyła tematyki przeciwdziałania przyczynom przestępczości. W notatce z wizyty wskazano następujące tytuły sesji panelowych drugiego dnia konferencji: „Szanse gospodarcze Trójmorza”, „Rodzina jest najważniejsza”, „Tożsamość narodowa fundamentem Europy”, „Między duchem a materią. Jak skutecznie zadbać o materialną spuściznę naszej historii”, „Nowe technologie – wyzwaniem dla prawa”, „Co łączy kraje Trójmorza – Przepływ ludności w obszarze Trójmorza. Szanse i zagrożenia”, „Współczesność kontra prawa człowieka”, „Regulacje prawne katalizatorem rozwoju sektora energii”. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 18 lutego 2019 r., Dysponent Funduszu wszczął postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości dotacji, jednak według stanu na koniec I kwartału 2019 r. nie zostało ono zakończone.

Dysponent Funduszu wyjaśnił, że nie zagwarantował sobie w umowie dotacji prawa do akceptacji daty, miejsca, agendy oraz listy uczestników konferencji finansowanej ze środków dotacji, ponieważ „Powierzenie realizacji zadań publicznych podmiotom z sektora organizacji pozarządowych powinno opierać się na wzajemnym zaufaniu (...)”. Wskazał, że w jego ocenie wydatki były bezpośrednio skorelowane z rangą konferencji, a dokonywana ocena kosztorysów przedkładanych przez oferentów „(...) ma zawsze walor subiektywny (...)”. W ocenie Dysponenta „Wszystkie działania podejmowane przez Fundację i zgodne z jej celami statutowymi, których realizacja mogła przyczynić się przeciwdziałania przyczynom przestępczości, pozwalały na ubieganie się o dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości (...)”.

- Umowa Nr DFS-II-7211-507/18/4 zawarta z Fundacją Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, na kwotę 24 122,8 tys. zł, dotycząca kampanii społecznej mającej na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości drogowej związanej z zachowaniem niechronionych uczestników ruchu, w ramach której zaplanowano akcję medialną oraz dostarczenie do wszystkich szkół

<sup>29</sup> Dysponent Funduszu nie zagwarantował sobie w umowie dotacji prawa do późniejszej akceptacji ww. kluczowych warunków realizacji zadania.

<sup>30</sup> Dla porównania należy wskazać, że w ramach umowy dotacji nr DFS-7211-219/18/4 z dnia 20 lipca 2018 r. zawartej ze Stowarzyszeniem „Twoja Sprawa” całkowity koszt organizacji międzynarodowej konferencji na temat aspektów prawnych ochrony dzieci przed pornografią wyniósł 121,4 tys. zł.

podstawowych materiałów edukacyjno-informacyjnych, konspektów lekcji dla nauczycieli i kamizelek odblaskowych (3018,1 tys. szt.)

Umowa została zawarta w wyniku IV konkursu ofert na powierzenie zadań w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości, w ramach którego dysponent Funduszu przewidział wyłonienie jednego wykonawcy i oszacował wartość kampanii informacyjnej na kwotę 25 000,0 tys. zł. Ogłoszenie ww. konkursu nie zostało poprzedzone rzetelną, udokumentowaną analizą wskazującą na zasadność przeprowadzenia tego rodzaju akcji informacyjnej oraz potwierdzającą możliwość jej faktycznego oddziaływania na zachowania potencjalnych sprawców przestępstw drogowych. Nie przeprowadzono żadnych konsultacji z podmiotami, którym przypisano obowiązki związane z profilaktyką bezpieczeństwa ruchu drogowego (tj. w szczególności z Policją), a także nie oszacowano precyzyjnie wartości planowanej kampanii (kontrolującym przedstawiono analizę kosztów opartą na ogólnodostępnych cennikach, ze stron internetowych producentów, dotyczącą wytworzenia 100,0 tys. sztuk kamizelek odblaskowych). Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że decyzja o wydatkowaniu kwoty 25 000,0 tys. zł została poprzedzona jedynie „roboczymi” analizami ogólnodostępnych statystyk dotyczących liczby wypadków drogowych, co wynikało m.in. z braku obowiązków prawnych w tym zakresie. Tymczasem, jak wykazały wyniki kontroli NIK<sup>31</sup>, brak było jakichkolwiek pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ akcji profilaktycznych na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, a prowadzone w tym zakresie działania w niewystarczającym stopniu uwzględniały aspekt oddziaływania na zachowania kierujących pojazdami (głównych sprawców wypadków z udziałem pieszych). Ponadto, jak wynika z ustaleń kontroli prowadzonej w Komendzie Głównej Policji<sup>32</sup>, w 2018 r., akcje profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży (w tym rozdawanie odblasków, kamizelek, itp.) zostały przeprowadzone przez wszystkie Komendy Wojewódzkie Policji<sup>33</sup>, co oznacza, że kampania sfinansowana z Funduszu Sprawiedliwości w znacznej mierze stanowiła powielenie działań innych podmiotów.

Ustalono również, że omawiana dotacja została przyznana Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, która nie miała w celach statutowych zadań bezpośrednio związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości (cele Fundacji obejmowały w szczególności: ochronę praw dziecka od momentu poczęcia, wspieranie rodziny i instytucji małżeństwa) oraz nie była w stanie wykazać doświadczenia w organizacji przedsięwzięć będących przedmiotem konkursu ofert. Powyższe okoliczności zostały odnotowane przez osoby dokonujące oceny merytorycznej oferty, które wskazywały również ryzyko zawyżenia kosztów przez oferenta, jednak nie spowodowały one adekwatnej reakcji dysponenta Funduszu, który zdecydował o udzieleniu ww. podmiotowi dotacji.

W rezultacie, kluczowe zadanie sfinansowane w ramach umowy dotacji, dotyczące wytworzenia i dostarczenia do wszystkich szkół podstawowych materiałów edukacyjno-informacyjnych, konspektów lekcji dla nauczycieli oraz kamizelek odblaskowych nie zostało zrealizowane w terminie, co stwarza ryzyko odnośnie właściwego wykorzystania tych materiałów przez szkoły. W trakcie kontroli NIK, w dniu 14 lutego 2019 r., Dysponent Funduszu wszczął postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości dotacji, jednak do końca I kwartału 2019 r. nie zostało ono zakończone.

<sup>31</sup> Kontrola nr P/16/035 „Realizacja przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/035/>.

<sup>32</sup> „Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji”.

<sup>33</sup> Działania były finansowane m.in. ze środków UE, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego.

- Umowa Nr DSRiN-V-7211-5/18 z dnia 17 stycznia 2018 r., na kwotę 6684,3 tys. zł, zawarta z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu na realizację zadania badawczo-edukacyjnego pod nazwą „Polityka Sprawiedliwości 2018 r.”<sup>34</sup>

W przedstawionej do kontroli dokumentacji, jak również w udzielonych wyjaśnieniach dysponent Funduszu nie uzasadnił zasadności sfinansowania projektu naukowo-badawczego w zakresie zaproponowanym przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, w tym zastosowania w tym przypadku szczególnego, pozakonkursowego trybu przyznania dotacji. Dysponent nie weryfikował również celowości i wysokości poszczególnych, przedstawionych przez oferenta pozycji kosztorysu zadania, dotyczących w szczególności:

- wynagrodzeń kierowników poszczególnych projektów (90,0 tys. zł w ramach projektów nr 1–5, 7–8 oraz 115,2 tys. zł w projekcie nr 6);
- wynagrodzeń asystentów poszczególnych projektów (44,3 tys. zł w ramach projektów nr 1–3, 5–7, 30,0 tys. zł w projekcie nr 4 oraz 66,0 tys. zł w projekcie nr 8);
- wynagrodzeń wykonawców merytorycznych (od 108,0 tys. zł w projekcie nr 5 do 216,0 tys. zł w projekcie nr 3);
- kosztów administracyjnych w łącznej kwocie 1677,5 tys. zł, w tym m.in.: organizacji w Warszawie odrębnego biura beneficjenta dotacji (60,0 tys. zł), komitetu sterującego (cztery osoby – 235,2 tys. zł), administracji biura projektu (trzy osoby – 223,2 tys. zł), obsługi administracyjnej (trzy osoby – 176,4 tys. zł), kosztów pośrednich – 600,0 tys. zł.

W wyjaśnieniach, Dysponent Funduszu nie odniósł się bezpośrednio do żadnej z powyższych pozycji kosztorysu, wskazując ogólnie na wieloaspektowy i międzynarodowy charakter zadania badawczego uzasadniający, w jego ocenie koszty przedsięwzięcia.

Zastrzeżenia NIK dotyczą także ograniczonych, praktycznych rezultatów zadania „Polityka Sprawiedliwości 2018 r.”, w ramach którego wytworzono łącznie 212 różnego rodzaju opracowań naukowych. Zgodnie z opinią powołanego w MS zespołu ekspertów, który pozytywnie ocenił poziom merytoryczny wszystkich utworów, miały one stanowić podstawę do weryfikacji aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych oraz formułowania postulatów *de lege ferenda*. Z udzielonych wyjaśnień wynika natomiast, że w ramach prac legislacyjnych prowadzonych w resorcie sprawiedliwości wykorzystywano dotychczas<sup>35</sup> cztery z wymienionych opracowań, a ponadto jedno (przewodnik z zakresu międzynarodowego obrotu prawnego dla urzędów stanu cywilnego) zostało przekazane do konsultacji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W powyższym kontekście wątpliwości budzi możliwość praktycznego wykorzystania m.in. następujących utworów, sfinansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości:

- „Charakterystyka medyczna i pozamedyczna FAS<sup>36</sup> w Polsce”;
- „Ekonomiczne skutki niepełnosprawności intelektualnej, w tym FAS w wybranych krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej”;
- „Sposoby zapobiegania rozpadowi rodziny w Chorwacji: wskaźniki najważniejszych wartości gwarantujących sukces małżeński wg EVS 2008”;

<sup>34</sup> Zadanie objęło osiem następujących projektów badawczych: 1. Studium analityczno-praktyczne zapobiegania przestępczości w obszarze handlu dziećmi i surogacji, 2. Alkoholowy Zespół Płodowy – badanie interdyscyplinarne i prawno-porównawcze, 3. Przemoc domowa – konteksty teoretyczne i praktyczne, 4. Ochrona dobra dziecka w sytuacji rozpadu rodziny – studium badawczo-porównawcze, 5. Ochrona porządku publicznego – wybrane aspekty prawno-porównawcze, 6. Rodzina w perspektywie konstruowania działań ochronnych i wspierających – studium komparatystyczne, 7. Uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w świetle badań empirycznych, 8. Pracownia Liderów Dobra – testowanie modelu kształcenia kadr przeciwdziałania przestępczości oraz wspierania społeczności lokalnych.

<sup>35</sup> Według stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.

<sup>36</sup> Alkoholowy Zespół Płodowy.

- „Rodzina wobec starzejącego się społeczeństwa: szanse i wyzwania”;
- „Ochrona trwałości małżeństwa i rodziny w prawie rozwodowym Peru”;
- „Ochrona trwałości małżeństwa i rodziny w japońskim i chińskim prawie rozwodowym”;
- „Obecność symboli religijnych w przestrzeni publicznej i ochrona uczuć religijnych. Analiza prawa amerykańskiego”;
- „Rozwód jako współczesne wyzwanie dla polityki społecznej”.

W trakcie kontroli NIK, w dniu 25 lutego 2019 r., Dysponent Funduszu wszczął postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości dotacji, jednak do końca I kwartału 2019 r. nie zostało ono zakończone.

- Umowa Nr DSRiN-V-7211-2/18 z dnia 12 stycznia 2018 r., na kwotę 1100,0 tys. zł, zawarta z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową (PWSZ) w Raciborzu dotycząca modernizacji zaplecza sportowo rekreacyjnego Szkoły.

W ramach umowy dotacji dysponent Funduszu przyznał, w trybie pozakonkursowym, dofinansowanie zadań obejmujących w szczególności: prace remontowo-budowlane w salach gimnastycznych i szatniach (wymiana okien, remont sanitariatów, wymiana instalacji: elektrycznej, CO, wodnokanalizacyjnej, wentylacyjnej, remont dachu) oraz wyposażenie sal gimnastycznych i siłowni PWSZ w Raciborzu. Jako uzasadnienie udzielenia dotacji oferent oraz dysponent Funduszu wskazywali m.in. przeciwdziałanie przestępczości w powiecie raciborskim poprzez organizowanie zajęć sportowo rekreacyjnych. Szczegółowa analiza przedstawionej oferty wykazała natomiast, że nie wskazano w niej konkretnych informacji na temat stanu zagrożenia przestępczością na terenie powiatu raciborskiego, ani danych porównawczych potwierdzających szczególną sytuację tego powiatu na tle innych jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie kontroli NIK, w dniu 25 lutego 2019 r., dysponent Funduszu wszczął postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości dotacji, jednak do końca I kwartału 2019 r. nie zostało ono zakończone.

5. Dysponent Funduszu nie nadzorował w sposób rzetelny realizacji programu profilaktycznego pt. „Przepis na sukces”, sfinansowanego ze środków Funduszu Sprawiedliwości w kwocie 713,5 tys. zł.

