



**PREZES**  
**NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.002.2015

P/15/001

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 37 - Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Krzysztof Szulc, główny specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr 93460 z dnia 8 stycznia 2015 r.,
2. Katarzyna Kędzior - Rejner, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93461 z dnia 8 stycznia 2015 r.,
3. Mieczysław Obrzut, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93464 z dnia 8 stycznia 2015 r.,
4. Waldemar Kaniewski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93465 z dnia 8 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 1-8)

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Cezary Grabarczyk, Minister Sprawiedliwości.<sup>1</sup>

(dowód: akta kontroli Tom I str. 9-10)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>2</sup> pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 37 – Sprawiedliwość.**

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS)<sup>3</sup>. Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe: realizacji wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich, nadzoru dysponenta części nad gospodarką finansową oraz sprawozdawczości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w kwocie 4.541.390,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na realizację zadania *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 123.348,2 tys. zł, tj. 80,3% planu po zmianach. Poniesiono je na realizację 31 projektów w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Badanie przeprowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) wydatków budżetu państwa w kwocie 69.636,5 tys. zł i wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 73.311,6 tys. zł wykazało, że poniesiono je zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami, na realizację celów statutowych jednostki.

Minister Sprawiedliwości, zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup>, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 37. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczą ujawnione nieprawidłowości w trakcie kontroli przeprowadzonych przez Instytucje Zarządzającą i Pośredniczącą dla Programu Operacyjnego

<sup>1</sup> Minister Sprawiedliwości powołany na stanowisko z dniem 22 września 2014 r. Poprzednio - od dnia 6 maja 2013 r. - Ministrem Sprawiedliwości był Pan Marek Biernacki.

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku NIK stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

<sup>3</sup> Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 37 w zakresie Więziennictwa, zostały przedstawione w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka, z uwagi na które nałożono korekty finansowe w łącznej wysokości 46.321,5 tys. zł, zmniejszające wartość wydatków podlegających refundacji z budżetu środków europejskich.

NIK opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Sprawozdania te MS (dysponent III stopnia) sporządził zgodnie z ewidencją księgową i pokazują rzetelny obraz dochodów, wydatków (w tym w podziale na poszczególne zadania), a także należności i zobowiązań 2014 r. Roczne zbiorcze sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo na podstawie sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane do Ministra Finansów i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

#### Ocena Funduszu

Najwyższa Izba Kontroli w toku kontroli wykonania planu finansowego na 2014 r. Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej stwierdziła:

- nieterminowe zatwierdzenie rozliczenia 12 kontrolowanych dotacji ze środków Funduszu na kwotę 5.897,5 tys. zł,
- nierzetelne zaplanowanie w planie finansowym Funduszu jego stanu na początku roku w zakresie wysokości środków pieniężnych pozostających na rachunku Funduszu. W planie finansowym ujęto kwotę 6.918,0 tys. zł, pomimo że stan środków na rachunku Funduszu już na początku 2013 r. wynosił 13.319,7 tys. zł, a dynamika uzyskiwanych przychodów wskazywała, że będą one na koniec roku przewyższały poniesione w 2013 r. koszty realizacji zadań.

Jednocześnie NIK odnotowuje, że przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 39.303,4 tys. zł (107,4% planu), a koszty w kwocie 22.026,7 tys. zł (60,2% planu). Środki przeznaczono na cele dla jakich został ustanowiony Fundusz, tj. udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, a także pokrzywdzonym przestępstwem oraz ich rodzinom, co stwierdzono w wyniku badań, którymi objęto 85,5% ogółu zrealizowanych wydatków. NIK pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych Funduszu, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, jak również pozytywnie opiniuje sprawozdawczość sporządzoną w zakresie Funduszu. Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem planu finansowego Funduszu. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, o czym świadczą wskazane powyżej ustalenia.

### III. Wyniki kontroli

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 37 - Sprawiedliwość została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na 2014 r.<sup>5</sup> dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 50.554,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 49.409,8 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. Największy udział w strukturze dochodów (83,1%) miały dochody wykonane w Ministerstwie Sprawiedliwości (przez dysponenta III stopnia) w kwocie 41.057,8 tys. zł (91,7% planu). Osiągnięto je głównie z tytułu wpływów ze sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz wydawania informacji z prowadzonych przez Ministerstwo rejestrów<sup>6</sup> (21.938,9 tys. zł), a także z opłat za udział w egzaminach przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości<sup>7</sup> (17.367,5 tys. zł). W porównaniu

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

<sup>6</sup> Wpływy z tytułu opłat za wydanie odpisu, wyciągu, zaświadczenia z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz odpisu i zaświadczenia z Centralnej informacji o Zastawach Rejestrowych.

<sup>7</sup> Opłaty za egzaminy konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, opłaty za egzaminy zawodowe dla ww. zawodów prawniczych, jak również opłaty z tytułu uczestnictwa w egzaminie dla osób ubiegających się o licencję syndyka.

do 2013 r. zrealizowane w części 37 dochody były niższe o 2.577,5 tys. zł, tj. o 5,0%. Niższa realizacja dochodów w stosunku do ubiegłego roku i planu na 2014 r. wynikała głównie z mniejszej liczby osób przystępujących do egzaminów wstępnych na aplikacje: radcowską, adwokacką, notarialną i komorniczą oraz do egzaminów zawodowych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 11-17)

Na koniec 2014 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 51.903,6 tys. zł, w tym zaległości 51.562,5 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 47.212,9 tys. zł, a zaległości o 47.124,0 tys. zł. Znaczne zwiększenie kwot należności i zaległości wynikało głównie z:

- z powodu niewłaściwej realizacji przez wykonawcę zamówienia na wykonanie systemu usług elektronicznych MS (w tym do uruchomienia usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Rejestru Zastawów oraz Biura Monitora Gospodarczego) oraz naliczenia kar umownych tego tytułu. Łączne należności pozostałe do zapłaty z tytułu tej umowy wyniosły 39.346,0 tys. zł<sup>8</sup>,
- naliczenia kary umownej w wysokości 2.666,4 tys. zł z tytułu nienależytego wykonania umowy zawartej w 2012 r. na analizę, zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie w ramach systemu usług elektronicznych Ministerstwa Sprawiedliwości elektronicznej usługi „Jednego okienka”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 269-270)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

### 2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w wysokości 4.471.863,0 tys. zł. W trakcie roku zwiększono je z rezerw celowych o 97.807,1 tys. zł, do kwoty 4.569.670,1 tys. zł. Zrealizowane w części 37 wydatki wyniosły 4.541.390,2 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 204.255,1 tys. zł, tj. o 4,7%. Niższa od planowanej realizacja wydatków dotyczyła:

- świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy Służby Więziennej (13.000 tys. zł), co wynikało z różnic pomiędzy przyjętymi na etapie prac planistycznych wartościami wskaźnika w zakresie waloryzacji i kwoty przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, a ich faktycznymi wartościami<sup>9</sup>,
- współfinansowania projektów realizowanych z budżetu środków europejskich (3.926,0 tys. zł), powody czego przedstawiono w części dotyczącej *wydatków budżetu środków europejskich*,
- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń wychowawców zatrudnionych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (3.295,8 tys. zł) oraz składek zdrowotnych za wychowanków tych placówek (332,2 tys. zł), co wynikało głównie z mniejszej liczby osób przebywających w ww. placówkach i zmniejszenia zatrudnienia wychowawców,

