



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.02.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 37 – Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości - powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Kontrolerzy</i>	1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/6/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 2. Agnieszka Cicha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/7/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 3. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/8/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 4. Rafał Komorowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/24/2018 z dnia 20 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 1-9)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2017 w części 37 – Sprawiedliwość i planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Zakres kontroli obejmował:

- realizację dochodów budżetu państwa poprzez analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi za rok 2016,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- funkcjonowanie wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, w tym prowadzenie działań nadzorczych w zakresie realizacji

budżetu nad jednostkami podległymi w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej ufp),

- realizację planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości,
- wykonanie uwag i wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. oraz z kontroli Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza stosowanych przez dysponentów procedur kontroli zarządczej,
- badanie udzielonych zamówień publicznych i wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza planowania środków i przygotowania projektów inwestycyjnych,
- kontrola przyznawania świadczeń na rzecz osób fizycznych,
- analiza danych w prowadzonych rejestrach,
- analiza wykorzystania dotacji podmiotowej.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu w części 37 – Sprawiedliwości wykorzystano również wyniki kontroli P/17/038 - Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym, w zakresie w jakim przekładały się one na gospodarowanie środkami funduszu celowego w 2017 r.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w zakresie więziennictwa zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

III. Charakterystyka części 37 i kontrolowanej jednostki

W ramach części 37 finansowane są zadania Ministra Sprawiedliwości kierującego działem administracji rządowej – sprawiedliwość², który obejmuje m.in. sprawy: sądownictwa, prokuratury, notariatu, adwokatury, radców prawnych, wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej, tłumaczy przysięgłych, nieodpłatnej pomocy prawnej³. Minister właściwy do spraw sprawiedliwości zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego. Ponadto jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Minister Sprawiedliwości jest dysponentem części 37 – Sprawiedliwość i dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości⁴ (dalej: Fundusz Sprawiedliwości).

W 2017 r. w części 37 m.in. środkami budżetowymi zarządzało⁵ 209 dysponentów II i III stopnia, w tym:

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888 ze zm.)

³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2030)

⁴ Na podstawie art. 43 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 665)

⁵ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M. P. poz. 801).

- Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości, jako dysponent III stopnia,
- Dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dr. Jana Sehna w Krakowie,
- Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie,
- Dyrektor Generalny Służby Więziennej (Centralnego Zarządu Służby Więziennej),
- 15 dyrektorów okręgowych Służby Więziennej (okręgowych inspektoratów Służby Więziennej),
- 67 dyrektorów aresztów śledczych,
- 87 dyrektorów zakładów karnych,
- 3 komendantów ośrodków szkolenia Służby Więziennej,
- komendant Ośrodka Doskonalenia Kadry Służby Więziennej,
- 32 dyrektorów zakładów dla nieletnich.

Ponadto wśród jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości znajdowały się: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (nadzór MS w zakresie zgodności działania szkoły z przepisami ustawowymi i statutem⁶) oraz pięć instytucji gospodarki budżetowej (nadzór MS jako organu założycielskiego⁷).

Fundusz Sprawiedliwości jest państwowym funduszem celowym, działającym na zasadach określonych w art. 29 ufp. Zgodnie z art. 43 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (dalej: Kkw) przychodami funduszu, są środki pieniężne pochodzące z:

- orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych,
- potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia za pracę skazanych⁸,
- wykonania kar dyscyplinarnych polegających na czasowym obniżeniu skazanemu wynagrodzenia za pracę,
- spadków, zapisów i darowizn,
- dotacji, zbiorów i innych źródeł.

W 2017 r. dochody budżetu państwa w części 37 wyniosły 66 555,4 tys. zł, w tym 56 755,3 tys. zł stanowiły dochody wykonane w Ministerstwie Sprawiedliwości (dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 4 869 971,8 tys. zł, w tym 196 999 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 48 428,1 tys. zł, w tym 7 260,2 tys. zł w ramach wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. Na zadania realizowane ze środków funduszu celowego wydatkowano 90 877,6 tys. zł.

IV. Ocena

Ocena⁹ wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 37 oraz wykonania planu finansowego funduszu celowego w 2017 r. została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W wyniku kontroli 2% wydatków w części 37 w łącznej wysokości 99 551 tys. zł, w tym wydatków dysponenta III stopnia na łączną kwotę 46 915,4 tys. zł (tj. 24% wydatków tego dysponenta) stwierdzono, że zostały one poniesione

⁶ Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2017 r. poz. 1411).

