



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.03.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 32/2016 Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli z dnia 1 czerwca 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 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. Adam Czugajewicz – specjalista kp. – upoważnienie nr 97739 z 7 stycznia 2016 r., 2. Rafał Komorowski – główny specjalista kp. – upoważnienie nr 97740 z 7 stycznia 2016 r., 3. Piotr Sitnicki – doradca ekonomiczny kp. – upoważnienie nr 97741 z 7 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (MS), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro - Minister Sprawiedliwości powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r. Poprzednio – od 4 maja 2015 r. – Ministrem Sprawiedliwości był Borys Budka, od 22 września 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. – Cezary Grabarczyk, a od 30 kwietnia do 4 maja 2015 r. funkcję Ministra Sprawiedliwości pełniła Ewa Kopacz – Prezes Rady Ministrów. (dowód: akta kontroli Tom I str. 49)

II. Wprowadzenie

Minister Sprawiedliwości jest dysponentem części 37 – Sprawiedliwość, a także dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w części 37 funkcjonowało 210 jednostek budżetowych, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości, 175 jednostek budżetowych więziennictwa, 32 zakłady dla nieletnich i dwa instytuty badawcze (Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dr. Jana Sehna w Krakowie i Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie). Ministrowi Sprawiedliwości podlega Centralny Zarząd Służby Więziennej.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 37 – Sprawiedliwość. W ramach części 37 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania z zakresu działu sprawiedliwość, obejmującego m. in. sprawy:

- 1) prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych;
- 2) wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej;
- 3) tłumaczy przysięgłych.

Minister Sprawiedliwości zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego, a także jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej¹.

¹ art. 24 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 poz. 812 ze zm.).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych²,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków³,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴ (dalej ufp).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS). Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały przedstawione w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2015 r. w części 37 - Sprawiedliwość, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków oraz zadań, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części. W toku kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetu państwa, ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości oraz nadzoru dysponenta części nad gospodarką finansową.

Prowadzona w Ministerstwie Sprawiedliwości rachunkowość nie obejmowała całości środków, które były przekazywane przez rachunki bankowe Ministerstwa. Minister Sprawiedliwości nie zapewnił prowadzenia rachunkowości dysponenta części 37, czym naruszył w szczególności przepisy art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁵ oraz art. 4 ust. 3 i art. 20 ustawy o rachunkowości⁶. Sprawozdania jednostkowe dysponenta części 37 (dotyczące udzielanej dotacji na Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) w wysokości 45.712 tys. zł) nie były sporządzane na podstawie ewidencji księgowej, czym naruszono przepisy dotyczące sporządzania sprawozdań. Wynikało to m.in. z faktu, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie sprawowano należytego nadzoru nad Departamentem Budżetu i Efektywności Finansowej, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym odpowiadał za obsługę Ministra jako dysponenta kontrolowanej części budżetowej. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości, a także pobrane w toku kontroli

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Z uwzględnieniem kontroli wydatków poniesionych w wybranych najważniejszych obszarach działalności państwa. Są to: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, transport i łączność, polityka rolna i rybna, obrona narodowa, polityka społeczna, nauka i szkolnictwo wyższe, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura i dziedzictwo narodowe, gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

wyjaśnienia i dokumentacja, uzasadniają sformułowanie, w trybie art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, oceny wskazującej na niezasadność zajmowania stanowiska przez Główną Księgową Resortu – Zastępcę Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej, Grażynę Urbaniak.

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie sprawowano należytego nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych z wyłączeniem ustawy Prawo zamówień publicznych⁷ (dalej: PZP). W wyniku badania zamówień publicznych stwierdzono naruszenia wewnętrznych regulacji w tym zakresie.

W ramach badania wybranych wydatków NIK ustaliła, że wydatki poniesione na kampanię medialną nieodpłatnej pomocy prawnej w wysokości 2.264,4 tys. zł były niegospodarne i niecelowe.

Negatywnie oceniono również działalność Ministerstwa w zakresie zatrudniania i wynagradzania ekspertów.

W ramach badania wydatków bezosobowych stwierdzono, że 17 umów zlecenia zawierało cechy charakterystyczne dla stosunku pracy, a także zakwestionowano inne wydatki bezosobowe na kwotę 134,2 tys. zł⁸.

Jednocześnie NIK odnotowuje, że:

- Minister Sprawiedliwości ustalił i aktualizował zasady (politykę) rachunkowości przyjęte w Ministerstwie Sprawiedliwości dla dysponenta III stopnia). Przyjęte w Ministerstwie Sprawiedliwości zasady rachunkowości dysponenta III stopnia spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Księgi rachunkowe Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) były prowadzone za pomocą Programu finansowo-księgowego, a podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmowano w sposób kompletny i przejrzysty, odpowiadający wymogom określonym w ww. ustawie;
- roczne sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami, poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi części terminowo. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej;
- w badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy PZP nie stwierdzono nieprawidłowości;
- przekazywanie i rozliczenie dotacji podmiotowej na rzecz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami;
- wszystkie udzielone dotacje zostały rozliczone w terminie do 30 stycznia 2016 r.;
- limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone;
- w ramach wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 83.321 tys. zł (207,4% planu),

⁷ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

⁸ W tym 78 tys. zł na wydatki bezosobowe związane z kampanią medialną bezpłatnej pomocy prawnej.

a koszty w kwocie 40.800,7 tys. zł (98,9% planu). Środki przeznaczono na cele, dla których 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 98% ogółu zrealizowanych wydatków. NIK pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego Funduszu oraz skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości, kontroli finansowej i wiarygodność ksiąg rachunkowych Funduszu, a także poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, jak również pozytywnie opiniuje sprawozdawczość sporządzoną w zakresie Funduszu. Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem planu finansowego Funduszu. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła rzetelności planowania.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa za 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 37 - Sprawiedliwość została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 56.323 tys. zł, tj. o 6.913 tys. zł (14%) wyższej niż w 2014 r. Dochody zrealizowano w wysokości 60.287 tys. zł (tj. 107% planu). Największy udział w strukturze dochodów (81,1%) miały dochody wykonane w Ministerstwie Sprawiedliwości (przez dysponenta III stopnia) w kwocie 48.870,8 tys. zł (105,7% planu). Największe dochody osiągnięto w § 0830 *Wpływy z usług* (31.475 tys. zł) oraz § 0690 *Wpływy z różnych opłat* (18.248 tys. zł). Osiągnięto je głównie z tytułu wpływów ze sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz wydawania informacji z prowadzonych przez Ministerstwo rejestrów⁹, a także z opłat za udział w egzaminach przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości¹⁰. W porównaniu do 2014 r. zrealizowane w części 37 dochody były wyższe o 10.877 tys. zł, tj. o 22%. Wzrost dochodów wynikał przede wszystkim z pojawienia się nowego tytułu prawnego do uzyskiwania dodatkowych wpływów budżetowych – dostępu do elektronicznej bazy ksiąg wieczystych dla notariuszy i komorników, z którego osiągnięto dochody w wysokości 4.944,7 tys. zł.

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 56.079,4 tys. zł. Dotyczyły one głównie § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* w wysokości 18.248 tys. zł (30,3% należności ogółem) oraz § 0830 – *Wpływy ze sprzedaży usług* w wysokości 31.475 tys. zł (52,2% wszystkich należności). W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 4.516,9 tys. zł, tj. o 8,8%. Należności wystąpiły głównie w Ministerstwie (dysponent III stopnia) i dotyczyły rozliczeń za lata ubiegłe (25.946,0 tys. zł) oraz grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (16.218,7 tys. zł). Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 55.756,4 tys. zł i były wyższe o 4.193,9 tys. zł, tj. o 8,1 % od zaległości na koniec 2014 r.

⁹ Wpływy z tytułu opłat za wydanie odpisu, wyciągu, zaświadczenia z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz odpisu i zaświadczenia z Centralnej informacji o Zastawach Rejestrowych.

¹⁰ Opłaty za egzaminy konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, opłaty za egzaminy zawodowe dla ww. zawodów prawniczych, jak również opłaty z tytułu uczestnictwa w egzaminie dla osób ubiegających się o licencję syndyka.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 54, 84, 125-132, 133-136; 139-144 i Tom II str. 193-194)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 po nowelizacji¹¹ zaplanowane wydatki w części 37 wyniosły 4.503.206 tys. zł. W 2015 r. dokonano m.in. następujących zmian w planie finansowym części 37 na kwotę per saldo 40.554,2 tys. zł :

a) zmniejszenia w zakresie

- świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy Służby Więziennej (24.000 tys. zł),
- składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (294 tys. zł),
- wydatków na świadczenia i pozostałych wydatków bieżących dla zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (768 tys. zł),
- wynagrodzenia osobowe pracowników zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (4.308,9 tys. zł)

b) zwiększenia z rezerw celowych z przeznaczeniem m.in. na termomodernizację w zakładach karnych i skutki zmian prawnych (46.052,7 tys. zł)

Zrealizowane w części 37 wydatki wyniosły 4.530.129,3 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (4.543.760,2 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 11.261 tys. zł, tj. o 0,2%.

Dysponent cz. 37, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dokonał blokady planowanych wydatków w kwocie 35.087,6 tys. zł, głównie w rozdziale 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego (24.000 tys. zł) oraz w rozdziale 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione (6.319,8 tys. zł)

(dowód: akta kontroli Tom I str. 23-27, 38-43)

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, które wyniosły 2.978.994,1 tys. zł (65,8% wydatków w części), co stanowiło 99,7% planu po zmianach. W ramach tego działu wydatki poniesione zostały głównie na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy (1.337.927 tys. zł). W wydatkach części 29,8% stanowiły wydatki ujęte w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 1.349.675 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na świadczenia społeczne (1.343.526 tys. zł).

Wydatki w podziale na grupy ekonomiczne przedstawiały się następująco: wydatki bieżące jednostek budżetowych (61,6%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (33,8%) i wydatki majątkowe (3,5%).

Wydatki na dotację podmiotową oraz na finansowanie i współfinansowanie projektów z budżetu środków europejskich stanowiły odpowiednio 1% i 0,2% ogółu wydatków w części 37.

(dowód: akta kontroli: Tom I str. 85-97; 127-128)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wyniosły 200.246,9 tys. zł i stanowiły 4,4% wydatków w części 37. W porównaniu do 2014 r. były niższe o 36.285,2 tys. zł, tj. o 15,3%.

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

(dowód: akta kontroli Tom I str. 50-53; 127-128 i Tom II str. 195-204)

¹¹ Ustawa budżetowa na 2015 r. z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153 ze zm.).

Z przyznanej z rezerw celowych dla części 37 kwoty 46.052,7 tys. zł wykorzystano 46.043,7 tys. zł. Środki te przeznaczono głównie na sfinansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹² (31.482,2 tys. zł) oraz na wydatki związane z realizacją ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego¹³, ustawy o prokuraturze¹⁴ oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym¹⁵ (14.400 tys. zł).

W MS (dysponent III stopnia) ze środków rezerw celowych wydatkowano 72 tys. zł (tj. 93 % planu - 77,4 tys. zł) z przeznaczeniem na sfinansowanie w 2015 r. dodatków dla 6 urzędników służby cywilnej wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi zatrudnionych w MS i mianowanych z dniem 1 grudnia 2014 r. oraz jednego urzędnika zatrudnionego 1 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 58, 81-83)

W roku 2015 w części 37 udzielono dotacji na łączną kwotę 45.913,6 tys. zł.

Dotacja podmiotowa wyniosła w 2015 r. 45.712 tys. zł (1% wydatków w części 37), tj. 100% planu po zmianach i była w całości przekazana na rzecz KSSiP. W porównaniu do 2014 r. była ona wyższa o 3.588 tys. zł (o 8,5%).

U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje na łączną kwotę 45.712 tys. zł, tj. 99,5% ogółu wypłaconych w tej części dotacji. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami. Przeznaczono ją i wykorzystano w 100% zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej na 2015 r., tj. na sfinansowanie bieżącej działalności KSSiP. W 2015 r. w powyższej instytucji odbywała się aplikacja ogólna, sędziowska i prokuratorska, której słuchaczami było łącznie 1006 aplikantów. Na podstawie miesięcznych informacji przedkładanych przez ten podmiot, dysponent części 37 dokonywał okresowych ocen wykorzystania udzielonej dotacji. Informacje te dotyczyły wydatków ze środków dotacji poniesionych w danym miesiącu oraz narastająco od początku roku. W 2015 r. dysponent nie przeprowadził kontroli w KSSiP.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 18, 24-34, 275)

Na dotacje z budżetu państwa wydatkowano kwotę 201,6 tys. z przeznaczeniem na współfinansowanie projektu „Wzmocnienie pozycji pokrzywdzonych przestępstwem oraz wsparcie świadków w postępowaniu karnym” finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) na łączną kwotę 1.349,6 tys. zł. Wsparcia pokrzywdzonym udzielało 16 organizacji pozarządowych. W 2015 r. udzielono łącznie 3.019 porad prawnych oraz 2.234 porady psychologiczne. Nie stwierdzono wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Wszystkie dotacje zostały rozliczone w terminie do 30 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 85-87, 157)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2015 r. w części 37 wyniosły 1.521.019 tys. zł (w tym w MS - 5.541,5 tys. zł), tj. 99,98% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były wyższe o 36.153,5 tys. zł (o 2,4%). Zrealizowano je głównie na świadczenia emerytalno-rentowe i dodatki do tych świadczeń oraz zasiłki pogrzebowe (1.343.526 tys. zł)¹⁶ – świadczeń udzielono 32.300 osobom, uposażenia sędziów w stanie spoczynku (5.228 tys. zł) i ustawowe należności dla funkcjonariuszy

¹² Zadania inwestycyjne dotyczyły głównie wykonania prac termoizolacyjnych w zakładach karnych.

¹³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r.

¹⁴ Ustawa z 20 czerwca 1985 (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zm.)

¹⁵ Ustawa z 24 maja 2000 (Dz. U. Nr 50, poz. 580)

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

(167.201 tys. zł). W 2015 r. w części 37 uposażenie dla sędziów w stanie spoczynku wypłacono 34 osobom (w 2012 r. – 40, 2013 – 37, a 2014 – 35 osobom). W ramach wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 85-87, 285-286)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 37 wyniosły 2.798.583 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były niższe o 4.069,8 tys. zł (o 0,1%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (67,7%). W pozostałych wydatkach bieżących (z wyłączeniem wynagrodzeń) najwyższy udział miały wydatki zrealizowane w więziennictwie (82%), z tego kwota 193.149 tys. zł dotyczyła wydatków bezpośrednio związanych z utrzymaniem osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Średnia liczba osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w 2015 r. wyniosła 74.814 w stosunku do 78.987 w roku 2014 r.

W MS (dysponent III stopnia) wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 166.691,0 tys. zł, tj. 95,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były wyższe o 10.135,3 tys. zł. (5,6%).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 286-287)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w części 37 wyniosło 32.013 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do roku poprzedniego było niższe o 385 osób. W liczbach bezwzględnych największe zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło w grupie funkcjonariuszy Służby Więziennej (o 273 osoby, 1%), natomiast procentowo w grupie członków korpusu służby cywilnej (3,7%, tj. o 26 osób.). Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 1.730.308,1 tys. zł (99,8% planu po zmianach) i w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 4.131,4 tys. zł (tj. o 0,2%). Przeciętne wynagrodzenie (brutto na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 4.504 zł i w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o 43 zł (o 1%). Dane te uwzględniają zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia w MS jako dysponenta III stopnia.

