



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KPB – 4100-001-03/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 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. Janusz Sękowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 87625 z dnia 7 stycznia 2014 r. 2. Marian Dłucik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87632 z dnia 7 stycznia 2014 r. 3. Mariusz Podolski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87633 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I, str. 1 - 8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, AL. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości ¹ . (dowód: akta kontroli str. t. I, str. 220-222)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 37 – Sprawiedliwość oraz pozytywnie wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS). Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe w badanych obszarach, obejmujących realizację wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich, sprawozdawczość oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zgłoszone przez dysponenta części 37 do ujęcia w ustawie budżetowej na 2013 r.³ wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały zaplanowane oszczędnie, a dokonywane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 4.337.135,1 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na realizację zadania *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania* (2.640.371,4 tys. zł, tj. 61% budżetu cz. 37) oraz świadczenia społeczne (1.261.010,3 tys. zł - 29%). Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 69.239,8 tys. zł, tj. 78,9% planu po zmianach. Niższa realizacja planu wydatków budżetu środków europejskich wynikała głównie z rezygnacji, w trakcie roku, z części zadań w realizowanych projektach spowodowanej późniejszym, niż planowano, uruchomieniem projektów finansowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Poniesiono je na realizację projektów w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Badanie w MS (dysponencie II stopnia) 1,6% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w części 37 i 51,5% wydatków

¹ Minister Sprawiedliwości od dnia 6 maja 2013 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą stanowisko to zajmował Pan Jarosław Gowin.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

³ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

z budżetu środków europejskich zrealizowanych w części 37 wykazało, że wykorzystano je w sposób rzetelny i gospodarny na zadania służące celom jednostek lub wynikających z umów dofinansowania projektów. Minister Sprawiedliwości, zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych⁴, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

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.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, a także kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania MS (dysponenta III stopnia) sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach. Pokazują one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków (w tym w podziale na poszczególne zadania), a także należności i zobowiązań w 2013 r. Roczne zbiorcze sprawozdania zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane do Ministra Finansów (MF) i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej zostały zrealizowane w kwocie 40.085,3 tys. zł (128,6% planu), a wydatki w kwocie 18.896,6 tys. zł (66,6% planu). Niższa realizacja planu wydatków, głównie w części obejmującej pomoc pokrzywdzonym, była spowodowana mniejszą ilością właściwie przygotowanych wniosków o dotacje, co ograniczyło możliwość ich udzielenia przez 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, co stwierdzono w wyniku badań, którymi objęto 80,9% ogółu zrealizowanych wydatków. Najwyższa Izba Kontroli 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.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 37 - Sprawiedliwość została ograniczona do przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych

W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 50.851 tys. zł. W wyniku nowelizacji ww. ustawy⁵ plan dochodów został zwiększony o 642 tys. zł (o 1,3%) do kwoty 51.493 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 51.987,3 tys. zł, tj. 101% planu po zmianach. Zostały one uzyskane głównie z tytułu wpływów ze sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz wydawania informacji z prowadzonych przez Ministerstwo rejestrów (21.239 tys. zł), a także z opłat za udział w egzaminach przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości (20.439 tys. zł).

Dochody MS (dysponenta III stopnia) wyniosły 43.613,1 tys. zł tj. 96,8% planu i stanowiły 83,9% dochodów w części.

(dowód: akta kontroli t. I str. 202, t. II str. 99-126)

Na koniec 2013 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 4.690,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 4.438,5 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności pozostałe

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

⁵ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

do zapłaty były większe o 416,7 tys. zł (o 9,7%), a zaległości większe o 462,5 tys. zł (o 11,6%). Powodem zwiększenia kwoty zaległości były m.in. niezakończona egzekucja kosztów zastępstwa procesowego zasądzonego wyrokiem Trybunału Arbitrażowego w Paryżu z dnia 26 sierpnia 2011 r.⁶ (na koniec 2013 r. - 1.759 tys. zł) oraz zwiększenie trudno egzekwowalnych należności od osadzonych z tytułu dokonanych samouszkodzeń oraz poczynionych szkód w majątku więziennictwa.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 322 – 330, t. II str. 100, 105, 123-126)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w wysokości 4.205.887 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 4.165.648 tys. zł, tj. 99% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad i 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 2012 r. oraz wyższego stopnia awansu zawodowego nauczycieli w 2012 r., a także zwiększenie świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej i członków ich rodzin oraz zadania przewidziane do realizacji w 2013 r.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 43 - 94, 652-662)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały w trakcie roku zwiększone *per saldo* o kwotę 160.129,3 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia planu wydatków środkami z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 171.109,5 tys. zł, przeznaczonymi głównie na sfinansowanie wydatków na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (116.393 tys. zł), utworzenie nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych (20.400 tys. zł), czy realizację zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (13.699,6 tys. zł) oraz spłatę zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (12.726,4 tys. zł),
- ze zmniejszenia planu wydatków o kwotę 5.675 tys. zł; w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r.,
- z przesunięcia przez Ministra Finansów z części 37 środków w kwocie 5.305,1 tys. zł do części: 15 - Sądy powszechne (797,4 tys. zł), 31 - Praca (4.116 tys. zł) i do cz. 44 - Zabezpieczenie społeczne (391,7 tys. zł), na realizację projektów w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki (PO KL) i Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