⁷ Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości: z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia: Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA (Dz.Urz.MS. Nr 13, poz. 159 ze zm.), Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA (Dz.Urz.MS. Nr 13, poz. 157 ze zm.), Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA (Dz.Urz.MS. Nr 13, poz. 156 ze zm.), Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA (Dz.Urz.MS. Nr 13, poz. 161 ze zm.), Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST (Dz.Urz.MS. Nr 13, poz. 160 ze zm.).

⁸ zgodnie z art. 43 § 7 pkt. 2 Kodeksu karnego wykonawczego zmienionego z dniem 1 kwietnia 2017 r., wcześniej potrącenia dokonywane w wysokości 10%.

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych, z wyjątkami opisanymi poniżej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2017 r. sporządzone przez dysponenta części 37 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta środków budżetu państwa III stopnia. Sprawozdania łączne zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

W Ministerstwie nie zapewniono skutecznego i efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej. Brak skuteczności w działaniach mechanizmów kontrolnych skutkowało naruszeniem przepisów art. 32 ust. 1 i art. 5b pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej PZP) w trzech badanych przez NIK zamówieniach z zakresu usług informatycznych na łączną kwotę 441,6 tys. zł.

NIK negatywnie ocenia działania Ministerstwa podejmowane w kontrolowanym okresie w związku z realizacją wniosków pokontrolnych z lat poprzednich. Należy zwrócić uwagę, że po raz kolejny ujawniono zidentyfikowane w poprzednich latach niepożądane praktyki, dotyczące w szczególności umów zawieranych z ekspertami, umów zewnętrznych na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych Ministerstwa, udzielania zamówień poniżej 30 tys. euro.

W ocenie NIK działania dysponenta III stopnia nie były wystarczające dla zagwarantowania efektywnej realizacji planu wydatków budżetowych, m.in. przez nierzetelne planowanie zadań i środków budżetowych na zadania, co miało wpływ na realizowane zamówienia publiczne, efektywność zarządzania portfelem projektów¹¹ i osiągnięte efekty rzeczowe.

Najwyższa Izba kontroli ocenia negatywnie¹² wykonanie planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości w 2017 r. z uwagi na fakt nieuprawnionego przekazania środków w wysokości 25 000 tys. zł na ustawowe zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego związane z zapobieganiem i wykrywaniem przestępczości, podczas gdy jednostka ta, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹³ powinna być finansowana środkami pochodzącymi wyłącznie z budżetu państwa.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody¹⁴ budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 50 294 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły w 2017 r.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1578 ze zm.

¹¹ Przez portfel projektów rozumiany był zbiór projektów realizowanych przez MS. Zasady zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości określone zostały w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz.Urz.MS. poz.110 ze zm.), a następnie w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości.

¹² Zgodnie z założeniami przyjętymi w ramach kontroli NIK w przypadku gdy udział kosztów poniesionych z naruszeniem prawa w łącznej kwocie poniesionych kosztów kontrolowanego funduszu był wyższy niż 3% lub wyższy niż 2 mln zł, gdy koszty funduszu wyniosły do 100 mln zł, stosuje się ocenę negatywną. W przypadku FS udział ten wynosił ok. 27%.

¹³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2017 r. poz.1993 ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

66 555,4 tys. zł, tj. 132,3% kwoty planowanej¹⁵ i były wyższe o 8 452 tys. zł, tj. 14,5% od dochodów uzyskanych w 2016 r.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z opłat egzaminacyjnych¹⁶ oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (18 686 tys. zł) oraz wpływy z usług m.in. z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej, Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego (37 848 tys. zł). Pozostałe dochody uzyskano m.in. z najmu i dzierżawy składników majątkowych (2 181,9 tys. zł), wpływów z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (3 416,9 tys. zł), a także z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (1 600,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom str. Tom I str. 269, Tom IX str. 1-4)

Na koniec 2017 r. w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 64 307,8 tys. zł, w tym zaległości netto 63 697,1 tys. zł. Były one wyższe w porównaniu do 2016 r. o 7% (4 451,5 tys. zł). Wzrost należności był spowodowany przede wszystkim naliczaniem kar umownych i odszkodowań wynikających z umów, a także opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego oraz prokuratorskiego, a także rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych.