Przeciętne zatrudnienie w MS (dysponent III stopnia) wyniosło 764 osoby i w porównaniu do roku poprzedniego było niższe o 30 osób, z czego o 26 osób (3,7%) w korpusie służby cywilnej. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 56.837,5 tys. zł (95,3% planu po zmianach) i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 368,8 tys. zł (tj. o 0,6%). Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.202 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia roku poprzedniego było wyższe o 274 zł (4,6%). Wzrost wynagrodzeń dotyczył głównie korpusu służby cywilnej, w którym przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 5.920 zł do 6.224 zł (o 5,1%). Największy spadek wynagrodzenia (5,8%) nastąpił w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – z 12.685 zł do 11.947 zł.

Najwyższe przeciętne wynagrodzenie wystąpiło w grupie sędziów i prokuratorów (przeciętnie dwie osoby w przeliczeniu na pełnozatrudnionego), które wyniosło 35.750 zł. Minister wyjaśnił¹⁷, że wysokość wynagrodzeń w tej grupie wynikała ze: zwiększenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, wypłaty dodatku wyrównawczego dwóm sędziom w związku z odwołaniem ze stanowiska podsekretarza stanu, powołania jednego sędziego na stanowisko podsekretarza

¹⁷ Na podstawie udzielonych przez Ministra upoważnień wyjaśnień udzielał Dyrektor Generalny MS – Radosław Plucisz i Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej – Jan Paziewski, a także Sekretarz Stanu – Patryk Jaki.

stanu, wypłaty dodatku funkcyjnego związanego z delegowaniem czterech sędziów zagranicę i wzrostu wysokości tego dodatku.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 78, 113 i Tom III str. 441-442, 453-456)

Ustalono, że w ramach realizacji umów pomiędzy MS a IGB Mazovia o wykonywanie na rzecz MS usługi o charakterze administracyjnym, kancelaryjnym i biurowym, zadania te wykonywało 57 osób zatrudnionych w IGB Mazovia na podstawie umów zlecenia.

W dniach 12-28 sierpnia 2015 r. zostało przeprowadzone przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MS postępowanie kontrolne w zakresie zasad i trybu zatrudniania pracowników w MS. W wyniku tej kontroli negatywnie oceniono zatrudnianie ekspertów, stwierdzono również szereg nieprawidłowości związanych m.in. z przyznawaniem dodatków do wynagrodzeń dla tej grupy zatrudnionych. Kontrola wewnętrzna ujawniła trzy przypadki, w których jednostka organizacyjna MS zatrudniła ekspertów w trybie bezkonkursowym, „pomijając przy tym tryb naboru przewidziany w ustawie o służbie cywilnej, a tym samym nie zapewniła konkurencyjności i transparentności naboru na dane stanowisko pracy. W związku z brakiem konkurencyjnego trybu naboru nie można jednoznacznie stwierdzić, że zatrudnienie na stanowisko eksperta w badanych przypadkach zapewniło pozyskanie przez komórkę organizacyjną wyspecjalizowanej kadry. (...) Ponadto w związku z przyznaniem ekspertom bardzo wysokich wynagrodzeń nie można uznać, że wydatki w tym zakresie dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”.

Ustalenia kontroli wewnętrznej wskazywały również na brak regulacji dotyczących ustalania wynagrodzenia na stanowisku eksperta. W związku z powyższym wniesiono o wprowadzenie rozwiązań (w tym procedur wewnętrznych) w zakresie wynagrodzeń ekspertów, które zapewniałyby „ustalenie wynagrodzenia zasadniczego w taki sposób, aby było celowe i zasadne, związane z charakterem wykonywanej pracy, celem zapobieżenia powszechnego przyznawania wynagrodzenia w najwyższych kategoriach zaszerzegowania i w maksymalnych wysokościach w danej kategorii; przyznawanie dodatków specjalnych wyłącznie w uzasadnionych przypadkach oraz w wysokości wynikającej z § 6 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników tych jednostek¹⁸; przyznawanie dodatków specjalnych w wysokości wyższej niż 40% wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach (...), przyznawanie dodatków specjalnych na czas określony, a wyłącznie w indywidualnych przypadkach na czas nieokreślony; dokumentowanie w formie pisemnej decyzji o przyznaniu dodatku specjalnego celem zapewnienia transparentności procedury ich przyznawania”.

W sprawie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MS Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że są one przedmiotem analizy.

(dowód: akta kontroli str. 501-518).

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W związku z rezultatami kontroli Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MS, NIK objęła szczegółowym badaniem wydatki poniesione w 2015 r. na wynagrodzenia wszystkich 25 osób, które w 2015 r. zajmowały stanowisko eksperta (osoby te zostały zatrudnione w latach 2010-2015). Umowy o pracę z ww. osobami zawierali kolejni Dyrektorzy Generalni MS. W ramach tych badań stwierdzono następujące

¹⁸ Dz. U. 2010 nr 27 poz. 134

nieprawidłowości potwierdzające ustalenia kontroli wewnętrznej i zasadność sformułowanych wniosków:

1. 24 ekspertów zostało zatrudnionych bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, co skutkowało zatrudnieniem osób z minimalnymi wymaganymi kwalifikacjami i stażem pracy, a nawet osób nie spełniających tych wymagań. W szczególności 3 osoby w chwili zatrudnienia na stanowisku eksperta posiadały wykształcenie licencjackie, z czego 2 nie miały żadnego doświadczenia zawodowego. Jedna osoba z licencjatem z historii występowała jako ekspert z dziedziny public relations. Jedna osoba ze stopniem inżyniera architektury środowiska występowała jako ekspert w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, nie posiadając wcześniejszego doświadczenia zawodowego w tej dziedzinie.
2. Stwierdzono przypadki zatrudniania ekspertów bez wymaganego wykształcenia i wymaganego stażu pracy, co stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów. Zgodnie z załącznikiem nr 3 – tabela XII do rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników tych jednostek, na stanowisku eksperta wymagane jest wykształcenie wyższe. Jedna osoba w chwili zatrudnienia nie posiadała wykształcenia wyższego. W trakcie czynności kontrolnych, po złożeniu przez kontrolerów pisma z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie, osoba ta została przeniesiona z dniem 1 marca 2016 r. na stanowisko, na którym nie jest wymagane wykształcenie wyższe.
3. Zgodnie z załącznikiem nr 3 – tabela XII do ww. rozporządzenia, na stanowisku eksperta wymagany jest co najmniej trzyletni staż pracy. Na podstawie § 15 rozporządzenia kierownik urzędu może w uzasadnionych przypadkach skrócić pracownikowi okres pracy zawodowej wymagany na danym stanowisku. 11 ekspertów (44% ogółu) w chwili zatrudnienia miało staż pracy krótszy niż 3 lata, z czego 7 nie posiadało żadnego stażu pracy. W dokumentacji kadrowej brak było pisemnego uzasadnienia dotyczącego odstępiania od wymogu w zakresie minimalnego stażu pracy.
4. Zgodnie z załącznikiem nr 1 – tabela D i załącznikiem nr 3 – tabela XII do ww. rozporządzenia, maksymalne wynagrodzenie zasadnicze na stanowisku eksperta wynosi 2.920 zł. Kontrola NIK ustaliła, że 13 ekspertom przyznano maksymalne wynagrodzenia, a jednemu o 20 zł niższe od maksymalnego, w tym sześciu osobom, które nie posiadały wymaganego stażu pracy. Średnie wynagrodzenie ekspertów (w przeliczeniu na pełne etaty¹⁹) wyniosło 5.988 zł, przy czym 18 osób (72% ogółu) otrzymywało wynagrodzenie (w przeliczeniu na pełne etaty) powyżej średniej dla pracowników MS nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (tj. 4.675 zł), w tym 10 osób powyżej średniej dla członków korpusu służby cywilnej w MS (tj. 6.224 zł).
5. Zgodnie z § 6 ust. 1 i 3-4 ww. rozporządzenia, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy można przyznać pracownikowi dodatek specjalny w kwocie nieprzekraczającej 40% wynagrodzenia zasadniczego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach w kwocie wyższej. Dodatek specjalny przyznano 19 ekspertom (76% ogółu), z czego 13 ekspertom (52% ogółu) w wysokości powyżej 40%. W jednym przypadku, jako uzasadnienie przyznania dodatku specjalnego w wysokości 140% wynagrodzenia

¹⁹ Z badanej próby sześciu ekspertów zatrudnionych było na część etatu.

zasadniczego, wskazano realizację dodatkowego zadania polegającego na dokonywaniu preselekcji wpływających do MS skarg i wniosków. W drugim przypadku jako uzasadnienie przyznania dodatku specjalnego w wysokości 90% wynagrodzenia zasadniczego wskazano realizację zadań związanych z przygotowaniem strategicznych działań MS. W dokumentacji kadrowej w 16 przypadkach (64% ogółu) brak było pisemnego uzasadnienia przyznania dodatku w związku z powierzeniem dodatkowych zadań ze względu na warunki lub szczególny charakter wykonywanej pracy, jak również przyznania go w wysokości przekraczającej 40% wynagrodzenia zasadniczego.

6. Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, a w indywidualnych przypadkach na czas nieokreślony. W 19 przypadkach przyznano ekspertom dodatki specjalne na czas trwania umowy o pracę bez pisemnego uzasadnienia wysokości i okresu na jaki zostały przyznane te dodatki. Ponadto wszystkim 25 ekspertom przyznano dodatkowe premie, z czego 16 osobom w maksymalnej wysokości określonej wewnętrznym regulaminem premiowania, tj. 50% wynagrodzenia zasadniczego.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 441-443, 453-457, 487-488, 501-518, 564)

W związku z powyższymi ustaleniami zdaniem NIK negatywnie należy ocenić działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zatrudniania i wynagradzania ekspertów w latach 2010-2015. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły obsadzenia na stanowiskach ekspertów 24 osób, których umiejętności i przygotowanie zawodowe nie zostały zweryfikowane w trybie konkursowym. W konsekwencji zatrudnieni w Ministerstwie eksperci w minimalnym stopniu spełniali wymogi normatywne w zakresie stażu pracy bądź kwalifikacji.

Zdaniem NIK proces zatrudniania i ustalania wynagradzania na stanowiskach ekspertów, skutkował niezapewnieniem dokonywania wydatku w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzone przypadki przyznawania osobie z wykształceniem licencjackim i stażem pracy poniżej 3 lat wynagrodzenia w wysokości 11.240 zł miesięcznie w przeliczeniu na pełen etat, tj. dwuipółkrotnie wyższego od średniej w MS świadczą o nadużywaniu wyjątków określonych w przywołanych wyżej przepisach rozporządzenia. Natomiast brak uzasadnienia tych decyzji (np. w sprawie przyznania dodatków specjalnych) należy uznać za działanie nierzetelne.

Wydatki bezosobowe

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy wydatków MS (dysponent III stopnia) na wynagrodzenia bezosobowe określony został w wysokości 15.680 tys. zł i nie przekroczył planu tych wydatków w roku poprzednim (15.685 tys. zł). Plan po zmianach wyniósł 12.958,3 tys. zł, a realizacja 12.830,4 tys. zł, tj. 99% planu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 51-53, 80)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W ramach szczegółowego badania 26 umów zlecenia stwierdzono opisane poniżej nieprawidłowości:

1. Umowy cywilnoprawne wykazujące cechy stosunku pracy

W ramach badania wzięto pod uwagę umowy zlecenia²⁰ zawarte z 17 osobami. We wszystkich tych przypadkach charakter zlecenia wykazywał cechy charakterystyczne dla stosunku pracy, wskazane w art. 22 § 1 kodeksu pracy, tj. wykonywanie zlecenia osobiście, we wskazanym czasie i miejscu oraz pod kierownictwem. W związku z powyższymi ustaleniami NIK skieruje zawiadomienie

²⁰ W tym szeregu umów następujących po sobie, zawartych z jedną osobą.

do właściwych organów. Przedmiotem umów zlecenia były m. in.: w 9 przypadkach czynności o charakterze sekretarsko-kancelaryjnym, w jednym przypadku obsługa asystencka, w 2 przypadkach wsparcie komórki organizacyjnej, a w 3 przypadkach przyjmowanie lub rozpatrywanie skarg i wniosków. Jako powód zawarcia umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę Minister podał m. in.: wsparcie kadrowe komórek MS – w 12 przypadkach, w tym ustawowy zakaz nawiązywania stosunku pracy przez sędziów w stanie spoczynku w 3 przypadkach.

Niezależnie od powyższego NIK stwierdziła, że w żadnym z powyższych przypadków zatrudnienie nie zostało dokonane w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru²¹.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 128-179, 334-369, 437-440, 451-452, 458-486, 494-500, 519-526, 1125-1138, 1263-1264)

2. Wydatek 18 tys. zł na umowę zlecenia sporządzenia opinii prawnej dla międzyresortowej komisji orzekającej.

Międzyresortowa komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości wydała postanowienia o „zwróceniu się do eksperta z zakresu legislacji o opinię prawną” i o „odroczeniu rozprawy z uwagi na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego o opinię eksperta zewnętrznego”. Na tej podstawie reprezentujący Ministerstwo dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, Kamil Mrocza zawarł z [...] ²² umowę nr B-F/2015/11/00040 z 24 lipca 2015 r. na sporządzenie opinii prawnej w sprawie odpowiedzi na pytanie, czy działania Dyrektora [...] mogły wypełniać znamiona czynu, o którym mowa w art. 77 ustawy o rachunkowości (...)” za 8.000 zł.

Zgodnie z art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych członkowie komisji orzekających samodzielnie rozstrzygają zagadnienia prawne. Biorąc pod uwagę powyższe wydatek ten należy uznać za niecelowy, gdyż rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem opinii należało do obowiązków komisji.

Ponadto 18 listopada 2015 r. dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, Kamil Mrocza zawarł z [...] ²³ umowę nr MKO-MS/85/2015/MZ na sporządzenie drugiej opinii prawnej na temat „Wpływu oczywistego błędu w prawie na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – regulacje ustawowe dotyczące ustalania składników wynagrodzenia dyrektorów sądów powszechnych w 2013 i 2014 r.” za kwotę 10.000 zł.

Zdaniem NIK sporządzenie ww. opinii nie przekraczało możliwości wewnętrznych komórek MS. Ponadto wydatki te zostały dokonane również z naruszeniem wewnętrznej procedury²⁴ udzielania zamówień publicznych bez zastosowania ustawy PZP, tj. bez skierowania ofert do co najmniej 3 podmiotów.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 140-143, 437-440, 458-486, 494-496, 586-635, 656-664)

3. Wydatek 38,2 tys. zł na umowę zlecenia wsparcia Ministra i Gabinetu Politycznego

²¹ W jednym przypadku wyboru dokonano na podstawie pozytywnej opinii dotyczącej kwalifikacji i umiejętności kandydata, wyrażonej przez osoby trzecie.

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁴ Regulamin udzielania zamówień publicznych z 14 maja 2015 r.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości, Eliza Wójcik, reprezentująca Ministra Sprawiedliwości zawarła 21 stycznia 2015 r. z [...] ²⁵, pracownikiem biura poselskiego posła Cezarego Grabarczyka, pełniącego jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości, umowę zlecenia (BA-F-320-40/15/33) *wsparcia Ministra Sprawiedliwości i Gabinetu Politycznego Ministra w zakresie kontaktów ze związkami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi i partiami politycznymi, w tym przygotowanie projektów wystąpień Ministra Sprawiedliwości na organizowanych spotkaniach z kluczowymi interesariuszami wymiaru sprawiedliwości, współtworzenie standardów komunikacji Ministerstwa Sprawiedliwości oraz koncepcji optymalizacji funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości* na okres do 30 listopada 2015 r.

Zgodnie z § 13 kolejnych regulaminów organizacyjnych Ministerstwa ²⁶, do zadań Gabinetu Politycznego Ministra należało *prowadzenie powierzonych przez Ministra Sprawiedliwości spraw wynikających z jego funkcji politycznej, które dotyczą współdziałania Ministra Sprawiedliwości z organami władzy ustawodawczej, administracji rządowej i samorządowej, partii politycznych, związków zawodowych i organizacji społecznych*.