<sup>8</sup> W dniu 3 sierpnia 2011 r. Minister Sprawiedliwości zawarł umowę nr 28 z konsorcjum MIS S.A. na budowę tego systemu. W związku z odmową produkcyjnego wdrożenia ww. systemu przez wykonawcę, zamawiający zlecił sporządzenie audytu poprawności i kompletności wykonania tego systemu. W jego wyniku stwierdzono, że stopień realizacji zamówienia nie umożliwia prawidłowego działania systemu, z uwagi na brak kluczowych funkcjonalności. W związku z powyższym, zamawiający wezwał, w dniu 3 stycznia 2014 r., wykonawcę do usunięcia wad w systemie, w ramach udzielonej gwarancji i dostarczenia wersji poprawnej i kompletnej. Wykonawca nie uznał roszczenia gwarancyjnego, w związku z czym zamawiający (na podstawie art. 637 § 2 w związku z art. 491 § 2 Kodeksu cywilnego) odstąpił od umowy, w zakresie, w jakim system obciążony jest wadą (tj. z wyłączeniem części umowy dotyczącej funkcjonalności rejestracji spółki z o.o.). Wezwano wykonawcę do zwrotu otrzymanego wynagrodzenia w kwocie 25.946,0 tys. zł oraz nałożono kary umowne w kwocie 13.400,0 tys. zł. W chwili obecnej w powyższej sprawie trwa postępowanie pojednawcze przed sądem.

<sup>9</sup> Na etapie opracowywania planu finansowego przyjęty został wskaźnik waloryzacji na poziomie 102,1%, podczas gdy faktycznie został on ustalony na poziomie 101,6%. W wyniku czego, w materiałach planistycznych wartość przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami (za okres marzec-sierpień 2013 r.) wynosiła 3.309,32 zł, podczas gdy jego faktyczne wysokości za 2013 r. wyniosła 3.282,36 zł.

– prac remontowo-budowlanych w budynkach Ministerstwa (1.100,0 tys. zł), w związku z niższą od pierwotnie zakładanych kosztów realizacji tych prac.

Z uwagi na powyższe dysponent główny, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dokonał (w listopadzie i grudniu 2014 r.) blokady planowanych wydatków w kwocie 23.445,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 18-21, 23-27, 32-98)

W strukturze zrealizowanych w 2014 r. wydatków dominujący udział (66,3%) miały wydatki w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości* (3.010.859,5 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach). Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej (1.490.302,6 tys. zł) oraz zakup towarów i usług (723.508,1 tys. zł). Wydatki w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* wyniosły 1.330.370,0 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach i stanowiły 29,3% wydatków ogółem w części 37. Poniesiono je głównie na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej – 1.325.203,0 tys. zł.

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków w części 37 największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (61,7%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (32,7%) i wydatki majątkowe (4,5%). Wydatki na dotację podmiotową oraz na finansowanie i współfinansowanie projektów z budżetu środków europejskich stanowiły odpowiednio 0,9% i 0,5% ogółu wydatków w części 37.

Wydatki MS (dysponenta III stopnia) w 2014 r. wyniosły 236.532,1 tys. zł i stanowiły 5,2% wydatków w części 37. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 37.339,3 tys. zł, tj. o 18,7%.

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych w części 37 wynika, iż limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 23-31)

Z przyznanej kwoty rezerw celowych 97.807,1 tys. zł wykorzystano 97.764,7 tys. zł, w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzji Ministra Finansów. Środki przeznaczone głównie na sfinansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej<sup>10</sup> (70.680,8 tys. zł), utworzenie nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych<sup>11</sup> (19.220,0 tys. zł), czy współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (7.709,0 tys. zł).

W MS (dysponent III stopnia) ze środków rezerw celowych wydatkowano 7.704,4 tys. zł (tj. 99,5% przyznanych mu środków). Badaniem objęto wydatki w kwocie 7.613,3 tys. zł. Stwierdzono, iż zmiany w planie finansowym dysponenta III stopnia w tym zakresie wprowadzono po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków. Zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki, a wydatki poniesione zostały zgodnie z planowanym przeznaczeniem na współfinansowanie realizacji projektów „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości” oraz „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 18-21, 103)

**Wydatki bieżące jednostek budżetowych** w części 37 wyniosły 2.802.652,8 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 42.773,6 tys. zł (o 1,5%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń (67%) oraz zakupy towarów i usług (23%)<sup>12</sup>.

W MS (dysponent III stopnia) wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 179.901,7 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 5.368,4 tys. zł (o 3,1%).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 27, 31)

<sup>10</sup> Zadania inwestycyjne dotyczyły głównie wykonania prac termoizolacyjnych w zakładach karnych.

<sup>11</sup> Obowiązek utworzenia do końca 2016 r. 940 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych został określony w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym.

<sup>12</sup> Wydatki ewidencjonowane w §§ 421-430, 434-440.

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w części 37 wyniosło 32.398 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2013 r. było niższe o 166 osoby. Zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło głównie w grupie pracowników cywilnych zatrudnionych w więziennictwie (o 143 osoby), w związku z zakończeniem w 2014 r. realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, oraz w grupie nauczycieli (o 18 osób) w związku z likwidacją Okręgowych Zespołów Nadzoru Pedagogicznego. Wydatki na wynagrodzenia<sup>13</sup> wyniosły 1.734.439,6 tys. zł (99,6% planu po zmianach). W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 6.518,7 tys. zł (tj. o 0,4%), co wynikało głównie z obligatoryjnego wzrostu wypłat z tytułu dodatku za wysługę lat oraz za stopień służbowy dla funkcjonariuszy Służby Więziennej. Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wyniosło 4.461 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r. było wyższe o 39 zł (o 0,9%). Najwyższy wzrost przeciętnego wynagrodzenia nastąpił w grupie pracowników o statusie sędziowie i prokuratorzy bo o 36,3%, co wynikało głównie z wypłaty dodatku funkcyjnego dla trzech sędziów delegowanych poza granice kraju oraz wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla jednego sędziego i ze wzrostu stawki awansowej jednego sędziego oraz waloryzacji kwoty bazowej wynagrodzenia sędziów określonej na 2014 r. Ponadto w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nastąpił wzrost wynagrodzeń o 5,5%, co spowodowane było wypłatą wynagrodzeń dla dwóch członków rządu odwołanych ze stanowiska, wypłatą ekwiwalentu za niewykorzystany urlop oraz wypłatą nagrody jubileuszowej dla jednej z tych osób.

