



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz**

KPB – 4100-03-01/2013

P/13/092

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/092 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84515 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 1-2) 2. Krzysztof Szulc, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84514 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 3-4) 3. Marian Dłucik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84513 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 5-6) 4. Mariusz Podolski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84512 z dnia 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, AL. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gowin; Minister Sprawiedliwości (dowód: akta kontroli Tom I str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 37 – Sprawiedliwość.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 50.040,1 tys. zł (tj. 101,6% planu). Wydatki zrealizowano w wysokości 4.103.722,2 tys. zł (tj. 99% planu po zmianach). Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano skontrolowane w Ministerstwie Sprawiedliwości (dysponencie III stopnia) wydatki, w wysokości 84.931,1 tys. zł, stanowiące 43,9% jego wydatków oraz 2,1% wydatków części 37.

Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Systemy rachunkowości i kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych funkcjonowały prawidłowo.

Minister Sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

Jednakże stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły:

- niższego o 26.177,3 tys. zł (tj. o 39,4%) od planu po zmianach wykonania planu finansowego budżetu środków europejskich, wynikającego m.in. z nierzetelnego sporządzenia w Ministerstwie Sprawiedliwości wniosku o dofinansowanie projektu na kwotę 160 mln zł, czy nałożonych w 2012 r. korekt finansowych z uwagi na stwierdzone - przez właściwe instytucje kontrolujące projekty - nieprawidłowości przy realizacji zamówień publicznych. W konsekwencji nałożonych korekt w 2012 r

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- z budżetu państwa wydatkowano łącznie 3.041,7 tys. zł, które zostały pierwotnie zaplanowane do wydatkowania z budżetu środków europejskich,
- nie ujęcia w budżecie części 37 wydatków na realizowane w 2012 r. przez jednostki organizacyjne Więziennictwa projekty w ramach Programu GRUNDTVIG „Uczenie się przez całe życie”, na które w 2012 r. wydatkowano łącznie 183,4 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w 2012 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 36.018 tys. zł (tj. 105,9%). Wydatki zrealizowano w kwocie 15.488 tys. zł (45,6% planu). Niższa ich realizacja wynikała z przyczyn niezależnych od dysponenta Funduszu. 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. Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 82,1% zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 37 została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 49.237 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 50.040,1 tys. zł, tj. 101,6% kwoty planowanej. Zostały one uzyskane głównie z tytułu wpływów ze sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego i wydawania informacji z prowadzonych przez Ministerstwo rejestrów (23.443,7 tys. zł) oraz z opłat za udział w egzaminach przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości (13.422,4 tys. zł). Na wyższe od przewidywanego wykonania planu dochodów wpływ miało głównie uzyskanie nieplanowanych wpływów z tytułu zwrotu kosztów pobytu w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej, zwrot pomocy mieszkaniowej przez funkcjonariuszy odchodzących ze służby w 2012 r. przed nabyciem praw emerytalnych, wpłaty kar umownych przez dostawców, a także zwrot składek emerytalno-rentowych spowodowany przekroczeniem rocznej podstawy wymiaru składki.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 10-22, Tom III str. 311-314)

Na koniec 2012 r. w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 4.274 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 3.976,2 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 695,2 tys. zł, (19,4%), a zaległości wyższe o 755,2 tys. zł. (23%) Powodem zwiększenia kwoty zaległości był m.in. wzrost należności zasądzonych, naliczonych kar umownych od kontrahentów, należności z tytułu zastępstwa procesowego, należności od podmiotów zewnętrznych z tytułu zatrudnienia osadzonych oraz należności od funkcjonariuszy odchodzących ze służby.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 11-25)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w wysokości 4.090.113 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta

do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 4.017.607 tys. zł, tj. 98,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Planowanie wydatków poprzedzono analizami ekonomicznymi w zakresie wielkości niezbędnych środków w celu realizacji ustawowych zadań podległych dysponentów. Przy planowaniu uwzględniono m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków: waloryzację uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku, zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2011 r. oraz wyższego stopnia awansu zawodowego nauczycieli w 2011 r., a także zwiększenie świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej i członków ich rodzin oraz zadania przewidziane do realizacji w 2012 r. takie jak np. budowa, wdrażanie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 26-64)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 53.927,4 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- z przeznaczenia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 53.555,5 tys. zł na sfinansowanie wydatków związanych głównie z: podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (25.890,0 tys. zł), zapewnienie prawidłowej i terminowej wypłaty należności i świadczeń dla funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz spłatę zobowiązań związanych z zakupem energii (21.432,1 tys. zł),
- z przeznaczenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa kwoty 500 tys. zł na ekspertyzy dotyczące katastrofy samolotu Tu-154⁴,
- z przesunięcia przez Ministra Finansów kwoty 128,1 tys. zł z części 37 do części 15 budżetu państwa, w związku z większymi niż planowano pierwotnie wydatkami ponoszonymi z tej części na projekt PO KL „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości”.⁵

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 67, 76-78, Tom V str. 249-250)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 53.555,5 tys. zł wykorzystano 52.696,8 tys. zł, tj. 98,4%. Głównymi przyczynami niepełnej realizacji wydatków były:

- długotrwała procedura o udzielenie zamówienia publicznego na zakup stacji roboczych w projekcie ECRIS⁶, spowodowana koniecznością eliminacji błędów i pomyłek zawartych w ofertach (122,7 tys. zł),
- rezygnacja z zakupu licencji na oprogramowanie z uwagi na decyzję o rozwijaniu systemu ECRIS w oparciu o inny system informatyczny niż wykorzystywany dotychczas (179,4 tys. zł),
- problemy w realizacji w dniu 31 grudnia 2012 r. (data przyznania rezerwy) przelewów przy wykorzystaniu systemu bankowości elektronicznej Video TEL (156,6 tys. zł),
- niepełna obsada etatowa oraz niższe wykonanie wydatków w związku z zawieszeniem funkcjonariuszy oraz przebywaniem funkcjonariuszy na urloпах wychowawczych (74,1 tys. zł).