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 58 321,1 tys. zł (jednocześnie były one należnościami przeterminowanymi) i stanowiły 91,6% zaległości w części 37. Zaległości obejmowały głównie naliczone kary umowne i zwrot części wypłaconego wynagrodzenia wykonawcy wraz z odsetkami za niekompletne wykonanie przedmiotu umowy (toczyło się w tej sprawie postępowanie sądowe), a także należności z tytułu kar i odszkodowań wraz z odsetkami naliczonymi za nieterminowe dokonywanie wpłat przez kontrahentów, w tym komorników i notariuszy, oraz odsetek od pożyczek sędziów i prokuratorów, a także należności z tytułu kosztów postępowań arbitrażowych, zastępstw procesowych i postępowań apelacyjnych.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 159, 276-315, Tom X str. 118-138)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 37 – *Sprawiedliwość* zostały zaplanowane w wysokości 4 792 357 tys. zł. Plan finansowy został zwiększony per saldo o kwotę 121 214,4 tys. zł, do 4 913 571,4 tys. zł, co było spowodowane głównie zasileniem budżetu środkami z rezerw celowych.

Wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 4 869 971,8 tys. zł, tj. w 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 266 444,7 tys. zł, tj. o 5,8%, spowodowany głównie wzrostem wydatków bieżących jednostek budżetowych w grupie płac i pochodnych.

¹⁵ 35,7% dochodów stanowiły wpływy ujęte w paragrafach klasyfikacji budżetowej wprowadzonej po raz pierwszy od 2017 r., stąd brak możliwości odniesienia kwoty 23 776,4 tys. zł do dochodów roku poprzedniego.

¹⁶ Egzaminy konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, egzaminy zawodowe dla tych zawodów prawniczych, egzaminy dla osób ubiegających się o licencję syndyka.

Największe wydatki poniesiono w zakresie więziennictwa oraz świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 51-55, 57-61, 270-273, 277-279, 319-321, 321-329, Tom VIII str. 270-271, Tom X str. 118-138)

Dysponent części 37 – Sprawiedliwość otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w kwocie 125 641,4 tys. zł, z czego wykorzystano 122 121,4 tys. zł, tj. 97%. Środki wydatkowano głównie na:

- realizację zadań związanych z termoizolacją budynków i modernizacją systemów ogrzewania obiektów aresztów i zakładów karnych,
- realizację zadań związanych z ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” dotyczących poprawy bezpieczeństwa zakładów karnych i aresztów śledczych przez ich doposażenie w odpowiedni sprzęt oraz poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników cywilnych więziennictwa.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa o 51,9 tys. zł, z czego wykorzystano 11,6 tys. zł, co stanowiło 22,3% przekazanych środków. Środki wydatkowano na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla jednego urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2016 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości, sfinansowanie w 2017 r. dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla trzech pracowników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2017 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości (11,6 tys. zł, tj. 73% planu wynoszącego 15,9 tys. zł). Niewykorzystanie środków w wysokości 35,9 tys. zł z rezerwy celowej na sfinansowanie wynagrodzeń na stanowiskach do obsługi Funduszu Sprawiedliwości w grudniu 2017 r. spowodowane było niewyłonieniem kandydatów w przeprowadzonych naborach.

Badanie środków uzyskanych z rezerw celowych w kwocie 51,9 tys. zł, tj. 100% środków z rezerw przyznanych na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, wskazanym w decyzjach Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych jednostki i przypisane do działań w układzie budżetu zadaniowego.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 262-263, 296-297, 313-314, Tom VIII str. 13-16)

Łączne wydatki na **wynagrodzenia** w części 37 w 2017 r. według sprawozdania Rb-70 zrealizowano w kwocie 1 893 217,2 tys. zł. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego o 93 197,7 tys. zł (tj. 5,2%) wynikał m.in. z zaplanowanego w ustawie budżetowej podwyższenia wskaźnika wzrostu kwoty bazowej dla stanowisk kierowniczych oraz realizacji odpowiednich przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”¹⁷. W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto, na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 4 930 zł i było o 233 zł (o 5%) wyższe niż w 2016 r.

Wydatki na wynagrodzenia w Ministerstwie wyniosły 67 492,5 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 4 522,6 tys. zł, tj. o 7,2%. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6 766 zł i było wyższe o 167 zł (2,5%) w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia 2016 r. Wzrost wynagrodzeń dotyczył głównie osób zajmujących kierownicze stanowiska (przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 12 621 zł

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 2176.

w 2016 r. do 16 062 zł, tj. o 27,3%) oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 5 272 zł w 2016 r. do 5 568 zł, tj. o 5,6%). W korpusie służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 6 645 zł w 2016 r. do 6 795 zł (o 2,3%).