(dowód: akta kontroli t. I, str. 172-173, 182-183, 203-207, 617-618)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 171.109,5 tys. zł wykorzystano 170.347,1 tys. zł, tj. 99,6%. Niższa o 376,1 tys. zł realizacja wydatków na projekt *Wzmacnianie i rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw w Polsce* wynikała ze zmniejszenia się liczby, a więc i kosztów, wizyt studyjnych do partnerów zagranicznych, niewystąpienia przez część wolontariuszy i specjalistów pracujących w ośrodkach pomocy dla pokrzywdzonych o zwrot poniesionych kosztów oraz nieutworzenia Ośrodka Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem, który planowano utworzyć na terenie województwa opolskiego. Niższe o 332,5 tys. zł wydatki na sfinansowanie skutków podwyżek oraz uposażeń funkcjonariuszy

⁶ Od firmy The East Cement for Investment Company. Sprawę egzekucji bezpośrednio nadzoruje Prokuratura Generalna we współpracy z Zespołem Radców Prawnych w Biurze Organizacji, Finansów i Kontrolingu Ministerstwa Sprawiedliwości

Służby Więziennej, wynikały m.in. z mniejszej niż planowano liczby funkcjonariuszy odchodzących ze służby oraz niższej niż planowano obsady stanowisk w związku z wykorzystywaniem urlopów wychowawczych przez funkcjonariuszy.

W wyniku badania wykorzystania przez MS (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 1.137,7 tys. zł (tj. 55,1% ogólnej kwoty wydatków zrealizowanych ze środków z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki, a wydatki poniesione zostały zgodnie z planowanym przeznaczeniem, m.in. na realizację projektów SPOP⁷ i ECRIS⁸.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 15-98, 537-538)

Minister Sprawiedliwości w 2013 r. dokonał 113 zmian planu wydatków części 37 oraz 75 zmian w planie wydatków dysponenta III stopnia. Szczegółowe badanie zmian planu wydatków⁹ wykazało, że dokonane zmiany były celowe i służyły zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania oraz sprawnej realizacji zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne. Dokonując zmian w planie tradycyjnym, równolegle wprowadzano odpowiednie zmiany do planu wydatków w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 129-185, 604-642; t. II str. 6-14)

W 2013 r. dysponent części 37 podjął cztery decyzje (w listopadzie i grudniu) o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych na łączną kwotę 15.540,7 tys. zł. Przyczyną podejmowania powyższych decyzji było niższe od planowanego wykonanie wydatków przeznaczonych na świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy Służby Więziennej (10.000 tys. zł), na współfinansowanie projektów realizowanych z budżetu środków europejskich (1.926 tys. zł) oraz na wynagrodzenia i świadczenia (800,4 tys. zł). Informując Ministra Finansów o dokonanych blokadach, Minister Sprawiedliwości zwrócił się z prośbą o utworzenie rezerwy celowej na spłatę zobowiązań jednostek organizacyjnych Więziennictwa w wysokości 12.726,4 tys. zł. Rezerwa na ten cel została uruchomiona w dniu 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 119-128, 185, 199-201, 213-219, 273-291)

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 37 wydatki wyniosły 4.337.135,1 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 233.412,9 tys. zł, tj. o 5,7%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości: wyniosły one 2.750.524,4 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i stanowiły 66,3% wydatków ogółem w części. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń, a także uposażeń funkcjonariuszy wraz z pochodnymi, na co wydatkowano 1.695.958,4 tys. zł, tj. 59% ogółu wydatków w tym dziale. Wydatki w dziale 753 - Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne wyniosły 1.261.010,3 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach i stanowiły 29,1% wydatków ogółem w części 37. Dotyczyły one przede wszystkim świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej – 1.254.116,9 tys. zł, tj. 99,5% wydatków w dziale.

Wydatki MS (dysponent III stopnia) w 2013 r. wyniosły 199.192,8 tys. zł i stanowiły 4,6% wydatków w części 37.

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, iż nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 203-207)

Wydatki bieżące w części 37 wyniosły 2.772.102,7 tys. zł (63,9% wydatków w części 37), tj. 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były wyższe o 108.241,8 tys. zł (o 2,6%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń (67%) oraz zakupy towarów i usług (23%)¹⁰.