Zgodnie z ofertą beneficjenta przedmiotem umowy dotacji Nr DFS-II-7211-1721/18 z dnia 4 października 2018 r. było przeprowadzenie 76 spotkań profilaktycznych w szkołach podstawowych, gimnazjalnych, licealnych i zawodowych na terenie całej Polski, ze szczególnym uwzględnieniem placówek znajdujących się na terenach o podwyższonym ryzyku zachowań patologicznych wśród młodzieży. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że wszystkie 76 spotkań odbyło się na terenie placówek oświatowych zlokalizowanych na terenie dwóch województw – śląskiego i małopolskiego, a beneficjent dotacji nie uzasadnił w żaden sposób zastosowanych kryteriów wyboru placówek, w tym stwierdzonego na tym obszarze szczególnego ryzyka zachowań patologicznych wśród młodzieży. Dysponent Funduszu nie uczestniczył w wyborze szkół objętych programem profilaktycznym i nie zagwarantował sobie prawa do akceptacji listy tych placówek w umowie dotacji, co wyjaśniano m.in. koniecznością utrzymywania „partnerskich” relacji z beneficjentami. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 22 lutego 2019 r., Dysponent Funduszu wszczął postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości dotacji, jednak do końca I kwartału 2019 r. nie zostało ono zakończone.

Dane dotyczące wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości przedstawione zostały w załączniku nr 8 do Informacji.

### 5.3. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

W 2018 r., pomimo wprowadzonych w 2017 r. zmian legislacyjnych znacząco rozszerzających zakres zadań podlegających finansowaniu z Funduszu Sprawiedliwości, analogicznie do lat ubiegłych, utrzymywany był wysoki stan środków pieniężnych Funduszu (284 006,8 tys. zł na początku roku oraz 191 186,4 tys. zł na koniec roku, tj. 179,7% planu finansowego po zmianach). Dysponent wyjaśnił,

że powyższe wynikało m.in. ze specyfiki głównych przychodów Funduszu, w przypadku których brak jest możliwości, realnego oszacowania skali orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych.

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 upf, przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.<sup>37</sup> Wolne środki z rachunku Funduszu były przekazywane w depozyty *overnight*, a ponadto w 2018 r. założono 17 lokat terminowych (na kwoty wynoszące od 10 000,0 tys. zł do 250 000,0 tys. zł), w wyniku których uzyskano odsetki w wysokości 2191,5 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków, w których przekazywanie wolnych środków Ministrowi Finansów stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

#### 5.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Koszty Funduszu w układzie zadaniowym zostały ujęte w dwóch działaniach:

- **pomoc postpenitencjarna** (18.5.3.2) – w ramach podzadania „Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną” – na działanie zaplanowano kwotę 17 720,5 tys. zł, a wydatkowano z Funduszu 13 412,1 tys. zł, czyli 75,7% kwoty planowanej dla tego działania. Świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej objęto 79 781 osób wobec planowanych 83 413, a zatem średnia kwota udzielonej pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin wynosiła około 168 zł na osobę, tj. o 12% mniej niż w 2017 r. (o 22 zł);
- **pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie** (18.7.2.6) – w ramach podzadania „Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości” – na działanie zaplanowano kwotę 347 624,5 tys. zł, a wydatkowano 327 371,8 tys. zł, tj. 94,2% kwoty planowanej. W ramach działania wykazano udzielenie 157 dotacji na realizację zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, (wobec 30 planowanych).<sup>38</sup> Ponadto w sprawozdaniu dysponenta części 37<sup>39</sup> w działaniu 18.7.2.6 wykazano 2365 udzielonych dotacji (czyli wszystkie umowy dotacji zawarte w 2018 r. na dofinansowanie zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości).

W obowiązującym w 2018 r. planie Funduszu Sprawiedliwości w układzie zadaniowym nie wprowadzono odrębnego działania, odnoszącego się do nowych zadań Funduszu w zakresie zapobiegania przestępczości, na których realizację przekazano w 2018 r. dotacje w kwocie 61 218,7 tys. zł, mimo że możliwość wyodrębnienia nowych działań lub podzadań została przewidziana w pkt 8 ppkt 6 rozdziału 2 załącznika nr 48 do noty budżetowej.<sup>40</sup> Ponadto, pomimo uwag NIK wyrażonych po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2017 r., w dalszym ciągu jedynym miernikiem działań dysponenta Funduszu w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przemocy była liczba udzielonych dotacji. W związku z powyższym, zdaniem NIK, brak było możliwości praktycznego wykorzystania ewidencji oraz sprawozdawczości w układzie zadaniowym w celu monitorowania efektywności poszczególnych zadań publicznych finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

<sup>37</sup> Dz. U. poz. 1864.

<sup>38</sup> Dane wg rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r., RB-BZ2.

<sup>39</sup> RB-BZ1 Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1154).

## 5.5. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2018 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2018 r.;
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2018 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za IV kwartał 2018 r.;
- rocznego sprawozdania z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

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

### 6.1. Wykonanie planu przychodów

Zgodnie z ustawą budżetową na 2018 r. plan finansowy Funduszu po stronie przychodów wyniósł 105 000,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie dokonano zmian w powyższym zakresie.

Zrealizowane przychody na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 145 553,2 tys. zł, (tj. 38,6% wyższe od kwoty planowanej) oraz wyższe o 50% od przychodów zrealizowanych w 2017 r. Pochodziły one głównie z wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych na podstawie art. 6a ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (143 970,8 tys. zł), które były o 40 270,8 tys. zł (tj. o 38,8%) wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 98,9% przychodów ogółem. Pozostałe przychody pochodziły przede wszystkim z odsetek (1303,0 tys. zł) oraz wpłat z przywieszennych zakładów pracy (278,0 tys. zł), w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 wymienionej ustawy.

Wzrost zrealizowanych w 2018 r. przychodów w porównaniu do roku poprzedniego wynikał w głównej mierze ze zwiększonego odpłatnego zatrudnienia osób pozbawionych wolności (o 1750 osób – według stanu na 31 grudnia 2018 r.) oraz ze wzrostu od 1 kwietnia 2017 r. z 25% do 45% potrąceń z kwot wynagrodzeń przysługujących skazanym<sup>41</sup>.

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

- przychodów (wpłat dokonywanych na rachunek Funduszu przez przywieszienne zakłady pracy oraz z tytułu potrąceń z wynagrodzeń osadzonych);
- kosztów z tytułu przyznanych ryczałtów i udzielanych dotacji (uzgadniano wysokość ponoszonych kosztów wynikających m.in. z ewidencji analitycznej i porównywano je z limitami wynikającymi z planu finansowego Funduszu).

Na koniec 2018 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40), należności Funduszu wyniosły 7285,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. należności były niższe o 1200,7 tys. zł (tj. o 16,5%). Na kwotę należności składały się pożyczki udzielone przywieszennym zakładom pracy (1568,0 tys. zł), nierozliczone środki przekazane

<sup>41</sup> W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 204).

beneficjentom z tytułu udzielonej dotacji (2153,3 tys. zł) oraz należność z tytułu zawartej umowy po rozwiązanej umowie pożyczki (3563,8 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności oraz nie udzielano ulg w spłacie należności przysługujących Funduszowi w trybie przewidzianym art. 55 i art. 56 ufp.

## 6.2. Wykonanie planu kosztów

Zgodnie z planem finansowym Funduszu, ujętym w ustawie budżetowej na 2018 r., zaplanowane koszty wyniosły 105 000,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą plan ten zwiększono o 30 000,0 tys. zł (o 28,6%). W porównaniu do 2017 r. planowane koszty były większe o 45 000,0 tys. zł (o 50%). Zmiana planu w 2018 r. dotyczyła wzrostu kosztów w zakresie wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (wzrost o 85,7%).

W 2018 r. łączne koszty Funduszu wyniosły 127 813,3 tys. zł i były niższe o 7186,7 tys. zł (o 5,3%) od kwoty planowanej. W stosunku do 2017 r. koszty wzrosły o 262,8%. Na koszty Funduszu składały się wypłaty ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (63 121,4 tys. zł), udzielone dotacje inwestycyjne (60 846,7 tys. zł) oraz dotacje na realizację zadań bieżących (3845,2 tys. zł).

Wzrost kosztów Funduszu wynikał głównie ze zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności (o 1750 osób), wzrostu minimalnego wynagrodzenia oraz wzrostu kwoty ryczałtu przysługującego przedsiębiorcom z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, zwiększonej aktywności podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności w występowaniu o przyznanie pomocy finansowej (na przykład liczba wniosków złożonych w 2018 r. o wypłatę takiego ryczałtu w stosunku do 2017 r. zwiększyła się o 563 – z 1132 do 1695, tj. o 49,7%).

Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 31 982,8 tys. zł<sup>42</sup>, tj. 25% ogółu kosztów realizacji zadań Funduszu. Badaniu poddano również dokumentację dotyczącą pożyczki na kwotę 1010,0 tys. zł (tj. 100 % wartości wypłaconych pożyczek). Stwierdzono, że udzielone dotacje oraz wypłacone ryczałty zostały zrealizowane z zachowaniem zasad przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.<sup>43</sup> Ponadto rozliczenie dotacji i pożyczek następowało zgodnie z zawartymi umowami na podstawie przedłożonych dokumentów i w terminach określonych w tych umowach.

Wyniki kontroli wykazały, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym Funduszu, w ramach realizacji ustawowych zadań oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W 2018 r. dysponent Funduszu nie udzielał zamówień publicznych.

Na koniec 2018 r. zobowiązania Funduszu wyniosły 283,9 tys. zł i dotyczyły one zaliczkowych wpłat z tytułu korzystania ze zwolnień (instytucje budżetowe – 102,4 tys. zł, przedsiębiorstwa państwowe 181,5 tys. zł). Na koniec 2018 roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2018 roku Fundusz nie zaciągał kredytów i pożyczek.

Dane dotyczące wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji przedstawione zostały w załączniku nr 9 do Informacji.

## 6.3. Stan Funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. stan środków pieniężnych Funduszu wyniósł 117 919,2 tys. zł. Wolne środki finansowe przekazano w zarządzanie terminowe (103 500,0 tys. zł) i w depozyt *overnight* (14 419,2 tys. zł) u Ministra Finansów. W 2018 r. środki lokowano z zachowaniem przepisów ustawy

<sup>42</sup> Analizą objęto dokumentację dotyczącą najwyższych kwotowo 10 umów dotacji (w łącznej kwocie 27 615,1 tys. zł) oraz 10 wniosków o udzielenie ryczałtu dla podmiotów zatrudniających osoby skazane (na kwotę 4367,7 tys. zł).

<sup>43</sup> Dz. U. poz. 1069.



o finansach publicznych, a średnia kwota wolnych środków lokowanych i przekazanych w depozyt z 12 miesięcy wyniosła 104 525,0 tys. zł.

Okres lokowania wolnych środków Funduszu wynosił od 14 dni do maksymalnie 29 dni. Z tytułu zagospodarowania wolnych środków w 2018 r. Fundusz uzyskał przychody z odsetek w łącznej kwocie 1263,2 tys. zł, z tego 1227,9 tys. zł z depozytów terminowych oraz 35,3 tys. zł z tytułu depozytów *overnight*. Stwierdzono, że przekazywania wolnych środków w zarządzanie terminowe nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

Stan funduszu na koniec 2018 roku (według sprawozdania Rb-40) wyniósł 124 920,4 tys. zł i był o 17 739,9 tys. zł (16,6 %) wyższy od stanu na początek roku. Stan funduszu na koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 117 919,2 tys. zł, należności w kwocie 7285,1 tys. zł i zobowiązania w kwocie 283,9 tys. zł.

#### 6.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym na 2018 rok ujęto jedno działanie – 18.5.3.1. „Resocjalizacja osób pozbawionych wolności” w ramach zadania 18.5 „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania” i podzadania 18.5.3 „Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną”. Celem działania była pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych. Do pomiaru działania przyjęto liczbę osób skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie w przywieziennych zakładach pracy oraz u kontrahentów pozawieziennych. Prognozowany wskaźnik na poziomie 6400 osób (tj. takim samym jak w 2017 r.) osiągnięto w wysokości 11 271 osób (tj. o 1750 osób więcej niż w 2017 r.). Źródłami pochodzenia danych do wyliczenia wartości miernika dla tego działania były dane z zasobów jednostek penitencjarnych, ujęte w sprawozdaniach MS ZK-2 o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych. Wykonanie mierników aktualizowano w okresach półrocznych.

W 2018 r. Fundusz udzielał wsparcia w formie dotacji oraz ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wysokości 35% wartości wynagrodzeń przysługującym zatrudnionym osobom pozbawionym wolności.

W 2018 r. złożone zostały 72 wnioski o udzielenie dotacji oraz 1695 wniosków o ryczałty. Łącznie w 2018 r. ze środków funduszu udzielono dotacji 25 podmiotom na kwotę 64 691,9 tys. zł oraz wypłacono przedsiębiorcom 1695 ryczałtów w kwocie 63 121,4 tys. zł.

Ogółem ze środków Funduszu w 2018 r. udzielono pomocy publicznej w formie wypłaconych dotacji i ryczałtów (łącznie poniesione koszty 127 813,3 tys. zł), z tego na realizację zadań w zakresie resocjalizacji więźniów poniesiono koszty (przekazano dotacje) w łącznej kwocie 64 691,9 tys. zł<sup>44</sup>, a na wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia (63 121,4 tys. zł). Ponadto, udzielona została jedna pożyczka w wysokości 1010,0 tys. zł.

#### 6.5. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu Aktywizacji sprawozdań za 2018 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2018 r.;
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2018 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za IV kwartał 2018 r.;
- rocznego sprawozdania z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

<sup>44</sup> Dotacje z przeznaczeniem na: budowę hal produkcyjnych: (41 990,1 tys. zł), zakup maszyn i urządzeń (18 856,6 tys. zł), realizację zadań bieżących: (3845,2 tys. zł).