W wyniku badania wykorzystania przez Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 1.179,7 tys. zł (tj. 2,2% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych⁷) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, w tym między innymi na realizację projektu ECRIS.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 70-97)

Przyznana rezerwa ogólna w kwocie 500 tys. zł została wykorzystana w 100%. Ze sprawozdania złożonego przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie wynika, że wydatkowano ją zgodnie z przeznaczeniem na sporządzenie ekspertyz dotyczących katastrofy samolotu TU 154 w Smoleńsku.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 99-100)

⁴ Opracowane przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie.

⁵ Projekt finansowany zarówno z części 15, jak i 37 budżetu państwa.

⁶ Dostosowanie Krajowego Rejestru Kamego do wymiany informacji w ramach europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych.

⁷ Kwota 1 179,7 tys. zł. stanowi 55,3% kwoty, o którą zwiększono plan wydatków dysponenta III stopnia z rezerw celowych.

Minister Sprawiedliwości w 2012 r. dokonał 123 zmian planu wydatków części 37. Szczegółowe badanie zmian planu wydatków⁸ wykazało, że dokonane zmiany były celowe i służyły zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania oraz sprawnej realizacji zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 252)

W 2012 r. dysponent części 37 podjął 10 decyzji (w ostatnim kwartale 2012 r.) o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych na łączną kwotę 34.358,7 tys. zł. Przyczyną podejmowania powyższych decyzji było niższe od planowanego wykonanie wydatków przeznaczonych na zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy Służby Więziennej i na uposażenia sędziów w stanie spoczynku (20.260 tys. zł), a także niskie wykorzystanie środków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE (13.418,6 tys. zł). Informując Ministra Finansów o dokonanych blokadach, Minister Sprawiedliwości zwracał się z prośbą o utworzenie rezerwy celowej na spłatę zobowiązań jednostek organizacyjnych Więziennictwa. Rezerwa na ten cel została uruchomiona 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 228-231)

Ustalone
nieprawidłowości

W budżecie części 37 na 2012 r. nie zaplanowano wydatków na realizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa projekty w ramach Programu GRUNDTVIG „Uczenie się przez całe życie”⁹. Z uwagi na powyższe, wydatki poniesione przez pięć jednostek organizacyjnych Służby Więziennej na realizację siedmiu ww. projektów, w łącznej kwocie 184,3 tys. zł, zostały zrealizowane poza budżetem państwa, ze środków przekazanych przez dawcę środków na rachunki pomocnicze ww. jednostek. Środki przeznaczone na realizację przedmiotowych projektów należą do kategorii tzw. „innych środków”, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych i zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów zawartymi w piśmie z dnia 31 sierpnia 2010 r.¹⁰, powinny zostać przekazane dla ww. jednostek za pośrednictwem budżetu państwa. O takiej konieczności Ministerstwo Sprawiedliwości powzięło informację już w sierpniu 2011 r. Mimo, iż Minister Sprawiedliwości wydał upoważnienia do zawarcia w jego imieniu umów na realizację przedmiotowych projektów, w budżecie części 37 na 2012 r. jak i na 2013 r. wydatków na ten cel nie zaplanowano. Podjęto dopiero od sierpnia 2012 r. działania mające na celu stworzenie warunków do właściwego finansowania tych projektów. Uzyskano m.in. zgodę krajowej agencji wykonawczej dla tego Programu¹¹ na zmianę sposobu finansowania poprzez zmianę rachunku bankowego, na który będą przekazywane środki (zamiast na rachunek pomocniczy beneficjenta, na konto Ministra Finansów). Minister Finansów otworzył przedmiotowy rachunek, o czym poinformowano w piśmie z 11 stycznia 2013 r., w którym wskazano również na konieczność przygotowania aneksów do już zawartych umów w zakresie zmiany rachunku bankowego. Do zakończenia kontroli trwały prace nad zmianą przedmiotowych umów. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, za opracowanie projektów części budżetowych i nadzór nad gospodarką finansową jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości odpowiedzialny jest Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności, którego Dyrektorem jest Pan Jan Paziewski. Jako przyczynę zaistnienia ww. nieprawidłowości wskazano, że udzielenie upoważnień nie jest jednoznaczne z realizacją projektu, jak również że do ww. Departamentu nie wpłynęła informacja o realizacji przedmiotowych projektów w Więziennictwie.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 185-191, Tom V, str. 251)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, iż budżet zaplanowany dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa nie zapewniał płynnego finansowania ich bieżącej działalności. Na powyższe Dyrektor Generalny Służby Więziennej zwracał uwagę już na etapie tworzenia planu (gdzie niedoszacowanie określono na kwotę 279.675 tys. zł), jak również w trakcie realizacji 2012 r. (gdzie niedoszacowanie określono w sierpniu na 50.331 tys. zł, we wrześniu na 47.475 tys. zł, a w listopadzie na 30.614 tys. zł). Mimo iż Minister Sprawiedliwości podjął

⁸ Badaniem objęto 10 ostatnich zmian w planie wydatków.