⁷ Projekt „Wzmocnienie i Rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw w Polsce” (1.524,1 tys. zł).

⁸ Projekt „Dostosowanie KRK do wymiany informacji w ramach europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)” (427,9 tys. zł).

⁹ Badaniem objęto 10 ostatnich zmian w obu planach wydatków.

¹⁰ Wydatki ewidencjonowane w §§ 421-439.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 37 wyniosło 32.564 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2012 r. było niższe o dwie osoby. Wydatki na wynagrodzenia¹¹ wyniosły 1.727.920,9 tys. zł (99,6% planu po zmianach). W porównaniu do 2012 r. były wyższe o 86.191,3 tys. zł (tj. o 5,3%), co wynikało ze wzrostu stawki wynagrodzenia dla nauczycieli i sędziów określonej w ustawie budżetowej na rok 2013. Przeciętne wynagrodzenie w 2013 r. wynosiło 4.422 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. (4.201 zł) było wyższe o 221 zł, tj. o 5,3%. Wzrost ten dotyczył głównie wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 14,8%), co wynikało ze zmian organizacyjnych¹², sędziów i prokuratorów (o 7,8%) oraz funkcjonariuszy (o 6,1%), co spowodowane było głównie waloryzacją podstawy obliczania ich wynagrodzeń.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w MS (u dysponenta III stopnia) wyniosło 803 osoby i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 39 osób, co wynikało głównie z obsadzania stanowisk zwalnianych przez osoby delegowane do pełnienia czynności administracyjnych w MS członkami służby cywilnej oraz z przeniesienia do MS wizytatorów zatrudnionych w okręgowych zespołach nadzoru pedagogicznego, działających przy pięciu sądach okręgowych. Przeciętne wynagrodzenie w 2013 r. wynosiło 5.830 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było niższe o 61 zł, tj. o 1%. Spadek ten dotyczył wynagrodzeń korpusu służby cywilnej, które w porównaniu do 2012 r. były niższe o 1,5%, co wynikało z przyznania tej grupie niższych niż w 2012 r. nagród uznaniowych.

(dowód: akta kontroli, t. I str. 43-94, 117-118, 208, t. II str. 310-331)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2013 r. wyniosły 1.399.614,3 tys. zł (32,3% wydatków w części 37), tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były wyższe o 108.816,7 tys. zł (o 2,7%). Zrealizowano je głównie (89,6% wydatków) na emerytury i renty dla byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku (1.254.731,6 tys. zł) i ustawowe należności dla żołnierzy i funkcjonariuszy (140.796,6 tys. zł). W 2013 r. uposażenie dla sędziego w stanie spoczynku wypłacono 37 osobom. Przeciętne uposażenie wyniosło 8.955,58 zł i było wyższe od uposażenia wypłaconego 2012 r. (7.921,92 zł) o 1.033,66 zł, tj. o 13%, co wynikało z ustawowej ich waloryzacji. Ponadto w 2013 r. 13 osobom wypłacano uposażenie rodzinne, którego przeciętna wysokość wyniosła 6.508,92 zł i była wyższa o 63,89 zł (o 1%) od średniego uposażenia rodzinnego w 2012 r. (6.445,03 zł).

(dowód: akta kontroli t. I, str. 203-207, 646-650)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 124.281,1 tys. zł (2,9% wydatków w części 37), tj. 97,6% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2012 r. o 15.354,4 tys. zł (o 14,9%). Poniesiono je głównie na realizację 88 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy, rozbudowy i przebudowy jednostek więziennictwa, czy modernizację i adaptację zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich (93.526,2 tys. zł), a także na zakupy inwestycyjne (30.754,9 tys. zł), dotyczące głównie zakupu sprzętu transportowego, informatycznego i łączności oraz sprzętu i urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia.

Wydatki majątkowe jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości (bez Więziennictwa) obejmowały sześć zadań inwestycyjnych realizowanych w zakładach dla nieletnich, polegających na budowie, rozbudowie bądź przebudowie obiektów budowlanych na kwotę 7.483 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne na kwotę 14.950,4 tys. zł. W wyniku zakończonych w 2013 r. dwóch zadań inwestycyjnych uzyskano m.in. przyrost powierzchni kwaterunkowej o 1.679 m² i modernizację 738 m² bazy lokalowej w Schronisku dla Nieletnich w Dominowie oraz wybudowano 2 tys. mb ogrodzenia w Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu. Zakupy inwestycyjne obejmowały głównie zakup sprzętu i wyposażenia informatycznego oraz oprogramowania (na kwotę 10.968 tys. zł), urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia (2.079 tys. zł), urządzeń i systemów zabezpieczająco-ochronnych (655 tys. zł) oraz środków transportu (630 tys. zł). Zakupy te były zgodne z uaktualnionym zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

¹¹ Według sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2013 r. bez Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

¹² Związanych ze zmianą kierownictwa MS dotyczących głównie wypłat: ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla odchodzącego Ministra oraz wypłat dodatków wyrównawczych dla dwóch osób, które pełniły funkcje sekretarzy i podsekretarzy stanu.