(dowód: akta kontroli Tom X str. 82)

Zobowiązania w części 37 - Sprawiedliwość na koniec roku 2017 wyniosły 174 353,7 tys. zł i były wyższe od zobowiązań 2016 r. o 10 661,3 tys. zł, tj. 6,5%. Zobowiązania wymagalne w części 37 nie wystąpiły. Wzrost zobowiązań uwarunkowany był głównie zwiększonymi kosztami dodatkowych wynagrodzeń rocznych przysługujących pracownikom i funkcjonariuszom za rok 2017, związanymi bezpośrednio ze wzrostem zatrudnienia w tym roku oraz podwyżką wynagrodzeń wynikającą z realizacji *Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017 – 2020* oraz większej liczby osadzonych zatrudnionych odpłatnie w grudniu 2017 r. Dodatkowo w Ministerstwie Sprawiedliwości zobowiązania z tytułu podróży służbowych krajowych wiązały się ze zwiększoną liczbą osób delegowanych do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli Tom X str. 121-132)

W 2017 r. Ministerstwo dokonało wydatków z tytułu **odszkodowań wraz z należnymi odsetkami** (od zaległości powstałych w latach 2014-2017) w łącznej wysokości 1 370,6 tys. zł¹⁸. W 2016 r. wymienione wydatki nie wystąpiły. Wydatki wynikały z zasądzonych na rzecz osób fizycznych i osoby prawnej należności z tytułu prowadzonych postępowań sądowych przeciwko Skarbowi Państwa. Płatności zostały uregulowane bez zbędnej zwłoki i zostały skalkulowane zgodnie z przepisami prawnymi i orzeczeniami sądowymi.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 151-152)

Dysponent części 37 zaplanował, a następnie przekazał **dotację podmiotową** w wysokości 53 289 tys. zł Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Dotacja obejmowała środki przeznaczone na dofinansowanie działalności bieżącej Szkoły, zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w przyjętym sposobie sprawowanego nadzoru w ramach przyznanych środków dotacyjnych.

(dowód: akta kontroli Tom VII str. 284-295)

W ramach doboru losowego¹⁹ wydatków do badania szczegółowej kontroli poddano 79 wydatków w wysokości 42 464,5 tys. zł, w tym w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych w wysokości 23,7 tys. zł, wydatków bieżących jednostek budżetowych - 34 157,6 tys. zł oraz wydatków majątkowych - 8 283,1 tys. zł. Dodatkowo doborem celowym objęto wydatki w wysokości 3 797,5 tys. zł, w tym w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych 883,7 tys. zł, wydatków bieżących jednostek budżetowych 2 791,9 tys. zł, wydatków majątkowych 4,5 tys. zł.

Zbadane wydatki stanowiły 39,7% wydatków pozapłacowych zrealizowanych przez dysponenta III stopnia (116 464,9 tys. zł). Wydatki dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar. Dowody zawierały prawidłową wartość

¹⁸ Wydatki zakwalifikowane w ramach § 4580 (Pozostałe odsetki) w wysokości 661,2 tys. zł, § 4590 (Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych) w wysokości 1 325,9 tys. zł, § 4600 (Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) w wysokości 44,7 tys. zł.

¹⁹ Dobór próby wydatków dokonany metodą MUS z wykorzystaniem Pomocnika kontrolera z konta 130-01 (z przekazanego przez BAF zbioru usunięto konto 130-02? (dochody) oraz 130-010000000000 (środki otrzymane od dysponenta wyższego stopnia)). Ponadto ze zbioru dowodów/zapisów stanowiących populację wydatków, z której losowana była próba usunięto placowe wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. w paragrafach 401-407, 411-414 i 444 oraz wydatki poniżej 500 zł (w wartości bezwzględnej). Populacja oceniana wyniosła 115 706 281,09 zł. Przy losowaniu zastosowano parametry: ryzyko statystyczne badania (RS) na poziomie średnim, tj. 27%, próg istotności (tolerowany błąd) – 2,0% PO (populacji ocenianej) TB=2 314 127,62 zł, błąd badania (próg istotności wykonawczej) e = 0,75 TB= 1 735 595,72 zł.

transakcji, odpowiadającą powstałym zobowiązaniom. Zostały prawidłowo ujęte na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym. Zdarzenia gospodarcze, potwierdzone objętymi badaniami dokumentami, miały miejsce w badanym okresie sprawozdawczym. W 16 badanych przypadkach płatności dokonano przed terminem ustalonym w umowie lub fakturze. Wyprzedzenia te wyniosły od 8 do 27 dni. Nie stwierdzono spowodowania z tytułu wcześniejszego realizowania płatności braku środków na spłatę zobowiązań wymagalnych.