⁹ Ustanowionej decyzją Nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r.

¹⁰ Znak IP11/9011/INNE/015/AAQ/2010/9638, uszczegółowione pismem z dnia 5 stycznia 2012 r. (znak IP2/9011/INNE/001/AAQ/12/229).

¹¹ Fundacje Rozwoju Systemu Edukacji.

działania w celu uzupełnienia niedoborów w tym zakresie, na koniec 2012 r. powstały zobowiązania wymagalne w jednostkach organizacyjnych Więziennictwa.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 37 wydatki (poza wydatkami na realizację projektów Programu GRUNDTVIG) zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 37 wydatki wyniosły 4.103.722,2 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 185.101,8 tys. zł, tj. o 4,7%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości (stanowiły 67% wydatków ogółem w części) i wyniosły 2.750.524,4 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń, a także uposażeń funkcjonariuszy wraz z pochodnymi (53,7% ogółu wydatków w tym dziale). Wydatki w dziale 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (stanowiące 28,1% wydatków ogółem w części) wyniosły 1.152.473,1 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wydatków na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej – 1.141.011,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 26-29, 98, Tom III str. 323-331)

Wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) w 2012 r. wyniosły 193.461,3 tys. zł i stanowiły 4,7% wydatków w części 37.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 84.931,1 tys. zł, tj. 2,1% wydatków części 37 i 43,9% wydatków dysponenta III stopnia. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Sprawiedliwości dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zakupy materiałów i usług niezbędnych do funkcjonowania Ministerstwa oraz zakupy inwestycyjne, zapewniając bieżące utrzymanie i rozwój infrastruktury teleinformatycznej.

Kontrolą objęto sześć postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 5.278 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki¹² oraz pięć w trybie przetargu nieograniczonego¹³. Na realizację tych umów wydatkowano w 2012 r. 3.333 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.¹⁴ Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Tym samym zrealizowany został wniosek sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 37 dotyczący zapewnienia rzetelnego planowania i przygotowywania poszczególnych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Nie dokonywano wydatków za zakupione towary i usługi ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu płatności wynikającego z faktury lub umowy. Tym samym został zrealizowany wniosek sformułowany po ww. kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, Tom IV str. 1-163)

W 2012 r. na dotację podmiotową zaplanowano i przekazano kwotę 41.137 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 827 tys. zł (o 2,1%). Przekazano ją i wykorzystano w całości na działalność statutową Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, tj. podmiot wskazany w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2012.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 101-104)

¹² Przedmiotem zamówienia było świadczenie usług wsparcia dla produktów Microsoft.

¹³ Postępowania dotyczyły świadczenia usług serwisu pogwarancyjnego, rozwiązań z zakresu podejścia procesowego, zarządzania strategicznego, zarządzania przez cele i zarządzania wiedzą w Ministerstwie Sprawiedliwości, serwisu aplikacji użytkowych oraz modernizacji oprogramowania w systemie informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego, przygotowania oraz realizacji Ogólnopolskiej Kampanii Informacyjnej na temat alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów i wykonania usługi dotyczącej informatycznego opracowania sprawozdawczości statystycznej z działalności resortu sprawiedliwości.

¹⁴ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 2.656.158,7 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 81.407 tys. zł, tj. o 3,2%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (90,4%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług. Wydatki na wynagrodzenia¹⁵ wyniosły 1.706.632,4 tys. zł¹⁶ (99,8% planu po zmianach) i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 22.304,8 tys. zł (tj. o 1,3%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał głównie z obowiązującej od 30 października 2012 r. nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości¹⁷, która zwiększyła wysokość dodatku za posiadany stopień dla wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz wzrostu wydatków na wynagrodzenia dla nauczycieli określonego w ustawie budżetowej na rok 2012.

Przeciętne zatrudnienie¹⁸ w 2012 r. w części 37 wyniosło 32 566 osób¹⁹ i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 134 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupach:

- *nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej* (gdzie przeciętne zatrudnienie zmalało o 45 osób),
- *osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń* (gdzie przeciętne zatrudnienie zmalało o 64 osoby).

Przyczyną spadku zatrudnienia była likwidacja²⁰ w 2012 r. trzech schronisk dla nieletnich, w wyniku czego zmniejszono zatrudnienie o 88 etatów pedagogicznych oraz 85,5 etatów niepedagogicznych.

Przeciętne wynagrodzenie²¹ w 2012 r. wynosiło 4.201 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 84,00 zł, tj. o 2,1 %. Wzrost ten dotyczył głównie wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, które w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 14,7%, co wynikało ze zmian reorganizacyjnych i związanych z tym wypłat ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla odchodzącego z Ministerstwa Sprawiedliwości sędziego sądu wojskowego oraz wypłat dodatków wyrównawczych dla sędziów, którzy pełnili funkcje podsekretarzy stanu i w 2012 r. zostali odwołani z tych stanowisk.