Wynagrodzenie zleceniobiorcy określono na maksymalnie 104.000 zł, płatne miesięcznie w częściach po 10.000 zł. W umowie zastrzeżono dodatkowo, że Ministerstwo pokrywać będzie koszty zakwaterowania zleceniobiorcy w Warszawie do wysokości 2.000 zł, poprzez udostępnienie zakwaterowania w zasobach lokalowych Ministerstwa Sprawiedliwości. Zarządzenie nr 9/2013 Dyrektora Generalnego z 11 lutego 2013 r. w sprawie zasad kwaterowania w zasobach lokalowych będących w dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości nie pozwalało na zakwaterowanie zleceniobiorców Ministerstwa, a do nieodpłatnego zakwaterowania uprawnieni byli wyłącznie sędziowie, prokuratorzy i pracownicy sądów i prokuratur, delegowani do pracy w Ministerstwie spoza Warszawy.

Treść postanowień umowy nr BA-F-320-40/15/33 i przepisów regulaminów Ministerstwa wskazuje, że przedmiot i zakres czynności zleconych na podstawie tej umowy należał do zakresu działania i obowiązków pracowników Gabinetu Politycznego Ministra ²⁷. Ponadto postanowienia umowy dotyczące zakwaterowania zleceniobiorcy w zasobach lokalowych Ministerstwa Sprawiedliwości były niezgodne z przepisami ww. zarządzenia nr 9/2013 Dyrektora Generalnego z 11 lutego 2013 r. W MS brak było dokumentów zawierających wnioski o zawarcie umowy lub uzasadniających jej zawarcie, jak również przesłanki wyboru zleceniobiorcy i sposób ustalenia jego wynagrodzenia (w tym przeprowadzenia analizy rynku i zebranie ofert zgodnie z obowiązującą procedurą). Minister wyjaśnił, iż Biuro Dyrektora Generalnego i Gabinet Polityczny Ministra Sprawiedliwości nie dysponowały dokumentami dotyczącymi przedmiotowej umowy, w tym potwierdzającymi jej wykonanie, innymi niż adnotacje Szefa Gabinetu Politycznego na rachunkach zleceniobiorcy. Powyższe należy uznać za nierzetelność dokumentowania wydatku.

(dowód: akta kontroli Tom III 147-158, 437-440, 458-486, 494-496, 656-664)

²⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²⁶ Dz. Urz. MS z 12 marca 2012 r., poz. 25 ze zm., Dz. Urz. MS z 30 stycznia 2015 r. poz. 54 ze zm.

²⁷ Ze względu na brak w MS stosownej dokumentacji, w tym zakresu obowiązków pracowników Gabinetu Politycznego Ministra oraz dokumentacji związanej z efektami wykonania zlecenia, nie było możliwe kompleksowe odniesienie się do celowości tego wydatku.

Opis stanu
faktycznego

Ponadto zakwestionowano celowość i rzetelność poniesionych wydatków na wynagrodzenia ekspertów w ramach kampanii medialnej nieodpłatnej pomocy prawnej w łącznej kwocie 78 tys. zł. Szczegółowy opis przedstawiono na stronie 20.

Pozostałe wydatki

Wydatki majątkowe w części 37²⁸ w 2015 r. wyniosły 164.613 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2014 r. o 23.680,4 tys. zł (o 12,6%).

Wydatki inwestycyjne.

W części 37 zakończono 3 zadania polegające na:

- przebudowie poddasza w budynku Schroniska dla Nieletnich i Zakładu Poprawczego w Warszawie-Falenicy;
- budowie sali gimnastycznej wraz z zapleczem sportowym i dwoma boiskami sportowymi w Zakładzie Poprawczym w Nowem;
- rozbudowie Zakładu Poprawczego w Tarnowie.

Ponadto rozpoczęto realizację 2 zadań, których zakończenie zaplanowano na 2016 r.:

- przebudowę kotłowni wraz z wykonaniem przyłącza gazu, termomodernizacją hali sportowej i garaży w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie;
- przebudowę pomieszczeń w budynku głównym Zakładu Poprawczego w Tarnowie.

Zakupy inwestycyjne

Na zakupy inwestycyjne z budżetu państwa wydatkowano 31.471 tys. zł (99,6% planu po zmianach), głównie na zakupy informatyczne (17.195 tys. zł). Wśród najważniejszych wydatków należy wskazać: zakup, dostawę i wdrożenie systemu Centralnego Archiwum Protokołów Elektronicznych (3.962,1 tys. zł), zakup akceleratora silnika baz danych (2.954,2 tys. zł) oraz zakup agregatu prądowłórczego (2.587 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 284-303, 451-459)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, zrealizowane w 2015 r. w części 37 wyniosły 16.338 tys. zł, tj. 67,9 % planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były niższe o 7.116,5 tys. zł (tj. o 30,3%). Poniesiono je na współfinansowanie projektów wskazanych w podrozdziale 2.3 *Wydatki z budżetu środków europejskich*.

Zobowiązania w części 37 budżetu państwa na koniec 2015 r. wyniosły 167.374,7 tys. zł i były wyższe o 106.643,5 tys. zł (o 175,6%) od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. (60.731,2 tys. zł). Zobowiązania wystąpiły głównie w rozdziale 75512 *Więziennictwo* – 80,6% ogółu zobowiązań w 2015 r, co wynikało ze zmiany przepisów i zaliczenia do tej grupy zobowiązań nagród rocznych za 2015 r. w § 4070 *dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy*.

Zobowiązania Ministerstwa Sprawiedliwości za rok 2015 r. były wyższe o 8.574,4 tys. zł od zobowiązań w 2014 r. i wynikały głównie z tytułu składki członkowskiej Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Międzynarodowego Trybunału Karnego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 294-296)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 55.082,1 tys. zł, tj. 27,5% wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia Ministerstwa Sprawiedliwości. Próba została wylosowana

²⁸ Szczegółowe informacje na temat rodzajów wydatki majątkowe służby więziennej zostały przedstawione w wystąpieniu do Szefa Służby Więziennej.

metodą monetarną (MUS²⁹) spośród 12.633 zapisów księgowych o łącznej wartości 101.265 tys. zł. Badaniem objęto 107 zapisów księgowych na kwotę ogółem 55.359,3 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 12 zapisów na kwotę 18.163,2 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 66 zapisów na kwotę 36918,8 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 10.669,7 tys. zł. Ustalone nieprawidłowości przedstawiono poniżej.

W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 55.082,1 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy PZP nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2 Badanie prawidłowości udzielania zamówień publicznych i realizacji niektórych umów

Szczegółowemu badaniu (nie tylko w zakresie prawidłowości wyboru trybu) poddano 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 31.837,1 tys. zł. Doboru spraw do kontroli dokonano w sposób celowy.

System udzielania zamówień publicznych w MS

Opis stanu faktycznego

W MS do udzielania zamówień bez zastosowania ustawy PZP stosowano w okresie od 16 listopada 2007 r. do 14 sierpnia 2015 r. procedurę ISO „B.1.4.3 - Zakup towarów i usług bez konieczności stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych³⁰” (zwaną dalej procedurą). Procedurę tę stosowano również do udzielania zamówień na rzecz instytucji gospodarki budżetowej w trybie art. 4 pkt. 13 PZP, w tym do robót budowlanych. Procedura ta obowiązywała do poprzedzenia udzielenia zamówienia analizą rynku i zebraniem co najmniej trzech dających się porównać ofert lub informacji handlowych różnych dostawców. Procedura nie różnicowała zasad postępowania w zależności od podstawy wyłączenia stosowania PZP. Od 15 sierpnia 2015 r. udzielanie zamówień bez zastosowania ustawy PZP regulował rozdział 4 i 5 „Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi”³¹. Regulamin ten zmniejszył wymogi związane z przeprowadzeniem analizy rynku do uzyskania jednej oferty złożonej na zapytanie skierowane do 3 podmiotów lub zebranie trzech wydruków ze stron internetowych lub analizę innych dokumentów. Regulamin, podobnie jak procedura, nie różnicował zasad postępowania w zależności od podstawy wyłączenia stosowania PZP w zakresie m.in. wyłączenia określonego w art. 4 pkt 13 tej ustawy. Nie określał też minimalnego terminu oczekiwania na odpowiedź na zapytanie ofertowe, w szczególności z uwzględnieniem czasu niezbędnego potencjalnemu wykonawcy na rzetelne przygotowanie oferty.

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W ramach badania udzielania zamówień publicznych bez zastosowania PZP, NIK stwierdziła, że:

- występowały nieprawidłowości przy udzielaniu takich zamówień, polegające w szczególności na nieprzestrzeganiu regulacji wewnętrznych obligujących do przeprowadzenia analizy rynku i uzyskania co najmniej trzech ofert. Wymóg ten nie był realizowany w stosunku do większości objętych badaniem umów zlecenia.
- Regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP były zdaniem NIK ogólnikowe i nie zapewniały realizacji podstawowej zasady jakiej służy system udzielania zamówień publicznych,

²⁹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

³⁰ Zgodnie z wyjaśnieniami procedura ta obowiązywała w zakresie udzielania zamówień z wyłączeniem przepisów PZP w tym również do zamówień na roboty budowlane.

³¹ Wprowadzony zarządzeniem nr 98/2015 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości 14 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi.

tj. uzyskiwania pożądaných efektów przy minimalnych kosztach. Dotyczyło to rezygnacji w przyjętym regulaminie z konieczności uzyskania trzech ofert przed udzieleniem zamówienia, czy braku określenia minimalnego terminu na składanie ofert. W toku kontroli stwierdzono przypadki (remont budynku w Al. Róż, przygotowanie koncepcji kampanii informacyjnej nieodpłatnej pomocy prawnej), w których potencjalni wykonawcy informowali MS, że termin składania ofert jest nierealny. W ocenie NIK, brak uregulowania takich kwestii skutkuje zmniejszeniem przejrzystości i zwiększa ryzyko wystąpienia czynników korupcyjnych.

W kwestii nadzoru nad przestrzeganiem zakazu dzielenia zamówienia na części, Minister wyjaśnił, że referent danej sprawy dokonuje analizy zamówienia pod kątem tożsamości z innymi zamówieniami w planie wydatków i ewentualnie wskazuje w wypełnianym wniosku, z którymi pozycjami planu zamówień wnioskowane zamówienie jest tożsame. Regulacje wewnętrzne nie określają w MS kwestii rejestru zamówień publicznych udzielanych bez zastosowania PZP. Ustalono, że w MS nie prowadzi się takiego scentralizowanego rejestru, co zdaniem NIK zwiększa ryzyko wystąpienia przypadków naruszenia zakazu zawartego art. 32 ust. 2 PZP, tj. dzielenia na części zamówień tego samego rodzaju, oraz nie daje kierownictwu MS skutecznych narzędzi do sprawowania realnego nadzoru, w tym zakresie.

- Obecnie stosowane rozwiązania nie zapewniają rzetelnych informacji o wartości zamówień udzielanych bez zastosowania PZP, o czym świadczą błędne (zaniżone) dane o wartości zamówień udzielonych bez zastosowania PZP przekazywane do Urzędu Zamówień Publicznych. W sprawozdaniach za 2015 r. wykazano, że Ministerstwo udzieliło w trybie art. 4 pkt. 13 PZP zamówień o łącznej wartości 1,8 mln zł, podczas gdy z ustaleń kontroli wynika, że była to kwota 23,7 mln zł³².
- W regulacjach wewnętrznych MS nie ustalono odrębnych zasad udzielania zamówień publicznych na rzecz IGB. W latach 2014-2015 na rzecz IGB dokonano wydatków odpowiednio na kwotę: 26,1 mln zł i 25,7 mln zł. Nie negując legalności udzielania zamówień instytucjom gospodarki budżetowej z wyłączeniem PZP, udzielanie tych zamówień, bez uprzedniego przeprowadzenia rzetelnej analizy rynku budzi wątpliwości NIK pod kątem dokonywania wydatku w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto udzielanie zamówień (w trybie poza PZP) na rzecz IGB, które również zobligowane są do stosowania PZP (np. w realizacji remontu budynku w Al. Róż brało udział trzech podwykonawców), oznacza de facto wyłączenie zamówień publicznych o znacznej wartości (ok. jednej czwartej łącznej wartości zamówień MS) poza MS, a w konsekwencji spod bezpośredniego nadzoru Ministra. Pomimo to w 2015 r. Minister Sprawiedliwości nie przeprowadzał kontroli poprawności udzielania zamówień publicznych przez podległe IGB. Obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli nad IGB Minister Sprawiedliwości przekazał Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej. W aktualnym trzyletnim planie kontroli finansowo-gospodarczych w IGB nie przewidziano kontroli w zakresie udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 551-585, 1115-1138, 1267)

Zdaniem NIK ustalenia kontroli w zakresie udzielania zamówień bez zastosowania PZP wskazują, że w MS nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad udzielaniem takich zamówień.

³² Na taką kwotę sporządzono korektę sprawozdania po piśmie kontrolerów NIK.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto jedno zamówienie współfinansowane z Norweskiego Mechanizmu Finansowego o wartości zamówienia 4.509,9 tys. zł i wydatku w 2015 r. na kwotę 3.363 tys. zł w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa zamówienia na wykonanie robót budowlanych: remont budynku przy Al. Róż i remont dachu budynku Ministerstwa w Al. Ujazdowskich o łącznej wartości zamówienia 27.327,3 tys. zł, z tego 10 669,7 tys. zł. dotyczyło wydatku poniesionego w 2015 r. Udzielnie zamówienia i realizacja umowy współfinansowanej ze środków NMF zostało opisane w podrozdziale 2.3 *Wydatki z budżetu środków europejskich*.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przypadku dwóch powyższych zamówień na roboty budowlane (opisanych w dalszej części wystąpienia), udzielonych bez zastosowania PZP w trybie art. 4 pkt. 13 PZP, ustalono, że zamówień tych udzielono bez poprzedzenia zawarcia umowy uzyskaniem co najmniej trzech dających się porównać ofert. Na pytanie o przyczyny odstąpienia od udzielenia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, wyjaśniono że umowę zawarto na podstawie art. 4 pkt 13 PZP. Na pytanie o przyczyny niespełnienia wymogu uzyskania co najmniej trzech ofert, określonego w procedurze B.1.4.3, wyjaśniono, że nie istniała w MS odrębna procedura udzielania zamówień na podstawie art. 4 pkt 13 PZP, w związku z czym procedura B.1.4.3 mogła być stosowana tylko odpowiednio.

Opis stanu
faktycznego

Remont dachu budynku Ministerstwa Sprawiedliwości Al. Ujazdowskie 11

17 lipca 2015 r. Zastępca Dyrektora Biura Kadr i Logistyki, Paulina Bijata w imieniu MS zawarła z IGB „Mazovia” umowę w trybie art. 4 pkt. 13 PZP na wykonanie remontu VI piętra i dachu budynku Ministerstwa według wynagrodzenia kosztorysowego, które nie może przekroczyć 8.765.289 zł. Udzielenie zamówienia nie poprzedzono uzyskaniem co najmniej trzech ofert. W odpowiedzi na zapytanie ofertowe skierowane do instytucji gospodarki budżetowej ofertę złożyła tylko IGB „Mazovia”. Na złożenie ofert wyznaczono termin 17 dni od daty zapoznania z dokumentacją projektową. W 2015 r. w ramach tej umowy wypłacono wykonawcy łącznie 5.068,1 tys. zł.