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w MS (dysponent III stopnia) wyniosło 794 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2013 r. było niższe o dziewięć osób<sup>14</sup>. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 56.468,7 tys. zł (93,9% planu po zmianach) i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 331,6 tys. zł (tj. o 0,6%), co wynikało głównie ze wzrostu wynagrodzeń pracowników korpusu służby cywilnej (z tytułu uzyskania dodatków za staż pracy i wysługę lat). Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wyniosło 5.928 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 98 zł (1,7%). Wzrost wynagrodzeń dotyczył w szczególności sędziów (o 36,3%) oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 5,5%), powody czego wskazano powyżej.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 217-235)

Zrealizowane w 2014 r. w części 37 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe oraz honoraria wyniosły łącznie 17.090,6 tys. zł (w tym: w budżecie państwa – 16.955,0 tys. zł, a w budżecie środków europejskich -135,6 tys. zł). Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2014 r. była zgodna z postanowieniami art. 14 i 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej<sup>15</sup>, tj. nie przekroczyła wysokości tych wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2013 r. (przed nowelizacją), z uwzględnieniem wyłączeń określonych w tych przepisach. W ciągu ostatnich pięciu lat wydatki te kształtowały się następująco: w 2010 r. - 29.564,4 tys. zł, w 2011 r. - 18.021,4 tys. zł, w 2012 r. - 15.486,3 tys. zł, w 2013 r. - 20.264,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 104-109)

**Świadczenia na rzecz osób fizycznych** w 2014 r. w części 37 wyniosły 1.484.865,5 tys. zł (w tym w MS - 5.541,5 tys. zł), tj. 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 85.251,2 tys. zł (o 6,1%). Zrealizowano je głównie na emerytury i renty dla byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej (1.318.427,6 tys. zł)<sup>16</sup>, uposażenia sędziów w stanie spoczynku (3.940,0 tys. zł) i ustawowe należności dla funkcjonariuszy (156.629,5 tys. zł). W 2014 r. w części 37 uposażenie dla sędziego w stanie spoczynku wypłacono 35 osobom (w 2010 r. - 42, w 2011 r. - 40, w 2012 r. - 40 i w 2013 - 37 osobom). Średnia wysokość ww. uposażenia, wypłacona w grudniu 2014 r., wyniosła 8,9 tys. zł (w 2010 r. - 7,6 tys. zł, w 2011 r. - 7,9 tys. zł, w 2012 r. - 7,9 tys. zł i w 2013 r. - 8,6 tys. zł). Ponadto w 2014 r. wypłacano uposażenie rodzinne dla 14 osób, którego przeciętna wysokość wyniosła 7,3 tys. zł i była wyższa o 0,8 tys. zł (o 12,3%) od średniego uposażenia rodzinnego w 2013 r. (6,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 110-115)

<sup>13</sup> Według sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2014 r. dla części 37 - Sprawiedliwość, bez Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

<sup>14</sup> W tym w grupie korpus służby cywilnej (03) o 5 osób, w grupie nauczyciele (14) o 3 osoby i w grupie sędziowie i prokuratorzy (09) o 1 osobę.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

<sup>16</sup> Realizacja ww. wydatków dla funkcjonariuszy służby więziennej została przedstawiona w wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

**Wydatki majątkowe** w części 37 w 2014 r. wyniosły 188.293,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2013 r. o 68.484,7 tys. zł (o 57,2%), co wynikało głównie z przeprowadzenia kompleksowej termomodernizacji obiektów jednostek organizacyjnych służby więziennej.

Poniesiono je na realizację 74 zadań inwestycyjnych (140.018,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach) obejmujących budowę, rozbudowę i przebudowę, jednostek więziennictwa<sup>17</sup>, czy modernizację i adaptację zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich<sup>18</sup>. Poszczególne zadania zostały ujęte w planie wydatków na 2014 r. i zostały zrealizowane w kwotach w nim określonych. W wyniku zakończonych w 2014 r. powyższych zadań inwestycyjnych uzyskano m.in. 120 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych.

Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 48.275,7 tys. zł (99,6% planu po zmianach), głównie na zakup sprzętu transportowego<sup>19</sup> (5.348,8 tys. zł), informatycznego i łączności<sup>20</sup> (27.740,2 tys. zł) oraz sprzętu i urządzeń gospodarczo-eksploatacyjnych<sup>21</sup> (5.676,5 tys. zł).

W MS (dysponent III stopnia) na zakupy inwestycyjne wydatkowano 32.272,9 tys. zł, głównie na zakupy sprzętu informatycznego (23.823,3 tys. zł) oraz urządzenia i systemy zabezpieczająco-ochronne<sup>22</sup> (2.756,1 tys. zł). Zakupy te były zgodne z uaktualnionym zakresem rzeczowym planu wydatków na 2014 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli Tom I str.116-135)

**Dotacja podmiotowa** wyniosła w 2014 r. 42.124,0 tys. zł (0,9% wydatków w części 37), tj. 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. była ona wyższa o 987,0 tys. zł (o 2,4%). Przeznaczono ją i wykorzystano w 100% zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej na 2014 r., na sfinansowanie bieżącej działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP). W 2014 r. w powyższej instytucji odbyła się aplikacja ogólna, sędziowska i prokuratorska których słuchaczami było łącznie 907 aplikantów. Dysponent części 37 dokonywał okresowych ocen wykorzystania udzielonej dotacji, na podstawie miesięcznych informacji przedkładanych przez ten podmiot, dotyczących wydatków poniesionych w danym miesiącu i narastająco ze środków dotacji. Ponadto w 2014 r. dysponent przeprowadził w KSSiP kontrolę, której przedmiotem było m.in. prowadzenie gospodarki finansowej, w tym prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu państwa. Działalność KSSiP w tym zakresie Ministerstwo Sprawiedliwości oceniło pozytywnie z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia dotyczyły:

- zawierania umów zleceń na realizację czynności należących do obowiązków służbowych pracowników zatrudnionych w KSSiP, na które w 2014 r. wydatkowano 33,4 tys. zł.
- stosowanie w stosunku do pracowników KSSiP dwóch różnych przepisów regulujących przyznawanie premii,
- sposobu sprawowania nadzoru nad przejętymi ośrodkami szkoleniowymi,
- zlecenia sporządzania operatów szacunkowych przed wydaniem zarządzenia Dyrektora KSSiP w sprawie sposobu i trybu sprzedaży nieruchomości.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 136-174)

**Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej**, zrealizowane w 2014 r. w części 37, wyniosły 23.454,5 tys. zł, tj. 79,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były wyższe o 6.758,6 tys. zł (tj. o 40,5%). Poniesiono je na:

- współfinansowanie 31 projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Norweski Mechanizm

<sup>17</sup> 71 zadań inwestycyjnych dotyczących przede wszystkim pozyskania miejsc zakwaterowania dla osadzonych (31.877,8 tys. zł), modernizacji zaplecza logistycznego i infrastruktury technicznej jednostek penitencjarnych (98.738,8 tys. zł) oraz modernizacji więziennej służby zdrowia (4.800,0 tys. zł).

<sup>18</sup> Trzy zadania dotyczące przebudowy poddasza w budynku Schroniska dla Nieletnich i Zakładu Poprawczego w Warszawie – Falenicy, budowa sali gimnastycznej wraz z zapleczem sportowym i dwoma boiskami sportowymi w Zakładzie Poprawczym w Nowem n/W oraz rozbudowa budynku w Zakładzie Poprawczym w Tarnowie (planowane do zakończenia w 2015 r.) oraz wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy kotłowni wraz z wykonaniem przyłącza gazu oraz termomodernizacji hali sportowej i garaży Zakładu Poprawczego w Trzemesznie (2.601,0 tys. zł).

<sup>19</sup> Zakupiono głównie samochody typu mikrobus i kobivan na potrzeby jednostek organizacyjnych więziennictwa, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, a także trzy samochody osobowe na potrzeby Ministerstwa.

<sup>20</sup> Zakupiono głównie wytworzenie systemu informatycznego SDE, serwery, licencje, a także komputery stacjonarne oraz przenośne.

<sup>21</sup> Zakupiono głównie agregaty prądotwórcze oraz systemy wentylacji mechanicznej.