(dowód: akta kontroli, Tom III str. 195-196, Tom IV str. 164-180)

W 2012 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości wydatkowano 2.447,4 tys. zł²² na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 233 umów zlecenia i 359 umów o dzieło z osobami fizycznymi będącymi pracownikami jednostki (50 umów na kwotę 194 tys. zł) i osobami spoza kontrolowanej jednostki (542 umowy na kwotę 2.253,4 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto 25 umów, na które wydatkowano 653,4 tys. zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Wydatki ogółem poniesione w cz. 37 na wynagrodzenia bezosobowe nie przekroczyły limitu określonego przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli, Tom IV str. 181-319)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.289.797,5 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 9,3%, tj. o 110.180,5 tys. zł. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była głównie wynikiem waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych oraz zwiększenia się liczby osób uprawnionych do pobierania tych świadczeń. Najwyższe wydatki poniesiono na świadczenia pieniężne na zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy Służby Więziennej (1.141.011,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 98, Tom V str. 1-9)

¹⁵ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁶ Bez wydatków na współfinansowanie

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. poz. 1184)

¹⁸ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁹ Przedstawiona analiza nie dotyczy rozdziału 75514 (tj. Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury posiadającej osobowość prawną) oraz statusu zatrudnienia osadzonych w rozdziale 75512, który nie jest wykazywany w sprawozdaniu Rb-70.

²⁰ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie zniesienia z dniem 1 lipca 2012 r. i likwidacji trzech schronisk dla nieletnich (Dz. Urz. MS z 2012 r., poz. 31).

²¹ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu.

²² W §§: 4170, 4177- Wynagrodzenia bezosobowe, § 438 – Wydatki na zakup usług obejmujących tłumaczenia, § 439 – Wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 106.863,2 tys. zł²³, tj. 99,9% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2011 r. o 3.972,9 tys. zł. Poniesiono je głównie na realizację 88 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy, rozbudowy i przebudowy, jednostek więziennictwa, a także modernizacji i adaptacji zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich (62.467,6 tys. zł) a także na zakupy inwestycyjne (44.395,6 tys. zł)²⁴. Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) zrealizowało wydatki na zakupy inwestycyjne w kwocie 16.753,7 tys. zł. (tj. 99,7% planu po zmianach) głównie na zakupy informatyczne (15.643,5 tys. zł). Zakupy te były zgodne z uaktualnionym zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 105-110, Rb-28, Tom III, str.280-291, 308-309)

Wydatki na finansowanie²⁵ i współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zrealizowano w kwocie 9.765,8 tys. zł, tj. 40,4% planu po zmianach. Przyczyny niskiego wykonania wydatków na współfinansowanie opisano w rozdziale 3.2.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 98)

Zobowiązania w części 37 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 105.365,5 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 11.241,3 tys. zł (o 9,3%). Główną pozycję stanowiły płatności związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Więziennictwa (37.287,3 tys. zł)²⁶, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (19.770,4 tys. zł), świadczeniami emerytalnymi byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej (15.522,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. wystąpiły w jednostkach organizacyjnych Więziennictwa w kwocie 478,9 tys. zł. Wynikały one z braku pełnego zrównoważenia w planie finansowym Więziennictwa na 2012 r., wzrostu wydatków (dotyczących przede wszystkim świadczeń i należności dla funkcjonariuszy oraz składek na ubezpieczenie rentowe), jak również z wzrostu średniorocznej liczby osadzonych i większego poziomu inflacji od zakładanego w ustawie budżetowej na 2012 r. Na ich powstanie wpływ miało również późne (31 grudnia 2012 r.) przyznanie przez Ministra Finansów środków z rezerwy celowej na zapewnienie ich sfinansowania. Wartość ww. zobowiązań wymagalnych mogła być większa, jednakże w przypadku zobowiązań na kwotę 2.201,6 tys. zł, Minister Finansów wyraził zgodę na uregulowanie płatności wymagalnych Więziennictwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. w ciężar planu wydatków 2012 r. – zgodnie z art. 181 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

(dowód akta kontroli Tom I str. 70-75, Tom V str. 185-231, Tom V str. 251)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W części 37 budżetu państwa realizowano 14 projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE). Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) było beneficjentem w odniesieniu do dziewięciu projektów – siedem²⁷ projektów realizowano w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), a dwa²⁸ w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Pozostałe projekty realizowane były przez Centralny Zarząd Służby Więziennej.

(dowód akta kontroli Tom I str. 59-63)

²³ §§ z czwartą cyfrą „0”.

²⁴ dotyczące głównie sprzętu informatycznego (23.630,6 tys. zł) i środków transportu (6.624,3tys. zł).

²⁵ §§ z czwartą cyfrą „1” i „5”

²⁶ §§421-478.

²⁷ Priorytet I – Zatrudnienie i integracja społeczna: „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i 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 i schronisk dla nieletnich”. Priorytet V – Dobre rządzenie: „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości”, „Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym”, Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”, „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości”.