(dowód; akta kontroli Tom III str. 180-209, 1201-1206)

Remont budynku w Al. Róż 2

Pierwotna umowa z 15 listopada 2013 r. nr MS/64/BKL/2013/WIR) określała koszt tej inwestycji na 5.497,2 tys. zł. W wyniku kolejnych aneksów kwota ta wzrosła do 18.562 tys. zł. Oczywiście jest, że sam wzrost umownego wynagrodzenia, nie stanowi nieprawidłowości i w ocenie NIK zarówno stopień skomplikowania robót jak i zabytkowy charakter remontowanego obiektu powodował, że oszacowanie części kosztów było możliwe tylko po rozpoczęciu prac (w tym kosztów wynikających z kolejnych decyzji konserwatora zabytków, które według ustaleń kontroli wyniosły 3.333,8 tys. zł). Niemniej jednak w ocenie NIK ponad trzykrotny wzrost wartości umowy w znacznej mierze wynikał z szeregu nierzetelnych działań ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, które przedstawiono poniżej jako nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Nierzetelne przygotowanie inwestycji

W dniu 8 sierpnia 2012 r. MS zawarło z Podlaską Instytucją Gospodarki Budżetowej „Bielik” w trybie art. 4 pkt. 13 PZP, umowę nr MS/64/BAF/2012 na wykonanie m.in. dokumentacji projektowo-kosztorysowej kompleksowego remontu wnętrza i nowych instalacji w budynku przy Al. Róż 2 w Warszawie. Wykonawca w grudniu 2012 r. sporządził kosztorys inwestorski ww. przedsięwzięcia na kwotę 8.064.935 zł.

Pomimo, że decyzją nr 107/N/13 z 22 maja 2013 r. Stołeczny Konserwator

Zabytków zobowiązał MS do przedłożenia kompletnych projektów m. in. posadzek taflowych, stolarki okiennej i instalacji systemów bezpieczeństwa, to nie dokonano w tym zakresie stosownej aktualizacji dokumentacji kosztorysowej, będącej podstawą do złożenia ofert.

Nierzetelność kosztorysu inwestorskiego powodowała zlecenie wykonawcy nieprzewidzianych w dokumentacji robót dodatkowych i zamiennych, zwiększających wynagrodzenie umowne. Przykładem może być nieuwzględnienie w kosztorysie takich robót jak montaż dźwigu (uwzględniono tylko zakup), czy zasilanie do klap przeciwpożarowych (uwzględniono tylko montaż tych klap).

Zdaniem NIK Ministerstwo nierzetelnie określiło swoje potrzeby na etapie przygotowania inwestycji i wprowadzało kolejne rodzaje wyposażenia do umowy w trakcie realizacji. Przykładowo jako robotę dodatkową zlecono instalację systemu telewizji (koszt 485,5 tys. zł). W ocenie NIK, takie roboty przy rzetelnym przygotowaniu inwestycji można było przewidzieć.

2. Wybór wykonawcy

Pismem z 22 października 2013 r. MS zwróciło się do czterech IGB z propozycją złożenia oferty wykonania remontu wnętrza i instalacji budynku przy Al. Róż 2, przy czym wyznaczono sześciodniowy termin na złożenie oferty

Ofertę w terminie, na kwotę 8.838.700 zł, złożyło tylko konsorcjum Mazowieckiej IGB „Mazovia” i Podlaskiej IGB „Bielik” (Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 4 lipca 2013 r. Podlaska IGB „Bielik” została włączona do Pomorskiej IGB „Pomerania”). Pismem z 24 października 2013 r. zastępca dyrektora Zachodniej IGB „Piast” poinformował, że za względu na realizowane obecnie zadania i zbyt krótki termin na złożenie ofert, nie jest w stanie złożyć prawidłowo przygotowanej oferty³³.

Zdaniem NIK sześciodniowy termin był zbyt krótki na przygotowanie i złożenie oferty na ok. 8 mln złotych robót budowlanych o wysokim stopniu skomplikowania³⁴. Mogło to wpłynąć nie tylko na jakość kosztorysu ofertowego, ale również ograniczać konkurencję. Jak wspomniano wyżej, przepisy wewnętrzne nie określały minimalnego terminu na przygotowanie oferty. Dla porównania PZP jako minimalny termin na przygotowanie oferty na roboty budowlane przewiduje co najmniej 14 dni od ogłoszenia.

3. Nierzetelnie sporządzenie umowy i kolejnych aneksów, w tym niewskazanie zakresu rzeczowego

W ofercie wykonawca zaproponował wykonanie zamówienia za kwotę 8.838.700 zł. W dniu 15 listopada 2013 r. MS podpisało³⁵ z Mazowiecką IGB „Mazovia” i Pomorską IGB „Pomerania” umowę nr MS/64/BKL/2013/WIR na wykonanie przedmiotowego przedsięwzięcia za kwotę 5.497.215 zł, tj. o 3.341.485 zł (38%) mniejszą. W pkt. 4 umowy zawarto oświadczenie Wykonawcy, że jego wynagrodzenie wskazane w umowie obejmuje wszelkie koszty potrzebne do prawidłowej i całkowitej realizacji umowy. Integralną część umowy stanowiły: Istotne postanowienia umowy (IPU), ogólne warunki umowy (OWU), szczególne warunki umowy (SWU), dokumentacja projektowa, specyfikacje (ST), oferta wykonawcy. Przy czym z żadnego z dokumentów składających się na umowę nie wynika, że jej przedmiotem jest zakres robót mniejszy niż całkowita realizacja przedsięwzięcia, ani jaki zakres robót mniejszy niż całkowita realizacja przedsięwzięcia miałby być objęty

³³ Do MS po wyznaczonym terminie wpłynęła oferta IGB „Piast” na kwotę 9.409.869 zł.

³⁴ należy uwzględnić, że zaproszenie do złożenia oferty ze względu na zawartość płyty CD musiało być wysłane tradycyjną pocztą, co oznacza jeszcze krótszy czas na przygotowanie oferty.

³⁵ W imieniu MS umowę zawarła Zastępca Dyrektora Biura Kadr i Logistyki, Paulina Bijata.

wskazany w umowie wynagrodzeniem.

Ponadto stwierdzono szereg nieścisłości i błędów w treści umowy³⁶. Za prawidłowość umowy pod względem formalno-prawnym odpowiadał radca prawny (ekspert zatrudniony w MS), a pod względem merytorycznym – Wydział Inwestycji i Remontów.

W trzech kolejnych aneksach zwiększających kwotę wynagrodzenia umownego do 18.561.990 zł. nie zawarto zakresu rzeczowego, ani jakiegokolwiek odwołania do innych dokumentów, w których by go określono. Jako dokumenty zawierające na ten zakres przedłożono kontrolerom m. in. oferty wykonawcy na wykonanie robót częściowych i zamiennych oraz protokoły konieczności wykonania tych robót. Za prawidłowość aneksów pod względem formalno-prawnym odpowiadał adwokat, a pod względem merytorycznym – Wydział Inwestycji i Remontów.

4. Nierzetelny nadzór nad realizacją inwestycji

8 stycznia 2014 r. MS zawarło z Pomorską IGB „Pomerania” umowę na wykonanie obowiązków sprawowania nadzoru autorskiego nad realizacją remontu wnętrza budynku przy Al. Róż 2 w Warszawie, na podstawie dokumentacji projektowej. Zawarcie takiej umowy oznaczało, że ten sam podmiot sprawował nadzór autorski oraz realizował inwestycję jako wykonawca.

22 września 2014 r. zawarto z wykonawcą robót aneks nr 1 do umowy, w którym wynagrodzenie wykonawcy zwiększono o 7.578.155 zł do 13.075.370 zł.

W piśmie do Dyrektora Generalnego z 29 sierpnia 2014 r. Zastępca Dyrektora Biura Kadr i Logistyki wskazał: *Ze względu na to, że budynek przy Al. Róż 2/ Al. Ujazdowskich 17 jest obiektem zabytkowym, a co z tym jest związane wystąpił duży stopień skomplikowania robót, w trakcie prowadzonego remontu wystąpiły prace konieczne i dodatkowe, które są niezbędne do właściwej realizacji zadania, a których nie można było przewidzieć. Nadzór autorski – stale pełniący dyżur projektowy, potwierdził wykonanie dodatkowych prac realizując dodatkowe projekty*

Z pisma wykonawcy z 14 sierpnia 2014 r. wynika, że 5 z 11 zakresów prac dodatkowych wynikało z zaleceń nadzoru autorskiego (m. in. wykonanie szybu windowego w nowej technologii, wykonanie i montaż nowej bramy). Wzrost wynagrodzenia o kwotę 4.236,7 tys. zł (w stosunku do oferty) wynikał w znacznej mierze z zaleceń nadzoru autorskiego.

Opinia rzeczoznawcy z 21 sierpnia 2014 r. wskazała na liczne błędy w kosztorysie ofertowym wykonawcy, np.: nieprawidłową podstawę wyceny (zabetonowania kanałów, posadzki betonowej, płyt dźwiękochłonnych i wywiezienia gruzu), nieprawidłowy materiał ścian szybu windowego oraz brak kalkulacji zastosowania szyb kuloodpornych.

W dniu 6 marca 2015 r. zawarto aneks nr 2 do umowy, w którym wynagrodzenie wykonawcy zwiększono o 673.226 zł do 13.748.596 zł.

W dniu 2 listopada 2015 r. podpisano kolejny aneks nr 3, w którym wynagrodzenie wykonawcy zwiększono do 18.561.990 zł, a termin zakończenia robót wydłużono do 30 sierpnia 2016 r. Wzrost wynagrodzenia o 4.813,4 tys. zł wynikał głównie z decyzji Stołecznego Konserwatora Zabytków (3.333,8 tys. zł) oraz zaleceń nadzoru autorskiego. Zgodnie z ofertą wykonawcy z 29 września 2015 r., zakres robót dodatkowych obejmował m. in. wykonanie kinkietów zgodnych stylowo z żyrandolami (58,7 tys. zł), instalację gniazd dedykowanych (60,7 tys. zł), instalację dodatkowego

³⁶ Przykładowo: IPU w pkt. 20 odwołują się do pkt. 4.6.2 OWU pomimo, że nie istnieje taka jednostka redakcyjna. Podobnie pkt. 14 SWU odwołuje się do pkt. 2.1.1 IPU, która nie istnieje redakcyjna. Pkt. 19. ppkt. 2 IPU odwołuje się do terminu wskazanego w pkt. 1.1.20 OWU, przy czym pkt. 1.1.20 OWU nie wskazuje terminu umowy, odnosząc się ponownie do IPU wskazując, że terminem zakończenia robót jest data określona w IPU.

systemu TV (49,4 tys. zł), zasilenie klap przeciwpożarowych (71,6 tys. zł), dodatkowe roboty sanitarne (183,6 tys. zł), system telewizji (485,5 tys. zł) oraz dodatkowe prace zalecone przez nadzór autorski dotyczące renowacji drzwi (29,6 tys. zł). Zgodnie z ofertą wykonawcy z 16 stycznia 2015 r. dopłata za zmianę technologii wykonania sufitu z płyt kartonowo-gipsowych na tzw. sufit systemowy wyniosła 97 tys. zł (wzrost z 27,49 zł/m² do 355,30 zł/m²). Kontrolerom nie przedłożono dokumentacji uzasadniającej wykonanie wybranych robót dodatkowych np. dodatkowej instalacji sanitarnej.

Zdaniem NIK w przypadku kosztorysowego rozliczania inwestycji przy jednoczesnym pełnieniu funkcji nadzoru autorskiego (wnioskującego o zwiększenie zakresu robót) i wykonawcy robót, inwestor winien w szczególny sposób zwiększyć nadzór nad gospodarnością wprowadzanych rozwiązań, tj. rzetelnie zweryfikować, czy proponowane przez nadzór autorski rozwiązania gwarantują dokonanie wydatku w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Kontrolerom nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej taki szczególny nadzór, a w szczególności weryfikacja propozycji nadzoru autorskiego pod tym kątem nie należała do zadań nadzoru inwestorskiego, określonych w umowie. Nadzór w tym zakresie, sprawowany przez Wydział Inwestycji i Remontów w Biurze Administracyjno-Finansowym MS, mógł zdaniem NIK nie zapewniać dokonania wydatku w sposób celowy i oszczędny, na co wskazują opisane powyżej ustalenia³⁷.

Zdaniem NIK skutkiem niewystarczającego nadzoru ze strony MS była m. in. zapłata za fakturę, która nie dotyczyła zrealizowanych robót a jedynie zakupu materiałów. Zgodnie z pkt. 21 pkt. 1 IPU faktury częściowe wystawiane miały być przez wykonawcę na podstawie protokołów odbioru robót potwierdzających ich wykonanie w poszczególnych grupach robót zgodnie z ofertą. Zgodnie z pkt. 13 ppkt. 8 SWU wykonawca zobowiązał się do wykonania przedmiotu umowy z materiałów własnych. Faktura Nr FVS/070/12/15 z dnia 15 grudnia 2015 r. na kwotę 329.054,83 zł została przez wykonawcę remontu wystawiona za materiały zakupione w 2015 r. Podstawą zapłaty za tę fakturę było zestawienie materiałów zakupionych na potrzeby remontu. Minister wyjaśnił, że protokół odbioru materiałów został potraktowany jako protokół odbioru robót i dlatego stanowił podstawę zapłaty wynagrodzenia. Wykonawca oświadczył, że do 29 lutego 2016 r. ok. 50% materiałów zostało wbudowanych w remontowane pomieszczenia budynku w Al. Róż. (dowód: akta kontroli Tom II str. 187-189 i Tom III str. 210-353, 492-493, 1125-1242)

Opis stanu
faktycznego

Kampania medialna nieodpłatnej pomocy prawnej (npp)

W objętej badaniem próbie umów znalazło się pięć umów związanych z kampanią informacyjną nieodpłatnej pomocy prawnej. W celu pełnej oceny tych wydatków, badaną próbę poszerzono o wszystkie wydatki dokonane w 2015 r. na przygotowanie i realizację kampanii informacyjnej, tj. 2.022,5 tys. zł. NIK w zakresie tego wydatku stwierdziła następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Nieodpłatna pomoc prawna (zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 5 i 6 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej) skierowana jest do osób, które nie ukończyły 26 lat i osób, które ukończyły 65 lat, bez konieczności spełniania przez nie innych warunków (art. 4 ust. 1 pkt. 1-4 i 7 ustawy) oraz do posiadaczy Karty Dużej Rodziny, weteranów, kombatanów, uprawnionych w roku poprzednim do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, zagrożonych lub poszkodowanych katastrofą naturalną, klęską żywiołową lub awarią techniczną.

³⁷ Ze względu na zakres i czas trwania kontroli budżetowej realizacja tej inwestycji będzie przedmiotem dalszych analiz i ewentualnego badania w kolejnych kontrolach w MS

Natomiast jako grupę docelową kampanii telewizyjnej (na którą przeznaczono 63% budżetu) przyjęto osoby powyżej 30 roku życia, mieszkające na wsi i miastach poniżej 100 tys. osób z dochodem poniżej 2,5 tys. zł na gospodarstwo domowe³⁸. Tak dobrana grupa docelowa w znacznym stopniu nie pokrywała się z określoną w ustawie grupą osób uprawnionych do npp³⁹.

Z kolei jako grupę docelową kampanii radiowej (na którą przeznaczono 14% budżetu) przyjęto osoby pomiędzy 15 a 50 rokiem życia, mieszkające na wsi i w miastach do 100 tys. mieszkańców, nie obejmując nią osób powyżej 65 roku życia oraz osób spełniających ustawowe kryteria, a mieszkających w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców⁴⁰. Powyższe działanie (przyjęcie tego rodzaju założeń do kampanii medialnej) był działaniem nierzetelnym, a przeprowadzenie kampanii było w znacznym stopniu niecelowe.

Pomimo, że kampania medialna miała dotyczyć w dużej części osób najuboższych (np. korzystających z pomocy socjalnej) to emitowano ją również w płatnych kanałach telewizyjnych⁴¹, przez co informacje te nie mogły dotrzeć do osób uboższych, nieposiadających dostępu do takich kanałów. Działanie takie zadaniem NIK było nierzetelne, a wydatki poniesione na tak przygotowaną kampanię były niegospodarne.