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

Wyniki kontroli wykazały jednak, że przyjęty sposób księgowania przekazanych i rozliczanych dotacji, pomimo że nie miał wpływu na roczną sprawozdawczość, mógł utrudniać dysponentowi Funduszu bieżący monitoring stanu wykorzystania i rozliczeń tych dotacji. Przyjęty przez dysponenta Funduszu schemat księgowania kwot (transz) wynikających z umów, na kontach bilansowych, skutkujący wykazaniem w księgach rachunkowych kosztów na etapie podpisanej umowy (wprowadzonych do ksiąg rachunkowych pod datą podpisania umowy), nie w pełni odzwierciedlał stan faktyczny. Zdaniem NIK, podpisana umowa udzielenia dotacji nie powinna być dokumentem stwierdzającym poniesienie kosztów. Dokumentem tym, uznającym wartość dotacji za wykorzystaną i rozliczoną winno być przedłożone przez dotowanego oraz zatwierdzone przez dysponenta Funduszu sprawozdanie z rozliczenia dotacji. Obowiązujące przepisy<sup>45</sup> w sposób ogólny opisują zasady ewidencjonowania operacji gospodarczych, zatem dysponent Funduszu może dostosowywać plan kont w zależności od własnych potrzeb informacyjnych i zarządczych, m.in. poprzez wprowadzenie konta pozabilansowego, na których ewidencjonowane byłyby umowy dotacji, co umożliwiłoby mu skuteczne sprawowanie kontroli w tym zakresie.

---

<sup>45</sup> Zgodnie z § 24 rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.) zdarzenia dotyczące państwowego funduszu celowego ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym jednostki obsługującej dysponenta tego funduszu. Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych został określony w załączniku nr 3 rozporządzenia.

## IV. Informacje dodatkowe

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Strzelcach Opolskich, Dyrektora Zakładu Karnego w Potulicach, Dyrektora Aresztu Śledczego w Kielcach oraz Dyrektora Aresztu Śledczego w Szczecinie.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości NIK wniosła o:

- 1) wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających skuteczne i terminowe ustalanie i dochodzenie wierzytelności Skarbu Państwa,
- 2) wykonanie wniosku sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. i 2017 r., dotyczącego zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o wysokich kwalifikacjach oraz przestrzegania, przy określaniu wysokości wynagrodzeń w tej grupie, zasad gospodarnego i celowego dokonywania wydatków publicznych,
- 3) wdrożenie rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych zapewniających efektywną realizację podstawowych celów funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, w szczególności poprzez działania kompensacyjne ukierunkowane na świadczenie pomocy ofiarom przestępstw,
- 4) przyjęcie regulacji prawnych oraz procedur wewnętrznych zapewniających możliwość transparentnego i równoprawnego ubiegania się o dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości, przez wszystkich potencjalnych beneficjentów,
- 5) zakończenie prac mających na celu wdrożenie adekwatnych struktur organizacyjnych pozwalających Ministrowi Sprawiedliwości na sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przekazywanych z Funduszu Sprawiedliwości,
- 6) wprowadzenie korekt w planie Funduszu Sprawiedliwości w układzie zadaniowym polegających na wyodrębnieniu działania odnoszącego się do zapobiegania przestępczości oraz określeniu mierników pozwalających na efektywne monitorowanie poszczególnych zadań finansowanych ze środków Funduszu.

W wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej NIK wniosła o wdrożenie mechanizmów umożliwiających weryfikację przesłanek w zakresie wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, w celu realizacji tych zamówień w sposób zapewniający m.in. aktywizację zawodową osób pozbawionych wolności.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów aresztów śledczych objętych kontrolą NIK sformułowała wnioski pokontrolne o:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad działaniami dotyczącymi przekazywania do publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych oraz bieżącej kontroli stanu należności Skarbu Państwa z tytułu dochodów budżetowych (Areszt Śledczy w Szczecinie);
- 2) rzetelną weryfikację dowodów księgowych (Areszt Śledczy w Kielcach).

Do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra Sprawiedliwości złożone zostały zastrzeżenia. Uchwałą Kolegium NIK z dnia 7 czerwca 2019 r. zgłoszone zastrzeżenia dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do organizacji i dochodzenia należności budżetu państwa, zatrudniania na stanowiska ekspertów oraz w ramach udzielnych dotacji z Funduszu Sprawiedliwości zostały oddalone.

## Załączniki

Załącznik 1. Dochody i wydatki jednostek podległych funkcjonujących w ramach części 37  
– Sprawiedliwość

Lp.	Nazwa jednostki podległej <sup>1</sup>	Wykonanie 2018				Udział w wydatkach części ogółem
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Dochody	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	w tym, wydatki na wynagrodzenia według Rb-70 <sup>2)</sup>	
		osób	tys. zł			
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	850,58	56 986,4	250 398,2	68 756,5	4,9
2.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	29 108,65	11 420,6	4 594 727,1	1 726 754,8	89,5
3.	Instytut Ekspertyz Sądowych	129,19	232,8	22 513,4	10 814,0	0,4
4.	Instytut Kryminologii i Penitencjarystyki	5,80	12,0	650,7	438,5	0,0
5.	Instytut Wymiaru Sprawiedliwości	32,90	0,1	5 643,0	2 766,5	0,1
6.	MOAS w Koszlinie	59,62	27,1	6 141,6	4 179,6	0,1
7.	SdN w Chojnicach	66,39	23,1	6 998,6	4 499,4	0,1
8.	SdN w Dominowie	63,94	4,9	6 497,8	4 453,4	0,1
9.	SdN w Gackach	42,71	-	4 208,2	2 824,8	0,1
10.	SdN w Szczecinie	41,84	14,7	4 156,7	2 795,9	0,1
11.	SdN Warszawa-Okęcie	42,31	36,8	4 358,4	2 900,1	0,1
12.	SdNiZP w Warszawie Falenicy	49,97	9,8	5 127,9	3 426,5	0,1
13.	ZP w Barczewie	43,00	0,6	4 432,6	2 934,3	0,1
14.	ZP w Białymstoku	76,74	15,7	7 927,3	5 265,9	0,2
15.	ZP w Gdańsku	48,44	1,4	4 891,6	3 053,6	0,1
16.	ZP w Grodzisku Wlkp.	43,51	2,1	5 053,0	3 207,2	0,1
17.	ZP Jerzmanice Zdrój	57,66	14,0	5 649,9	3 488,6	0,1
18.	ZP w Kcyni	47,46	78,1	4 862,5	3 052,0	0,1
19.	ZPiSdN w Mrozach	47,75	7,5	4 474,2	2 914,9	0,1
20.	ZP Nowe	52,26	10,7	5 426,7	3 526,4	0,1
21.	ZP w Poznaniu	51,25	4,1	5 114,0	3 372,6	0,1
22.	ZPiSdN w Raciborzu	61,55	36,0	6 233,3	4 297,8	0,1
23.	ZP w Sadowicach	44,96	9,3	4 958,6	3 133,3	0,1
24.	ZP (MOAS) w Szubinie	52,16	30,5	5 295,3	3 423,0	0,1
25.	ZP w Świeciu	51,04	53,1	5 573,4	3 520,9	0,1
26.	ZP w Tarnowie	50,29	4,5	4 776,1	3 289,1	0,1
27.	ZP w Trzemesznie	53,70	6,8	5 556,8	3 848,5	0,1
28.	ZP w Ostrowcu Świętokrzyskim	54,37	7,0	5 927,9	3 766,6	0,1
29.	ZP w Studzieńcu	53,88	16,7	6 601,1	3 834,6	0,1
30.	ZP Witkowo	50,18	5,9	5 719,4	3 696,4	0,1
31.	ZPiSdN Głogów	68,79	0,2	7 738,3	4 847,8	0,2
32.	ZPiSdN w Koronowie	56,44	3,9	6 016,4	3 833,8	0,1
33.	ZPiSdN w Laskowcu	61,76	5,5	6 615,0	4 334,4	0,1
34.	ZPiSdN w Konstancynie Łódzkiej	63,01	10,4	7 032,1	4 532,8	0,1
35.	ZPiSdN w Pszczynie Łące	87,24	10,1	10 114,8	6 290,4	0,2
36.	ZPiSdN w Świdnicy	60,55	45,0	6 356,9	3 844,3	0,1
37.	ZPiSdN w Zawierciu	73,25	20,7	8 327,0	5 402,8	0,2
38.	Dotacja dla KSSIP	58,75	x	71 296,0	3 349,0	1,4
	<b>Ogółem</b>	<b>31 963,9</b>	<b>69 168,2</b>	<b>5 133 391,7</b>	<b>1 934 671,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>1)</sup> 37 dysponentów środków określonych w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 września 2016 r. w sprawie zasad ewidencji środków budżetu państwa przyjmowanych na rachunek bieżący wydatków dysponenta części 37 budżetu państwa „Sprawiedliwość” z centralnego rachunku bieżącego wydatków budżetu państwa oraz przekazywanych podległym dysponentom na sfinansowanie wydatków ujętych w ich planach finansowych oraz zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części 37 budżetu państwa „Sprawiedliwość” (Dz. Urz. MS, poz.165 ze zm.).

<sup>2)</sup> Dane wg Rb-70 więziennictwa (CZSW) nie uwzględniają wynagrodzeń osadzonych.

**Załącznik 2. 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 Kitiński	Dyrektor Generalny Służby Więziennej od 30 stycznia 2015 r.	P
3.	Zakład Karny nr 2 w Strzelcach Opolskich	ppłk Jacek Bieszczad	dyrektor Zakładu Karnego od 27 lutego 2019 r.	P
		ppłk Jacek Dubielczyk	dyrektor Zakładu Karnego od 1 października 2017 r. do 26 lutego 2019 r.	
4.	Zakład Karny w Potulicach	Jarosław Nurkiewicz	dyrektor Zakładu Karnego od 12 listopada 2015 r.	P
5.	Areszt Śledczy w Kielcach	Krzysztof Czekaj	dyrektor Aresztu Śledczego od 1 listopada 2015 r.	P
6.	Areszt Śledczy w Szczecinie	płk Bogumiła Skorna	dyrektor Aresztu Śledczego od 2 czerwca 2014 r.	P

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

### Załącznik 3. Kalkulacja oceny ogólnej

#### 3.1. Kalkulacja oceny ogólnej w części 37 – Sprawiedliwość

Oceny wykonania budżetu w części 37 – Sprawiedliwość dokonano stosując kryteria<sup>46</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku<sup>47</sup>.

Dochody (D):	69 168,2 tys. zł.
Wydatki (W) <sup>48</sup> :	5 133 391,7 tys. zł.
Łączna kwota (G=D+W):	5 202 559,9 tys. zł.
Waga dochodów w łącznej kwocie	(Wd=D:G): 0,0133
Waga wydatków w łącznej kwocie	(Ww = W:G): 0,9867
Nieprawidłowości w dochodach:	5 926,3 tys. zł
(8,6% dochodów w części 37), z tego w Ministerstwie Sprawiedliwości:	

- nie podjęto niezwłocznych działań windykacyjnych na łączną kwotę 2171,1 tys. zł (opóźnienia w skrajnych przypadkach wynosiły od 156 dni do 288 dni po upływie terminu płatności wynikającego z dokumentów księgowych);
- nie ustalono wysokości należności z tytułu roszczeń regresowych za odszkodowanie dotyczące naruszenia praw autorskich na kwotę 3755,2 tys. zł.

Ocena cząstkowa dochodów (Od): (1) negatywna

Nieprawidłowości w wydatkach: 7718,8 tys. zł  
(0,1% wydatków w części 37), z tego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej:

- naruszenie zasady określonej w art. 44 ust. 3 upf wskazującej, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów poprzez udzielenie zamówień przywieziennym zakładom pracy, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, skutkującej realizacją zadań na kwotę 7718,8 tys. zł przez podwykonawców nieposiadających statusu takich zakładów.

Ocena cząstkowa wydatków (Ow): (5) pozytywna

Ocena wykonania wydatków została obniżona o 1 punkt z uwagi na utrzymującą się w Ministerstwie od 2016 r. praktykę zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób nieposiadających wymaganego doświadczenia oraz uznaniowego kształtowania wysokości wynagrodzeń w tej grupie pracowników oraz zawodność mechanizmów kontrolnych przy udzielaniu zamówień w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp powodujące niewspółmiernie niski poziom zatrudnienia osadzonych przy realizacji prac powierzonych przez CZSW w stosunku do skali udzielonego zamówienia i łącznej liczby osób zatrudnionych. Działania te w znikomym stopniu służyły realizacji jednego z podstawowych zadań Służby Więziennej, tj. prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób pozbawionych wolności, w szczególności poprzez pracę.

<sup>46</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

<sup>47</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

<sup>48</sup> Łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich.

Łączna ocena dochodów i wydatków (ŁO)<sup>49</sup>:  $0,0133 \times 1 + 4 \times 0,9867 = 4$

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna

Ocena ogólna wykonania budżetu państwa w części 37, uwzględniająca opinię o sprawozdawczości – w formie opisowej.

### 3.2. Kalkulacja oceny ogólnej funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości dokonano stosując kryteria<sup>50</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku<sup>51</sup>.

Przychody (P): 325 371,1 tys. zł.

Koszty (K)  
(łącznie w wydatkami majątkowymi): 365 149,6 tys. zł.

Łączna kwota (G = P + K): 690 520,7 tys. zł.

Waga przychodów w łącznej kwocie (Wp = P : G): 0,4712.