Wydatki majątkowe Więziennictwa zrealizowano w wysokości 101.847,7 tys. zł (2,7% wydatków Więziennictwa), tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 23.277,7 tys. zł (tj. o 29,6%). Zrealizowano je w rozdziale 75512 - Więziennictwo na realizację 82 zadań inwestycyjnych dotyczących przede wszystkim pozyskania miejsc zakwaterowania dla osadzonych (44.486,5 tys. zł), modernizacji zaplecza logistycznego i infrastruktury technicznej jednostek penitencjarnych (39.890,0 tys. zł) oraz modernizacji więziennej służby zdrowia (846,9 tys. zł). W ramach zakupów inwestycyjnych (15.804,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach) nabyto głównie środki transportu (3.933,5 tys. zł), sprzęt informatyczny (4.105,3 tys. zł), a także urządzenia techniczne specjalnego przeznaczenia (3.311,5 tys. zł) i gospodarczo-eksploatacyjne (2.389,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli t. I str. 34-39, 310-331, 519-527, t. II, str. 1-5, 522-524)

Dotacja podmiotowa wyniosła w 2013 r. (tak jak w 2012 r.) 41.137 tys. zł (0,9% wydatków w części 37), tj. 100% planu po zmianach. Przeznaczono ją i wykorzystano w 100% zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej na 2013 r., na sfinansowanie bieżącej działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Dysponent części 37 dokonywał okresowych ocen wykorzystania udzielonej dotacji, na podstawie miesięcznych informacji przedkładanych przez ww. podmiot, dotyczących wydatków poniesionych w danym miesiącu i narastająco ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 68 - 69 i 203 - 207)

Wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 16.695,9 tys. zł (0,4% wydatków w części 37), tj. 57,5% planu po zmianach. Wydatki te oraz przyczyny niższego ich wykonania przedstawiono w rozdziale 2.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 203-207)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki zrealizowane w Ministerstwie Sprawiedliwości w kwocie 103.769 tys. zł, stanowiące 52,1% wydatków dysponenta III stopnia i 2,4% wydatków w części 37. Zrealizowano je 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 pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 21.928 tys. zł, w tym dwa postępowania przeprowadzone w trybie z wolnej ręki¹³ oraz trzy w trybie przetargu nieograniczonego¹⁴. Na realizację zawartych umów wydatkowano w 2013 r. 17.095 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych¹⁵. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, t. II str. 127-309)

Zobowiązania w części 37 budżetu państwa na koniec 2013 r. wyniosły 90.374,6 tys. zł i były niższe o 14.990,9 tys. zł (o 14,2%) od kwoty zobowiązań na koniec 2012 r. (105.365,5 tys. zł). Zobowiązania wynikały w większości przypadków z upływu terminów płatności należności w styczniu i lutym 2014 r., kiedy to zostały uregulowane. Główne pozycje stanowiły płatności związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Więziennictwa¹⁶ (31.967,3 tys. zł), dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (20.726,4 tys. zł) i świadczeniami emerytalnymi byłych funkcjonariuszy Służby Więziennej (8.843,8 tys. zł). Na koniec 2013 r. w części 37 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli t. I str. 190-198, 495-504)

¹³ Przedmiotem zamówień było udzielenie licencji oraz zapewnienia subskrypcji i wsparcia na programy IBM oraz dostawa i wdrożenie systemu cyfrowej rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w sądach powszechnych.

¹⁴ Postępowania dotyczyły rozbudowy Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr, przeprowadzenia szkoleń i kursów dla 893 osób przebywających w 32 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich rozmieszczonych na terenie całego kraju, w wieku od 15 do 21 lat oraz dostawy i wdrożenia systemu cyfrowej rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w sądach powszechnych.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

¹⁶ Wydatki ewidencjonowane w §§ 421-478.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W części 37 budżetu państwa na 2013 r. zaplanowano realizację 31 projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu środków europejskich, które realizować miały Ministerstwo Sprawiedliwości, jako dysponent III stopnia (17 projektów) oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej (14 projektów). Zgłoszone do projektu budżetu kwoty wydatków na realizację tych projektów wynikały z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów o dofinansowanie oraz szacowanych wydatków na realizację projektów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2013 kwota wydatków (158.283 tys. zł) została zmniejszona trzema decyzjami MF, na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego (MRR), o 70.512,4 tys. zł (o 44,5%), z czego z części 37 przeniesiono do:

- części 31 kwotę 55.921,9 tys. zł oraz do części 44 kwotę 10.072,0 tys. zł, na realizację projektów w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki (PO KL) i Innowacyjna Gospodarka (PO IG);
- części 15 kwotę 4.433,4 tys. zł, na realizację projektu „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych” oraz kwotę 85 tys. zł na realizację projektu „Budowa systemu usług elektronicznych MS...” w ramach PO IG;

Przeniesienia ww. środków wynikały z analizy realizowanych zadań i stwierdzenia, że wobec niewykonania części zadań, zaplanowane na nie środki pozostaną niewykorzystane. Dotyczyło to głównie wydatków na realizację projektu realizowanego w ramach PO IG Budowa Centrum Informacji Gospodarczej Ministerstwa Sprawiedliwości, w stosunku do którego w wyniku kontroli NIK dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2012 r. zakwestionowano nierzetelne sporządzenie wniosku o jego dofinansowanie. W 2013 r. odstąpiono od realizacji tego projektu.

W 2013 r. budżet środków europejskich w części 37 nie był zwiększany środkami z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli t. I str. 43-94, 159-160, 174-175 i 180-181)

Ponadto Minister Sprawiedliwości dokonał 30 zmian planu wydatków środków europejskich w części 37 polegających na przeniesieniach środków pomiędzy rozdziałami i paragrafami wydatków. Zmiany te wynikały z potrzeby dostosowania planu wydatków do aktualnych potrzeb jednostek resortu. Przeniesienia te były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych.

Minister Sprawiedliwości dokonał blokady wydatków na kwotę 755 tys. zł w rozdziale 75512, w związku z opóźnieniami i nieprzeprowadzeniem części z zaplanowanych postępowań o zamówienie publiczne w jednostkach organizacyjnych Więziennictwa, z uwagi na co nie zostaną wydatkowane środki na projekty realizowane w ramach: Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) w kwocie 186 tys. zł i w ramach PO KL - w kwocie 569 tys. zł.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 119-128, 185, 199-201, 213-219, 273-291)

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 69.239,8 tys. zł i stanowiły 78,9% planu po zmianach (87.770,6 tys. zł). W porównaniu do roku 2012 zrealizowane wydatki były wyższe o 28.958,9 tys. zł (o 71,9%). Poniesiono je na realizację 23 projektów w ramach:

- PO KL na realizację 11 projektów wydatkowano 47.289,1 tys. zł, tj. 88% planu po zmianach i 130,5% wydatków zrealizowanych w 2012 r. (36.247,9 tys. zł),
- PO IG na realizację dwóch projektów wydatkowano 13.758,6 tys. zł, tj. 71% planu po zmianach i 341,1% wydatków zrealizowanych w 2012 r. (4.033 tys. zł),
- NMF na realizację ośmiu projektów wydatkowano 6.764,9 tys. zł, tj. 53,3% planu po zmianach,
- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, w ramach którego

realizowano jeden projekt, na który wydatkowano 1.010 tys. zł, tj. 64,1% planu po zmianach,

- Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, w ramach którego realizowano jeden projekt, na który wydatkowano 417,2 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach.

W 2012 r. nie ponoszono wydatków w ramach ww. programów regionalnych i NMF.

Niższa realizacja planu wydatków wynikała głównie z przyczyn niezależnych od Ministerstwa Sprawiedliwości, takich jak długotrwałe zatwierdzanie przez instytucje zarządzające zmian do wniosku o dofinansowanie projektów zgłoszonych przez MS; zmian w projektach; oszczędności wynikających z wyboru korzystniejszych ofert w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁷.

(dowód: akta kontroli t. I str. 292-312 i 313-314, t. II str. 397-402)

Wydatki budżetu środków europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wyniosły 46.310 tys. zł i stanowiły 79,7% planu po zmianach (58.116 tys. zł)¹⁸. Niższa ich realizacja wynikała głównie z opóźnień w przygotowaniu projektów realizowanych w ramach NMF, co wynikało z późniejszego niż planowano wydania decyzji przez instytucje zarządzające w sprawie dofinansowania projektów i skutkowało opóźnieniem we wszczęciu postępowań przetargowych, a w konsekwencji brakiem możliwości zrealizowania większości zaplanowanych na ten cel wydatków. Ponadto w ramach PO KL odstąpiono od realizacji części zadań w ramach dwóch projektów¹⁹, na które w 2013 r. zaplanowano łącznie 19.948,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli t. II str. 332, 390-395, 397-402, 462-476)

Badaniem objęto wydatki zrealizowane w MS (przez dysponenta III stopnia) w kwocie 35.667,7 tys. zł, co stanowiło 51,5% ogółu wydatków budżetu środków europejskich (77% wydatków dysponenta III stopnia). W wyniku kontroli stwierdzono, że zrealizowano je na cele określone w umowach o dofinansowanie.