Ponadto stwierdzono, że kampania została przeprowadzona na kilka miesięcy przed uruchomieniem punktów npp, co według NIK nie gwarantowało najwyższej skuteczności emisji reklam. Główną część kampanii przeprowadzono pomiędzy 7 września a 23 października 2015 r., tj. na 3-4 miesiące przed uruchomieniem punktów nieopłatnej pomocy prawnej (pełna funkcjonalność została osiągnięta 1 lutego 2016 r.)⁴².

Według wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Generalnego MS, działającego z upoważnienia Ministra, decyzję o przeprowadzeniu kampanii i jej terminie podjął ówczesny Minister Sprawiedliwości. Grupę docelową określiła firma Fantom (wykonawca kampanii medialnej), natomiast tak określoną grupę ze strony MS zaakceptowali Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej i [...] ⁴³, zewnętrzny ekspert zatrudniony na zlecenie⁴⁴.

W świetle przyjęcia błędnych założeń kampanii, niecelowe i niegospodarne oraz dokonane w sposób nierzetelny były również wydatki (wynagrodzenia ekspertów i autora kampanii) na przygotowanie samej kampanii (w tym określenie grupy docelowej) na łączną kwotę 241,9 tys. zł. Umowy te zawierane i realizowane były w sposób niezapewniający zasady dokonywania wydatku w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wyrażonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, jak również z naruszeniem wewnętrznej procedury udzielania zamówień bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. I tak:

³⁸ Określenie grupy docelowej determinowało późniejszy wybór kanałów reklamowych i terminów emisji reklam.

³⁹ Wg analiz NIK przeprowadzonych na podstawie danych GUS przyjęcie takiej grupy docelowej pominęło ok. 7,5 mln. osób – adresatów ustawy.

⁴⁰ Wg analiz NIK przeprowadzonych na podstawie danych GUS przyjęcie takiej grupy docelowej pomijało 7,35 mln. osób – adresatów ustawy.

⁴¹ m.in. Canal +, Canal + Film, CBS Action, Comedy Central, Film Box, Nsport plus

⁴² Na problem ten zwrócił uwagę Ministerstwu Sprawiedliwości jeden z oferentów, który informował: *Istnieje nawet ryzyko sytuacji, w której odbiorcy komunikatu zbójkotują z skrytykują pomysł zanim zostanie uruchomiony. W momencie rozpoczęcia kampanii zainteresowani zaczną dzwonić, szukać punktów pomocy. (...) Kampania może wywołać negatywne emocje, a Ministerstwo Sprawiedliwości stanie się obiektem drwin, krytyki, jak zwykle pojawiają się oskarżenia o marnotrawienie pieniędzy podatników.*

⁴³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁴ Decyzje te podjęto jeszcze przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta.

Opis stanu
faktycznego

W okresie pomiędzy 10 a 16 lipca 2015 r. pracownicy Wydziału Komunikacji Społecznej zwrócili się pocztą elektroniczną do firm Peppermint, Letemknow i Fantom o złożenie do 16 lipca 2015 r. ofert cenowych na przygotowanie strategii i koncepcji wszystkich produktów kampanii, szczegółowe zaplanowanie mediów, przygotowanie medioplanu oraz oszacowanie ceny zakupu mediów i produkcji materiałów do emisji. Do zapytania dołączono opis przedmiotu zamówienia, w tym wskazanie grup uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej⁴⁵. Oferty złożyli wszyscy adresaci, przy czym firma Peppermint zgłosiła krytyczne uwagi co do terminu kampanii i przewidywanych mediów, natomiast firma Fantom złożyła kompletny opis kampanii informacyjnej, pomimo że zapytanie ofertowe nie obejmowało takiego opisu.

Według wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora Generalnego MS, działającego z upoważnienia Ministra, na polecenie Ministra Borysa Budki dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, Kamil Mroczka zawarł 17 lipca 2015 r. umowę zlecenia nr BM-II-0600-101/15/1 z [...] ⁴⁶(ekspertem zewnętrznym) na *wsparcie Ministra Sprawiedliwości i Wydziału Komunikacji Społecznej Biura Ministra w zakresie opracowania strategii komunikacyjnej systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej oraz doradztwo w zakresie określenia kryteriów wyboru wykonawcy do prowadzenia oprawy medialnej tego projektu*, za kwotę 21.000 zł. Jedynymi materialnymi rezultatami działania wykonawcy był protokół udziału w posiedzeniu komisji powołanej do oceny ofert na koncepcję kampanii oraz zatwierdzenie strategii kampanii przedstawionej przez wykonawcę. Brak było dokumentów potwierdzających analizę rynku przed zawarciem umowy i uzyskanie co najmniej trzech ofert, zgodnie z obowiązującą procedurą zakupu towarów i usług bez konieczności zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych B.1.4.3.

22 lipca 2015 r. Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej, Patrycja Loose wysłała do oferentów zmodyfikowany opis przedmiotu zamówienia, w którym dodano zapis o konieczności załączenia do oferty metodyki obejmującej koncepcję kampanii, koncept kreatywny i medioplan. Jako termin składania ofert podano 23 lipca 2015 r. (tj. jeden dzień). Firmy Peppermint i Letemknow odpisały, że w tak krótkim czasie przygotowanie oferty nie jest możliwe. Ofertę w wyznaczonym terminie złożyła firma Fantom.

Pismem z 24 lipca 2015 r. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego, Jarosław Wyżgowski zwrócił się do Dyrektora Generalnego z wnioskiem o powołanie Zespołu (z udziałem m. in. Jarosława Wyżgowskiego, Patrycji Loose i ww. eksperta zewnętrznego) do prowadzenia i przygotowania postępowania na „Przygotowanie strategii koncepcji kampanii informacyjnej” na temat systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a w szczególności przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia, oceny ofert i przedstawienia propozycji wyboru najkorzystniejszej oferty. Wniosek został zatwierdzony tego samego dnia i tego samego dnia zespół wybrał jedyną ofertę – firmy Fantom.

W dniu 31 lipca 2015 r. Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego, Jarosław Wyżgowski zawarł z Tomaszem Bakinowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą „Fantom” umowę na: przygotowanie strategii i kreacji wszystkich produktów kampanii, szczegółowe zaplanowanie mediów, przygotowanie medioplanu (zadanie 1) za kwotę 43 tys. zł oraz przygotowanie i produkcję reklamy

⁴⁵ 24 lipca 2015 r. do projektu ustawy, w tym w zakresie grupy uprawnionych, poprawki wniósł Senat. Ustawa została przyjęta przez Sejm 5 sierpnia 2015 r., a podpisana przez Prezydenta 25 sierpnia 2015 r.

⁴⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

telewizyjnej, radiowej, prasowej i internetowej (zadanie 2) za kwotę 107,4 tys. zł. Aneks z 17 sierpnia 2015 r. wynagrodzenie za zadanie 2 zwiększono do 120,9 tys. zł.

Zgodnie z § 2 ust. 9 umowy osobami wyznaczonymi do nadzoru nad realizacją umowy ze strony zamawiającego byli Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej i ww. ekspert zewnętrzny. 10 sierpnia zaakceptowali oni przedstawioną przez wykonawcę koncepcję kampanii, szczegółowe zaplanowanie mediów i mediaplan, w którym przyjęto przedstawioną wyżej grupę docelową kampanii telewizyjnej i radiowej.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Niezgodny z obowiązującymi procedurami i nierzetelny był wybór autora koncepcji kampanii medialnej – firmy Fantom. W szczególności wyznaczenie jednodniowego terminu na składanie ofert, które miały zawierać gotową koncepcję kampanii, naruszało zasady transparentności udzielania zamówień i mogło stanowić czynnik korupcjogenny. Komisja powołana do opracowania opisu przedmiotu zamówienia, z udziałem m. in. eksperta zewnętrznego, została powołana już po opracowaniu takiego opisu przez pracowników Wydziału Komunikacji Społecznej i skierowaniu zapytań ofertowych, co było działaniem nierzetelnym. Umowę z ekspertem zewnętrznym zawarto z naruszeniem obowiązującej procedury (w szczególności bez analizy cen rynkowych takiej usługi), a w świetle faktu, że opis przedmiotu zamówienia został samodzielnie przygotowany w MS, było to również działaniem niecelowym. Jedynym rezultatem tej umowy był protokół posiedzenia komisji (z 24 lipca 2015 r.) i zatwierdzenie strategii kampanii medialnej, przedstawionej przez wykonawcę, w tym określenia grupy docelowej (10 sierpnia 2015 r.). Natomiast wynagrodzenie wypłacano za okres do 17 października 2015 r., co było działaniem niegospodarnym. W świetle opisanego powyżej błędnego zdefiniowania grupy docelowej, należy uznać, że umowa ta wykonana została nierzetelnie.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 28 lipca 2015 r. dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, Kamil Mrocza zawarł z [...] ⁴⁷, współpracownikiem firmy „Fantom”, za kwotę 60 tys. zł umowę na usługę wsparcia zakupu czasu antenowego i monitorowania realizacji kampanii. Notatka mająca potwierdzać rozeznanie rynku nie zawiera daty, autora i podpisu, ani konkretnych cen zaproponowanych przez 3 firmy, do których się zwrócono. Notatka zawiera informację, że wobec stawek zaproponowanych przez te firmy, zadanie zaproponowano [...] ⁴⁸, *który posiada odpowiednie kwalifikacje i podjął się wykonania wszystkich czynności wynikających z obsługi kampanii informacyjnej*. Minister wyjaśnił, że *Pan [...] ⁴⁹ jest uznanym specjalistą, który posiada bardzo wysokie kilkunastoletnie doświadczenie w branży medialnej. Był on współpracownikiem firmy „Fantom”, stąd Ministerstwo Sprawiedliwości powzięło wiedzę o jego kwalifikacjach.*

Przedkładane przez [...] ⁵⁰ raporty odnosiły się do osiągniętych mierników zapoznania się z reklamami przez odbiorców z błędnie przyjętej grupy docelowej.

⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁵⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Zakresem umowy objęto m. in. przygotowanie propozycji podziału budżetu kampanii z podziałem na poszczególne media. Propozycja podziału budżetu kampanii, została uprzednio sporządzona w ramach wykonania umowy przez firmę „Fantom”, co oznacza, że za wykonanie tożsamyh czynności MS poniósł wydatek dwukrotnie, co było działaniem niegospodarnym.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 135-137, 437-440, 458-485, 494-496, 656-1114)

2.3 Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zostały pierwotnie zaplanowane w wysokości 88.419 tys. zł, natomiast plan po zmianach wyniósł 70.946 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 54.763 tys. zł, tj. 77% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2014 wydatki były niższe o 68.586 tys. zł (o 55,6%).

- Wykonanie wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wyniosło 6.086,8 tys. zł (52,1% planu). W ramach programu realizowano projekty: *Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości*, *Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym* (realizacja zakończona 30 czerwca 2015 r.) oraz *Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości* (realizacja zakończona 30 czerwca 2015 r.). Wydatki dotyczyły głównie projektu wprowadzenia e-usług (79,5%). Niższe wykonanie wydatków na ten projekt (46,5%) wynikało głównie z podpisania umowy z wykonawcą na kwotę niższą niż planowano, opóźnienia w odbiorach poszczególnych etapów, obniżenia wynagrodzenia wykonawcy o kary umowne i odstąpienie od umowy z jednym z wykonawców.
- W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka realizowano projekt *Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych*. Wykonanie wydatków na ten projekt wyniosło 27.738,7 tys. zł (98,6% planu). W rezultacie tych wydatków w 2117 salach sądowych wdrożono cyfrowy system rejestracji, a 507 sal wyposażono w system wideokonferencji.
- W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna realizowano projekt *Wdrożenia protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych*. Wykonanie wydatków na ten projekt wyniosło 327,6 tys. zł (52% planu).
- W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego PL 16 realizowano 8 projektów, na które poniesiono łączne wydatki w kwocie 7.325,2 tys. zł (46% planu). Najwyższe wydatki poniesiono na realizację projektów: *Nowoczesne metody zarządzania sądami*, *Edukacja szkolna przeciw wykluczeniu prawnemu* oraz *Wzmacnianie pozycji pokrzywdzonych przestępstwem i wsparcie świadków w postępowaniu karnym* (łącznie 81,1% wydatków).
- W ramach projektu *Nowoczesne metody zarządzania sądami* dokonano wydatków na kwotę 2.626, 2 tys. zł (30,7% planu). Głównym powodem niższych wydatków było opóźnienie w realizacji przetargu na szkolenie w ramach projektu i podpisanie umowy z wykonawcą dopiero 20 listopada 2015 r. Wydatki przeniesiono na 2016 r.
- W ramach projektu *Edukacja szkolna przeciw wykluczeniu prawnemu* dokonano wydatków na kwotę 1.050,8 tys. zł (62,7% planu). Głównym powodem niższych wydatków było podpisanie umowy dopiero 26 października 2015 r.
- W ramach projektu *Wzmacnianie pozycji pokrzywdzonych przestępstwem i wsparcie świadków w postępowaniu karnym* dokonano wydatków na kwotę 2.266,7 tys. zł (83,3% planu). Głównym powodem niższych wydatków była zmiana koncepcji kampanii informacyjnej, skutkująca ponownym przygotowaniem dokumentacji przetargowej. (szerzej na stronie 7).

- W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego PL 14 realizowano projekt *Wzmocnienie działań na rzecz ofiar przemocy w rodzinie*, na który poniesiono wydatki w kwocie 1.309,6 tys. zł (46,3% planu). Głównymi przyczynami niższych wydatków było uzyskanie niższej ceny oraz rezygnacja z jednego zaplanowanego wydarzenia w związku z opóźnieniem w zawarciu umowy.
- W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego PL 17 realizowano projekt *Upowszechnienie stosowania kar nieizolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego*, na który poniesiono wydatki w kwocie 3.880,9 tys. zł (60,3% planu). Głównymi powodami niższego wykonania było uzyskanie niższej ceny oraz rezygnacja z zatrudnienia dodatkowego pracownika. Rezultatem projektu było przeszkolenie w 2015 r. 5742 osób.

Budżet środków europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) zaplanowano w wysokości 64.076 tys. zł, a po zmianach 53.732,2 tys. zł. Ministerstwo zrealizowało wydatki na kwotę 38.865,1 tys. zł, tj. 60,7% planu i 72,3% planu po zmianach. Wydatki zrealizowano w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (23.577,8 tys. zł), Norweskiego Mechanizmu Finansowego (10.113,5 tys. zł) i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (5.173,8 tys. zł). (dowód: akta kontroli Tom I str. 79 i Tom II str. 206-208, 382-385, 403-406, 408-410)

Wybór wykonawcy i realizacja wybranego projektu

W celu realizacji projektu polegającego na zwiększeniu częstotliwości stosowania rozwiązań alternatywnych w stosunku do kary pozbawienia wolności MS przeprowadziło przetarg nieograniczony na „Kompleksowe zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń dla minimum 5000 osób w ramach projektu *Upowszechnienie stosowania kar nieizolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego*”. Zgodnie ze streszczeniem projektu, jego głównym celem było zwiększenie ilości orzekanych kar alternatywnych i środków karnych w stosunku do kary pozbawienia wolności.

Przy obliczeniu szacunkowej wartości zamówienia komisja przetargowa przyjęła stawkę 23% podatku VAT. Formularz ofertowy przywidywał podanie przez wykonawców wyłącznie ceny brutto z uwzględnieniem należnych podatków, bez wskazania stawki podatku VAT lub kwoty netto. Stawki tej nie wskazano również w innych opublikowanych dokumentach dotyczących przetargu.