Waga kosztów (łącznie w wydatkami majątkowymi)  
w łącznej kwocie (Wk = K : G): 0,5288

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa przychodów (Op): pozytywna (5)

Nieprawidłowości w kosztach dotyczyły niecelowego i niegospodarnego przekazania dotacji czterem podmiotom na łączną kwotę 33 271,5 tys. zł. Nieprawidłowości w wymiarze finansowym stanowiły 9,1% kosztów Funduszu w 2018 r.

Ocena cząstkowa kosztów (Ok): negatywna (1).

Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO<sup>52</sup>:  $(5 \times 0,4712) + (1 \times 0,5288) = 3$

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna.

Ocena końcowa została obniżona o 1 punkt z uwagi na marginalizację podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości i przeznaczenie znacznej części jego przychodów na działania niezwiązane z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem, nie określenie transparentnych zasad przyznawania dofinansowania w trybie pozakonkursowym oraz nie ujęcie w układzie zadaniowym działań dotyczących przeciwdziałania przyczynom przestępczości i nie określenie mierników pozwalających na efektywne monitorowanie poszczególnych zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

W związku z powyższym **ocena końcowa, uwzględniająca opinię o sprawozdawczości – negatywna (2).**

<sup>49</sup>  $\text{ŁO} = \text{Od} \times \text{Wd} + \text{Ow} \times \text{Ww}$

<sup>50</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

<sup>51</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>

<sup>52</sup>  $\text{ŁO} = \text{Op} \times \text{Wp} + \text{Ok} \times \text{Wk}$

### 3.3. Kalkulacja oceny ogólnej funduszu celowego – Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy

Oceny wykonania planu finansowego Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy dokonano stosując kryteria<sup>53</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku<sup>54</sup>.

Przychody (P):	145 553,2 tys. zł
Koszty (K) (łącznie w wydatkami majątkowymi):	127 813,3 tys. zł
Łączna kwota (G = P + K):	273 366,5 tys. zł
Waga przychodów w łącznej kwocie (Wp = P : G):	0,5324
Waga kosztów (łącznie w wydatkami majątkowymi) w łącznej kwocie (Wk = K : G):	0,4675
Nieprawidłowości w przychodach:	nie stwierdzono
Ocena częściowa przychodów (Op):	pozytywna (5)
Nieprawidłowości w kosztach:	nie stwierdzono
Ocena częściowa kosztów (Ok):	pozytywna (5)
Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO <sup>55</sup> :	$(5 \times 0,5324) + (5 \times 0,4675) = 5$
Opinia o sprawozdaniach:	pozytywna

W związku z czym **ocena końcowa, uwzględniająca opinię o sprawozdawczości – pozytywna.**

<sup>53</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

<sup>54</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

<sup>55</sup>  $\text{ŁO} = \text{Op} \times \text{Wp} + \text{Ok} \times \text{Wk}$



## Załącznik 4. Dochody budżetowe w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, w tym:		66 555,3	53 428,0	69 168,2	103,9	129,5
1.	dział 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 479,8	370,0	2 224,3	150,3	601,2
1.1.	rozdział 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 479,8	370,0	2 224,3	150,3	601,2
1.1.1.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	-	-	13,0	-	-
1.1.2.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	1 108,9	-	1 822,7	164,4	-
1.1.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	370,9	370,0	388,6	104,8	105,0
2.	dział 755 Wymiar Sprawiedliwości	65 075,5	53 058,0	66 943,9	102,9	126,2
2.1.	rozdział 75501 Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratur	56 755,3	49 303,0	56 986,4	100,4	115,6
2.1.1.	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	15,1	4,0	63,4	419,9	1 585,0
2.1.2.	§ 0610 Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów	18 684,7	18 500,0	17 857,1	95,6	96,5
2.1.3.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	15,1	5,0	0,4	2,6	8,0
2.1.4.	§ 0700 Wpływy ze spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych	94,5	34,0	34,1	36,1	100,3
2.1.5.	§ 0750 Wpływy 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	462,3	290,0	312,2	67,5	107,7
2.1.6.	§ 0830 Wpływy z usług	36 568,9	30 000,0	36 840,2	100,7	122,8
2.1.7.	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	-	-	1,7	-	-
2.1.8.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	22,1	20,0	22,1	100,0	110,5
2.1.9.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	217,8	200,0	72,5	33,3	36,3
2.1.10.	§ 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	670,5	250,0	411,7	61,4	164,7
2.1.11.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	4,3	-	1 361,1	31 653,5	-
2.2.	rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	262,0	189,0	244,9	93,5	129,6
2.2.1.	§ 0750 Wpływy 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	0,6	-	3,4	566,7	-
2.2.2.	§ 0780 Dochody ze zbycia praw majątkowych	1,2	1,0	1,5	125,0	150,0
2.2.3.	§ 0830 Wpływy z usług	165,8	151,0	185,6	111,9	122,9
2.2.4.	§ 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów	60,2	15,0	19,4	32,2	129,3
2.2.5.	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	7,9	1,0	1,1	13,9	110,0
2.2.6.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	10,2	9,0	13,8	135,3	153,3
2.2.7.	§ 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	0,7	-	11,4	1 628,6	-
2.2.8.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	15,4	12,0	8,7	56,5	72,5
2.3.	rozdział 75512 Więziennictwo	7 461,3	3 219,0	9 196,3	123,3	285,7
2.3.1.	§ 0610 Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów	1,1	-	1,0	90,9	-
2.3.2.	§ 0630 063 Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego	68,5	-	75,0	109,5	-
2.3.3.	§ 0640 Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień	4,9	-	9,5	193,9	-

## Załączniki

2.3.4.	§ 0750 Wpływy 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	1 523,2	1 403,0	1 927,2	126,5	137,4
2.3.5.	§ 0830 Wpływy z usług	973,7	738,0	1 088,7	111,8	147,5
2.3.6.	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	641,3	146,0	1 002,7	156,4	686,8
2.3.7.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	29,3	-	39,6	135,2	-
2.3.8.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	1 985,8	229,0	2 489,9	125,4	1 087,3
2.3.9.	§ 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	855,1	-	690,1	80,7	-
2.3.10.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	1 378,4	703,0	1 872,6	135,9	266,4
2.4.	rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich	596,9	347,0	516,3	86,5	148,8
2.4.1.	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	1,7	1,0	-	-	-
2.4.2.	§ 0610 Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów	0,2	-	0,4	200,0	-
2.4.3.	§ 075 Wpływy 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	195,8	134,0	184,8	94,4	137,9
2.4.4.	§ 0830 Wpływy z usług	134,8	99,0	107,6	79,8	108,7
2.4.5.	§ 0840 Wpływy ze sprzedaży wyrobów	35,8	35,0	33,1	92,5	94,6
2.4.6.	§ 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	21,8	5,0	32,3	148,2	646,0
2.4.7.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	2,9	4,0	6,9	237,9	172,5
2.4.8.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	94,3	50,0	90,4	95,9	180,8
2.4.9.	§ 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	73,8	-	31,7	43,0	-
2.4.10.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	35,6	19,0	29,1	81,7	153,2

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK

1) Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.

**Załącznik 5. Wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość**

Lp.	Wyszczególnienie <sup>1)</sup>	2017	2018		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa <sup>2</sup>	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 37 - Sprawiedliwość, w tym:	<b>4 869 971,8</b>	<b>4 914 928,0</b>	<b>5 092 894,0</b>	<b>5 073 162,8</b>	104,2	103,2	99,6
1.	<b>750</b> Administracja publiczna	<b>77 847,5</b>	<b>81 772,0</b>	<b>82 252,4</b>	<b>81 024,1</b>	104,1	99,1	98,5
1.1.	<b>75001</b> Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	<b>77 847,5</b>	<b>81 772,0</b>	<b>82 252,4</b>	<b>81 024,1</b>	104,1	99,1	98,5
1.1.1.	§ 4120 Składki na Fundusz Pracy	1 206,1	1 314,0	1 294,0	1 273,5	105,6	96,9	98,4
1.1.2.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	8 250,3	5 427,0	9 183,0	9 180,3	111,3	169,2	100,0
1.1.3.	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	50 681,8	55 911,0	52 330,3	52 159,7	102,9	93,3	99,7
1.1.4.	§ 4025 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	465,7	480,0	480,0	372,8	80,1	77,7	77,7
1.1.5.	§ 4028 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	496,6	533,0	533,0	497,9	100,3	93,4	93,4
1.1.6.	§ 4029 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	116,3	488,0	488,0	131,2	112,8	26,9	26,9
1.1.7.	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	4 340,7	5 012,0	4 685,2	4 684,3	107,9	93,5	100,0
1.1.8.	§ 4050 Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	243,2	238,0	246,0	245,9	101,1	103,3	100,0
1.1.9.	§ 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne	10 045,6	10 388,0	10 541,4	10 503,2	104,6	101,1	99,6
1.1.10.	§ 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	1 083,1	1 087,0	1 133,8	1 133,8	104,7	104,3	100,0
2.	<b>752</b> Obrona narodowa	<b>322,9</b>	<b>465,0</b>	<b>465,0</b>	<b>373,3</b>	115,6	80,3	80,3
2.1.	<b>75212</b> Pozostałe wydatki obronne	<b>322,9</b>	<b>465,0</b>	<b>465,0</b>	<b>373,3</b>	115,6	80,3	80,3
2.1.1.	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	109,7	-	-	127,6	116,3	-	-
3.	<b>753</b> Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	<b>1 408 528,1</b>	<b>1 466 613,0</b>	<b>1 466 613,0</b>	<b>1 466 282,0</b>	104,1	100,0	100,0
3.1.	<b>75301</b> Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	<b>1 403 569,6</b>	<b>1 461 433,0</b>	<b>1 461 433,0</b>	<b>1 461 433,0</b>	104,1	100,0	100,0
3.1.1.	§ 4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	5 686,0	5 686,0	5 686,0	5 686,0	100,0	100,0	100,0
3.1.2.	§ 3110 Świadczenia społeczne	1 396 760,9	1 454 092,0	1 453 078,8	1 453 078,8	104,0	99,9	100,0
3.2.	<b>75312</b> Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne	<b>4 958,5</b>	<b>5 180,0</b>	<b>5 180,0</b>	<b>4 849,1</b>	97,8	93,6	93,6
3.2.1.	3110 Świadczenia społeczne	4 958,5	5 180,0	5 180,0	4 849,1	97,8	93,6	93,6
4.	<b>755</b> Wymiar sprawiedliwości	<b>3 259 910,2</b>	<b>3 231 279,0</b>	<b>3 408 151,8</b>	<b>3 402 686,4</b>	104,4	105,3	99,8
4.1.	<b>75501</b> Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	<b>113 204,2</b>	<b>156 635,0</b>	<b>151 855,2</b>	<b>147 487,8</b>	130,3	94,2	97,1
4.1.1.	§ 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	830,0	1 385,0	1 390,0	1 383,0	166,6	99,9	99,5
4.1.2.	§ 4050 Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	1 171,7	150,0	490,1	489,8	41,8	326,5	99,9
4.1.3.	§ 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne	135,1	150,0	359,0	355,0	262,8	236,7	98,9
4.1.4.	§ 4090 Honoraria	249,1	750,0	402,5	256,4	102,9	34,2	63,7
4.1.5.	§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe	11 707,2	12 207,0	11 410,2	11 334,6	96,8	92,9	99,3
4.1.6.	§ 4410 Podróże służbowe krajowe	8 180,6	8 000,0	9 230,0	9 210,7	112,6	115,1	99,8
4.1.7.	§ 4430 Różne opłaty i składki	65,9	120,0	212,4	212,4	322,3	177,0	100,0
4.1.8.	§ 4270 Zakup usług remontowych	4 449,4	5 500,0	5 180,7	5 123,7	115,2	93,2	98,9
4.1.9.	§ 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 dochodów klasyfikowanych w paragrafie 205	387,3	5 136,0	5 136,0	3 400,7	878,1	66,2	66,2
4.1.10.	§ 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	214,9	277,0	196,4	196,1	91,3	70,8	99,8
4.1.11.	§ 4030 Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów	464,1	1 789,0	469,0	468,3	100,9	26,2	99,9
4.1.12.	§ 4420 Podróże służbowe zagraniczne	1 142,7	1 350,0	1 530,0	1 512,5	132,4	112,1	98,9
4.1.13.	§ 4480 Podatek od nieruchomości	232,2	286,0	239,0	239,0	102,9	83,6	100,0