²⁸ „Budowa systemu usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych, poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Kamego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego”, „Budowa Centrum Informacji Gospodarczej Ministerstwa Sprawiedliwości”.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 37 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków została zmieniona jedną decyzją Ministra Finansów, zmniejszającą plan wydatków o kwotę 725,9 tys. zł. Środki te zostały przesunięte do części 15 budżetu państwa, w związku z większymi niż planowano pierwotnie wydatkami ponoszonymi z tej części na projekt PO KL „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości”²⁹. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków były celowe.

(dowód akta kontroli Tom I str. 170, Tom V str. 248-250)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 40.280,8 tys. zł i stanowiły 60,6% planu po zmianach (66.458,1 tys. zł) i 60% (67.184 tys. zł) kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Niskie wykonanie wydatków stwierdzono w PO IG (gdzie wydatki zrealizowano w 28,6% planu po zmianach), w PO KL (gdzie wydatki zrealizowano w 82% planu po zmianach) oraz w Norweskim Mechanizmie Finansowym – w ramach którego nie poniesiono wydatków. W 2012 r. nie wykorzystano również żadnych środków z rezerw celowych zaplanowanych na ten rok w wysokości 83.099 tys. zł. Niewykorzystanie środków tylko częściowo wynikało z przyczyn niezależnych od Ministerstwa Sprawiedliwości, takich jak długotrwałe negocjacje ze stroną norweską w sprawie realizacji projektów finansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego³⁰, czy w przypadku dwóch projektów realizowanych w ramach PO KL, z powodu opóźnienia w wyborze wykonawcy usługi³¹, oraz długotrwałej oceny wniosku o dofinansowanie, w związku z czym nie wydatkowano 12.353,9 tys. zł.

(dowód akta kontroli Tom II str. 2-24, 208-216)

Przyczynami zależnymi od Ministerstwa Sprawiedliwości było nierzetelne sporządzenie wniosku o dofinansowanie projektu Centrum Informacji Gospodarczej Ministerstwa Sprawiedliwości, co spowodowało, że projekt ten nie został zrealizowany (na jego realizację w 2012 r. planowano wydatkować 73.950 tys. zł). Ponadto, w przypadku trzech projektów współfinansowanych ze środków UE, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Władza Wdrażająca Programy Europejskie uznały w 2012 r. za niekwalifikowalne wydatki poniesione na realizację czterech umów przewidzianych do realizacji w ramach ww. projektów w łącznej kwocie 53.747,4 tys. zł. W ramach projektów na realizację przedmiotu ww. umów wydatkowano 31.157,8 tys. zł (z tego w 2012 r. – 13.381,4 tys. zł). We wnioskach o płatność ujęto wydatki z tytułu ich realizacji w łącznej kwocie 30.643,6 tys. zł (w tym do sfinansowania ze środków UE – 26.047,1 tys. zł). Ponieważ w wyniku weryfikacji wniosków o płatność, czy też kontroli przeprowadzonej przez ww. instytucje w 2012 r. stwierdzono, iż przedmiotowe umowy zostały zawarte w wyniku przeprowadzonego z naruszeniem przepisów ustawy Pzp postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nałożone zostały korekty finansowe, wynoszące łącznie 27.001,2 tys. zł (w tym ze środków UE - 22.951 tys. zł). W konsekwencji nałożonych korekt w 2012 r. z budżetu państwa wydatkowano łącznie 3.041,7 tys. zł, na zadania planowane pierwotnie do sfinansowania z budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli Tom II str. 534)

²⁹ Projekt finansowany zarówno z części 15, jak i 37 budżetu państwa.

³⁰ W skutek czego nie doszło do zawarcia umów, na realizację których w budżecie środków europejskich na 2012 r. zaplanowano wydatki w kwocie 8 208,7 tys. zł (oraz 12.153 tys. zł w rezerwach celowych).

³¹ Z uwagi na skorzystanie przez oferentów ze środków ochrony prawnej w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Miało to wpływ na realizację wydatków na współfinansowanie ww. projektów realizowanych w budżecie krajowym, które były niższe od planu po zmianach o 13.721,7 tys. zł, tj. o 62,8%.

(dowód akta kontroli Tom I str. 98)

Do realizacji w 2012 r. złożono zlecenia płatności na kwotę 26.582,3 tys. zł, która była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków. Kwota wykonanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) płatności była zgodna z wielkością wykonanych wydatków. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły. Zlecenia płatności złożone w 2012 r. do zrealizowania w roku 2013 stanowiły 155,6 tys. zł.

(dowód akta kontroli Tom II str. 361)

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach PO KL, na które przeznaczono 36.247,9 tys. zł, tj. 90% ogółu wydatków. Największe kwotowo wydatki poniesiono w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, w ramach którego wydatkowano 38.219 tys. zł (94,9%). Pozostałą kwotę 2.061,8 tys. zł (5,1%) wydatkowano w dziale 750 - Administracja publiczna na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 9.274,1 tys. zł, tj. 23% ogółu wydatków budżetu środków europejskich, z tego:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 8.831,1 tys. zł (§ 4307 Zakup usług pozostałych – 8.797,1 tys. zł, § 4557 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 29,3 tys. zł, § 4707 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – 4,7 tys. zł), tj. 26% wydatków bieżących poniesionych w części 37 z budżetu środków europejskich,
- wydatki majątkowe w kwocie 443,0 tys. zł (w § 6067 - Wydatki na zakupy inwestycyjne), tj. 7,1% wydatków majątkowych poniesionych w części 37 z budżetu środków europejskich.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane na cele określone w umowach o dofinansowanie. W wyniku badania zamówienia publicznego na modernizację sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości (o wartości 248,9 tys. zł) stwierdzono, iż wykonawca został wybrany w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Wszystkie wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód akta kontroli str. Tom IV str. 2, 5-19, Tom V str. 232-235)