W toku uzyskanych od 3 wykonawców w trybie art. 90 ust. 1 PZP wyjaśnień odnośnie potencjalnie rażąco niskiej ceny, jeden z wykonawców wskazał, że cena ta jest m. in. skutkiem zastosowania stawki VAT „zwolniony”, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 14 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług i warunków stosowania tych zwolnień. Komisja przetargowa uzyskała wewnętrzną opinię prawną (z 6 lutego 2015 r. nr BKA-023-11/15), iż do szkolenia, którego przetarg dotyczy, nie może mieć zastosowania stawka „zwolniony”, gdyż nie jest to szkolenie mające na celu kształcenie zawodowe ani przekwalifikowanie zawodowe, ale upowszechnienie kar alternatywnych. Na tej podstawie oferta tego wykonawcy została odrzucona w trybie art. 89 ust. 1 pkt 6 PZP. (Czynność ta nie miała wpływu na wybór wykonawcy, ponieważ wykonawca został jednocześnie wykluczony z postępowania ze względu na złożenie niespełniającej wymogów gwarancji wadialnej, a jego oferta nie była najkorzystniejsza).

Komisja przetargowa nie zwróciła się do żadnego z pozostałych 7 wykonawców o wyjaśnienie, jaką stawkę VAT uwzględnili w cenach ofert brutto. Umowę zawarto z wykonawcą, który w formularzu ofertowym wskazał najniższą cenę, tj. 4.510 tys. zł brutto, bez wskazania zastosowanej stawki VAT. Stawki tej nie wskazano również

w umowie. W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK ustalono, że co najmniej 4 z 7 pozostałych wykonawców zastosowało stawkę „zwolnioną”, a jeden – stawkę 23%.

W pierwszej z faktur nr FAP/80/2015 z 27 lipca 2015 r. za przeprowadzoną część szkoleń wykonawca wskazał stawkę VAT „zwolnioną”. Faktura została 30 lipca 2015 r. zatwierdzona pod względem merytorycznym przez Dyrektora Departamentu Orzeczeń i Probacji, 3 sierpnia pod względem formalno-rachunkowym przez pracownika Biura Administracyjno-Finansowego, a 10 sierpnia 2015 r. zatwierdzona do wypłaty przez Głównego Księgowego i Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego. Pismem z 30 września 2015 r. Dyrektor Departamentu Orzeczeń i Probacji zwrócił się do Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego o ponowną weryfikację tych faktury pod względem prawidłowości zastosowanej przez wykonawcę stawki VAT „zwolnioną” poprzez wystawienie noty korygującej, wskazując na uzyskaną uprzednio negatywną opinię prawną i potencjalny negatywny skutek w postaci uszczuplenia dochodów podatkowych Skarbu Państwa o kwotę ponad 1 mln zł.

Pismem z 30 października 2015 r. nr BA-F-I-0844-6/15 Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego zwrócił się do Dyrektora Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów o rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości, wskazując jednocześnie, że *w opinii Biura Administracyjno-Finansowego (...) zastosowanie przez wykonawcę stawki VAT „Zwolniony” jest zasadne.*

W odpowiedzi z 7 grudnia 2015 r. nr PT1.050.14.2015.LJU.607 Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów wskazał, że w opinii Ministerstwa Finansów zasadne było zastosowanie stawki „zwolnioną”, jednakże stanowisko to ma charakter ogólny i nie stanowi interpretacji podatkowej, a w razie wątpliwości zainteresowanych istnieje możliwość uzyskania interpretacji indywidualnej.

W 2015 r. MS w ramach umowy wydatkowało kwotę 3.363.006,14 zł. Stawka podatku 23% od tej kwoty brutto wyniosłaby 628.854,80 zł. W 2016 r. wykonawca przeprowadził szkolenia na kwotę 604.863,72 zł, które do czasu zakończenia kontroli nie zostały jeszcze przez MS rozliczone i zatwierdzone do wypłaty. W procedurze obiegu dokumentów księgowych nie przewidziano weryfikacji dokumentu pod kątem prawidłowości zastosowanej przez wystawcę faktury stawki VAT.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Odrzucenie oferenta, który zastosował stawkę VAT „zwolnioną” bez weryfikacji, jaką stawkę zastosowali pozostali oferenci należy uznać za działanie nierzetelne. Powyższe działanie miało charakter formalny i nie miało wpływu na wybór oferenta. Ponadto, w ocenie NIK, wątpliwości budzi prawidłowość zastosowanej stawki VAT, co potwierdza złożona oferta z przyjętą stawką VAT w wysokości 23%.

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

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w budżecie części 37 w układzie zadaniowym ujęto 76 działań zgrupowanych w 26 podzadaniach, 13 zadaniach i ośmiu funkcjach państwa. Działania były realizowane przez dysponentów III stopnia.

Największe wydatki poniesiono na zadanie 18.4. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*, w ramach funkcji 18. *Sprawiedliwość*, na realizację, którego w 2015 r. wydatkowano ogółem 2.716.632,1 tys. zł (w tym: 2.697.604,9 tys. zł z budżetu państwa i 19.027,3 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 99,8% planu po zmianach i 58,4% ogółu tych wydatków realizowanych w części 37. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 25.452,3 tys. zł, tj. o 1%. Celem tego zadania było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę

pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Przyjętym miernikiem stopnia osiągnięcia celu był odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi (przede wszystkim w formie zatrudnienia osadzonych, objęcia nauczaniem oraz terapii), którego wartość bazową zaplanowano na 62,5%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 74,5%. W ramach tego zadania realizowano podzadanie *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w warunkach izolacji więziennej oraz tymczasowego aresztowania*. Jako miernik określono odsetek osadzonych, którzy mają zapewnioną kodeksową normę 3 m² powierzchni celi mieszkalnej (miernik zrealizowano w 100%). Na zadanie to przewidziano kwotę 2.636.110 tys. zł.

W ramach tego podzadania realizowano następujące działania:

- *Funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej* - wydatkowano kwotę 2.343.798,8 tys. zł, plan zrealizowano w 99,9%. Celem tego działania było zapewnienie bezpieczeństwa wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, a przyjętym miernikiem była liczba osadzonych przypadających na jednego funkcjonariusza (zakładany 3,17; wykonany 2,75).
- *Budowa nowych obiektów oraz modernizacja istniejącej infrastruktury jednostek organizacyjnych więziennictwa* - wydatkowano kwotę 85.807 tys. zł tj. 100% planu. Celem tego działania było pozyskanie nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych w celu zwiększenia skuteczności tymczasowego aresztowania oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, a przyjętym miernikiem była liczba pozyskanych miejsc zakwaterowania dla osadzonych (plan 265; wykonanie 538).
- *Więzienna służba zdrowia* - wydatkowano kwotę 177.957,9 tys. zł, a plan zrealizowano w 100%. Celem tego działania była stabilizacja dostępności świadczeń zdrowotnych w podmiotach leczniczych dla osób pozbawionych wolności, a miernikiem odsetek badań specjalistycznych wykonanych w podmiotach leczniczych dla osób pozbawionych wolności (plan 66,2%; wykonanie 62%).

Drugim, co do wielkości dokonanych wydatków było zadanie *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości przez nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia*. Na zadanie to w 2015 r. poniesiono wydatki w wysokości 199.502,1 tys. zł. (w całości z budżetu państwa), tj. 98,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 20.792,4 tys. zł. Celem tego zadania była skuteczna resocjalizacja wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Przyjętym miernikiem stopnia realizacji celu był odsetek powrotności wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa, którego wartość bazową zaplanowano na 48,45%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 46,93% (w 2014 r. - 48,2%)⁵¹.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 252-270)

W ramach podzadania *Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* realizowano działania:

- *Wsparcie kadrowe działalności resocjalizacyjnej*, na które wydatkowano kwotę 69.552 tys. zł tj. 98,7% planu. Celem był osiągnięcie relacji pomiędzy liczbą pedagogów a liczbą nieletnich w zakładach poprawczych i schronisk dla nieletnich. Przyjęto miernik *Liczba etatów pedagogicznych przypadających na jednego wychowanka w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich* (plan 1, wykonanie 1,02).
- *Zapewnienie bezpieczeństwa w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz wsparcie administracyjne organizacyjne i techniczne działalności resocjalizacyjnej* wydatkowano kwotę 81.055 tys. zł. tj. 99,4 % planu.

⁵¹ Przy wyliczaniu wskaźnika brani są pod uwagę wychowankowie, którzy opuścili zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich w okresie pięciu lat od dnia wyliczania wskaźnika.

Celem była poprawa bezpieczeństwa w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Jako miernik przyjęto liczbę wydarzeń nadzwyczajnych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (plan 60, wykonanie 84).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 252-270)

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2015 r. w części 37 - Sprawiedliwość, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków oraz zadań, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części. Ustalono, że Wydział Kontroli w Biurze Kontroli i Audytu MS przeprowadził 3 kontrole w jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości⁵².

Zgodnie z wyjaśnieniami, mierniki stopnia realizacji celów są monitorowane w oparciu o wartości mierników przedstawiane przez właściwe jednostki podległe lub komórki merytoryczne MS. Zdaniem NIK wobec ustaleń dotyczących sprawozdań Rb-BZ1 (przedstawionych w podrozdziale 4.3) należy uznać, że monitorowanie to mogło odbywać się w ograniczonym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 47 i 302)

Wobec ustaleń poczynionych w Ministerstwie Sprawiedliwości należy uznać, że nadzór nie był wystarczający.

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

3. Księgi rachunkowe

3.1 Prowadzenie rachunkowości dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Minister Sprawiedliwości, w dniu 24 września 2013 r., na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, powierzył Głównemu Księgowemu Ministerstwa Sprawiedliwości – Wioletcie Jaroch obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- prowadzenia rachunkowości jednostki,
- wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 129)

Minister Sprawiedliwości ustalił i aktualizował zasady (politykę) rachunkowości przyjęte w Ministerstwie Sprawiedliwości dla dysponenta III stopnia⁵³. Polityka ta stosowana była również do prowadzenia rachunkowości Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej. Przyjęte w Ministerstwie Sprawiedliwości zasady rachunkowości dysponenta III stopnia spełniały wymogi określone w art.10 ustawy o rachunkowości (uor). Księgi rachunkowe Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) od dnia 1 stycznia 2009 r. były prowadzone za pomocą Programu finansowo-księgowego „SFK-MS F-K”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 127-128)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 55 082,1 tys. zł, tj. 27,5% wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) wynoszących 200.246,9 tys. zł. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie

⁵² Kontrole przeprowadzono w zakładach karnych w Żytkowicach, Białej Podlaskiej i Zarębie.

⁵³ W związku z udzielonym przez Ministra Sprawiedliwości upoważnieniem z dnia 29 października 2014 r. (DB-311-162914/4) zasady wprowadził Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości zarządzeniem Nr 3/2015 z dnia 9 stycznia 2015 r., zmienionym zarządzeniem Nr 100 z dnia 19 sierpnia 2015 r. Wcześniej obowiązywały zasady (polityka rachunkowości) wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Generalnego Nr 23/2014 z dnia 7 marca 2014 r.

wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia (Ministerstwo Sprawiedliwości). Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁵⁴) spośród 12 633 zapisów księgowych o łącznej wartości 101.265,0 tys. zł. Badaniem objęto 107 zapisów księgowych na kwotę ogółem 55.359,3 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 12 zapisów na kwotę 18.163,2 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 66 zapisów na kwotę 36.918,8 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (20 dowodów księgowych) wyniosła 10.669,7 tys. zł.

Badanie ksiąg rachunkowych Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wykazało, że:

- salda kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2014 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2015 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2015 r. tj. została zachowana zasada ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust.1 uor;
- obroty dziennika za 2015 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2015 r. (art. 14 ust. 1 uor);
- system organizacji rachunkowości i zapisy księgowe umożliwiały jednoznaczne powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi (art.14 ust.2 uor);
- podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były prawidłowo udokumentowane, tj. ujmowano je w sposób kompletny i przejrzysty; odpowiadający wymogom określonym w uor; a także przeprowadzono ich formalną i merytoryczną kontrolę;
- zapisy księgowe dokonane zostały w sposób trwały i zawierały elementy wymagane (art. 23 ust. 1 i 2 uor);
- zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 314-462)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W ramach kontroli części 37 w wylosowanej próbie badanej pod kątem m.in. poprawności ujęcia w księgach rachunkowych i wpływu ewentualnych błędów na sprawozdawczość stwierdzono, że 5 dowodów księgowych⁵⁵ na łączną kwotę 25.049,8 tys. zł⁵⁶, dotyczyło wydatków na rzecz sądów (zakupy związane z realizacją zadania Wdrożenia Centralnego Archiwum Protokołów Elektronicznych w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu oraz Wdrożenia systemu protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych). Zakup przez Ministerstwo jako dysponenta trzeciego stopnia sprzętu informatycznego został zrealizowany z planu wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości w części 37 i ujęty został w księgach rachunkowych tej jednostki jako środki trwałe. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 uor środki trwałe są to rzeczowe aktywa trwałe zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. W otrzymanych wyjaśnieniach (pismo z 23 marca 2016 r., nr UNP: 160323-01134) nie wskazano podstawy prawnej takiego działania, nie wskazano również podstawy formalnej przekazania majątku innej jednostce, wskazano natomiast, że za faktycznym przekazaniem nabytych przez Ministerstwo środków trwałych do innych jednostek nie nastąpiła zmiana w ewidencji księgowej Ministerstwa.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił: *Sprzęt nie został więc „przekazany” na potrzeby innej jednostki, ale zakupiony został na potrzeby centralnego projektu*

⁵⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości. W doborze próby do losowania przyjęto następujące parametry: tolerowany błąd (TB = 2 688 000 zł.), i błąd oceny e = (0,75xTB) tj. 2 016 000 zł.

⁵⁵ Faktury nr 00029-02-15-CSP, 00081-03-15-CSP, 00229-09-15-CP, 0033-12-15-CP, 00257-10-15-CP

⁵⁶ Z tego w ewidencji środków trwałych MS ujęto kwotę 24.920,2 tys. zł

informatyzacyjnego, realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, także w wymiarze zakupionego sprzętu, który pozostaje własnością Ministerstwa i nadal, zgodnie z przepisami znajduje się w ewidencji środków trwałych Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto wyjaśnił: środki trwałe na rzecz poszczególnych sądów zostają przekazane po zakończeniu trwałości projektu. Z ustaleń kontroli wynika, że w planie pierwotnym wydatków majątkowych części 37 nie przewidywano takiego zadania. Jak wyjaśniono: Zadanie pierwotnie planowane było do sfinansowania w ramach planu cz. 15 (sądownictwo powszechne), w grudniu 2014 r. podjęto decyzję o zmianie na część 37⁵⁷.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 293, 297)

W świetle powyższego, jak również w świetle art. 24 ust 2 ustawy o rachunkowości, należy stwierdzić, że ewidencja środków trwałych MS prowadzona była nierzetelnie. Jak wynika z wyjaśnień Ministra, podstawę formalną przekazania stanowiły umowy z wykonawcami na dostarczenie sprzętu. Zdaniem NIK brak rzetelnej ewidencji środków trwałych uniemożliwia rzetelne zarządzanie majątkiem Ministerstwa, jak również sprawowanie nadzoru nad jego wykorzystaniem.

W pozostałych przypadkach operacje gospodarcze poprawnie ujęto w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych (ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości kwalifikacji według podziałek klasyfikacji budżetowej), zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

3.2 Prowadzenie rachunkowości dysponenta części

Istota nieprawidłowości i zakres

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. środki budżetu państwa, przyjmowane na rachunek bieżący wydatków dysponenta części 37 budżetu państwa „Sprawiedliwość” z centralnego rachunku bieżącego wydatków budżetu państwa (4.484.417.326,71 zł w 2015 r.), były przekazywane podległym dysponentom na sfinansowanie wydatków ujętych w ich planach finansowych, w tym m.in. kwota 200.246.892,10 zł na rachunek bankowy Ministerstwa Sprawiedliwości - urzędu obsługującego Ministra, dysponenta III stopnia oraz dotacja na rzecz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w wysokości 45.712.000 zł.