<sup>22</sup> Zakupiono głównie systemy kontroli dostępu oraz instalacje telewizji przemysłowej.

Finansowy (NMF) oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego (RPO WP). Wydatki te zrealizowano w kwocie 23.454,5 tys. zł, tj. 79,3% planu po zmianach, w tym wydatki w MS (dysponenta III stopnia) na realizację 21 powyższych projektów wyniosły 18.816,0 tys. zł, tj. 79,3% planu po zmianach;

- realizowane przez jednostki organizacyjne więziennictwa cztery projekty w ramach Programu Grundtvig „Uczenie się przez całe życie”<sup>23</sup>. Wydatki na ten cel zrealizowano ze środków rezerw celowych w kwocie 95,7 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 27, 175-181)

Zobowiązania w części 37 budżetu państwa na koniec 2014 r. wyniosły 60.731,2 tys. zł i były niższe o 30.025,1 tys. zł (o 33,1%) od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. (90.756,3 tys. zł). Główne pozycje stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń dla osadzonych<sup>24</sup>, dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń (34.348,6 tys. zł) oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Więziennictwa<sup>25</sup> (21.759,8 tys. zł), których termin płatności upływał w styczniu i lutym 2015 r. Na koniec 2014 r. w części 37 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 148-157)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące, majątkowe oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowane w MS (dysponent III stopnia) w kwocie 69.636,5 tys. zł, stanowiące 29,4% jego wydatków i 1,5% wydatków w części 37. Zrealizowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami, celowo na zadania służące realizacji celów statutowych jednostki. Środki publiczne zostały wykorzystane m.in. na zakupy materiałów i usług niezbędnych do funkcjonowania Ministerstwa oraz zakupy inwestycyjne, zapewniając bieżące utrzymanie i rozwój infrastruktury teleinformatycznej. W wyniku kontroli pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego<sup>26</sup> (o łącznej wartości 4.223,7 tys. zł, na realizację których w 2014 r. wydatkowano 3.871,1 tys. zł<sup>27</sup>) stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>28</sup>. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w płatności za dostarczone towary i usługi. Badaniem pod względem kwalifikowalności objęto także kwotę 469,1 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (opis wyników badania przedstawiono w części dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 1-531, Tom IV str. 1-44, 45-46)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2014 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zostały zaplanowane w wysokości 115.913,0 tys. zł. W trakcie roku zwiększono je z rezerw celowych o 37.676,6 tys. zł (o 32,5%), do kwoty 153.589,6 tys. zł. Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w pełnej kwocie w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzji Ministra Finansów. Wydatki zrealizowano w kwocie 123.348,2 tys. zł, tj. 80,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki były wyższe o 54.526,1 tys. zł (o 79,2%).

<sup>23</sup> Ustanowionej decyzją Nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. (Dz. Urz. UE L 327/45).

<sup>24</sup> Naliczone w grudniu 2014 r. z terminem płatności przypadającej na styczeń 2015 r.

<sup>25</sup> Wydatki ewidencjonowane w §§ 421-478.

<sup>26</sup> W tym cztery postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na: 1) Zakup, dostawa, instalacja i uruchomienie z istniejącą infrastrukturą przełączników sieciowych SAN oraz modułów optycznych XFP, umożliwiających połączenie i współpracę wszystkich urządzeń informatycznych zainstalowanych w nowej serwerowni POPD przy ul. Czerniakowskiej 100 z pozostałymi urządzeniami znajdującymi się w innych lokalizacjach należących do Ministerstwa Sprawiedliwości w Warszawie (BOF-II-3710-64/14), 2) Zakup i dostarczenie licencji na oprogramowanie na bazę SQL Any Advanced Edition (BOF-II-3710-51/14), 3) Zakup i dostaw napędów dyskowych SSD do macierzy dyskowych HDS Virtual Storage Platform pracujących w ośrodkach przetwarzania danych Ministerstwa Sprawiedliwości w Warszawie (BOF-II-3710-52/14), 4) Dostawa sprzętu komputerowego (BOF-II-3710-26/14) oraz jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki na: Modyfikację programu Finansowo-Księgowego (BOF-II-3715-2/14).

<sup>27</sup> W tym 1.053,9 tys. zł z budżetu środków europejskich.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.



Poniesiono je na realizację 31 projektów w ramach:

- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (10 projektów), na które wydatkowano 24.574,7 tys. zł, tj. 67,3% planu po zmianach i 79,8% wydatków zrealizowanych w 2013 r. (30.793,0 tys. zł),
- Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dwa projekty), na które wydatkowano 79.279,4 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach i 576,2% wydatków zrealizowanych w 2013 r. (13.758,4 tys. zł),
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego (18 projektów), na które wydatkowano 18.608,1 tys. zł, tj. 65,5% planu po zmianach i 275,1% wydatków zrealizowanych w 2013 r. (6.764,8 tys. zł),
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (jeden projekt), na który wydatkowano 886,0 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i 87,7% wydatków zrealizowanych w 2013 r. (1.010,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 182, Tom IV str. 211-213)

W wyniku szczegółowego badania pięciu projektów<sup>29</sup>, na realizację których w 2014 r. wykorzystano najmniejszy odsetek zaplanowanych środków stwierdzono, że niższa realizacja planu wydatków budżetu środków europejskich wynikała ze zmian wprowadzonych w trakcie realizacji projektów, dotyczących np. zakresu realizowanych zadań, czy okresu ich realizacji, co zmniejszyło ich wartość, bądź przesunęło ich realizację na następne lata. Wprowadzenie zmian w harmonogramach rzeczowo-finansowych wymagało uzyskania zgody od właściwych instytucji, a długotrwałe negocjacje w tym zakresie<sup>30</sup> również miały wpływ na poziom realizacji wydatków. Ponadto podczas realizacji projektów uzyskano korzystniejsze od szacowanych ceny zakupu towarów i usług w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego<sup>31</sup>. Występowały również przesunięcia płatności na rok 2015 związane z nienależytym wykonaniem umów przez wykonawców<sup>32</sup>. Zrezygnowano również z realizacji zadania pn. „Elektroniczne Biuro Podawcze”, na które zaplanowano wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 12.152,8 tys. zł, z uwagi na przedłużający się proces legislacyjny dotyczący przepisów określających zasady funkcjonowania Elektronicznego Biura Podawczego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 183-268)

Poza tym, w przypadku dwóch projektów finansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, niższa realizacja wydatków wynikała z przyczyn zależnych od MS. Dotyczy to:

- projektu pn. „Informatyczne centra archiwalne dla sądów powszechnych – system zarządzania aktami sądowym”, gdzie wystąpiły znaczne opóźnienia w realizacji poszczególnych działań, co w szczególności wynikało z długotrwałych prac nad opracowaniem studium wykonalności oraz zmian w strukturze zarządzania projektem. W efekcie realizowane działania nie przełożyły się na postęp rzeczowy projektu, a poniesione w 2014 r. wydatki w kwocie 52,1 tys. zł, stanowiły jedynie 0,4% wartości projektu (13.900,4 tys. zł). Obecnie opracowywano nowy harmonogram rzeczowo-finansowy projektu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 205, 211, 214, 216, 218-226, 250-263)

- projektu pn. „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych”, gdzie z uwagi na niedostateczną wiedzę pracowników beneficjenta (Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych) z zakresu przygotowania wniosku aplikacyjnego, został on złożony sześć miesięcy od uzyskania przez Operatora programu gotowości do przyjmowania wniosków o dofinansowanie. Skutkowało to przesunięciem na 2015 r. realizacji wydatków w 2014 r. w kwocie 5.530,6 tys. zł. Według stanu na koniec 2014 r. w projekcie nie poniesiono żadnych wydatków.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 178, 204, 209-211, 213, 216, 218-249)

<sup>29</sup> „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości”, „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez wymiar sprawiedliwości”, „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych”, Informatyczne centra archiwalne dla sądów powszechnych”, Nowoczesne metody zarządzania sądami”.