W 2012 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich prowadziły 152 rachunki pomocnicze wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³². Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 16.227,5 tys. zł, które zostały w całości wykorzystane. Dysponent części 37 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach, między innymi poprzez analizę informacji przekazywanych przez podległe jednostki dotyczących wysokości kwot znajdujących się na ww. rachunkach na koniec każdego miesiąca oraz sald na koniec miesiąca. Na rachunku Ministerstwa Sprawiedliwości nie wystąpiły odsetki podlegające zwrotowi, o których mowa w § 4 ust. 7 ww. rozporządzenia.

(dowód akta kontroli Tom II str. 363-366, Tom III str. 377-389, Tom V str. 253)

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki finansowania wydatków ze środków budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich.

(dowód akta kontroli Tom II str. 563)

Ustalone
nieprawidłowości

Nierzetelnie został przygotowany wniosek o dofinansowanie projektu „Centrum Informacji Gospodarczej MS” w ramach PO IG, o łącznej wartości 160.000 tys. zł, dofinansowanie którego zapewnił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie umowy z dnia 28 marca 2011 r. Ujęto bowiem w nim dwa zadania, które w momencie złożenia wniosku realizowano lub planowano do realizacji w ramach innych projektów realizowanych

³² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

z udziałem środków pochodzących z budżetu UE³³. Działania związane z usunięciem ww. zadań, wprowadzenie w ich miejsce nowych zadań oraz modyfikacji pozostałych zadań, podjęto w Ministerstwie Sprawiedliwości dopiero po uzyskaniu akceptacji wniosku przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie (Instytucję Pośredniczącą - IP) w maju 2012 r., a zmodyfikowany wniosek złożono w sierpniu 2012 r. (tj. po blisko ośmiu miesiącach od złożenia pierwotnego wniosku), w sytuacji gdy zakończenie realizacji projektu przewidziano na grudzień 2013 r. Zakres wprowadzonych zmian skutkował koniecznością jego ponownej oceny merytorycznej przez IP, o czym poinformowano Ministerstwo w piśmie z 15 listopada 2012 r. Z uwagi na powyższe Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pan Jacek Gołaczyński podjął decyzję o odstąpieniu od realizacji projektu, z uwagi na upływający okres kwalifikowalności wydatków. Skutkiem tego w 2012 r. nie zrealizowano wydatków zaplanowanych w budżecie środków europejskich i rezerwach celowych na realizację ww. projektu w łącznej kwocie 73.950,0 tys. zł. Część z zaplanowanych w ramach projektu zadań przyjęto do finansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz odłożono w czasie realizację czterech dalszych zadań. Przygotowanie projektu wniosku o dofinansowanie ww. projektu należało do zadań Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości. W okresie przygotowania i złożenia przedmiotowego wniosku o dofinansowanie, Dyrektorem ww. Departamentu był Pan Jarosław Paszke. Wniosek podpisał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pan Stanisław Chmielewski.

(dowód akta kontroli Tom III str. 193-194, Tom II str. 24-207, 404-501, 560-562)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

W ramach części 37 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Dyrektora Generalnego, pełniącego funkcję dysponenta trzeciego stopnia w Ministerstwie Sprawiedliwości. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez Dyrektora Generalnego (dysponenta III stopnia) stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód akta kontroli Tom III, str. 1-84)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość ustanowienia w części 37 formalnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to między innymi ze standardu nr 10, określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia

³³ Zadanie „Uruchomienie w pełni transakcyjnych usług elektronicznych udostępnianych w trybie 24/7 związanych ze składaniem wniosków o wydanie odpisu i dokonanie wpisu do rejestru NKW dla prawnych grup docelowych”, które w dniu składania wniosku o dofinansowanie planowane było do realizacji w projekcie PO KL „Wprowadzenie e-usług w administracji”, na który umowa o dofinansowanie została zawarta w dniu 9 stycznia 2012 r. oraz zadanie „Przebudowa systemów informatycznych KRS i RZ, umożliwiające przetwarzanie i udostępnianie informacji w trybie 27/7 grupie docelowej”, który w dniu składania wniosku o dofinansowanie realizowane było w ramach projektu PO IG „Budowa Systemu Usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych, poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Kamego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego”.

2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne. Także treść Komunikatu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość³⁴ wskazuje, że system kontroli zarządczej musi być dokumentowany w sposób przejrzysty, umożliwiający identyfikowanie stosownych procedur, wytycznych oraz innych dokumentów, jak również osób odpowiedzialnych za nadzór nad ich stosowaniem.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Ministerstwa Sprawiedliwości:

- 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 UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁶.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 1-84)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 38.328,3 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 193.461,3 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 11-12)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 - Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 38.328,3 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 13-19)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 193.461,3 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 oraz kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych

³⁴ Komunikat nr1/11/DB z dnia z dnia 16 listopada 2011 r.

³⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103

³⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247

wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 21-30)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 31-58)

Kwota należności ogółem wykazana w sprawozdaniu kwartalnym Rb-N za IV kwartał 2012 r. wyniosła 3.336,4 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych zespołu „2”.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 59-70)

W 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w sprawozdaniu kwartalnym Rb-Z za IV kwartał 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 71-73)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁷. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 74-84)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych, a także zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Sprawiedliwości posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁸ (uor).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 8-9)

W Ministerstwie Sprawiedliwości od 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego system księgowości komputerowej pn. „SMK-MS-F-K” wersja 6.40. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),

³⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 10)

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 80 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³⁹ na kwotę 70.544,1 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy - 168 dowodów na kwotę 14.387 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 2,1% zrealizowanych wydatków w części 37 (co stanowiło 43,9% wydatków dysponenta III stopnia).

Badanie ww. dowodów w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych wykazało, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo wykazane w księgach rachunkowych. Tym samym zrealizowany został wniosek sformułowany po kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 37 dotyczący wzmocnienia mechanizmów kontrolnych w celu zapewnienia ujmowania dowodów w księgach rachunkowych jednostki do właściwych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 177-184, 232-247, 251-254)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 37:

- w formie pisemnych ocen wykonania budżetu i analiz kwartalnych sporządzanych przez Wydział Nadzoru Finansowego i Analiz w Departamencie Budżetu, Kontroli Zarządczej

³⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

i Efektywności w MS. Przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (w tym przebieg realizacji dochodów i wydatków budżetowych), a ponadto kwestie dotyczące należności i zaległości budżetowych, zobowiązań (w tym wymagalnych) oraz zatrudnienia. Wyniki przeprowadzonych analiz były m.in. omawiane podczas spotkań z podległymi jednostkami oraz uwzględniane przy podejmowaniu przez dysponenta głównego decyzji o wprowadzeniu zmian w planach finansowych dysponentów podległych;

- w formie kontroli przeprowadzonych przez Wydział Kontroli w Biurze Ministra w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie, Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, Centralnym Zarządzie Służby Więziennej oraz Departamencie Informatyzacji i Rejestrow Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości. Kontrole dotyczyły między innymi prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej, bezpieczeństwa i higieny pracy, gospodarowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz środkami będącymi własnością wychowanków zakładów poprawczych, gospodarowania zasobem mieszkaniowym pozostającym w dyspozycji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, a także prowadzenia spraw kadrowych. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia, dotyczące głównie stosowania nieaktualnych stawek za czynsz, nienaliczania i niepobierania opłat od najemców, nieprzestrzegania ustawy Prawo zamówień publicznych (dotyczących m.in. trybu zwrotu wadium wykonawcy, umieszczania na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia) były w wyznaczonym terminie realizowane przez adresatów;
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi następujące zagadnienia: obieg dokumentów finansowych, sprawowanie nadzoru nad organizacją i działalnością zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich, a także ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w MS. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek. Dotyczyły one głównie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE oraz analizy obciążenia pracą w Ministerstwie Sprawiedliwości. Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 1-142)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczące niskiego wykonania wydatków z budżetu środków europejskich, czy nie ujęcia w planie wydatków na realizację projektów Programu GRUNDTVIG wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

7. Realizacja planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (zwanego dalej *Funduszem*) zatwierdzony przez Dyrektora Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności oraz Głównego Księgowego Budżetu Resortu⁴⁰ był zgodny z planem finansowym ujętym w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2012 r. Został on opracowany w oparciu o przewidywaną kwotę nowych przychodów Funduszu⁴¹ (wg stanu prawnego na dzień sporządzania projektu planu) oraz kwotę planowanych i zrealizowanych wydatków 2011 r. Uwzględniono w nim m.in. środki na poszczególne

⁴⁰ Posiadających stosowne pełnomocnictwa dysponenta cz. 37

⁴¹ Źródła przychodów Funduszu zostały wskazane w art. 43 § 7 pkt 1-5 Kodeksu karnego wykonawczego (Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

rodzaje zadań planowanych do zrealizowania w 2012 r. W okresie objętym kontrolą nie dokonano żadnej zmiany w planie finansowym Funduszu.

W 2012 r. przychody Funduszu wyniosły 36.010,4 tys. zł,⁴² tj. 105,9% przychodów planowanych (34.000 tys. zł) oraz 219,2% przychodów osiągniętych w 2011 r. (16.427 tys. zł). Ich głównym źródłem (30.659,3 tys. zł) były wpłaty z potrącenia z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych oraz zasądzonych przez sądy nawiazek i świadczeń pieniężnych. Uzyskanie wyższych od planowanych przychodów wynikało ze zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw), zgodnie z którymi do przychodów funduszu zaliczono ww. nawiazki i świadczenia pieniężne, wprowadzone ustawą z dnia 1 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw⁴³.

Należności Funduszu wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 7.616,4 tys. zł. Dotyczyły one zasądzonych nawiazek i świadczeń pieniężnych.