W trakcie kontroli stwierdzono, że dla dysponenta cz. 37 nie opracowano dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, a także nie były prowadzone księgi rachunkowe, pomimo obowiązku wynikającego z ustawy o rachunkowości

(dowód: akta kontroli Tom I str. 255-261, 264-265, 270-272 i Tom II str. 630-703, 705-719, 853-894)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Brak powyższej dokumentacji oraz brak ksiąg rachunkowych części 37 stanowi naruszenie:

- art. 40 ust. 1 ufp stanowiącego, że jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości.
- art. 4 ust 3. uor, zgodnie z którym rachunkowość jednostki obejmuje m.in. przyjęte zasady (politykę) rachunkowości oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych.
- art. 20 tej ustawy, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym – każdorazowe otrzymanie środków od Ministra Finansów i przekazanie ich dysponentom podległym stanowi zdarzenie gospodarcze i powinno być ujęte w księgach rachunkowych, a szczegółowy sposób ich ujęcia

⁵⁷ Ze względu na nieprzedłożenie w trakcie kontroli dokumentacji związanej z poniesieniem tego wydatku (umów i zmian w planie) nie była możliwa ocena prawidłowości poniesienia tego wydatku w części 37.

określony został rozporządzeniem Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r.⁵⁸.

Ustalono w tym zakresie nieprawidłowości wskazują na uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Przesłuchana na tę okoliczność Naczelnik Wydziału Budżetu wyjaśniła, że „księgowanie” odbywa się za pomocą arkusza kalkulacyjnego Excel, co zostało potwierdzone oględzinami NIK. Ewidencji prowadzonej za pomocą arkusza kalkulacyjnego nie można uznać za księgi rachunkowe w świetle ustawy o rachunkowości. Funkcjonalność tego arkusza nie spełnia elementarnych wymogów uor, m.in. zapisy nie są prowadzone w sposób trwały⁵⁹ (art. 23 ust. 1) – przy zapisywaniu nie wprowadza się daty zapisu i nie jest oznaczone, kto wprowadził ten zapis (art. 23 ust. 2), a wydruk z tego systemu nie spełniał wymagań określonych w art. 13 ust 4 i 5 uor.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 144-162, 416-427, 463)

Osoby odpowiedzialne

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za prowadzenie rachunkowości na podstawie art. 4 ust 5 ustawy o rachunkowości w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej „głównym księgowym”, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza nie tylko obowiązki, ale również odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki i wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Ust. 8 tego artykułu stanowi, że przepisy dotyczące głównego księgowego stosuje się odpowiednio do głównego księgowego części budżetowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 163-166)

Ustalono, że Minister Sprawiedliwości nie powierzył odpowiedzialności w trybie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie głównego księgowego części 37. Podczas kontroli nie przedłożono kontrolerom stosownego upoważnienia potwierdzającego przekazanie odpowiedzialności ze strony Ministra z jednoczesnym przyjęciem ich ze strony głównego księgowego części 37. Wobec powyższego należy stwierdzić, że w świetle prawa w Ministerstwie Sprawiedliwości nie było głównego księgowego części 37. W regulaminie organizacyjnym funkcja ta nosiła nazwę Głównego Księgowego Resortu.

Na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być

⁵⁸ w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP. Przykładowo rozporządzenie w załączniku nr 3 pkt 17) stanowi w : Na stronie Wn konta 130 ujmuje się wpływy środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych zgodnie z planem finansowym oraz dla dysponentów niższego stopnia, w korespondencji z kontem 223. Natomiast na stronie Ma konta 130 ujmuje się okresowe przelewy środków pieniężnych dla dysponentów niższego stopnia (ewidencja szczegółowa według dysponentów, którym przelano środki pieniężne), w korespondencji z kontem 223. Jak również konta 224* rozliczenie dotacji budżetowych (...) czy 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”

⁵⁹ W trakcie oględzin dokonano zmiany zapisu dokonanego w 2015 r. po czym plik zapisano. Plik jest zabezpieczony hasłem na zasadach ogólnych które zna pracownik dokonujący zapisów i w trakcie oględzin wprowadził takie hasło i zmienił zapisy.

potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Analiza dokumentacji kadrowej wykazała, że zajmującej formalnie stanowisko Głównego Księgowego Resortu (Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej) – Grażynie Urbaniak nie powierzono odpowiedzialności głównego księgowego części 37, ani nie sporządzono jej zakresu obowiązków, natomiast obowiązki te – zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – zostały określone w regulaminie wewnętrznym.

Zgodnie z § 22 Regulaminu Organizacyjnego MS, do zakresu zadań Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej należało zapewnienie obsługi Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta właściwych części budżetu państwa. § 3 Regulaminu Organizacyjnego Departamentu, stanowi, że do obowiązków Dyrektora Departamentu należało m. in. kierowanie pracą Departamentu. W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił Jan Paziewski. Zgodnie z § 4 obowiązującego w 2015 r. regulaminu organizacyjnego⁶⁰ do obowiązków Zastępcy Dyrektora – Głównego Księgowego Resortu należało: sprawowanie nadzoru i kontroli wykonania budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości, kierowanie innymi pracami mającymi na celu realizację praw i obowiązków nałożonych ustawą o finansach publicznych na Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta części budżetowych, wykonywanie uprawnień i obowiązków głównego księgowego, określonych w ustawie o finansach publicznych oraz odpowiedzialność za sporządzanie łącznych sprawozdań z wykonania budżetu i sprawozdań finansowych części budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełniła Grażyna Urbaniak.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 169-251)

Zgodnie z otrzymanymi wyjaśnieniami faktycznie wykonywane przez Zastępcę Dyrektora – Głównego Księgowego Resortu czynności (w kontekście postanowień art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) obejmowały wyłącznie techniczne wykonywanie dyspozycji środkami publicznymi związanymi z realizacją harmonogramu wydatków oraz planów finansowych podległych dysponentów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 448)

Osobami odpowiedzialnymi za nieprowadzenie rachunkowości dysponenta części byli:

- Minister Sprawiedliwości – na podstawie ustawy o finansach publicznych (art. 53 ust. 1) oraz ustawy o rachunkowości (art. 4 ust 5);
- Dyrektor Jan Paziewski z tytułu nadzoru nad działalnością Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej
- Główny Księgowy Resortu Grażyna Urbaniak – na podstawie zakresu obowiązków określonych w Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej – za nierealizowanie obowiązków określonych ustawie o finansach publicznych i ustawie o rachunkowości w zakresie części 37 budżetu państwa.

Przyczyny nieprawidłowości

Jako przyczyny ww. nieprawidłowości należy wskazać:

1. Brak właściwego nadzoru nad prowadzeniem rachunkowości ze strony Ministra Sprawiedliwości. Ustalenia kontroli wskazują, że nadzór nad kwestią prowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta części był niewystarczający. Jak wynika z wyjaśnień Ministra Sprawiedliwości, spowodowane to było przekonaniem Ministra, że jako dysponent części 37, nie był on obciążony

⁶⁰ W 2015 r. obowiązywały regulaminy 2 września 2014 r. oraz 19 lutego 2015 r.

odpowiedzialnością za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości części 37, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 464)

Dyrektor Departamentu Jan Paziowski i Główna Księgowa Resortu Grażyna Urbaniak nie zgłaszali przełożonym potrzeby wprowadzenia rachunkowości obejmującej całość środków części 37 budżetu państwa. Ponadto o nierzetelności sprawowanego nadzoru świadczą:

- brak zakresu obowiązków Zastępcy Dyrektora – Głównego Księgowego Resortu,
- brak stosownego upoważnienia przekazującego odpowiedzialność i obowiązki Głównej Księgowej Resortu w trybie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- niewprowadzenie regulacji wewnętrznych związanych z operacjami gospodarczymi dysponenta części w tym zakresie, w szczególności związanych z systemem kontroli zarządczej. W ocenie NIK brak takich regulacji spowodował m. in. omyłkowe przełanie w dniu 5 listopada 2015 r. kwoty 5.451.536 zł z rachunku bieżącego wydatków dysponenta części 37 – Sprawiedliwość na rachunek KSSiP. (Po stwierdzeniu pomyłki w tym samym dniu w porozumieniu z KSSiP ww. kwota zwrócona została na rachunek wydatków dysponenta części i przekazana na rachunek Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. dysponentowi III stopnia).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 630-703)

2. Brak właściwego nadzoru ze strony Dyrektora DBiEF. Jak wskazano wyżej do Dyrektora DBiEF należało kierowanie Departamentem, który miał zapewnić prawidłowe wykonywanie obowiązków nałożonych na Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta właściwych części budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 169-251)

3. Prezentowane przez p. Grażynę Urbaniak stanowisko w zakresie stosowania przepisów o rachunkowości i finansach publicznych.

W piśmie z dnia 1 marca 2016 r. p. Grażyna Urbaniak wyjaśniła, że nie musi stosować uor ponieważ DBiEF jest jedynie jedną z komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości i nie jest jednostką o której mowa w przepisach prawa. (...) „jednocześnie Departament Budżetu i Efektywności Finansowej jako komórka organizacyjna, nie mająca ani majątkowego ani organizacyjno-prawnego wyodrębnienia, nie ma formalnego obowiązku prowadzenia rachunkowości, nie spełnia tym samym kryteriów podmiotu rachunkowości”

(dowód: akta kontroli Tom I str. 144-145)

Podobnie w piśmie z dnia 25 marca 2016 r. odnosząc się do pytania kontrolerów Czy wg. Pani wiedzy fachowej głównego księgowego resortu, w obowiązującym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości zobligowany był do zapewnienia prowadzenia rachunkowości. Pani Grażyna Urbaniak wyjaśniła:

Obowiązkiem stosowania przepisów ustawy o rachunkowości w części 37 objęte są wszystkie jednostki działające w tej części w różnych formach organizacyjno-prawnych, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości jako podmiot, a nie Minister Sprawiedliwości jako dysponent części 37, czy też Departament Budżetu i Efektywności Finansowej. (...) zarówno dysponent części jak i komórka organizacyjna jednostki, jak wskazano wyżej nie jest podmiotem zobowiązanym do stosowania przepisów ustawy o rachunkowości.(...) W tym stanie stwierdzenie, że Ministerstwo Sprawiedliwości było obowiązane do prowadzenia rachunkowości

dla części 37 budżetu państwa nie znajduje uzasadnienia prawnego. Zgodnie z przywołanymi przepisami ustaw o rachunkowości i finansach publicznych (...) nie zezwalają bowiem one na założenie i prowadzenie ksiąg dla działalności finansowej objętej „częścią budżetowych”. (...) analiza załącznika nr 3 do rozporządzenia prowadzi do wniosku, że we wskazanych w nim planie kont dla jednostek budżetowych brak jest kont, na których mogłyby być ewidencjonowane operacje finansowe dokonywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości jako dysponenta środków budżetowych I stopnia. (...). Być może stan ten należy uznać za lukę prawną. (...) Dlatego też, by wypełnić tę lukę i nie działać bez jakiegokolwiek ewidencji środków, które wpływały do Ministerstwa Sprawiedliwości (...) przyjęto rozwiązanie polegające na zaprowadzeniu ewidencji (...).

O prowadzonej ewidencji w arkuszu kalkulacyjnym Excel główna księgowa resortu poinformowała: *Prowadzona ewidencja spełnia wszystkie wymagania określone w ustawie o rachunkowości dla ewidencji księgowej bo jest prowadzona na bieżąco i odpowiada zasadzie rzetelności, bezbłędności i sprawdzalności.*

(dowód: Tom I akta kontroli str. 235-240)

Powyższe wyjaśnienia p. Grażyna Urbaniak potwierdziła w trakcie jej przesłuchania w charakterze świadka.

(dowód: Tom I akta kontroli str. 442-445)

Należy podkreślić, że pomimo informowania przez kontrolerów pracowników MS (w tym p. Grażynę Urbaniak) o fakcie niespełniania przez prowadzoną ewidencję podstawowych zasad wynikających z ustawy o rachunkowości w tym wskazanie stosownych przepisów w tej materii, p. Grażyna Urbaniak w dniu 4 kwietnia 2016 r. przedłożyła do podpisu p. Sekretarzowi Stanu Patrykowi Jakiemu projekt polityki rachunkowości sankcjonującej kwestionowany przez NIK stan rzeczy. Projekt ten zakładał prowadzenie kont przy pomocy arkusza programu Microsoft Excel 2010. Podpisana przez Ministra polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem z 7 kwietnia 2016 r.⁶¹ stanowi, że księgi rachunkowe prowadzone są przy pomocy systemu informatycznego. Zarządzenie ma moc obowiązującą od 1 stycznia 2016 r., co zdaniem NIK oznacza, że sankcjonuje dotychczasowe prowadzenie ksiąg rachunkowych w arkuszu kalkulacyjnym, co najmniej w okresie od 1 stycznia do 6 kwietnia 2016 r. oraz nie wyklucza dalszego prowadzenia tej rachunkowości w arkuszu kalkulacyjnym (zarządzenie nie wskazuje opisu stosowanego systemu informatycznego, w tym wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 142-162, 466-484)

4. Pozostawanie przez kierownictwo w przekonaniu, że w świetle przepisów oraz regulaminu organizacyjnego p. Grażyna Urbaniak była głównym księgowym części (co, jak wskazują ustalenia kontroli, było założeniem błędnym) oraz związane z powyższym opieranie podejmowanych działań i oceny sytuacji w zakresie konieczności prowadzenia rachunkowości na stanowisku przez nią prezentowanym⁶².

⁶¹ W sprawie zasad ewidencji środków budżetu państwa przyjmowanych na rachunek bieżący wydatków dysponenta części 37 budżetu państwa „Sprawiedliwość” z centralnego rachunku bieżącego wydatków budżetu państwa oraz przekazywanych podległym dysponentom na sfinansowanie wydatków ujętych w ich planach finansowych oraz zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części 37 budżetu państwa Sprawiedliwość. (Dz. Urz. MS poz. 97)

⁶² Na powyższe wskazują postanowienia regulaminu organizacyjnego, wyjaśnienie Ministra oraz fakt podpisania przez Ministra polityki rachunkowości nie spełniającej elementarnych wymogów uor.

NIK negatywnie ocenia przyjętą w Ministerstwie praktykę prowadzenia ewidencji otrzymywanych środków z budżetu państwa w ramach części 37 i przekazywanych podległym dysponentom. W wyniku kontroli stwierdzono wieloletnie zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta części 37 i brak dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości.

Skutek nieprawidłowości

Ze względu na fakt nieprowadzenia rachunkowości przez dysponenta części, sprawozdania MS w cz. 37 sporządzane były jedynie na podstawie zestawień w programie Excel, a nie ewidencji księgowej. Ten sposób postępowania naruszał przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z których wynika m.in. że sprawozdania są sporządzane na podstawie ewidencji księgowej.

O ww. nieprawidłowościach kontrolerzy poinformowali w dniu 21 marca 2016 r. w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK Ministra Sprawiedliwości, przy czym Minister nie podjął działań w celu usunięcia tych nieprawidłowości. Według NIK przyjęcia opisanej powyżej polityki rachunkowości dla dysponenta części nie można uznać za usunięcie nieprawidłowości ponieważ sankcjonuje ona stan niezgodny z ustawą o rachunkowości, o czym kontrolerzy informowali Pana Ministra.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 304-306)

W ocenie NIK ustalenia kontroli wskazują na niezasadność dalszego zajmowania stanowiska przez p. Grażynę Urbaniak. Biorąc pod uwagę nieprawidłowości i błędy, a także uwzględniając jej wyjaśnienia i przedkładane dokumenty, zdaniem NIK p. Grażyna Urbaniak nie gwarantuje należytego wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku. Ocena ta wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości oraz wyjaśnień i dokumentacji złożonych przez p. Grażynę Urbaniak, w których kwestionuje ona obowiązek prowadzenia rachunkowości, jak również stoi na stanowisku, że arkusz kalkulacyjny Excel spełnia wszystkie wymogi programu finansowo-księgowego określone w uor. Należy podkreślić, że według analiz NIK, przepisy w zakresie obowiązku prowadzenia rachunkowości dysponenta części są jednoznaczne i nie budzą wątpliwości. Pomimo kwestionowania przez kontrolerów zgodności przyjętych rozwiązań dotyczących „ewidencjonowania” zdarzeń i operacji gospodarczych dysponenta części, jak również sporządzania sprawozdania jednostkowego na podstawie tej ewidencji, Główna Księgowa Resortu 4 kwietnia 2016 r. złożyła do akceptacji Sekretarzowi Stanu Patrykowi Jakiemu projekt polityki rachunkowości sankcjonującej kwestionowany przez NIK stan rzeczy. Jak wspomniano wyżej, projekt ten zakładał dalsze prowadzenie kont przy pomocy arkusza programu Microsoft Excel 2010.