<sup>30</sup> Np. ze stroną Norweską przy realizacji projektu pn. *Nowoczesne metody zarządzania sądami*, na który w 2014 r. zaplanowano wydatki w kwocie 3.067,2 tys. zł, z czego wydatkowano 125,0 tys. zł.

<sup>31</sup> Powyższe dotyczy np. projektu „Wprowadzenie e-usług w administracji” realizowanego w ramach PO KL, gdzie kwota udzielonych zamówień była niższa o 6.394,0 tys. zł od szacowanej wartości.

<sup>32</sup> Np. w projekcie „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości” kwota ta wyniosła 4.947,3 tys. zł

Z uwagi na powyższe, Minister Sprawiedliwości dokonał w dniu 17 grudnia 2014 r. blokady tych wydatków na kwotę 17.258,9 tys. zł, co uzasadnił opóźnieniami przy realizacji projektów finansowanych w ramach PO KL oraz NMF. Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej MS kwota blokady nie była wyższa, ponieważ została ona dokonana z uwzględnieniem wysokości środków zaangażowanych w planie finansowym MS na dzień 30 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 99-10)

Wydatki MS (dysponent III stopnia) wyniosły 104.299,6 tys. zł (w tym z rezerw celowych - 37.676,6 tys. zł), co stanowiło 80,2% planu po zmianach (130.117,9 tys. zł) i 100% przyznanych środków z rezerw. Poniesiono je na realizację łącznie 21 projektów w ramach PO KL (23.755,1 tys. zł)<sup>33</sup>, PO IG (79.279,5 tys. zł)<sup>34</sup> i NMF (1.265,0 tys. zł)<sup>35</sup>. Przyczyny niższej realizacji wydatków przedstawiono powyżej.

W MS szczegółowym badaniach objęto cztery zmiany w planie finansowym powyższych wydatków, wykorzystanie 100% środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 37.676,6 tys. zł, a także prawidłowość realizacji wydatków w ramach dwóch projektów, tj. „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości” i „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych”, na które wydatkowano z budżetu środków europejskich 73.311,6 tys. zł (z budżetu państwa - 12.937,3 tys. zł), tj. 59,4% ww. wydatków zrealizowanych w części 37. Stwierdzono, iż:

- skontrolowane zmiany w planie finansowym wydatków wynikały z potrzeby jego dostosowania do aktualnych potrzeb jednostki, były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych,
- wydatki z rezerw celowych zostały zrealizowane w pełnej kwocie zgodnie z planowanym przeznaczeniem, tj. na realizację projektu „Budowa systemu usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych, poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego” oraz projektu „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez wymiar sprawiedliwości”,
- wydatki poniesiono na realizację projektów, na które uzyskano decyzje o dofinansowaniu. Zrealizowano je zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z tych decyzji, z zachowaniem zasad w nich określonych. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych, co m.in. potwierdziły przeprowadzone badania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *dostawę sprzętu komputerowego*<sup>36</sup>. Wydatki zostały poniesione w przyjętym okresie realizacji projektu oraz rzetelnie udokumentowane. Stwierdzono, że zlecenia płatności dotyczące kontrolowanych wydatków przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich terminową realizację. Kwoty wskazane w zleceniach płatności oraz w poleceniach przelewu dokonywanych w ramach współfinansowania projektów były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowie oraz wskazanymi w dokumentach księgowych.

<sup>33</sup> „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach poprawczych o schroniskach dla nieletnich”, „Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kluczowych pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”, „Poprawa wizerunku i odbioru społecznego młodzieży z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”, „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości”, „Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym”, „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez wymiar sprawiedliwości”, „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości”.

<sup>34</sup> „Budowa systemu usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych, poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego”, „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych”.

<sup>35</sup> „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych”, „Informatyczne centra archiwalne dla sądów – system zarządzania aktami sądowymi”, „Nowoczesne metody zarządzania aktami sądowymi”, „Edukacja szkolna przeciw wykluczeniu prawnemu”, „Wzmacnianie pozycji pokrzywdzonych przestępstwem i wsparcie świadków w postępowaniu karnym”, „Propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów”, „Budowa potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości”, „Fundusz Współpracy dwustronnej na Poziomie Krajowym”, „Fundusz Współpracy dwustronnej na Poziomie Programu dla projektu Wzmacnianie pozycji pokrzywdzonych...”, „Fundusz Współpracy Dwustronnej na Poziomie Programu dla projektu Propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów”.

<sup>36</sup> Objęte kontrolą postępowanie, o wartości 1.875,6 tys. zł, przeprowadzono w ramach projektu pt. „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości” realizowanego w ramach PO KL. Na jego realizację w 2014 r. wydatkowano z budżetu środków europejskich łącznie 1.053,9 tys. zł oraz 469,1 tys. zł z budżetu państwa.

Zarówno kwoty płatności jak i zapłaty współfinansowania zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 199-202, Tom IV str. 323-327)

Niezależnie od powyższego, w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Instytucje Zarządzające i Pośredniczące dla PO KL i PO IG stwierdzono nieprawidłowości, z uwagi na co nałożono korekty finansowe w łącznej kwocie 46.321,5 tys. zł. Dotyczyło to głównie:

- niezgodnego z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych udzielenia zamówienia na wdrożenie Zintegrowanego Systemu Rachunkowo-Księgowego, w ramach realizacji projektu „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 49,5% wartości tych wydatków, tj. 34.666,4 tys. zł (w tym w 2014 r. - 6.128,4 tys. zł);
- niezgodnego z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych udzielenia zamówienia na dostawę oprogramowania i sprzętu do realizacji trzeciego etapu „e-platformy MS”, w ramach realizacji projektu „Budowa systemu usług elektronicznych MS”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 30,5% wartości tych wydatków, tj. 9.875,9 tys. zł (w tym w 2014 r. 97,2 tys. zł);
- niezgodnego z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych udzielenia zamówienia na dostawę i wdrożenie systemu cyfrowej rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w sądach powszechnych, w ramach realizacji projektu „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 1,9% wartości tych wydatków, tj. 2.827,6 tys. zł (w tym w 2014 r. - 5,7 tys. zł);
- niezgodnego z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych udzielenia zamówienia na opracowanie polityki bezpieczeństwa oraz na udzielenie licencji na korzystanie z oprogramowania SAP, objęcie serwisem dla dotychczas posiadanego oraz nowego oprogramowania SAP oraz zakup usług szkoleniowych i wsparcia eksperckiego, a także nieprawidłowo wypłaconych nagród dla pracowników w ramach realizacji projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 1,9% wartości tych wydatków, tj. 447,9 tys. zł;
- nieprawidłowej wypłaty wynagrodzeń i nagród przy realizacji projektu „Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 0,4% wartości tych wydatków, tj. 46,4 tys. zł;
- wydatków poniesionych na zarządzanie projektem „Poprawa wizerunku i odbioru społecznego młodzieży z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 4% wartości ww. wydatków, tj. 44,5 tys. zł;
- błędów formalnych w umowach oraz udziału w realizacji projektu osób niespełniających kryterium wieku, przy realizacji projektu „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach karnych i schroniskach dla nieletnich”. Naliczona korekta finansowa wynosiła 0,1% wartości tych wydatków, tj. 24,2 tys. zł (w tym w 2014 r. 2,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 439-444, 534-536)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości innych, niż ujawnione poprzez czynności kontrolne przeprowadzone przez Instytucję Zarządzającą i Pośredniczącą.