W wyniku analizy ośmiu²⁰ postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w trybach: przetargu nieograniczonego, z wyłączeniem przepisów PZP na podstawie art. 4 pkt 13 ustawy PZP (cztery zamówienia) oraz na podstawie art. 4 pkt. 8 (trzy postępowania) na łączną kwotę 1 672 tys. zł stwierdzono, że w odniesieniu do trzech postępowań na łączną kwotę 441,6 tys. zł zostały udzielone z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych jak również regulacji wewnętrznych MS obowiązujących w tym zakresie²¹. W pozostałych przypadkach nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 15-19, 70, Tom IX str. 6, 16-20)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku realizacji trzech zamówień w ramach usług informatycznych na łączną kwotę 441,6 tys. zł²² zamawiający nie zachował należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia przez co dopuścił do podzielenia zamówienia na odrębne zamówienia i udzielił ich osobno z pominięciem przepisów PZP, tym samym naruszył art. 32 ust. 1 oraz art. 5b pkt 2 ustawy PZP.

Ustawa PZP zastrzega na etapie czynności przygotowawczych poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, obowiązek ustalenia przez zamawiającego wartości zamówienia. Zgodnie z art. 32 ust. 1 tej ustawy podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Art. 5b pkt 2 stanowi, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości.

Według ustaleń kontroli²³, do realizacji wszystkich trzech badanych zleceń potrzebne były osoby o następujących specjalnościach IT: analityk biznesowy, analityk systemowy, architekt. Realizowane w okresie od 13 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 zamówienie na świadczenie kompleksowych usług z zakresu IT na podstawie umów MS/71/DIRS/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r., MS/27/DIRS/2017 z dnia 23 marca 2017 r. oraz MS/34/DIRS/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r. dotyczyło świadczenia usług na rzecz MS m.in. przez osoby o takich specjalnościach.

²⁰ Zamówienia dotyczyły: przeprowadzenia działań analityczno-porównawczych i opracowania dokumentów w ramach projektu pt. Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym; dostawy mebli i regałów meblowych

²¹ Obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 98/2015 Dyrektora Generalnego MS z dnia 14 sierpnia 2015 r.

²² zamówienia na opracowanie pisemnej opinii dot. „Studium wykonalności dla projektu Centralny System Sądowy na podstawie umowy MS/12/DIRS/2107 z dnia 5 stycznia 2017 r. o wartości 143,9 tys. zł; przedstawienie rekomendacji w zakresie optymalnych rozwiązań informatycznych odpowiadającym potrzebom nowego modelu dochodzenia należności pieniężnych podlegających przekazaniu organom administracji skarbowej na podstawie umowy MS/11/DIRS/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. o wartości 146,4 tys. zł; wykonanie analizy technicznej systemu KRS realizowane na podstawie umowy nr MS/14/DIRS/2017 z dnia 16 lutego 2017 r. o wartości 151,3 tys. zł.

²³ Powyższych ustaleń dokonano na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 1 lit f od firmy Software oraz przesłuchania w charakterze świadka Koordynatora Wydziału Analiz i Rozwoju DIRS

Powyższe zlecenia dotyczyły więc tego samego zakresu usług. Tożsamość przedmiotową ww. zleceń potwierdzają również wyjaśnienia Dyrektora DIRS, który jako efekty rzeczowe realizacji usług z zakresu IT wskazał m.in. raporty analizy technicznej systemów. W przypadku postępowania na zamówienie analizy technicznej KRS – oferta firmy Software Interactive zawierała tych samych specjalistów wskazanych do realizacji zlecenia, co w postępowaniu na świadczenie kompleksowych usług IT (w przypadku pozostałych dwóch postępowań do czasu zakończenia kontroli nie przedłożono kontrolerom ani oferty ani dokumentacji związanej z oszacowaniem wartości zamówienia, dlatego też NIK uznała dokumentowanie udzielania tych zamówień za nierzetelne).