Niezależnie od powyższego, zdaniem NIK, brak powierzenia odpowiedzialności w zakresie rachunkowości oznacza, że w świetle przepisów o finansach publicznych nie można w ogóle mówić, że w jednostce zatrudniony jest główny księgowy części 37.

4. Sprawozdania

4.1 Sprawozdania dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) sporządziło roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe:

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

– z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
– z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
– z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
a także sprawozdania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.:

- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).
- Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie:
- sprawozdawczości budżetowej⁶³,
 - sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁴,
 - sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁵.

Sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi części terminowo. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 314-462)

Sporządzanie sprawozdań dysponenta części

W 2015 r. z części 37 Sprawiedliwości udzielono dotacji podmiotowej Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) w wysokości 45.712 tys. zł. W związku z tym, że szkoła ta nie jest państwową jednostką budżetową dysponent części sporządzał dla KSSiP miesięczne i roczne sprawozdania Rb-23 oraz Rb-28, które wprowadzane były do Systemu TREZOR na specjalnie utworzoną pozycję 37 – Ministerstwo Sprawiedliwości – dotacje.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Ze względu na fakt nieprowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta cz. 37 zgodnie z obowiązującymi przepisami sprawozdania te sporządzane były jedynie na podstawie zestawień w programie Excel, a nie ewidencji księgowej. Kontrola wykazała wprawdzie, że w poszczególnych miesięcznych sprawozdaniach jednostkowych Rb-23 i Rb-28 wykazane w nich kwoty pokrywały się z sumą przelewów z rachunku bankowego dysponenta części przekazywanych KSSiP, lecz ten sposób postępowania naruszał przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiące m.in., że:

- sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ewidencji księgowej (§ 6 ust. 1 pkt 1);
- kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (§ 9 ust. 1);
- kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (§ 9 ust. 2);

(dowód: akta kontroli Tom I str. 441-444 i Tom II 704-894)

⁶³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

4.3 Sprawozdania Rb-BZ1

Opis stanu
faktycznego

W łącznym rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 w kolumnie mierniki – ujęto zapis „bd”. Powyższe dotyczy podzadań:

18.1.6 Działalność na rzecz ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości

18.4.2 Kary alternatywne wobec kary pozbawienia wolności

18.4.3 Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną

18.6.2 Budowa realizacji strategii oraz wsparcia procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Jak wyjaśnił Minister przyczyną nieujęcia informacji o wykonaniu wskazanych mierników w rocznym sprawozdaniu był brak danych w tym zakresie na dzień sporządzania sprawozdania. Dane te zgodnie z wyjaśnieniami zostaną ujęte w korekcie sprawozdania, sporządzanej do 30 kwietnia.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 316 i Tom II 252-258)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Analiza danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych i sprawozdaniu łącznym wykazała przypadki zdefiniowania (w odniesieniu do tego samego działania) innych celów i mierników. Rozbieżności te nie zostały zweryfikowane przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej (DBiEF). W konsekwencji dane zawarte w sprawozdaniach jednostkowych oraz w sprawozdaniu łącznym nie korespondowały ze sobą, a podane wartości danego miernika w sprawozdaniach jednostkowych nie mogły być podstawą do jego ujęcia w sprawozdaniu łącznym.

Przykładowo:

– W sprawozdaniu łącznym opracowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w ramach działania 18.5 *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia* jego cel określony został jako skuteczna resocjalizacja wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, a przyporządkowany mu miernik zdefiniowano jako powrotność wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa (w %). W sprawozdaniu jednostkowym Zakładu Poprawczego w Poznaniu w odniesieniu do działania 18.5 jego cel to „przeciwdziałanie demoralizacji nieletnich”, a przyporządkowany mu miernik to „powrotność na drogę przestępstwa”. Wykonanie działania 18.5 według łącznego sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości wyniosło 46,93 (w %), a według jednostkowego sprawozdania Zakładu Poprawczego w Poznaniu 3074910,15 (%). W przekazanym jednostkowym sprawozdaniu Rb-BZ1 przez Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Laskowcu wykonanie wyniosło 7029683,73, a przez Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Konstancynie Łódzkiej 7047464,05 (%). W obydwu ww. przypadkach w sprawozdaniach jednostkowych nie wskazano celu ani nie zdefiniowano miernika. W świetle uzyskanych wyjaśnień zakłady poprawcze w sposób zbędny w swych sprawozdaniach jednostkowych w kolumnach dotyczących wykonania miernika wykazały powtórnie dane dotyczące wydatków, a nie wartości miernika, którego nie planują i nie wykazują. Miernik ten jest bowiem obliczany centralnie i jedynie raz w roku, a podstawę jego wyliczenia, obok danych o nieletnich przekazywanych przez zakłady poprawcze, stanowią także informacje o karalności z Krajowego Rejestru Karnego. W ocenie NIK nie zmienia to faktu, że w tym przypadku sprawozdania jednostkowe przekazane w trakcie kontroli zawierały nierzetelne dane, które nie zostały przez Ministerstwo Sprawiedliwości (DBiEF) zweryfikowane, co w świetle przedstawionych wyjaśnień oraz regulaminu organizacyjnego (§6 ust. 1 pkt 23) należało do obowiązków tej jednostki organizacyjnej Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 252-270, 274-313, 466-468)

5. Realizacja planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy Funduszu, przyjęty do realizacji w 2015 r., był zgodny z planem finansowym ujętym w ustawie budżetowej na 2015 r. Został on opracowany w oparciu o przewidywaną kwotę przychodów Funduszu oraz kwotę wydatków planowanych i zrealizowanych w 2014 r. Uwzględniono w nim m.in. środki na poszczególne rodzaje zadań planowanych do zrealizowania w 2015 r. W trakcie 2015 r. nie dokonano zmian w planie finansowym Funduszu.

Stan funduszu na początek roku 2015 wyniósł 53.893 tys. zł i było ponad dwukrotnie większy od planowanego (26.073 tys. zł)⁶⁶. Stan funduszu na początek 2015 roku wzrósł z 42.984 tys. zł w 2014 i z 25.773 tys. zł w 2013 r.

W 2015 r. zrealizowane przychody Funduszu wyniosły 83.321 tys. zł, tj. 207,4% przychodów planowanych (41.253 tys. zł). Na przychody składały się głównie wpłaty z tytułu orzeczonych przez sąd nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (realizacja 25.454 tys. zł plan 24.000) oraz wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (realizacja 15.342 tys. zł, plan 16.653 tys. zł) pozostałe tytuły przychodów nie były ujęte w planie i dotyczyły różnych przelewów (13.329 tys. zł) oraz innych zwiększeń (28.897 tys. zł).

Koszty realizacji zadań Funduszu wyniosły 40.800,7 tys. zł, tj. 98,9% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2015 r. (41.253 tys. zł), z tego 13.472 tys. zł (91,4%) na przelewy redystrybucyjne oraz 17.533 tys. zł (79,9% planu) na dotacje na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej. W porównaniu do 2014 r. (28.394 tys. zł) były one wyższe o 12.406,7 tys. zł, tj. o 43,7%.

Stan funduszu na koniec wyniósł 96.413 tys. zł (182,4% planu), w tym środków pieniężnych 47.564 tys. zł, wobec planowanych 26.073 tys. zł. Stan funduszu wzrósł w stosunku do 2014 r. o 42.520 tys. zł (78,9%) przy czym środki pieniężne wzrosły z 35.067 tys. zł do 47.564 tys. zł tj. o 35,6%.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 55-56; 64-65)

Z rocznego sprawozdania RB-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym wynika, że wydatki poniesiono na dwa działania:

- Działanie *pomoc postpenitencjarna* (w ramach podzadania *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez prace i pomoc postpenitencjarną*) na które wydatkowano 15.304,1 tys. zł (82,7% planu). Przyjęty miernik w tym działaniu czyli *Liczba osób objętych świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej* został zaplanowany w wysokości 90.000 a zrealizowany w wysokości 104.034 osób.
- Działanie *pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie pomocy w rodzinie* (w ramach podzadania *Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów становienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości*, na które wydatkowano 25.496,5 tys. zł (112,1% planu). Przyjęty miernik w tym działaniu czyli *Liczba osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc* został zaplanowany w wysokości 20.000, a zrealizowany w wysokości 24.134 osób.

Łącznie wsparciem ze środków funduszu objęto 128.168 osób, tj. o 5.961 osób (4,4%)

⁶⁶ Więcej w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości

mniej niż w 2014 r. Realizację miernika monitorowano głównie poprzez analizy kwartalnych sprawozdań beneficjentów z wykorzystania udzielonych dotacji.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 118)

Stan zobowiązań na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniósł 18,3 tys. zł wobec 40,6 tys. zł na koniec 2014 r. Zobowiązania dotyczyły przede wszystkim świadczeń społecznych, zakupu materiałów i wyposażenia, środków żywności oraz usług zdrowotnych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz zgodnie z danymi zaprezentowanymi w łącznym sprawozdaniu Rb-33 należności Funduszu wyniosły 47.923,2 tys. zł z tego kwota 47.300,5 tys. zł stanowi należność z tytułu zasądzonych, a jeszcze nieściągniętych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych. Natomiast kwota 620,1 tys. zł dotyczy należności z tytułu niewykorzystanych dotacji celowych udzielonych z Funduszu lub wykorzystanych niezgodnie z umową w tym należności przeterminowane związane z wykorzystaniem niezgodnie z umową stanowią kwotę 105,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 55-56; 99-110)

Szczegółowej kontroli poddano wydatki Funduszu w łącznej kwocie 31.394 tys. zł, tj. 98% wydatków Funduszu⁶⁷, w tym wszystkie 133 przelewy obejmujące redystrybucję środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (12.861 tys. zł) oraz wszystkie 54 umowy o udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych w kwocie 17.533 tys. zł. Kontrole środków w ramach przelewów redystrybucyjnych do CZSW oraz sądów apelacyjnych były poprzedzone stosownymi wnioskami Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji, w których każdorazowo uwzględniano wielkość środków pozostających aktualnie do dyspozycji.

Kontrola dokumentacji, na podstawie której dokonano przelewu środków z dotacji wykazała, że zostały one przekazane do organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa ogłaszana przez dysponenta Funduszu, która została przeprowadzona zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie Funduszu. Przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z warunkami w nim określonymi. Stwierdzono, że rozliczenia dotacji przedstawionych przez podmioty zostały zatwierdzone w terminie do 15 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.9, 14-16, 235)

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wynosił 96.413 tys. zł, z czego 47.564 tys. zł to środki pieniężne a 47.923 należności. Środki pieniężne na koniec roku wzrosły z 35.067 tys. zł, tj. o 35,6 % i były wyższe od planowanych o 21.491 tys. zł 82,4%. Stosownie do postanowień § 2 poz. 7 oraz poz. 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁶⁸, Minister Sprawiedliwości przekazywał Ministrowi Finansów wolne środki w zarządzanie, uzyskując z tego tytułu odsetki w łącznej kwocie 283 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 21-24)

W wyniku badania, wybranych w sposób celowy, 187 dokumentów księgowych na kwotę 31.005 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

⁶⁷ Wydatki Funduszu wyniosły 30.321,6 tys. zł.

⁶⁸ Dz. U. z 2011 Nr 81, poz. 443.

ujęto w księgach rachunkowych i wykazano w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 235)

Dotyczące Funduszu sprawozdania budżetowe Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-Z, Rb-N oraz sprawozdanie z realizacji wydatków w układzie zadaniowym za 2015 r., zostały sporządzone terminowo 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.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 112-117)

Odnośnie realizacji uwag i wniosków NIK po kontroli budżetu państwa w 2014 r. w zakresie Funduszu ustalono:

- 1) wniosek NIK związany z terminowym rozliczaniem dotacji należy uznać za zrealizowany. Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka podjął decyzję o zmianie sposobu rozliczania dotacji wprowadzając kwartalne rozliczanie dotacji co przyczyniło się do braku opóźnień w rozliczaniu dotacji udzielonych w 2015 r.;
- 2) wniosek o rzetelne planowanie stanu Funduszu na początku roku należy uznać za nierealizowany. Szczegółowy opis ustaleń w tym zakresie ujęto w sekcji „Ustalone nieprawidłowości i uwagi”;
- 3) zalecenie odnośnie przeciwdziałania dalszemu wzrostowi dysproporcji między posiadanymi środkami, a zrealizowanymi wydatkami Funduszu, jest zgodnie z ustaleniami kontroli w trakcie realizacji. Wskazują na powyższe następujące ustalenia kontroli:
 - Ministerstwo wstępnie planowało wydatki w kwocie o 7.800 tys. zł wyższej niż ostatecznie przyjęta, jednakże Minister Finansów dokonał obniżenia tych wydatków⁶⁹.
 - W Ministerstwie podjęto działania zmierzające do zlecenia zorganizowania i przeprowadzenia akcji i przedsięwzięć informacyjnych dotyczących praw osób pokrzywdzonych przestępstwem jednakże ze względu na rezygnację wykonawcy nie zrealizowano tego zadania w 2015 r.
 - udzielenie zlecenia zorganizowania i przeprowadzenia badań naukowych dotyczących sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem. Efektem tych prac był *Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone przestępstwem i członków ich rodzin form pomocy*.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 133-231)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Dysponent Funduszu nierzetelnie zaplanował wysokość środków pieniężnych pozostających na rachunku Funduszu na początek 2015 r. W planie finansowym ujęto w tym zakresie kwotę 26.073 tys. zł, a faktyczne wykonanie wyniosło 53.893tys. zł⁷⁰ pomimo że stan środków na rachunku Funduszu już na początku 2014 r. wynosił 42.984 tys. zł. Odpowiedzialnym za sporządzanie planu Funduszu w tym zakresie był Departament Budżetu i Efektywności Finansowej.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 25-31)

⁶⁹ W piśmie nr BP6/411/46/MSV/2014 z 30 sierpnia 2014 r.

⁷⁰ Wg kwoty wykazanej w sprawozdaniu Rb-40

V. 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 Kontroli⁷¹, wnosi o:

- 1) zapewnienie prowadzenia rachunkowości dysponenta części 37 zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 2) przeprowadzenie przeglądu zawartych umów cywilnoprawnych pod kątem występowania w nich cech stosunku pracy oraz ewentualne podjęcie stosowanych działań naprawczych;
- 3) dokonanie analizy realnych potrzeb kadrowych i doprowadzenie do zgodności posiadanych zasobów z zakresem zadań MS, w tym z uwzględnieniem zadań wykonywanych obecnie w ramach umów cywilnoprawnych lub umów z instytucjami gospodarki budżetowej;
- 4) wzmocnienie nadzoru nad działalnością Departamentem Budżetu i Efektywności Finansowej;
- 5) wprowadzenie właściwych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP zapewniających ich transparentność oraz sprawowanie skutecznego nadzoru;
- 6) wzmocnienie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych przez podległe instytucje gospodarki budżetowej.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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, 29 kwietnia 2016 r.

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Bieńkowski

.....
Podpis

⁷¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.