### **2.3. Realizacja rzeczowych efektów działalności i działania dysponenta części budżetu państwa podejmowane w ramach nadzoru i kontroli**

Opis stanu  
faktycznego

W 2014 r. w budżecie części 37 w układzie zadaniowym ujęto 60 działań zgrupowanych w 21 podzadaniach, 12 zadaniach i siedmiu funkcjach państwa. Działania były realizowane przez dysponentów III stopnia.

Największe wydatki poniesiono na zadanie 18.4. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*, w ramach funkcji 18. *Sprawiedliwość*, na realizację, którego w 2014 r. wydatkowano ogółem 2.723.057,1 tys. zł (w tym: 2.704.008,2 tys. zł z budżetu

państwa i 19.048,9 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 99,8% planu po zmianach i 58,4% ogółu tych wydatków zrealizowanych w części 37. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były wyższe o 40.707,2 tys. zł, tj. o 1,5%. Celem tego zadania było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Przyjętym miernikiem stopnia osiągnięcia celu był odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi (przede wszystkim w formie zatrudnienia osadzonych, objęcia nauczaniem oraz terapii), którego wartość bazową zaplanowano na 62%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 72%. Objętych nauczaniem w szkołach przywieszennych i pozawieszennych w roku szkolnym 2013/2014 było łącznie 4.459 osadzonych (w stosunku do roku szkolnego 2012/2013 odnotowano wzrost o 10,8%), natomiast liczba absolwentów różnego rodzaju szkół wyniosła 529 osób. Średni poziom zatrudnienia osadzonych (skazanych oraz tymczasowo aresztowanych) wynosił 10.052 osób, co stanowiło 34,7% ogółu osadzonych. W odniesieniu do 2013 r. zanotowano wzrost zatrudnienia wśród osadzonych o 9,4%. Do oddziałów terapeutycznych zakwalifikowanych było w 2014 r. łącznie 2.936 osadzonych<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 1-9)

Drugim, co do wielkości dokonanych wydatków, było zadanie 18.5. *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości przez nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia*. Na zadanie to w 2014 r. poniesiono wydatki w wysokości 220.294,5 tys. zł (w tym z budżetu państwa - 214.104,2 tys. zł i z budżetu środków europejskich - 6.190,3 tys. zł), tj. 97,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były niższe o 1.778,4 tys. zł. Celem tego zadania była skuteczna resocjalizacja wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Przyjętym miernikiem stopnia realizacji celu był odsetek powrotności wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa, którego wartość bazową zaplanowano na 48,7%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 48,2% (w 2013 r. - 48,6%)<sup>38</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 1-9)

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, Departament Budżetu i Efektywności Finansowej monitorował realizację planów finansowych w układzie zadaniowym podległych dysponentów, w układzie klasyfikacji budżetowej, jak i klasyfikacji zadaniowej z częstotliwością kwartalną. Źródłem informacji do ustalania i monitorowania wartości mierników były uzyskiwane od jednostek podległych kwartalne informacje. Informacje te zawierały osiągane wartości mierników na koniec każdego kwartału oraz kwoty wydatkowane na poszczególne podzadania i zadania. Przewidywana wartość mierników na dany rok ustalana była szacunkowo, głównie w oparciu o wartości uzyskiwane w latach poprzednich. W przypadku istotnych różnic między wartością docelową i uzyskaną, stosowne wyjaśnienia umieszczane były w sprawozdaniach kwartalnych z wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Wartości docelowe mierników ustalone były na dany rok budżetowy i w 2014 r. nie były zmieniane w trakcie roku budżetowego. W 2014 r. w podległych jednostkach nie były przeprowadzane odrębne kontrole, które dotyczyłyby wyłącznie problematyki efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym. Kwestie te były przedmiotem kontroli finansowo-gospodarczych u podległych dysponentów, stanowiących element II stopnia kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 10-17)

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie, objęto niżej wymienione działania, realizowane w ramach zadania 18.5. *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości przez nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia*<sup>39</sup>:

<sup>37</sup> Dotyczy osadzonych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznym, upośledzeni umysłowo, a także uzależnieni od środków odurzających lub psychotropowych i od alkoholu.

<sup>38</sup> Przy wyliczaniu wskaźnika brani są pod uwagę wychowankowie, którzy opuścili zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich w okresie pięciu lat od dnia wyliczania wskaźnika.

<sup>39</sup> Z uwagi, iż najwyższe wydatki zostały poniesione w zakresie Więziennictwa, za realizację których, zgodnie z ustawą z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1415) odpowiedzialny jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej, działania w tym zakresie były badane podczas kontroli tego podmiotu.

- 18.5.1.1. *Wsparcie kadrowe działalności resocjalizacyjnej*, dla którego ustalono miernik: obciążenie pedagogów w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, stanowiący stosunek planowanych etatów pedagogicznych do średniego stanu ewidencyjnego wychowanków w danym okresie sprawozdawczym. Miernik został osiągnięty na poziomie 0,94 (przy planie 0,91);
- 18.5.1.2. *Wsparcie organizacyjne i techniczne działalności resocjalizacyjnej*, dla którego ustalono miernik: wydatki na utrzymanie jednego nieletniego w zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich w danym okresie sprawozdawczym, stanowiący stosunek wydatkowanej kwoty ogółem do średniego stanu ewidencyjnego nieletnich w danym okresie sprawozdawczym. Miernik został osiągnięty na poziomie 189,0 tys. zł (przy planie 175,0 tys. zł);
- 18.5.1.3. *Sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich*, dla którego ustalono miernik: przeszkolenie nieletnich z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w ramach szkoleń i kursów zawodowych, stanowiący stosunek liczby osób przeszkolonych do średniego stanu ewidencyjnego nieletnich w danym okresie sprawozdawczym (w %). Miernik został osiągnięty na poziomie 30% (przy planie 64%). Przyczyną był ustalony sposób wyliczenia miernika, który zakładał, że przy jego wyliczeniu nie uwzględnia się wychowanków, którzy szkolenia ukończyli w latach poprzednich. W 2014 r. przeszkolono łącznie 665 osób, jednakże w związku z systematycznym spadkiem osób przebywających w placówkach dla nieletnich, z liczby tej jedynie 334 osoby zostały przeszkolone po raz pierwszy.