## Załączniki

4.1.14.	§ 4520	Oplaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	602,2	688,0	660,3	660,3	109,6	96,0	100,0
4.1.15.	§ 4540	Składki do organizacji międzynarodowych	9 016,7	10 045,0	6 689,8	6 689,6	74,2	66,6	100,0
4.1.16.	§ 4550	Szkolenia członków korpusu służby cywilnej	1 054,3	1 098,0	624,0	613,1	58,2	55,8	98,3
4.1.17.	§ 4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	1 300,7	572,0	1 215,4	1 120,3	86,1	195,9	92,2
4.1.18.	§ 6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	10 032,6	34 399,0	25 804,7	25 799,5	257,2	75,0	100,0
4.2.	<b>75507</b>	<b>Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości</b>	<b>25 657,4</b>	<b>24 665,0</b>	<b>28 650,9</b>	<b>28 644,3</b>	111,6	116,1	100,0
4.2.1.	§ 4120	Składki na Fundusz Pracy	214,2	352,0	232,9	232,9	108,7	66,2	100,0
4.2.2.	§ 4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	12 248,6	13 284,0	12 947,6	12 947,6	105,7	97,5	100,0
4.2.3.	§ 4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	820,5	1 044,0	833,0	833,0	101,5	79,8	100,0
4.2.4.	§ 4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	2 044,6	2 442,0	2 176,1	2 176,1	106,4	89,1	100,0
4.2.5.	§ 4440	Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	206,0	220,0	213,3	213,3	103,5	97,0	100,0
4.2.6.	§ 4090	Honoraria	353,8	125,0	355,2	355,2	100,4	284,2	100,0
4.2.7.	§ 4170	Wynagrodzenia bezosobowe	307,7	147,0	507,9	507,9	165,1	345,5	100,0
4.2.8.	§ 4270	Zakup usług remontowych	501,6	378,0	624,8	624,8	124,6	165,3	100,0
4.2.9.	§ 4240	Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek	104,7	130,0	173,7	173,7	165,9	133,6	100,0
4.2.10.	§ 6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	2 813,0	2 220,0	2 794,3	2 794,3	99,3	125,9	100,0
4.3.	<b>75512</b>	<b>Więziennictwo</b>	<b>2 982 908,1</b>	<b>2 881 485,0</b>	<b>3 067 954,0</b>	<b>3 067 638,7</b>	102,8	106,5	100,0
4.3.1.	§ 3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	1 057,0	1 000,0	1 019,7	1 018,9	96,4	101,9	99,9
4.3.2.	§ 4120	Składki na Fundusz Pracy	3 001,5	5 568,0	3 446,8	3 434,2	114,4	61,7	99,6
4.3.3.	§ 4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	181 777,0	189 184,0	190 511,0	190 493,3	104,8	100,7	100,0
4.3.4.	§ 4019	Wynagrodzenia osobowe pracowników	242,6	270,0	266,3	245,9	101,4	91,1	92,3
4.3.5.	§ 4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	5 260,9	6 764,0	5 810,0	5 809,8	110,4	85,9	100,0
4.3.6.	§ 4050	Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	1 475 999,8	1 526 744,0	1 460 353,7	1 460 349,1	98,9	95,7	100,0
4.3.7.	§ 4070	Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy	114 621,7	122 809,0	120 362,1	120 357,4	105,0	98,0	100,0
4.3.8.	§ 4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	45 986,0	44 407,0	52 085,1	52 051,7	113,2	117,2	99,9
4.3.9.	§ 4440	Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	1 976,7	2 017,0	2 024,9	2 024,8	102,4	100,4	100,0
4.3.10.	§ 4170	Wynagrodzenia bezosobowe	3 989,4	3 448,0	4 106,9	4 094,0	102,6	118,7	99,7
4.3.11.	§ 4410	Podróże służbowe krajowe	9 777,9	8 902,0	8 070,1	8 066,7	82,5	90,6	100,0
4.3.12.	§ 4430	Różne opłaty i składki	1 339,1	1 592,0	1 468,3	1 468,0	109,6	92,2	100,0
4.3.13.	§ 4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	2 025,2	1 393,0	2 001,9	1 997,8	98,6	143,4	99,8
4.3.14.	§ 4270	Zakup usług remontowych	67 475,7	34 992,0	57 571,7	57 571,5	85,3	164,5	100,0
4.3.15.	§ 3020	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	390,4	383,0	462,5	462,5	118,5	120,8	100,0
4.3.16.	§ 4240	Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek	246,2	231,0	218,5	218,4	88,7	94,5	100,0
4.3.17.	§ 4420	Podróże służbowe zagraniczne	113,9	90,0	156,4	156,3	137,2	173,7	99,9
4.3.18.	§ 4480	Podatek od nieruchomości	11 189,0	12 010,0	11 230,8	11 229,8	100,4	93,5	100,0
4.3.19.	§ 4520	Oplaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	2 265,9	2 697,0	2 291,5	2 291,4	101,1	85,0	100,0
4.3.20.	§ 6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	82 754,9	16 980,0	52 038,2	52 036,1	62,9	306,5	100,0
4.3.21.	§ 4060	Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń	-	17 150,0	38 645,3	38 645,1	-	225,3	100,0
4.3.22.	§ 4510	Oplaty na rzecz budżetu państwa	617,1	754,0	585,7	585,6	94,9	77,7	100,0
4.3.23.	§ 3050	Zasądzone renty	174,6	185,0	143,8	143,8	82,4	77,7	100,0
4.3.24.	§ 3070	Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom	142 083,4	118 864,0	135 844,1	135 839,7	95,6	114,3	100,0
4.3.25.	§ 4080	Uposażenia i świadczenia pieniężne wypłacane przez okres roku żołnierzom i funkcjonariuszom zwolnionym ze służby	44 211,9	34 329,0	47 385,0	47 385,0	107,2	138,0	100,0
4.3.26.	§ 4180	Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności	126 984,9	116 161,0	126 076,6	126 073,2	99,3	108,5	100,0

## Załączniki

4.3.27.	§ 4230	Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych	24 192,5	20 500,0	22 765,7	22 765,5	94,1	111,1	100,0
4.3.28.	§ 4250	Zakup sprzętu i uzbrojenia	7 220,8	1 711,0	9 210,1	9 210,0	127,5	538,3	100,0
4.3.29.	§ 4290	Zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	40 164,1	29 032,0	46 583,2	46 527,3	115,8	160,3	99,9
4.3.30.	§ 4780	Składki na Fundusz Emerytur Pomostowych	602,8	421,0	834,4	834,3	138,4	198,2	100,0
4.3.31.	§ 4890	Pokrycie przejętych zobowiązań po likwidowanych jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych	59,5	-	1 885,9	1 885,9	3 169,6	-	100,0
4.3.32.	§ 6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	118 842,4	73 536,0	169 857,6	169 857,6	142,9	231,0	100,0
4.3.33.	§ 6059	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	2 894,8	3 177,0	3 161,5	3 160,5	109,2	99,5	100,0
4.4.	<b>75513</b>	<b>Zakłady dla nieletnich</b>	<b>84 851,6</b>	<b>97 198,0</b>	<b>88 395,7</b>	<b>87 619,5</b>	103,3	90,1	99,1
4.4.1.	§ 4120	Składki na Fundusz Pracy	775,8	1 032,0	839,5	816,4	105,2	79,1	97,2
4.4.2.	§ 4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	39 055,1	41 022,0	41 553,9	41 422,7	106,1	101,0	99,7
4.4.3.	§ 4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	2 877,4	3 487,0	2 855,7	2 855,7	99,2	81,9	100,0
4.4.4.	§ 4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	7 012,1	7 560,0	7 455,3	7 437,0	106,1	98,4	99,8
4.4.5.	§ 4440	Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	1 260,0	1 309,0	1 252,1	1 238,7	98,3	94,6	98,9
4.4.6.	§ 4170	Wynagrodzenia bezosobowe	331,5	679,0	448,0	399,0	120,4	58,8	89,1
4.4.7.	§ 4430	Różne opłaty i składki	421,1	498,0	414,6	394,6	93,7	79,2	95,2
4.4.8.	§ 4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	192,5	316,0	249,8	228,1	118,5	72,2	91,3
4.4.9.	§ 3110	Świadczenia społeczne	440,9	814,0	419,8	402,8	91,4	49,5	96,0
4.4.10.	§ 4270	Zakup usług remontowych	5 322,1	6 632,0	6 647,3	6 616,1	124,3	99,8	99,5
4.4.11.	§ 3020	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	616,4	860,0	540,4	518,0	84,0	60,2	95,9
4.4.12.	§ 4240	Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek	296,3	469,0	335,9	319,5	107,8	68,1	95,1
4.4.13.	§ 4480	Podatek od nieruchomości	123,0	132,0	120,8	120,7	98,1	91,4	99,9
4.4.14.	§ 6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	993,4	1 537,0	942,6	942,6	94,9	61,3	100,0
4.4.15.	§ 4230	Zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych	278,6	407,0	271,4	261,0	93,7	64,1	96,2
4.5.	<b>75514</b>	<b>Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury</b>	<b>53 289,0</b>	<b>71 296,0</b>	<b>71 296,0</b>	<b>71 296,0</b>	133,8	100,0	100,0
4.5.1.	§ 2570	Dotacja podmiotowa z budżetu otrzymana przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych	53 289,0	71 296,0	71 296,0	71 296,0	133,8	100,0	100,0
5.	<b>801</b>	<b>Oświata i wychowanie</b>	<b>122 905,3</b>	<b>134 150,0</b>	<b>134 762,7</b>	<b>122 382,4</b>	99,6	91,2	90,8
5.1.	<b>80144</b>	<b>Inne formy kształcenia osobno niewymienione</b>	<b>122 905,3</b>	<b>134 150,0</b>	<b>134 762,7</b>	<b>122 382,4</b>	99,6	91,2	90,8
5.1.1.	§ 4120	Składki na Fundusz Pracy	1 852,2	2 510,0	2 271,3	1 851,6	100,0	73,8	81,5
5.1.2.	§ 4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	85 345,3	96 386,0	94 494,6	85 551,3	100,2	88,8	90,5
5.1.3.	§ 4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	6 981,4	7 597,0	7 113,4	6 644,5	95,2	87,5	93,4
5.1.4.	§ 4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	15 451,8	17 874,0	17 206,7	15 515,8	100,4	86,8	90,2
5.1.5.	§ 4440	Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	4 952,9	5 230,0	5 127,6	4 892,8	98,8	93,6	95,4
5.1.6.	§ 3020	Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń	1 980,0	1 634,0	1 877,2	1 690,5	85,4	103,5	90,1
5.1.7.	§ 4240	Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek	1 871,9	229,0	1 362,9	1 331,5	71,1	581,4	97,7
5.1.8.	§ 4780	Składki na Fundusz Emerytur Pomostowych	1 109,0	1 337,0	1 290,3	1 109,3	100,0	83,0	86,0
6.	<b>851</b>	<b>Ochrona zdrowia</b>	<b>457,7</b>	<b>649,0</b>	<b>649,0</b>	<b>414,5</b>	90,6	63,9	63,9
6.1.	<b>85156</b>	<b>Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego</b>	<b>457,7</b>	<b>649,0</b>	<b>649,0</b>	<b>414,5</b>	90,6	63,9	63,9
6.1.1.	§ 4130	Składki na ubezpieczenie zdrowotne	457,7	649,0	649,0	414,5	90,6	63,9	63,9

1) Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków z wykonania planu wydatków. Zaprezentowane zostały wybrane paragrafy klasyfikacji budżetowej.

2) Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

## Załącznik 6. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2017			Wykonanie 2018			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 <sup>1)</sup>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 <sup>1)</sup>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób <sup>2)</sup>	tys. zł	zł	osób <sup>2)</sup>	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Ogółem wg statusu zatrudnienia<sup>3)</sup>, z tego</b>		<b>32 004</b>	<b>1 893 217,2</b>	<b>4 930</b>	<b>31 906</b>	<b>1 931 322,0</b>	<b>5 044</b>	<b>102,3</b>
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - 01		2 854	151 291,8	4 418	2 879	160 014,7	4 632	104,8
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe - 02		5	878,9	14 648	4	582,7	12 140	82,9
Członkowie korpusu służby cywilnej - 03		689	56 176,7	6 794	715	57 643,5	6 718	98,9
Sędziowie i prokuratorzy – 10 <sup>4)</sup>		1	499,0	41 583	1	493,5	41 129	98,9
Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze -11		27 317	1 592 084,7	4 857	27 222	1 620 391,7	4 960	102,1
Nauczyciele - 15		1 138	92 286,1	6 758	1 085	92 195,9	7 081	104,8
<b>1.1.</b>	<b>Dział 750 Administracja publiczna razem, z tego</b>	<b>813</b>	<b>65 099,9</b>	<b>6 673</b>	<b>845</b>	<b>67 682,8</b>	<b>6 675</b>	<b>100,0</b>
1.1.1.	<i>Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej</i>	813	65 099,9	6 673	845	67 682,8	6 675	100,0
1.1.1.1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - 01	117	7 791,4	5 549	124	9 191,5	6 177	111,3
1.1.1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe - 02	5	878,9	14 648	4	582,7	12 140	82,9
1.1.1.3.	Członkowie korpusu służby cywilnej - 03	689	56 176,7	6 794	715	57 643,5	6 718	98,9
1.1.1.4.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze -11	2	252,9	10 538	2	265,1	11 046	104,8
<b>1.2.</b>	<b>Dział 755 Wymiar sprawiedliwości razem, z tego</b>	<b>30 053</b>	<b>1 735 831,2</b>	<b>4 813</b>	<b>29 976</b>	<b>1 771 443,3</b>	<b>4 925</b>	<b>102,3</b>
1.2.1.	<i>Rozdział 75501 Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury</i>	11	1 720,2	13 032	5	1 073,6	17 894	137,3
1.2.1.1.	Sędziowie i prokuratorzy - 10	1	499,0	41 583	1	493,5	41 129	98,9
1.2.1.2.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze -11	10	1 221,2	10 177	4	580,1	12 085	118,7
1.2.2.	<i>Rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości</i>	157	13 069,1	6 937	168	14 019,0	6 954	100,2
1.2.2.1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń -01	157	13 069,1	6 937	166	13 824,1	6 940	100,0
1.2.2.2.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze -11	-	-	-	2	194,9	8 121	-
1.2.3.	<i>Rozdział 75512 Więziennictwo</i>	28 943	1 679 137,1	4 835	28 892	1 712 072,4	4 938	102,1
1.2.3.1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - 01	1 638	88 526,5	4 504	1 678	92 720,7	4 605	102,2
1.2.3.2.	Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze -11	27 305	1 590 610,6	4 854	27 214	1 619 351,7	4 959	102,2
1.2.4.	<i>Rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich</i>	942	41 904,8	3 707	911	44 278,3	4 050	109,3
1.2.4.1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń - 01	942	41 904,8	3 707	911	44 278,3	4 050	109,3
<b>1.3.</b>	<b>Dział 801 Oświata i wychowanie razem, z tego</b>	<b>1 138</b>	<b>92 286,1</b>	<b>6 758</b>	<b>1 085</b>	<b>92 195,9</b>	<b>7 081</b>	<b>104,8</b>
1.3.1.	<i>Rozdział 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione</i>	1 138	92 286,1	6 758	1 085	92 195,9	7 081	104,8
1.3.1.1.	Nauczyciele - 15	1 138	92 286,1	6 758	1 085	92 195,9	7 081	104,8

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-70 zweryfikowanych przez NIK.