(dowód: akta kontroli str. 91, 191, 225-226, 260, 465-528)

W świetle ustaleń NIK wskazujących na tożsamość przedmiotową (wszystkie zlecenia dotyczą tych samych usług), zbieżność czasową zlecenia (zlecenia pokrywały się czasowo) i podmiotową (zlecenia wykonywała ta sama firma) należy uznać, że nastąpił tu nieuprawniony podział przez zamawiającego tego samego zamówienia. Zamawiający nie dochował należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia na świadczenie kompleksowych usług IT i nie włączył do tego zamówienia wartości pozostałych badanych zamówień. W konsekwencji nastąpił podział zamówienia w sposób umożliwiający zamawiającemu udzielenie tych zamówień bez stosowania prawa zamówień publicznych czym naruszono art. 32 ust. 1 i art. 5b pkt 2 PZP. Zgodnie z art. 17 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych²⁴ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami PZP ustalenie wartości zamówienia o ile miało to wpływ obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

Jako przyczyny przedstawionej wyżej nieprawidłowości NIK wskazuje na nierzetelne planowanie rzeczowe i co za tym idzie nierzetelne planowanie zamówień publicznych w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych oraz nierzetelne i niezgodne z wewnętrznymi regulacjami dokumentowanie zamówień publicznych prowadzonych przez ten Departament.

2. Nierzetelne planowanie rzeczowe i zamówień publicznych w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych.

Niska realizacja wydatków bieżących i majątkowych DIRS w stosunku do planu pierwotnego (47,3%)²⁵ wynika z nierzetelnego opracowania planów DIRS.

W §6060 – Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych zaplanowano 18 zadań na kwotę 34 549, tys. zł. Faktycznie wydatkowano 9.009,1 tys. zł (26,1% planu pierwotnego) z tego 5 412,7 tys. zł (60%) na zaplanowane pierwotnie zadania a 3 596,4 tys. zł na zadania wcześniej nieplanowane.

Po sporządzeniu w dniu 29 czerwca 2016 r. i przekazaniu do BA-F planu wydatków bieżących zawierający zadania DIRS na łączną kwotę 95 173,2 tys. zł nie sporządzano jego aktualizacji w zakresie wydatków bieżących, pomimo przyznania znacznie mniejszego limitu wydatków (przyznano 59 948 tys. zł). Jediną zatwierdzoną wersją planu wydatków majątkowych jest plan z lipca 2016 r. dostosowujący zadania do otrzymanego limitu (formularz RZ-2).

Dyrektor DIRS wyjaśnił: zmiany w planie budżetowym, które polegają na zmianie wysokości środków przewidzianych na realizację poszczególnych zadań,

²⁴ Dz. U. 2017 poz. 1311 ze zm.

²⁵ Pierwotnie zaplanowano wydatki DIRS na poziomie 94 497 tys. zł a wykonanie wyniosło 44 721,7 tys. zł, z tego 13 000 dotyczyło realizacji umowy z firmą IMPEL na System Dozoru Elektronicznego.

wprowadzeniu nowych zadań bądź rezygnacji z danego zadania dokonywane są bez sporządzania dodatkowej dokumentacji (oprócz wniosku o wszczęcie postępowania)²⁶.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 186, 199, 221, 222, 255)

Zgodnie z § 4 Regulaminu w MS sporządza się plan zamówień publicznych, który jest dokumentem zawierającym informacje, które należy uwzględnić przy ustalaniu wartości zamówienia. Podstawą sporządzania planu MS są plany częściowe przekazywane przez poszczególne komórki organizacyjne w terminie do końca listopada roku poprzedzającego planowane zamówienia.

Plan częściowy przedłożony została przez DIRS dopiero w dniu 2 marca 2017 r., tj. z trzymiesięcznym opóźnieniem, a jego aktualizacja przekazana została do BA-F w dniu 28 czerwca 2017 r. Dyrektor wyjaśnił, że przygotowanie informacji do planu zamówień jest procesem bardzo czasochłonnym, wymagającym dogłębnych analiz. Stopień realizacji obu planów wskazuje, że nie były sporządzone rzetelnie.

Przykładowo przedłożona przez DIRS aktualizacja Planu zamówień publicznych przesłana po upływie pół roku budżetowego przewidywała realizację przez DIRS 95 zamówień na kwotę 375 497,4 tys. zł, z tego 49 zamówień na 372 785,4 tys. zł w trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z rejestrem udzielonych zamówień DIRS udzielił 22 zamówienia z tego 12 zamówień ujętych w planie, na które przewidziano kwotę 274 187,6 tys. zł. Pozostałe 10 zamówień udzielonych w 2017 r. nie było ujęte w zaktualizowanym planie. Kontrolerom przedłożono zaktualizowany plan budżetu na 2017 r. wydatki bieżące i inwestycyjne stan na dzień 31 grudnia 2017 r. zatwierdzony 29 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 129-147, 245)

Zdaniem NIK opóźnienia w sporządzaniu planu zamówień w DIRS, jak również brak ujęcia w nim zadań faktycznie realizowanych w 2017 r. powodowały, że nie mógł on w znacznej mierze pełnić jednej z funkcji dla jakiej, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi MS był tworzony, tj. służyć prawidłowemu szacowaniu wartości zamówień. Zgodnie z § 5 pkt. 5 Regulaminu w ramach czynności ustalenia wartości zamówienia referent sprawy dokonuje analizy zamówienia m.in. pod kątem tożsamości przedmiotowej.