W wyniku analizy stwierdzono, iż:

- cele i mierniki realizacji działań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie wiarygodnych źródeł danych wynikających przede wszystkim z systemów finansowo-księgowych oraz ewidencji prowadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości (m.in. Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji) oraz dysponentów podległych (zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich, które w tym zakresie dysponowały m.in. danymi dotyczącymi przeszkolonych wychowanków oraz danymi statystycznymi dotyczącymi liczby wychowanków przebywających w ww. placówkach),
- w trakcie roku nie były dokonywane aktualizacje wartości mierników realizacji działań w związku ze zmianami planu finansowego na rok 2014, z uwagi na fakt, że charakter i zakres tych zmian pozostawał bez istotnego wpływu na prognozowane, docelowe wartości mierników na poziomie działań. Wyjątkiem był miernik dla działania 18.5.1.3, gdzie zwiększenie wydatków spowodowane było przede wszystkim wydatkowaniem dodatkowych środków na dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń warsztatowych w zakładach poprawczych. Wydatki te nie miały bezpośredniego wpływu na wartość miernika, tj. odsetek osób przeszkolonych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 8, 10-17)

Ponadto Minister Sprawiedliwości, stosownie do postanowień art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2014 r. w części 37 - Sprawiedliwość, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków oraz zadań, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części. Realizowane były także trzy zadania audytowe<sup>40</sup> i cztery kontrole problemowe<sup>41</sup> w 20 jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, a ich wyniki i wnioski stanowiły podstawę analiz oraz podejmowania działań dla wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących m.in. uporządkowania prowadzonych akt osobowych wychowanków, procedur przydzielania planowanych godzin

<sup>40</sup> Prace legislacyjne w Ministerstwie Sprawiedliwości, audyt projektu „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich”, Zarządzanie bezpieczeństwem informacji na podstawie wybranych grup zabezpieczeń.

<sup>41</sup> Działania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich na rzecz minimalizowania ryzyka zaistnienia wydarzeń nadzwyczajnych poprzez prawidłowy dobór wychowanków do zajęć organizowanych poza terenem placówki oraz właściwy nadzór pedagogiczny dyrektora w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w placówce, Prawidłowość wyłączenia nieletnich z zajęć i umieszczania w izbie przejściowej, Realizacja godzin obniżonego pensum i innych obowiązków przez kadrę kierowniczą zakładu poprawczego i schroniska dla nieletnich, Przestrzeganie praw nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

ponadwymiarowych nauczycieli zatrudnionych w Zakładach Poprawczych oraz umieszczenia nieletnich w izbie przejściowej. Przeprowadzono ponadto kontrole dotyczące KSSiP.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 10-17, 19-58)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, wystąpiły nieprawidłowości (ujawnione poprzez czynności kontrolne Instytucji Zarządzającej i Pośredniczącej) w realizacji projektów współfinansowanych z budżetu środków europejskich, w związku z czym nałożone zostały korekty finansowe. Stan taki wskazuje na konieczność poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur systemu zarządzania i kontroli w obszarze, w którym stwierdzono nieprawidłowości.

### **3. Roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w układzie zadaniowym oraz kwartalne sprawozdania z operacji finansowych**

Opis stanu faktycznego

W wyniku badania prawidłowości sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014 Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (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),

a także sprawozdania z operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

stwierdzono, iż sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi głównemu terminowo. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 47-145)

Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej, w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W ustalonym systemie kontroli zarządczej ustanowiono adekwatne mechanizmy kontroli, zapobiegające ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 381-430, Tom V str. 1-166)

Dysponent części 37 prawidłowo sporządził łączne sprawozdania za 2014 r.: budżetowe, z operacji finansowych za IV kwartał tego roku oraz z wykonania wydatków w układzie zadaniowy. Sporządził je na podstawie terminowo<sup>42</sup> przekazanych sprawozdań jednostkowych z jednostek podległych. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej lub papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do Ministra Finansów i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 146-215)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>42</sup> Określonych w rozporządzeniach 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), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766) oraz z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

## 4. Realizacja planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Opis stanu faktycznego

Plan finansowy Funduszu, przyjęty do realizacji w 2014 r., był zgodny z planem finansowym ujętym w ustawie budżetowej na 2014 r. Został on opracowany w oparciu o przewidywaną kwotę przychodów Funduszu oraz kwotę wydatków planowanych i zrealizowanych w 2013 r. Uwzględniono w nim m.in. środki na poszczególne rodzaje zadań planowanych do zrealizowania w 2014 r. Jednakże w planie nierzetelnie zaplanowano wysokość środków pieniężnych na początku roku, co przedstawiono w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości. W trakcie 2014 r. nie dokonano zmian w planie finansowym Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom II, str.96-110)

W 2014 r. zrealizowane przychody Funduszu wyniosły 39.303,4 tys. zł, tj. 107,4% przychodów planowanych (36.580,0 tys. zł), co wynikało z trudnych do precyzyjnego oszacowania tytułów z których osiągnięte są przychody. Ich głównym źródłem były wpływy z tytułu zasądzonych nawiązek i świadczeń pieniężnych (20.322,7 tys. zł) oraz z tytułu potrąceń z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych (14.534,7 tys. zł). Stanowiły one 98,2% przychodów osiągniętych w 2013 r. (40.013,4 tys. zł).

Należności Funduszu, wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., wyniosły 10.293,1 tys. zł, z czego należności wymagalne - 6.315,2 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności na koniec 2014 r. były wyższe o 313,8 tys. zł. Dotyczyły one głównie różnych przychodów<sup>43</sup> (8.284,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 132)

Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 22.026,7 tys. zł, tj. 60,2% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2014 r. (36.580,0 tys. zł). W porównaniu do 2013 r. (22.803,0 tys. zł) były one niższe o 3,4%. Przyczyną niższej realizacji planu kosztów Funduszu było głównie nieterminowe rozliczenie dotacji, w efekcie czego po stronie kosztów wykazano wyłącznie wartość dotacji rozliczonych (niższą od zrealizowanych na ten cel wydatków o kwotę ok. 14 mln zł).

W 2014 r. ze środków Funduszu realizowano w układzie budżetu zadaniowego jedno podzadanie, tj. *Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom*. Celem podzadania było udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom oraz osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, a także członkom ich rodzin. Miernikiem realizacji tego celu była liczba osób, które otrzymały wsparcie ze środków Funduszu. Wsparcie w ramach Funduszu otrzymało 134.129 uprawnionych osób, tj. o 10,9% osób więcej niż przewidywał ustalony miernik (121.000 osób) i o 719 osób więcej (o 0,5%) niż w 2013 r. Realizację miernika monitorowano głównie poprzez analizy kwartalnych sprawozdań beneficjentów z wykorzystania udzielonych dotacji. Ponadto przeprowadzono kontrole czterech podmiotów którym przyznano dotacje z Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 75, 86-88, 130-132, 159, 273-281)

Szczegółowej kontroli poddano wydatki Funduszu w łącznej kwocie 25.935,8 tys. zł, tj. 85,5% wydatków Funduszu<sup>44</sup>, w tym wszystkie 133 przelewy obejmujące redystrybucję środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (12.861,0 tys. zł) oraz 27 (z 51) umów o udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych w kwocie 13.074,8 tys. zł (tj. 76,6% wydatków na dotacje). Wydatki poniesiono na cele określone w art. 43 § 8 ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz § 25 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu<sup>45</sup>, tj. na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem i członkom ich rodzin.

Kontrole środków w ramach przelewów redystrybucyjnych do CZSW oraz sądów apelacyjnych były poprzedzone stosownymi wnioskami Departamentu Wykonania Orzeczeń

<sup>43</sup> Dotyczyło to głównie zasądzonych i niewyegzekwowanych nawiązek .

<sup>44</sup> Wydatki Funduszu wyniosły 30.321,6 tys. zł.