W wyniku badania dwóch postępowań o łącznej wartości 17.684 tys. zł na dostawę i wdrożenie systemu cyfrowej rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w sądach powszechnych oraz przeprowadzenie szkoleń i kursów dla osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (na realizację których w 2013 r. wydatkowano 14.531,1 tys. zł), stwierdzono, iż wykonawcy zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych.

Wszystkie badane wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych. Zlecenia płatności ich dotyczące przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) zgodnie z harmonogramem, w terminach umożliwiających ich terminową realizację. Realizacja zleceń płatności następowała we wnioskowanym terminie. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w dokonywaniu płatności.

(dowód: akta kontroli t. II str. 192-194, 292-296, 396-461)

W 2013 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich prowadziły 212 rachunków pomocniczych²⁰ wydatków z budżetu środków europejskich, w Narodowym Banku Polskim. 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

¹⁷ Np. w przetargu na realizację zadania nr 3 „Szkolenia i kursy zawodowe/warsztaty” realizowane w ramach projektu „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich” (PO KL) oferta wybrana był o 1 mln zł korzystniejsza niż kwota planowana.

¹⁸ W NMF wydatki zrealizowano w 10% planu po zmianach, w PO IG - wydatki zrealizowano w 71% planu po zmianach, natomiast w PO KL - wydatki zrealizowane stanowiły 85,4% planu po zmianach.

¹⁹ Zadania „Analiza wynagrodzeń pracowników sądownictwa w korelacji z ich wydajnością pracy” i „Analiza obecnego modelu przydzielania spraw sędziom”, realizowane w projekcie „Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym”, na które zaplanowano w 2013 r. 2.547,2 tys. zł i zadanie „Elektroniczne biuro podawcze” realizowane w projekcie „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”, na które w 2013 r. zaplanowano 17.401,3 tys. zł.

²⁰ 211 rachunków pomocniczych prowadziły jednostki Więziennictwa, a jeden należał do Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia).

na ww. rachunkach na koniec każdego miesiąca oraz sald na koniec miesiąca. Na rachunek prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości wpłynęły środki w wysokości 3.138,7 tys. zł, które zostały w całości wykorzystane. Na rachunku Ministerstwa Sprawiedliwości nie wystąpiły odsetki podlegające zwrotowi.

(dowód: akta kontroli str. 776-783)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej planowania i realizacji wydatków z budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 37, realizował w 2013 r. 13 zadań w ramach ośmiu funkcji państwa na realizację których zaplanowano wydatki w wysokości 4.366.016.338 tys. zł (plan po zmianach). Największe wydatki (64,6% ogółu wydatków) poniesiono w związku z zadaniem 18.4. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w ramach funkcji 18. Sprawiedliwość. 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 oddziaływaniem resocjalizacyjnym (przede wszystkim w formie zatrudnienia osadzonych, objęcia nauczaniem oraz terapii), którego wartość bazową zaplanowano na 46%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 65%. Łączna kwota wydatków związanych z wykonywaniem zadania wyniosła 2 626 433,5 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. Szczegółowe badania w zakresie uzyskanych efektów rzeczowych realizacji wybranych podzadań ww. zadania przeprowadzono w trakcie kontroli przeprowadzanej w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej.²¹ W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli t. I str. 345-349)

W „Krajowym Programie Reform - realizacja strategii Europa 2020”²², w ramach działań dotyczących redukcji obciążeń prawnych, przewidziano dla Ministerstwa Sprawiedliwości, na rok 2013 r. zadania dotyczące opracowania projektu tzw. II ustawy deregulacyjnej, w wyniku którego miała nastąpić deregulacja lub całkowita dereglamentacja 11 zawodów rynku finansowego oraz 83 zawodów technicznych.

Przyjęty w ww. dokumencie plan działania na 2013 r. przewidywał przyjęcie projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych przez Radę Ministrów w II kwartale 2013 r., przyjęcie ustawy przez Sejm w III kwartał 2013 r. oraz wejście ustawy w życie w IV kwartał 2013 r.

Ustalono, że projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych został przekazany przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z ww. harmonogramem. Późniejsze uchwalenie ustawy, tj. 4 kwietnia 2014 r. nie były zależne od Ministra Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli t. I str. 317-318, 415 - 429)

Działania dysponenta części 37 w zakresie planowania i monitorowania realizacji wydatków w układzie zadaniowym ocenione zostały przez NIK w wyniku kontroli nr P/13/014 przeprowadzonej w 2013 r.²³.

²¹ Kontrola nr KPB – 4100-001-04/2014 Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy, której wyniki przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 kwietnia 2014 r.

²² Zaktualizowanym w dniu 30 kwietnia 2013 r. przez Radę Ministrów dokumentem pt. „Krajowy Program Reform Aktualizacja 2013/2014” (KPR 2013/2014).