3. Nierzetelne, i niezgodne z wewnętrznymi regulacjami MS dokumentowanie udzielania zamówień publicznych.

Dokumentacja dotycząca wyboru wykonawcy w przypadku zamówień dotyczących *przedstawienia rekomendacji w zakresie optymalnych rozwiązań informatycznych odpowiadającym potrzebom nowego modelu dochodzenia należności pieniężnych podlegających przekazaniu organom administracji skarbowej* na podstawie umowy MS/11/DIRS/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. o wartości 146,4 tys. zł; *opracowania pisemnej opinii dot. „Studium wykonalności dla projektu Centralny System Sądowy* na podstawie umowy MS/12/DIRS/2107 z dnia 5 stycznia 2017 r. o wartości 143,9 tys. zł była sporządzona nierzetelnie i niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie:

- z dokumentacji tej nie wynika, kto złożył wniosek do Dyrektora DIRS – brak jest podpisu osoby sporządzającej wniosek – wskazano tylko, że wnioskującym jest Wydział Analiz i Rozwoju. Przesłuchany na tę okoliczność Koordynator Wydziału Analiz i Rozwoju zeznał, iż nie pamięta kto taki wniosek składał;
- dokumentacja nie potwierdza, czy przeprowadzone zostało szacowanie wartości zamówienia zgodnie z Regulaminem. Zgodnie z § 5 ust. 4 Regulaminu za

ustalenie wartości zamówienia i jego udokumentowanie odpowiedzialny jest wnioskodawca (nie został wskazany we wniosku);

- we wniosku wskazano, że ze względu na charakter przedmiotu zamówienia – wymagający unikatowych wiadomości i doświadczenia należy odstąpić od trybu konkurencyjnego przy udzielaniu tego typu zamówienia. Dyrektor DIRS wyjaśnił, że sformułowanie to oznacza posiadanie doświadczenia przy analizie i realizacji dużych przedsięwzięć technicznych oraz wiedzę/kompetencję w tym zakresie. Ustalenia kontroli nie potwierdzają istnienia okoliczności pozwalających na zrezygnowanie z konkurencyjnego trybu udzielenia tego zamówienia. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK od firmy Software Interactive firma ta nie realizowała dużych (powyżej 100 tys. zł) zleceń oprócz jednego zrealizowanego w 2016 r. dla MS. (umowa nr 31a z dnia 15 lipca 2016 r. o wartości 147,6 tys. zł)²⁷. Ponadto, charakter zlecanych zadań wymagał aby usługi świadczone były przez osoby o następujących specjalnościach IT: analityk biznesowy, analityk systemowy, architekt, które są w zasobach większości firm informatycznych. Zdaniem NIK ww. zlecenia nie spełniały wymogów o których mowa w § 9 pkt 10 Regulaminu, tj. specyfiki przedmiotu zamówienia, z której wynika brak możliwości pozyskania ofert w trybie konkurencyjnym;
- w dokumentacji (wniosek o postępowanie nr MS/11/DIRS/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r., umowa z wykonawcą) zamawiający nie opisał w sposób jednoznaczny i wyczerpujący przedmiotu zamówienia. Poza tytułem zadania nie sporządzono opisu przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 191, 257, 260, 266, 459-464, 477-483, 529-535)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zrealizowane zostały w kwocie 48 428 tys. zł, co stanowiło 68% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 28 567 tys. zł, tj. o 143,8%. Główną przyczyną zrealizowania wydatków na wyższym poziomie była zapłata zobowiązań wynikających z roku poprzedniego.

Wydatki realizowane były w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020: Wiedza Edukacja Rozwój (POWER), Infrastruktura i Środowisko (POLIS), Polska Cyfrowa (POPC) oraz w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (NMF). Nie wystąpiły, zaplanowane wydatki w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego 2014-2020.