1) Zgodnie z przepisami § 17 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401-405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

2) W przeliczeniu na pełnozatrudnionego

3) Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109 ze zm.)

4) W rozdziale 75501, w grupie sędziów i prokuratorów ujęte są wydatki związane z wypłatą dodatków dla sędziów delegowanych do instytucji europejskich. Bez tego dodatku przeciętne wynagrodzenie wyniosło w 2017 r. - 28 689 zł, a w 2018 r. - 29 188 zł.

## Załącznik 7. Wydatki budżetu środków europejskich w części 37– Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie <sup>1)</sup>	2017	2018		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa <sup>2)</sup>	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Ogółem część 37 - Sprawiedliwość, w tym:</b>		<b>48 428,1</b>	<b>73 182,0</b>	<b>75 947,0</b>	<b>60 228,9</b>	124,4	82,3	79,3
1.	<b>Dział 750 Administracja publiczna razem</b>	<b>342,1</b>	<b>2 894,0</b>	<b>2 841,1</b>	<b>285,6</b>	83,5	9,9	10,1
1.1.	Norweski Mechanizm Finansowy 2014–2021	160,5	-	-	-	-	-	-
1.2.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020	41,8	423,0	423,0	215,8	516,3	51,0	51,0
1.3.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	139,8	2 471,0	2 418,1	69,7	49,9	2,8	2,9
2.	<b>Dział 755 Wymiar sprawiedliwości razem</b>	<b>48 086,0</b>	<b>70 288,0</b>	<b>73 105,9</b>	<b>59 943,3</b>	124,7	85,3	82,0
2.1.	Norweski Mechanizm Finansowy 2014–2021	2 578,8	-	-	-	-	-	-
2.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	16 404,1	17 339,0	17 812,7	17 812,7	108,6	102,7	100,0
2.3.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020	943,2	-	171,6	162,7	17,2	-	94,8
2.4.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	28 159,9	52 291,0	55 121,7	41 967,9	149,0	80,3	76,1
2.5.	RPO Województwa Dolnośląskiego 2014–2020	-	658,0	-	-	-	-	-

<sup>1)</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej – po weryfikacji przez NIK.

<sup>2)</sup> Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

## Wykonanie planu finansowego funduszy celowych

## Załącznik 8. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości

Lp.	Wyszczególnienie	2017		2018		4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej <sup>1)</sup>	Plan po zmianach	Wykonanie				
		w tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Część A. Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy</b>									
<b>I.</b>	<b>Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy</b>	<b>76 404,0</b>	<b>262 572,0</b>	<b>362 312,0</b>	<b>147 431,1</b>	<b>343,7</b>	<b>193,0</b>	<b>56,1</b>	<b>40,7</b>
1.	Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin	17 050,2	17 572,0	17 572,0	13 294,7	103,1	78,0	75,7	75,7
2.	Udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości	59 353,8	145 000,0	244 740,0	88 078,5	244,3	148,4	60,7	36,0
3.	Sfinansowanie wydatków związanych z "Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020"		100 000,0	100 000,0	46 057,9			46,1	46,1
<b>Część B. Plan finansowy w układzie memoriałowym</b>									
<b>I.</b>	<b>Stan funduszu na początek roku, z tego:</b>	<b>385 617,0</b>	<b>321 575,0</b>	<b>607 665,0</b>	<b>607 664,8</b>	<b>83,4</b>	<b>157,6</b>	<b>189,0</b>	<b>100,0</b>
1.	Środki pieniężne	156 836,2	92 794,0	284 007,0	284 006,8	59,2	181,1	306,1	100,0
2.	Należności	227 788,9	228 801,0	322 611,0	322 610,8	100,4	141,6	141,0	100,0
3.	Zobowiązania, z tego:	29,8	20,0	21,0	20,6	67,1	69,1	103,0	98,1
3.1.	Pozostałe	29,8		21,0	20,6		69,1		98,1
3.1.1.	- w tym wymagalne								
4.	Pozostałe środki obrotowe	1 021,7		1 068,0	1 067,8				
<b>II.</b>	<b>Przychody</b>	<b>312 925,3</b>	<b>187 713,0</b>	<b>187 713,0</b>	<b>325 371,1</b>	<b>60,0</b>	<b>104,0</b>		<b>173,3</b>
1.	Pozostałe przychody, w tym:	213 426,9	187 713,0	187 713,0	322 427,6	88,0	151,1		171,8
1.1.	- odsetki	1 827,1	1 040,0	1 040,0	2 654,0	56,9	145,3		255,2
1.2.	- wpłaty z tytułu orzeczonych przez sąd nawiązek oraz świadczeń pieniężnych	191 151,9	169 010,0	169 010,0	297 327,5	88,4	155,5		175,9
1.3.	- wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych	19 391,1	17 663,0	17 663,0	22 446,1	91,1	115,8		127,1
2.	Różne przelewy	97 187,3			672,9		0,7		
3.	Inne zwiększenia	2 311,1			266,8				
4.	Rozliczenia z lat ubiegłych				2 003,8				
<b>III.</b>	<b>Koszty realizacji zadań</b>	<b>90 877,6</b>	<b>264 313,0</b>	<b>365 345,0</b>	<b>365 682,0</b>	<b>290,8</b>	<b>402,4</b>		<b>100,1</b>
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących	36 353,8	87 460,0	210 000,0	86 871,7	240,6	239,0		41,4
2.	Transfery na rzecz ludności, z tego na:		9 620,0	9 620,0	8 386,2				87,2
2.1.	świadczenia wypłacane w ramach pomocy postpenitencjarnej*		9 620,0	9 620,0	8 386,2				87,2
3.	Koszty własne	40 672,2	67 233,0	45 725,0	8 167,8	165,3	20,1		17,9
3.1.	wynagrodzenia, z tego:		600,0	600,0	75,5				12,6
3.1.1.	- bezosobowe		600,0	600,0	75,5				12,6
3.2.	składki na ubezpieczenia społeczne		109,0	109,0	11,0				10,1
3.3.	składki na Fundusz Pracy		15,0	15,0	1,4				9,3
3.4.	zakup usług		15 000,0	22 200,0	1 309,8				5,9
3.5.	pozostałe, z tego:	40 672,2	51 509,0	22 801,0	6 770,1	126,6	16,6		29,7
3.5.1.	- koszty i prowizje bankowe	117,9	525,0	317,0	90,8	445,3	77,0		28,6
3.5.2.	- koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	504,1	492,0	700,0	581,7	97,6	115,4		83,1
3.5.3.	- pomoc postpenitencjarna*	15 050,2	5 492,0	5 492,0	4 805,5	36,5	31,9		87,5
3.5.4.	- pomoc poszkodowanym przestępstwem (zadania określone art. 43 par. 8 pkt 1c ustawy kkw)		10 000,0		0,0				
3.5.5.	- promowanie działalności funduszu		10 000,0	15 000,0	0,0				



3.5.6.	- inne działania	25 000,0	25 000,0		0,0				
3.5.7.	- wpłaty do budżetu państwa			1 292,0	1 292,0				
4.	Koszty inwestycyjne		100 000,0	100 000,0	46 057,9				
5.	Różne przelewy								
6.	Inne zmniejszenia	13 851,6			216 198,4		1 560,8		
<b>IV.</b>	<b>Stan funduszu na koniec roku(I + II - III), z tego:</b>	<b>607 664,8</b>	<b>244 975,0</b>	<b>430 033,0</b>	<b>567 353,9</b>	<b>40,3</b>	<b>93,4</b>		<b>131,9</b>
1.	Środki pieniężne	284 006,8	16 194,0	106 375,0	191 186,4	5,7	67,3		179,7
2.	Należności	322 610,8	228 801,0	322 611,0	215 199,6	70,9	66,7		66,7
3.	Zobowiązania	20,6	20,0	21,0	238,1	97,1	1 155,8		1 133,8
3.1.	- w tym: wymagalne								
3.2.	Pozostałe	20,6		21,0	238,1		1 155,8		1 133,8
4.	Pozostałe środki obrotowe	1 067,8		1 068,0	161 206,0				
<b>Część E. dane uzupełniające</b>									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	283 987,0	16 194,0	106 375,0	191 181,7	5,7	67,3		179,7
1.1.	- depozyty <i>overnight</i>	283 987,0	16 194,0	106 375,0	191 178,9	5,7	67,3		179,7
1.2.	- depozyty terminowe	0,0			2,8				

\* W związku z wdrożeniem nowego modelu finansowania świadczeń pieniężnych i rzeczowych w ramach pomocy postpenitencjarnej (koszty ponoszone są od 2018 r. bezpośrednio przez kuratorów sądowych i Służbę Więzienną) zmianie uległa prezentacja tej pozycji kosztów w sprawozdaniach budżetowych.

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, zweryfikowanego przez NIK.

1) Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.

### Załącznik 9. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej <sup>1)</sup>	Plan po zmianach	Wykonanie				
			w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Część A. Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy</b>									
1.	Finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w tym:	35 230,7	105 000,0	135 000,0	127 813,3	298,0	362,8	121,7	94,7
1.1.	- wydatki bieżące	2 801,5	5 000,0	5 000,0	3 845,2	178,5	137,3	76,9	76,9
1.2.	- wydatki inwestycyjne	9 510,8	65 000,0	65 000,0	60 846,7	683,4	639,8	93,6	93,6
1.3.	- częściowe refinansowanie zwiększonych kosztów wynagrodzenia skazanych	22 918,4	35 000,0	65 000,0	63 121,4	152,7	275,4	180,3	97,1
<b>Część B. Plan finansowy w układzie memoriałowym</b>									
<b>I.</b>	<b>Stan funduszu na początek roku z tego:</b>	<b>45 356,7</b>	<b>9 121,0</b>	<b>107 181,0</b>	<b>107 180,5</b>	<b>20,1</b>	<b>236,3</b>	<b>1 175,1</b>	<b>100,0</b>
1.	Środki pieniężne	43 131,4	3 921,0	98 966,0	98 965,6	9,1	229,5	2 524,0	100,0
2.	Należności:	8 666,4	5 500,0	8 486,0	8 485,8	63,5	97,9	154,3	100,0
2.1.	w tym z tytułu udzielonych pożyczek	5 296,1	5 500,0	1 752,0	1 752,0	103,9	33,1	31,9	100,0
2.1.1.	W tym od jednostek sektora finansów publicznych								
3.	Zobowiązania z tego:	6 441,0	300,0	271,0	270,9	4,7	4,2	90,3	100,0
3.1.	Z tytułu kredytu								
3.1.1.	w tym: wymagalne								
3.2.	pozostałe	6 441,0	300,0	271,0	270,9	4,7	4,2	90,3	100,0
3.2.1.	w tym: wymagalne								
<b>II.</b>	<b>Przychody</b>	<b>97 054,5</b>	<b>105 000,0</b>	<b>105 000,0</b>	<b>145 553,2</b>	<b>108,2</b>	<b>150,0</b>	<b>138,6</b>	<b>138,6</b>
1.	Pozostałe przychody w tym:	97 054,5	105 000,0	105 000,0	145 553,2	108,2	150,0	138,6	138,6
1.1.	- odsetki	759,1	1 000,0	1 000,0	1 303,0	131,7	171,7	130,3	130,3
1.2.	- wpłaty przywiąziennych zakładów pracy	288,6	300,0	300,0	278,0	104,0	96,3	92,7	92,7
1.3.	- wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych	96 005,6	103 700,0	103 700,0	143 970,8	108,0	150,0	138,8	138,8
1.4.	inne zwiększenia	1,2			1,4	-	115,3	-	-
<b>III.</b>	<b>Koszty realizacji zadań</b>	<b>35 230,7</b>	<b>105 000,0</b>	<b>135 000,0</b>	<b>127 813,3</b>	<b>298,0</b>	<b>362,8</b>	<b>121,7</b>	<b>94,7</b>
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących	2 801,5	5 000,0	5 000,0	3 845,2	178,5	137,3	76,9	76,9
2.	Koszty własne								
2.1.	Pozostałe z tego:								
2.1.1.	- umorzenia								
2.1.2.	- inne								
2.1.2.1.	- opłaty i prowizje bankowe								
3.	Koszty inwestycyjne w tym:	9 510,8	65 000,0	65 000,0	60 846,7	683,4	639,8	93,6	93,6
3.1.	Dotacje inwestycyjne	9 510,8	65 000,0	65 000,0	60 846,7	683,4	639,8	93,6	93,6
4.	Wypłata ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia	22 918,4	35 000,0	65 000,0	63 121,4	152,7	275,4	180,3	97,1
<b>IV.</b>	<b>Stan funduszu na koniec roku (I+II+III), z tego:</b>	<b>107 180,5</b>	<b>9 121,0</b>	<b>77 181,0</b>	<b>124 920,4</b>	<b>8,5</b>	<b>116,6</b>	<b>1 369,6</b>	<b>161,9</b>
1.	Środki pieniężne	98 965,6	5 421,0	69 481,0	117 919,2	5,5	119,2	2 175,2	169,7

2.	Należności	8 485,8	4 000,0	8 000,0	7 285,1	47,1	85,9	182,1	91,1
2.1.	W tym: z tytułu udzielonych pożyczek	1 752,0	4 000,0	4 000,0	1 568,0	228,3	89,5	39,2	39,2
2.1.1.	W tym: od jednostek sektora finansów publicznych								
3.	Zobowiązania z tego:	270,9	300,0	300,0	283,9	110,7	104,8	94,6	94,6
3.1.	Z tytułu kredytów w tym:								
3.1.1.	Wymagalne								
3.2.	pozostałe	270,9	300,0	300,0	283,9	110,7	104,8	94,6	94,6
<b>Część E. Dane uzupełniające</b>									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzenie lub depozyt u Ministra Finansów:	98 965,6	5 421,0	69 481,0	117 919,2	5,5	119,2	2 175,2	169,7
1.1.	- depozyt <i>overnight</i> (O/N)	7 165,6	300,0	300,0	14 419,2	4,2	201,2	4 806,4	4 806,4
1.2.	- depozyty terminowe	91 800,0	5 121,0	69 181,0	103 500,0	5,6	112,7	2 021,1	149,6

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, zweryfikowanego przez NIK.

1) Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.

## **Załącznik 10. 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. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI



Warszawa, 25 czerwca 2019r.

BM-VI.0910.2.2019

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI	
Przydział	6P
Data	26.06.2019
Zał.	
UNK	28.153.19

Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

korzystając z przysługującego uprawnienia do przedstawienia stanowiska do *Informacji o wynikach kontroli P/18/01 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Sprawiedliwość* przedstawiam co następuje.

Przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli* ustalenia budzą poważne wątpliwości co do wiarygodności i tym samym rzetelności prowadzonych czynności kontrolnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Odnosząc się do przedstawionych w *Informacji o wynikach kontroli* stwierdzeń dotyczących istotnych opóźnień w dochodzeniu i egzekucji wierzytelności Skarbu Państwa należy jednoznacznie wskazać, że brak jest podstaw do sformułowania takiego zarzutu.

Tempo i sposób dochodzenia należności w Ministerstwie Sprawiedliwości uzależnione są od specyficznych i dedykowanych Urzędowi zadań, w tym w szczególności związanych z obsługą płatności dokonywanych przez podmioty korzystające z Elektronicznej Bazy Ksiąg Wieczystych. Obsługa płatności z tytułu korzystania z tej Bazy wiąże się ze znaczną liczbą (sięgającą ok. 2 tys. spraw miesięcznie) pojedynczych i relatywnie niskich kwotowo zobowiązań na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości. Nieracjonalnym i praktycznie nie realnym byłoby oczekiwanie, że w tak dużej populacji spraw nie wystąpi pewien poziom zaległości z tytułu korzystania z Elektronicznej Bazy Ksiąg Wieczystych. Czynniki te nie zostały w trakcie kontroli uwzględnione, co nie pozostaje bez wpływu na rzetelność prowadzonych czynności kontrolnych. Ministerstwo Sprawiedliwości identyfikuje to ryzyko i zarządza nim, podejmując na bieżąco działania mające na celu jego ograniczenie i wyeliminowanie niedopuszczalnych praktyk.

Odnosząc się do trzech pozostałych przypadków, wskazywanych w *Informacji o wynikach kontroli*, nieterminowych należności, Ministerstwo Sprawiedliwości również cyklicznie, regularnie i bez zbędnej zwłoki podejmuje przewidziane prawem czynności zmierzające do windykacji należności. W tym miejscu należy wskazać, że w pierwszym rzędzie sięga się po „narzędzia” pozasądowej egzekucji należności, wychodząc z założenia, że takie rozwiązanie może okazać się korzystne, bowiem pozwala często zaoszczędzić czas i środki, zwłaszcza w sytuacji kiedy wiarygodność jest sporna bądź trudno jest przewidzieć czas trwania i końcowe rozstrzygnięcie w postępowaniu sądowym. Wskazywany przez Najwyższą Izbę Kontroli brak adekwatnych, systemowych rozwiązań nie oznacza braku skutecznych i adekwatnych do danego przypadku działań ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości.

Nie można również zgodzić się z prezentowanym w *Informacji o wynikach kontroli* stwierdzeniem, nie wykonania wniosku sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. i 2017 r. dotyczącego zatrudniania na stanowiskach ekspertów osób o wysokich kwalifikacjach oraz przestrzegania, przy określaniu wysokości wynagrodzeń w tej grupie, zasad gospodarnego i celowego dokonywania wydatków publicznych. Podkreślić należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości podejmując te działania zawsze kieruje się dobrem Urzędu i koniecznością zapewnienia skutecznej realizacji powierzonych zadań, o czym niejednokrotnie informowano Najwyższą Izbę Kontroli. Zatrudnianie na stanowisku ekspertów ma miejsce jedynie w sytuacjach uzasadnionych potrzebą sprawnego oraz kompleksowego ich realizowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Ponadto biorąc pod uwagę zatrudnianie ekspertów należy wskazać, że w procesie tym uwzględniane jest nie tylko udokumentowane doświadczenie, ale każde doświadczenia potwierdzające kompetencje danej osoby w obszarze w którym będzie świadczyła pracę, co również jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa pracy. Jeżeli zaś chodzi o wysokość wynagrodzenia na danym stanowisku pracy to jest ono ustalane z uwzględnieniem wykonywanych na nim zadań oraz poziomu odpowiedzialności i samodzielności. W przypadku stanowisk w służbie cywilnej kompetencje wymagane na poszczególnych stanowiskach (w tym doświadczenie zawodowe i jego charakter) określone są osobno dla każdego stanowiska i uwzględniają rodzaj zadań na tym stanowisku wykonywanych. Zachodzi zatem spójność pomiędzy zadaniami, a wymaganymi kompetencjami. W odniesieniu do stanowisk niebędących stanowiskami w służbie cywilnej, do których należy stanowisko eksperta, stosowne przepisy prawa, określają jedynie że do zajmowania tego stanowiska niezbędne jest 3- letnie doświadczenie zawodowe. Tymczasem zadania realizowane na stanowiskach ekspertów różnią się rodzajem, stopniem odpowiedzialności, samodzielnością i inicjatywą. Stąd też prezentowane w *Informacji o wynikach kontroli* stanowisko jest błędne.

Mając na względzie kwestie dotyczące Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Sprawiedliwość (dalej jako Fundusz Sprawiedliwości), zawarte w *Informacji o wynikach kontroli* zarzuty należy uznać za nieprawdziwe. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia tezę, że środki pochodzące z Funduszu Sprawiedliwości wydawane są niezgodnie z ich przeznaczeniem. Stwierdzenie to nie znajduje pokrycia w faktach wynikających ze stanu prawnego i podjętych działaniach.

W szczególności za rażące nadużycie należy uznać następujące stwierdzenia:

1. Marginalizowanie podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości, którymi są działania związane z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem,

Wbrew przyjętemu przez Najwyższą Izbę Kontroli założeniu, cele Funduszu Sprawiedliwości nie dzielą się na podstawowe i poboczne. Podkreślić należy, że są one równorzędne i zgodne z przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>1</sup> na których oparte jest działanie Funduszu Sprawiedliwości.

Nawet idąc tokiem rozumowania Najwyższej Izby Kontroli, że celem podstawowym Funduszu Sprawiedliwości jest pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, należy uznać, że nieprawdą jest stwierdzenie prezentowane w *Informacji o wynikach kontroli*, że cel ten został zmarginalizowany. W rzeczywistości na realizację tego celu w 2018 r. wydatkowano aż 70% środków Funduszu Sprawiedliwości. Jest to kwota 133 mln zł, na którą składa się 25 mln dotacji na pomoc osobom pokrzywdzonym świadczoną przez organizacje pozarządowe i 108 mln zł dotacji przeznaczonych, jak stwierdza sama Najwyższa Izba Kontroli, na istotne zadanie w zakresie wyposażenia ochotniczych straży pożarnych w odpowiedni sprzęt potrzebny do niesienia pomocy osobom pokrzywdzonym w wypadkach drogowych. Jest to najwyższa kwota z Funduszu Sprawiedliwości przeznaczona na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Zaznaczyć należy, że w 2012 roku kwota pomocy wynosiła zaledwie 1,6 mln zł, a w latach 2013-2015 kwoty kierowane do organizacji pozarządowych, za pośrednictwem których udzielana jest pomoc, nie przekraczały 17 mln rocznie. Od 2018 roku skala pomocy jest znacząco większa, zaś Fundusz Sprawiedliwości podejmuje działania, które mają prowadzić do zwiększenia tych środków.

2. Brak spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw,

Przedstawiony przez Najwyższą Izbę Kontroli zarzut jest nieprawdziwy i oparty na błędnych stwierdzeniach, które pomijają oczywiste fakty. Nieprawdą jest, że Dysponent Funduszu nie

<sup>1</sup> tj. Dz. U. z 2019r, poz. 676,679;

zrealizował wniosku Najwyższej Izby Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa za 2017 r. w zakresie stworzenia spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw, poprzez dokonanie analizy aktualnie obowiązujących przepisów i wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych.

Zadanie te zostało w pełni wykonane przez Dysponenta Funduszu. Przeprowadzono pogłębioną analizę obowiązujących przepisów prawnych oraz stosowanych w tamtym czasie praktyk. Na skutek tych działań wdrożono zmiany legislacyjne umożliwiające funkcjonowanie spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw. Co więcej model ten został przez Dysponenta Funduszu wdrożony, o czym świadczą poniższe dane.

Po raz pierwszy w historii Funduszu stworzono ogólnopolską sieć pomocy ofiarom przestępstw, która składa się z 60 ośrodków regionalnych i aż 337 punktów lokalnych, które zlikwidowały istniejące od wielu lat „białe plamy” na mapie krajowych centrów pomocy. Na chwilę obecną w pełni działają 52 ośrodki regionalne i 285 punktów lokalnych. W ramach tej sieci uruchomiono telefoniczną Linie Pomocy Pokrzywdzonym (+48 222 309 900), dzięki której można, zachowując anonimowość, uzyskać wsparcie oraz informację o możliwości pomocy, a przede wszystkim umówić się na spotkanie w dowolnym punkcie pomocy na terenie całej Polski.

3. Uznanie za niecelowe i niegospodarne dofinansowanie przez Dysponenta Funduszu kampanii społecznej mającej na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości drogowej związanej z zachowaniem niechronionych uczestników ruchu, w ramach której zaplanowano między innymi dostarczenie do wszystkich szkół podstawowych materiałów edukacyjno-informacyjnych, konspektów lekcji dla nauczycieli i kamizelek odblaskowych.

Podkreślić należy, że stwierdzenie przez Najwyższą Izbę Kontroli, że udzielenie dotacji na akcję polegającą m.in. na przekazaniu wszystkim uczniom szkół podstawowych w Polsce kamizelek odblaskowych – pierwszej tego typu kompleksowej, ogólnopolskiej akcji społecznej zwiększającej bezpieczeństwo dzieci na drogach - z powodu braku „analizy wskazującej na zasadność przeprowadzenia tego rodzaju akcji informacyjnej oraz potwierdzającą możliwość jej faktycznego oddziaływania na zachowania potencjalnych sprawców przestępstw drogowych”<sup>2</sup> było niecelowe i niegospodarne jest kuriozalne. Najwyższa Izba Kontroli jest jedyną znaną Ministerstwu Sprawiedliwości instytucją, która nie widzi uzasadnienia dla poprawy widoczności pieszych, zwłaszcza dzieci, na polskich drogach. Również w *Informacji o wynikach kontroli* znajduje się

---

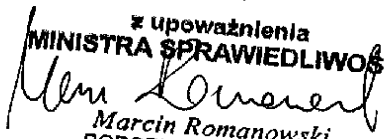
<sup>2</sup> Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Fundusz Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz rozwoju przywieźniennych zakładów pracy, str. 27;



nieprawdziwy zarzut powielenia przez Fundusz Sprawiedliwości działań innych podmiotów. Po pierwsze należy wskazać, że głównym celem sfinansowanej z środków Funduszu Sprawiedliwości akcji był wzrost świadomości społecznej w zakresie problematyki związanej z bezpieczeństwem niechronionych uczestników ruchu drogowego oraz wagi posiadania odzieży ostrzegawczej i akcesoriów odblaskowych. Stąd też przedmiotem umowy na mocy której udzielono dotacji obejmował przede wszystkim przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjnej, czy też wyposażenie nauczycieli w odpowiednie materiały dydaktyczne, w tym w konspekty lekcji. Kamizelki odblaskowe, które znalazły się w zainteresowaniu Najwyższej Izby Kontroli były tylko jednym z elementów udzielonej dotacji i stanowiły uzupełnienie tych działań. Z tego powodu twierdzenie, że jest to powielenie akcji realizowanych przez podmioty wskazane w *Informacji o wynikach kontroli*, jest błędne. Zaznaczyć należy również, że wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli akcje nie mają tak kompleksowego charakteru i posiadają jedynie lokalny zakres działania, tym samym nie obejmują wszystkich uczniów. Dodatkowo trudno o racjonalny argument przemawiający za tym, aby jakiegokolwiek akcje profilaktyczne, zapobiegawcze były jednorazowe, bez względu na ich charakter, zasięg, czy też adresatów.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko należy stwierdzić, że prezentowane w *Informacji o wynikach kontroli* tezy i stanowiska kwestionują obiektywizm przeprowadzanej kontroli i jej wiarygodność. Tym samym mijają się z celem kontroli, którym ma być profesjonalna i rzetelna informacja zwrotna, dotycząca ewentualnych nieprawidłowości w wykorzystaniu środków publicznych.