²³ Kontrola nr P/13/014 - Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych, przeprowadzona w Ministerstwie Sprawiedliwości przez Departament Administracji Publicznej NIK w okresie od maja do listopada 2013 r. Wystąpienie pokontrolne nr KAP-4101-01/2013 podpisane zostało w dniu 12 listopada 2013 r.

Stosownie do postanowień art. 175 ustawy o finansach publicznych, Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2013 r. w części 37 - Sprawiedliwość oraz nad wykonaniem planu finansowego Funduszu Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części. Realizowane były także trzy zadania audytowe i dwie kontrole problemowe w 27 jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, a ich wyniki i wnioski stanowiły podstawę analiz oraz podejmowania działań dla wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Przeprowadzono ponadto kontrole dotyczące Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie oraz 4 podmiotów otrzymujących dotacje z ww. Funduszu celowego. Kontrole dotyczyły wykonywania zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wyniku poprzednich kontroli oraz gospodarki kadrowej i finansowej. Sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia były w wyznaczonym terminie realizowane przez adresatów.

(dowód: akta kontroli t. I, str. 663-700 i 701-772)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

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 t. II, str. 481-536)

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych i zbiorczych sprawozdań budżetowych za rok 2013 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 Unii Europejskiej i innych (Rb-28 Programy),
 - sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
 - sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - 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 budżetowej²⁴, 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁵ i 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁶.

(dowód: akta kontroli t. I str. 95-118 i 186-198, 292-314, 332-414; t. II, str. 481-536)

²⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm..

²⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i 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 43.613,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 199.192,8 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 3 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 481-536, 481-497)

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 43.613,1 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 t. II, str. 483-486)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 199.192,8 tys. zł i była zgodna z zapisami po stronie Ct konta 130 oraz kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli t. II, str. 487-497)

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 t. II, str. 498-520)

Kwota należności ogółem wykazana w sprawozdaniu kwartalnym Rb-N za IV kwartał 2013 r. wyniosła 3.231,9 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych zespołu „2”.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 531-533)

W 2013 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 2013 r.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 534-536)

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 993 Plan finansowy – budżet zadaniowy.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 521-530)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) 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 o rachunkowości²⁷ (uor).

(dowód: akta kontroli t. II, str. 477-480)

W Ministerstwie Sprawiedliwości od 2013 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego system księgowości komputerowej pn. „SMK-MS-F-K” wersja 7.00. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz

²⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330).

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); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 477-480)

Badanie przeprowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości dotyczyło 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 faktur i stanowiących podstawę płatności w 2013 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 2013 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 92 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁸ na kwotę 100.456,7 tys. zł. Niezależnie od tego, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy 13 dowodów na kwotę 3.312,4 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 52,1% wydatków dysponenta III stopnia i 2,4% zrealizowanych wydatków w części 37.

Sprawdzono je 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. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym, prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych i wykazano w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 128-191)

Ustalone
nieprawidłowości

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

5. Realizacja planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy ww. Funduszu przyjęty do realizacji w 2013 r.²⁹ był zgodny z planem finansowym ujętym w ustawie budżetowej na 2013 r. Został on opracowany w oparciu o przewidywaną kwotę przychodów Funduszu oraz kwotę wydatków planowanych i zrealizowanych w 2012 r. Uwzględniono w nim m.in. środki na poszczególne rodzaje zadań planowanych do zrealizowania w 2013 r. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian w planie finansowym Funduszu.

(dowód: akta kontroli, t. II str. 539-568)

²⁸ Metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wyboru dowodu księgowego jest wprost proporcjonalnie do jego wartości (MUS).

²⁹ Zatwierdzony przez Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej oraz Głównego Księgowego Budżetu Resortu – posiadających stosowne pełnomocnictwa dysponenta cz. 37.

W 2013 r. zrealizowane przychody Funduszu wyniosły 40.085,3 tys. zł, co stanowiło 128,6% przychodów planowanych (31.180,0 tys. zł) oraz 111,3% przychodów osiągniętych w 2012 r. (36.018,0 tys. zł). Ich głównym źródłem (34.948,7 tys. zł) były potrącenia z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych oraz nawiązki i świadczenia pieniężne. Uzyskanie wyższych przychodów wynikało z ostrożnego planowania dochodów na 2013 r., które w większości dotyczą źródeł, których na etapie planowania nie sposób przewidzieć (liczba zatrudnionych więźniów i kwota zarobków, liczba i kwota zasądzonych nawiązek itp.).