Wydatki Funduszu zrealizowano w wysokości 15.487,7 tys. zł, tj. 45,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2012 r. (31.001 tys. zł) oraz 81,4% kwoty wydatków zrealizowanych w 2011 r. (19.035 tys. zł). Przyczyną niskiej realizacji planu finansowego Funduszu w zakresie wydatków było niepełne wykorzystanie środków przeznaczonych na pomoc pokrzywdzonym. Wynikało to z niewłaściwego przygotowania wniosków o dotacje przez organizacje pozarządowe, gdyż zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym były możliwe do finansowania po raz pierwszy w 2012 r. i organizacje pozarządowe potrzebowały czasu, aby lepiej poznać zasady przyznawania i dysponowania środkami Funduszu na ten cel. W 2012 r. ze środków Funduszu realizowano w układzie budżetu zadaniowego jedno podzadanie - *Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, pokrzywdzonym przestępstwem i rodzinom tych osób*. Wsparcie w ramach Funduszu otrzymało 121.530 uprawnionych osób, tj. 450,1% osób więcej niż przewidywał ustalony miernik – 27.000 osób.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. Fundusz posiadał zobowiązania w kwocie 55 tys. zł, dotyczące głównie świadczeń społecznych (39,5 tys. zł) i zakupu usług (4,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 224-334; Tom V, str. 255, Tom V 272-279)

Szczegółowej kontroli poddano wydatki Funduszu w łącznej kwocie 12.712,5 tys. zł, tj. 82,1% wydatków Funduszu, w tym wszystkie 12 przelewów obejmujących redystrybucję środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (11.539,9 tys. zł) oraz 20 (z 59) umów o udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych w kwocie 1.172,6 tys. zł (tj. 33,6% wydatków na dotacje). Wydatki te poniesiono na cele określone w art. 43 § 8 ustawy Kkw oraz §§11-12 i 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu⁴⁴, tj. na udzielenie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom, a także osobom pokrzywdzonym przestępstwem i członkom ich rodzin.

Przekazanie środków w ramach przelewów redystrybucyjnych do CZSW oraz sądów apelacyjnych było poprzedzone stosownymi wnioskami Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji, w których każdorazowo uwzględniano wielkość środków pozostających aktualnie do dyspozycji. Powodem nieznacznego przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi beneficjentami środków były niższe od przewidywanych przychody Funduszu z tytułu odpłatnego zatrudnienia skazanych (dla CZSW planowano 60% środków, a przekazano 56,7%; dla sądów planowano 28%, a przekazano 29,8%; dla organizacji pozarządowych planowano 12%, a przekazano 13,5%).

Kontrolowane dotacje przekazane zostały do organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa ogłaszana przez dysponenta Funduszu. W wyniku

⁴² Z uwagi, iż realizacja przychodów dokonuje się poza Ministerstwem Sprawiedliwości, kontrola przychodów Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (zwanego dalej *Funduszem*) została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2012 r.

⁴³ Dz. U. Nr 40, poz. 227.

⁴⁴ Dz. U. poz. 49.

kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z warunkami i terminami określonymi w art. 151 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie wydatków Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 224-334, Tom V, str. 255)

Stan środków funduszu na początek roku wynosił 5.249 tys. zł, tj. o 24% mniej niż planowano w ustawie budżetowej na rok 2012. Uwzględniając wysokość zrealizowanych w 2012 r. przychodów, Fundusz dysponował kwotą 41.259,4 tys. zł, podczas gdy zaplanowane wydatki stanowiły 82,4% ww. kwoty. Dysponent Funduszu w 2012 r. zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych oraz § 13-20 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴⁵, przekazywał Ministrowi Finansów wolne środki w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu odsetki w łącznej kwocie 339 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 2012 r. wynosił 25.771,7 tys. zł, tj. o 391% więcej w stosunku do środków pieniężnych na początku roku.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 224-234, Tom V 272-279)

Fundusz posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów, określone w polityce rachunkowości Ministerstwa Sprawiedliwości, która spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 uor.

Ewidencja zdarzeń gospodarczych Funduszu była prowadzona od 2011 r. w systemie finansowo - księgowym „SFK-MS-F-K” wersja 6.40. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor);
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor).

W wyniku badania wybranych w sposób celowy 32 dokumentów księgowych na łączną kwotę 12.712,5 tys. zł pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych 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. W związku z powyższym NIK pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 224-334)

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2012 r. Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych i Rb-UN uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych, przedłożonych przez sądy apelacyjne i Centralny Zarząd Służby Więziennej. Przedstawiały one rzetelny i prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań Funduszu. Przekazano je do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego w obowiązujących terminach. W związku z tym NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 236-252, Tom V 272-279)

⁴⁵ Dz. U. Nr 81, poz. 443.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej funkcjonowania Funduszu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na rosnącą dysproporcję między posiadanymi środkami, a zrealizowanymi wydatkami. Zasadnym wydaje się zatem podjęcie działań przeciwdziałających takiej tendencji w latach przyszłych.

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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zwiększenia poziomu realizacji zadań współfinansowanych z budżetu środków europejskich, oraz wyeliminowanie nieprawidłowości w tym zakresie.
2. Zintensyfikowanie działań mających na celu ujęcie w budżecie części 37 na 2013 r. wydatków na realizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa projekty w ramach Programu GRUNDTVIG „Uczenie się przez całe życie”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

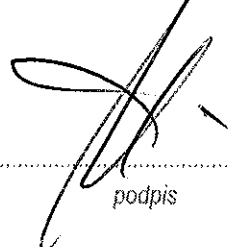
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 18 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



podpis

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.ze zm.