Z poważaniem,

z upoważnienia  
**MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**  
  
Marcin Romanowski  
PODSEKRETARZ STANU



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB. 430.003.2019  
P/19/001

Warszawa, dnia 23 lipca 2019 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli nr P/19/001  
„Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów  
finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu  
Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych  
Zakładów Pracy**

Najwyższa Izba Kontroli z niepokojem przyjęła przekazane przez Ministra Sprawiedliwości stanowisko<sup>1</sup> do Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2018 r. budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość oraz dwóch funduszy celowych, dla których Minister jest dysponentem. Argumentacja przedstawiona w stanowisku wskazuje bowiem na brak zrozumienia oraz wdrożenia w resorcie sprawiedliwości kluczowych zasad dotyczących celowego i gospodarnego zarządzania środkami publicznymi.

W przypadku stwierdzonych przez NIK opóźnień w ustalaniu i dochodzeniu należności Skarbu Państwa, należy w pełni odrzucić stanowisko Ministra, że istnieje w tym zakresie pewien „naturalny i akceptowalny” poziom zaległości, jak również o przewadze „nieformalnych” negocjacji z dłużnikami, nad wdrażaniem konkretnych działań windykacyjnych, przewidzianych w obowiązujących przepisach. Warto również podkreślić, że ustalenia NIK nie dotyczyły „niskich kwotowo należności”, wynikających z braku płatności za korzystanie z Elektronicznej Bazy Ksiąg Wieczystych. Odnosiły się one przede wszystkim do blisko półrocznej zwłoki w dochodzeniu należności z tytułu kary umownej w wysokości 2 060,0 tys. zł oraz nieustalenia wysokości należności z tytułu roszczeń regresowych Skarbu Państwa dotyczących wypłaconego odszkodowania, w kwocie 3 755,2 tys. zł, za korzystanie przez Ministerstwo z oprogramowania bez udzielonych licencji.

Odnosząc się do kwestii zatrudniania w Ministerstwie Sprawiedliwości tak zwanych „ekspertów” NIK zauważa, że argumentacja Ministra jest sprzeczna ze stanem faktycznym ustalonym w toku kontroli. Zbadana próba wykazała jednoznacznie, że na stanowiskach ekspertów (analogicznie do lat ubiegłych) zatrudniano osoby bez doświadczenia zawodowego lub nie będące w stanie udokumentować stażu pracy i deklarowanych kwalifikacji. Jednocześnie przyznawano tym pracownikom wynagrodzenia istotnie przekraczające poziom uposażeń wykwalifikowanych członków korpusu służby

<sup>1</sup> Pismo z dnia 25 czerwca 2019 r., znak: BM-VI.0910.2.2019.

cywilnej. Dodatkowo, w jednym przypadku, ekspertowi przyznano wynagrodzenie dwukrotnie wyższe, od przysługującego mu wcześniej na stanowisku podsekretarza stanu, pomimo że zmiana stanowiska tej osoby miała służyć racjonalizacji wydatków publicznych.

W opisanym powyżej kontekście należy także powtórzyć stanowisko NIK, że zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>2</sup> stanowisko eksperta jest zaliczane do grupy stanowisk pomocniczych w administracji publicznej (analogicznie, jak np. kierownik budowy, administrator systemu, itp.). W związku z powyższym, przyjęta w Ministerstwie Sprawiedliwości praktyka zatrudniania na szeroką skalę ekspertów powinna być traktowana jako omijanie przepisów regulujących zasady rekrutacji oraz dopuszczalną wysokości wynagrodzeń w służbie cywilnej. Powyższa praktyka może zostać uznana za uzasadnioną tylko w wyjątkowych okolicznościach, tj. w sytuacji poszukiwania pracowników o szczególnych kwalifikacjach (np. programistów, informatyków), w przypadku których rynkowe stawki wynagrodzeń zdecydowanie przekraczają uposażenia korpusu służby cywilnej. Przyznawanie istotnie wyższych wynagrodzeń osobom bez wymaganego doświadczenia powinno być natomiast konsekwentnie oceniane, jako działanie niecelowe i niegospodarne.

W odniesieniu do tezy o „nieprawdziwej i opartej na błędnych stwierdzeniach” negatywnej ocenie działań dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, na wstępie warto zauważyć, że wszystkie złożone w tym zakresie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego (powtórzone w stanowisku do Informacji) zostały oddalone prawomocną uchwałą niezależnego, eksperckiego gremium, jakim jest Kolegium NIK.<sup>3</sup>

Należy także podkreślić, że celem przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości kontroli było wykonanie w 2018 r. planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości, w związku z czym badaniem objęto wszystkie zdarzenia (konkursy ofert/nabory wniosków oraz umowy dotacji) skutkujące wydatkowaniem w 2018 r. środków finansowych Funduszu. Nie było zatem możliwe odniesienie się w Informacji o wynikach kontroli do zdarzeń wskazanych w stanowisku Ministra, które nastąpiły pod koniec 2018 r. i dotyczyły programowania oraz kontraktowania środków przeznaczonych na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem w latach 2019-2021. Stanowiłoby to przekroczenie zakresu przedmiotowego i okresu objętego kontrolą.

Jednocześnie, odnosząc się do kosztów Funduszu poniesionych w 2018 r., zdecydowanie nie można zgodzić się z twierdzeniem Ministra Sprawiedliwości, że został wdrożony spójny model pomocy ofiarom przestępstw i tym samym został zrealizowany wniosek sformułowany przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. W skierowanym wówczas do Ministra wystąpieniu pokontrolnym<sup>4</sup> NIK wskazała w sposób jednoznaczny na konieczność weryfikacji i zmiany obowiązujących od 2017 r. regulacji prawnych<sup>5</sup> stwarzających możliwość finansowania ze środków funduszu celowego, w praktyce

---

<sup>2</sup> Załącznik 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 innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz. 134 ze zm.)

<sup>3</sup> Uchwała Nr 46/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

<sup>4</sup> Z dnia 20 kwietnia 2018 r., znak: KPB.410.001.02.2018.

<sup>5</sup> Art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683). Zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie Funduszu Sprawiedliwości.

nieograniczonej kategorii zadań, mogących tylko potencjalnie wpływać na zapobieganie czynom o charakterze przestępczym. Przedmiotowy stan prawny nie uległ zmianie, a ponadto jak wykazała kontrola Minister Sprawiedliwości konsekwentnie wdrażał w 2018 r. praktykę finansowania ze środków Funduszu zadań, których związek z celami Funduszu był całkowicie nieuzasadniony (np. prace modernizacyjne w obiektach sportowych, konferencje i opracowania naukowe dotyczące współpracy międzynarodowej oraz tematyki społecznej, religijnej i filozoficznej).

W ocenie NIK opisane powyżej działania Ministra Sprawiedliwości przeczą idei funkcjonowania funduszu celowego, który ma służyć realizacji wyodrębnionych zadań państwowych (art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>). Powodują także, że przychody Funduszu (pochodzące w zasadniczej części z orzekanych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych), które powinny mieć przede wszystkim kompensacyjny charakter, nie były w większości przeznaczone na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich najbliższym.

W opisanym kontekście należy także odrzucić przedstawioną w stanowisku Ministra tezę o nieuprawnionym twierdzeniu NIK, dotyczącym zmarginalizowania w 2018 r. podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości związanych z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem. Kontrola wykazała bowiem, że faktyczna działalność Funduszu w 2018 r. została zdominowana przez realizację wprowadzonych z dniem 12 sierpnia 2017 r. nowych zadań dotyczących zapobiegania przestępczości. Wartość dotacji przekazanych na realizację tego zadania (w szczególności szeroko pojęte działania informacyjno-edukacyjne) wyniosła 61 218,7 tys. zł, podczas gdy kwoty dotacji przekazanych podmiotom bezpośrednio realizującym zadania związane z pomocą pokrzywdzonym oraz pomocą postpenitencjarną wyniosły odpowiednio 25 332,0 tys. zł oraz 2 434,6 tys. zł. Wprawdzie, w ramach Programu I dotyczącego pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem zrealizowano również istotne zadanie dotyczące wyposażenia ochotniczych straży pożarnych (na kwotę 107 019,8 tys. zł), to jednak nie jest możliwe określenie w jakiej mierze zakupiony sprzęt będzie w praktyce wykorzystywany w ramach pomocy ofiarom przestępstw. Oczywistym jest bowiem, że będzie on służył także przy usuwaniu skutków wykroczeń oraz innych zdarzeń, w tym o charakterze losowym. Warto również dodać, że tylko jedna dotacja udzielona przez dysponenta Funduszu w 2018 r. w ramach szeroko pojętego przeciwdziałania przestępczości (na kwotę 24 122,8 tys. zł, dotycząca kampanii społecznej mającej na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości drogowej związanej z zachowaniem niechronionych uczestników ruchu) dorównywała sumie wszystkich dotacji udzielonych na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich najbliższym (25 332,0 tys. zł).

Odnosząc się do wskazanej powyżej kampanii dotyczącej przeciwdziałania przyczynom przestępczości drogowej związanej z zachowaniem niechronionych uczestników ruchu, należy z pełnym zdecydowaniem zaprzeczyć, że NIK neguje konieczność zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.<sup>7</sup> Jednocześnie warto zauważyć, że już samo założenie przeciwdziałania przestępstwom popełnianym przez kierowców, poprzez zwiększenie widoczności ich potencjalnych ofiar, jest zdaniem NIK wadliwe metodologicznie. Minister Sprawiedliwości nie zaprzeczył ustaleniom kontroli, że udzielenie największej w 2018 r. dotacji z Funduszu Sprawiedliwości (24 122,8 tys. zł<sup>8</sup>) nie zostało poprzedzone rzetelną analizą potwierdzającą celowość realizacji tego zadania, a decyzja o wydatkowaniu

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

<sup>7</sup> Świadczy o tym m.in. duże zaangażowanie NIK w tematykę kontroli dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>8</sup> 12% wszystkich umów dotacji obowiązujących w 2018 r.

przedmiotowej kwoty została poprzedzona jedynie „roboczymi” analizami ogólnodostępnych statystyk wypadków drogowych. W szczególności nie przeprowadzono żadnych konsultacji z podmiotami, którym przypisano obowiązki związane z profilaktyką bezpieczeństwa ruchu drogowego (tj. przede wszystkim z Policją<sup>9</sup>). Natomiast, nie negując faktu, że noszenie kamizelek może przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, wyniki kontroli NIK<sup>10</sup> wykazały, że brak jest jakichkolwiek pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ akcji profilaktycznych na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, a prowadzone w tym zakresie działania w niewystarczającym stopniu uwzględniają aspekt oddziaływania wobec kierujących pojazdami (głównych sprawców wypadków z udziałem pieszych). Jednocześnie, jak wynika z aktualnych danych Komendy Głównej Policji<sup>11</sup> zdecydowaną większość we wszystkich kategoriach wiekowych dzieci poszkodowanych w wypadkach drogowych stanowią pasażerowie pojazdów. Uwzględniając dodatkowo fakt, że nie została precyzyjnie oszacowana wartości planowanej kampanii (analiza kosztów nie uwzględniała ewidentnych korzyści skali wynikających z bezprecedensowej wielkości zamówienia – 3 018,1 tys. szt. kamizelek odblaskowych), a ponadto została ona zlecona podmiotowi bez doświadczenia (co skutkowało opóźnieniem w realizacji zadania i ryzykiem niewłaściwego wykorzystania materiałów), należy w pełni podtrzymać negatywną ocenę tej dotacji wyrażoną w Informacji o wynikach kontroli.

Reasumując, należy wskazać, że przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości stanowisko do Informacji, pozostaje w sprzeczności z faktycznymi ustaleniami kontroli, które zostały w pełni potwierdzone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w sprawie oddalenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Trzeba również podkreślić, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczące niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków na zatrudnianie ekspertów oraz realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości mają systemowy, powtarzalny charakter i były konsekwentnie wskazywane w wyniku kontroli NIK przeprowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach ubiegłych. Nową, istotną nieprawidłowością stwierdzoną w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. były opóźnienia w ustalaniu i dochodzeniu należności Skarbu Państwa oraz niewdrożenie w tym zakresie systemowych rozwiązań organizacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W ocenie NIK, wszystkie wymienione powyżej kwestie wymagają podjęcia pilnych działań naprawczych ze strony dysponenta części 37 budżetu państwa oraz dysponenta Funduszu Sprawiedliwości.

WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
z pp. Wojciech Kutyla



<sup>9</sup> Ponadto, jak wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Komendzie Głównej Policji („Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r. w ramach w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji”), w 2018 r. akcje profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży (w tym rozdawanie odblasków, kamizelek, itp.) zostały przeprowadzone przez wszystkie Komendy Wojewódzkie Policji, co oznacza, że kampania sfinansowana z Funduszu Sprawiedliwości w znacznej mierze stanowiła powielenie działań innych podmiotów.

<sup>10</sup> Kontrola nr P/16/035 „Realizacja przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/035/>.

<sup>11</sup> Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, „Wypadki drogowe w Polsce w 2018 r.”, Warszawa 2019 r.