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 189).

i Probacji, w których każdorazowo uwzględniano wielkość środków pozostających aktualnie do dyspozycji.

Kontrola dokumentacji, na podstawie której dokonano przelewu środków z dotacji wykazała, że zostały one przekazane do organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa ogłaszana przez dysponenta Funduszu, która została przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie Funduszu. Przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z warunkami w nim określonymi. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania. Stwierdzono jednak, że rozliczenia wszystkich kontrolowanych dotacji nie zostały zatwierdzone przez dysponenta Funduszu w terminie 14 dni od daty przedstawienia przez beneficjenta ostatecznego rozliczenia, co było niezgodne z postanowieniami umowy. Opis w tym zakresie przedstawiono w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 271-280, 60-70, 271-272)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. Fundusz posiadał zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 40,6 tys. zł, tj. o 11,1 tys. zł (o 37,6%) więcej niż na koniec 2013 r. Zobowiązania dotyczyły głównie świadczeń społecznych przyznanych przez sądy skazanym (24,8 tys. zł) oraz zapłaty za usługi, których termin płatności upływał w styczniu 2015 r. (11,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 130-132)

Stan Funduszu na początek 2014 r. wynosił 42.984,0 tys. zł. Uwzględniając wysokość przychodów, w 2014 r. Fundusz dysponował kwotą 82.287,4 tys. zł, podczas gdy zaplanowane koszty stanowiły 44,5% ww. kwoty. Dysponent Funduszu w 2014 r. zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych oraz §§ 13-20 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wolnych środków przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie<sup>46</sup>, przekazywał Ministrowi Finansów wolne środki w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu odsetki w łącznej kwocie 548,1 tys. zł. W okresie objętym kontrolą, środki Funduszu nie były lokowane w akcjach, bądź udziałach. Nie nabywano też skarbowych papierów wartościowych, ani obligacji emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Stan środków pieniężnych Funduszu na koniec 2014 r. wynosił 35.067,1 tys. zł, tj. o 21% więcej w stosunku do środków pieniężnych na początku roku.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 11-124)

W wyniku badania, wybranych w sposób celowy, 145 dokumentów księgowych na kwotę 18.731,5 tys. zł pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w ewidencji księgowej oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne stwierdzono, że sporządzono je poprawnie pod względem formalnym, prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych i wykazano w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 60-70)

Dotyczące Funduszu sprawozdania budżetowe Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-Z, Rb-N oraz sprawozdanie z realizacji wydatków w układzie zadaniowym za 2014 r., zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych wynikających ze sprawozdań pomocniczych, przedłożonych przez sądy apelacyjne i CZSW. Przedstawiały one rzetelny i prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań Funduszu. Przekazano je do Ministerstwa Finansów i GUS w obowiązujących terminach.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 111-160)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dysponent Funduszu nierzetelnie zaplanował wysokość środków pieniężnych pozostających na rachunku Funduszu na początek 2014 r. W planie finansowym ujęto

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443).



w tym zakresie kwotę 6.918,0 tys. zł, pomimo że stan środków na rachunku Funduszu (prowadzonym wyłącznie w Ministerstwie Sprawiedliwości) już na początku 2013 r. wynosił 13.319,7 tys. zł, a dynamika uzyskiwanych przychodów wskazywała, że będą one na koniec roku przewyższały poniesione w 2013 r. koszty realizacji zadań. Dynamika ta została zauważona przez dysponenta Funduszu, który zwiększył planowane przychody 2014 r. w porównaniu do planu przychodów 2013 r. o 5.400,0 tys. zł. Odpowiedzialnymi za realizację zadań dysponenta Funduszu w tym zakresie byli Dyrektorzy Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji oraz Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej. Jako powód tego wskazano na przyjętą w MS interpretację instrukcji wypełniania formularza planu finansowego Funduszu, zgodnie z którą w tym zakresie należało wykazać kwotę pozostałości środków na koniec 2013 r., która wynika z planu finansowego Funduszu na 2013 r. W konsekwencji zaplanowane na 2014 r. koszty, jakie można było przeznaczyć na realizację zadań, zostały zaniżone w stosunku do środków, jakimi dysponował Fundusz na początku 2014 r. Kwota ta była bowiem wyższa od planowanej o 18.267,5 tys. zł. W związku z powyższym, w celu dostosowania poziomu kosztów do rzeczywistego stanu środków podjęto w marcu 2014 r. próbę zmiany planu finansowego Funduszu. Jednakże, w związku z postanowieniami art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, nie wystąpiły przesłanki, których spełnienie jest konieczne do przeprowadzenia tej zmiany. Stosownie bowiem do postanowień tego przepisu koszty ujęte w planie państwowego funduszu celowego mogą ulec zwiększeniu jeżeli m.in. zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 89-109, 165-268)

2. Rozliczenia 12 kontrolowanych dotacji nie zostały zatwierdzone przez dysponenta Funduszu w terminie 14 dni od daty przedstawienia ostatecznego rozliczenia przez beneficjenta, co było niezgodne z postanowieniami umów zawartych z dotacjobiorcami. Ponadto rozliczenia siedmiu spośród tych dotacji zostały dokonane z naruszeniem terminu określonego w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zadania dysponenta części w tym zakresie realizowane są przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka „DWMiPC” (dokonujący oceny merytorycznej dotowanego zadania) oraz Biuro Administracyjno-Finansowe „BAF” (dokonujące oceny zadania pod względem finansowym). Rozliczenia objętych kontrolą dotacji DWMiPC zweryfikował w terminie od ośmiu do 68 dni od daty ich wpływu do MS (22 przypadki powyżej 30 dni, w tym 15 powyżej 60 dni.), z których BAF ocenił 14 w terminie od jednego do 41 dni od daty ich otrzymania (w tym w pięciu przypadkach powyżej 20 dni). Skutkiem tego do 24 marca br., zostało rozliczonych 12 dotacji (na kwotę 5.897,5 tys. zł), spośród 31 dotacji rozliczanych przez DWMiPC (na kwotę 15.562,6 tys. zł). Odpowiedzialni za rozliczenia dotacji dyrektorzy wskazanych powyżej departamentów, jako przyczynę nieterminowego rozliczenia dotacji podali m.in. konieczność wielokrotnego uzupełniania sprawozdań przekazanych przez dotacjobiorców oraz spiętrzenie prac przy ograniczonej obsadzie kadrowej. Zgodnie z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>46</sup>, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 74, 76-85, 273-281)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wciąż rośnie dysproporcja między posiadanymi środkami, a zrealizowanymi wydatkami Funduszu. Zasadnym wydaje się zatem podejmowanie działań przeciwdziałających takiej tendencji w latach przyszłych.

NIK zwraca również uwagę, że prowadzone działania nadzorcze w zakresie realizacji planu finansowego Funduszu, nie były w pełni skuteczne, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie. Stan taki wskazuje na konieczność poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur systemu zarządzania i kontroli w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>47</sup>, wnosi o:

- 1) poprawę rozwiązań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, stosownie do postanowień w tym zakresie określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- 2) rzetelne planowanie stanu Funduszu na początku roku, w zakresie kwoty środków pieniężnych pozostających na jego rachunku.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

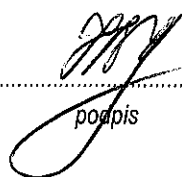
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia *duł* kwietnia 2015 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski

  
-----  
podpis

<sup>47</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.