Należności Funduszu, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wyniosły 17.080,3 tys. zł, z czego należności wymagalne 5.234,2 tys. zł. Należności dotyczyły głównie rozliczenia dotacji i innych przelewów (§§ 245 i 297) - w wysokości łącznej 15.463,2 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności na koniec 2013 r. były wyższe o 9.456,6 tys. zł. Wzrost ten wynikał ze wzrostu zasądzonych a niewyegzekwowanych (do końca roku budżetowego) nawiązek i potrąceń z wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 569-583, 633)

Wydatki Funduszu zrealizowano w wysokości 18.896,6 tys. zł, tj. 60,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej (31.180,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (15.488 tys. zł) były one wyższe o 22%. Przyczyną niskiej realizacji planu wydatków Funduszu było niepełne wykorzystanie środków w części obejmującej pomoc pokrzywdzonym. Wynikało to z mniejszej liczby złożonych wniosków o dotacje oraz niewłaściwego ich przygotowania przez organizacje pozarządowe (brak wkładu własnego, niewłaściwa organizacja pomocy, przekroczenie limitu kosztów administracyjnych, niekwalifikowalne wydatki na promocje, szkolenia, opinie rzeczoznawców itp.) bądź przekroczenie terminu na złożenie wniosku.

Minister Sprawiedliwości podjął działania zmierzające do poprawy wykorzystania środków Funduszu w przedmiotowym zakresie, czemu służyć ma opracowane w 2013 r. i podpisane w dniu 6 lutego 2014 r. nowe rozporządzenie w sprawie Funduszu³⁰. Wprowadzono w nim dodatkowe opcje pomocy pokrzywdzonym polegające m.in. na pokrywaniu kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej. Przewidywane przez dysponenta Funduszu zwiększona pomoc dla pokrzywdzonych zostanie sfinansowana z wyższego, niż w poprzednich latach, stanu środków Funduszu.

W 2013 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 ich rodzinom*. Wsparcie w ramach Funduszu otrzymało 133.410 uprawnionych osób, tj. o 113,1% osób więcej niż przewidywał ustalony miernik (118.000 osób) i o 11.880 osób więcej (o 9,8%) niż w 2012 r.

(dowód: akta kontroli, t. II, str. 571-583, 599-603)

Szczegółowej kontroli poddano wydatki Funduszu w łącznej kwocie 15.296,7 tys. zł, tj. 80,9% wydatków Funduszu, w tym wszystkie 134 przelewy obejmujące redystrybucję środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (11.504,0 tys. zł) oraz 34 (z 57) umów o udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych w kwocie 3.792,7 tys. zł (tj. 32,1% wydatków na dotacje). Wydatki poniesiono na cele określone w art. 43 § 8 ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz §§ 11-12 i § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu³¹, 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.

Kontrolowane dotacje przekazane zostały do organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. Przyznanie dotacji

³⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 189).

³¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 49).

poprzedzała procedura konkursowa ogłaszana przez dysponenta Funduszu. 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 wydatków zrealizowano określone w umowach zadania. Do dnia zakończenia kontroli jedna z organizacji pozarządowych³¹, która uzyskiwała dotację w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym, nie złożyła wymaganego postanowieniem umowy sprawozdania z wykonania zadań i wydatkowania środków, w związku z czym kontrolę w tym zakresie wszczęło Biuro Ministra Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 604-649)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Fundusz posiadał zobowiązania krótkoterminowe w wysokości 29,5 tys. zł, tj. o 25,4 tys. zł (o 46%) mniej niż na koniec 2012 r. Zobowiązania dotyczyły świadczeń społecznych przyznanych przez sądy skazanym (23,3 tys. zł) oraz zapłaty za usługi, których termin płatności upływał w styczniu 2014 r. (2,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli t. II, str. 587-598)

Stan Funduszu na początek 2013 roku wynosił 25.773,3 tys. zł. Uwzględniając wysokość przychodów, w 2013 r. Fundusz dysponował kwotą 65.858,6 tys. zł, podczas gdy zaplanowane wydatki stanowiły 47,3% ww. kwoty. Dysponent Funduszu w 2013 r. zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych oraz §§ 13-20 rozporządzenia Ministra Finansów sprawie wolnych środków przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³², przekazywał Ministrowi Finansów wolne środki w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu odsetki w łącznej kwocie 509 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 2013 r. wynosił 46.962 tys. zł, tj. o 82,2% więcej w stosunku do środków pieniężnych na początku roku.

(dowód: akta kontroli t. II, str. 569-586)

W wyniku badania wybranych w sposób celowy 168 dokumentów księgowych na kwotę 15.296,7 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 t. II, str. 604-654)

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2013 r.: Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, Rb-Z, Rb-N, 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, t. II, str. 571-603, 655)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji planu finansowego Funduszu prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

³¹ Stowarzyszenie Pomocy Poszkodowanym w Wypadkach i Kolizjach Drogowych „Alter Ego” z Warszawy.

³² 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).

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³ 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.

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



podpis

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.