Wydatki dysponenta III stopnia z budżetu środków europejskich wyniosły 7 260,2 tys. zł, tj. 37,5% planu po zmianach i 58,3 % wykonania 2016 r. (12 445,4 tys. zł)²⁸.

Na realizację bśe przez dysponenta III stopnia miały wpływ:

- niższy niż planowany stopień wydatkowania dotacji celowych²⁹ (§200 klasyfikacji budżetowej) POWER w wysokości 3 568,6 tys. zł, tj. 59% planu po zmianach (6 022,9 tys. zł) i 85% planu z ustawy budżetowej (4 214 tys. zł)

²⁷ Drugie zlecenie świadczenie kompleksowych usług IT na podstawie umowy z dnia 13 grudnia 2016 r. zostało zakończone 16 lutego 2017 r.

²⁸ Najwyższy udział w planowanych wydatkach miały wydatki majątkowe na kwotę 23 596 tys. zł, w tym na POWER 3 791 tys. zł oraz POPC 19 805 tys. zł.

²⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój. W związku z tym MS odpowiada za ocenę projektów konkursowych, które są finansowane ze środków ww. Programu. Na tej podstawie MS przekazuje dotacje celowe beneficjentom realizującym projekty. Beneficjenci cyklicznie aktualizują harmonogramy płatności w ramach realizowanych projektów, dostosowując je do aktualnych potrzeb i postępów w ich realizacji.

związany z opóźnieniami w rozstrzygnięciu konkursów, długotrwałym procesem negocjacji i podpisywania umów z beneficjentami;

- przekazanie w ramach POPC wszystkich środków przeznaczonych na wydatki majątkowe do części 15/07 (19 805 tys. zł) na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy DIRS i Sądem Apelacyjnym we Wrocławiu powierzającego realizację projektu³⁰. Z zaplanowanych wydatków bieżących jednostki budżetowej w kwocie 2 101,1 tys. zł MS wydatkowało 184,1 tys. zł.
- brak postępów w realizacji dwóch z trzech projektów, na które zabezpieczono środki na wydatki majątkowe w ramach POWER (3 791 tys. zł)³¹, tj. *Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości* (CRRU/KRZ) i *Budowa systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego wraz ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi* (KRK)³².

Dyrektor Generalny MS wskazał, że głównym skutkiem braku sfinansowania zaplanowanych przedsięwzięć było skumulowanie i przesunięcie wydatków na 2018 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 56-62, 274-275, 280)

Do badania wydatków dobrano w sposób celowy, trzy wydatki bieżące jednostki budżetowej w łącznej kwocie 629,3 tys. zł (17,2% wydatków) oraz dwa wydatki majątkowe w wysokości 24,2 tys. zł (100%). Skontrolowane wydatki poniesiono do wysokości określonej w planie finansowym. W wyniku realizacji zaplanowanych zadań cele zostały osiągnięte. Wydatki były zgodne z umowami o dofinansowanie projektów.

Badane wydatki bieżące jednostki budżetowej zostały poniesione w ramach projektu *Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym*, finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Na realizację projektu składały się:

- umowa na kwotę 737,8 tys. zł, w tym 619,1 tys. zł z bśe dotycząca opracowania standardów obsługi interesanta (SOI), katalogu usług i kart usług oraz procedur, Koncepcji Biznesowej Centralnych Biur Obsługi Interesanta, Studium Wykonalności dla SOI oraz opracowania projektów aktów prawnych³³. Wykonanie przedmiotu umowy miało nastąpić do dnia 30 września 2017 r., w dniu 29 września 2017 r. został zawarty aneks do umowy przedłużający jej realizację³⁴ do dnia 31 października 2017 r. Za niewłaściwe uznane zostało zlecenie opracowania aktu prawnego w ramach zamówienia.
- usługa ekspercka na kwotę 12,1 tys. zł, w tym 10,2 tys. zł z bśe dotycząca analizy oraz oceny merytorycznej oraz ekonomiczno-finansowej dokumentacji przygotowanej w ramach projektu *Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym*³⁵.

Wydatki majątkowe przeznaczone zostały na realizację projektu *Business Registers Interconnection System* (BRIS)³⁶ finansowanego ze środków Programu

³⁰ Dnia 17 marca 2017 r. zawarto Porozumienie nr 1 pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Sądem Apelacyjnym we Wrocławiu, w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne w zakresie realizacji zadań w ramach projektu pn. „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)” – e-protokół.

³¹ Z wyjątkiem projektu BRIS, w którym wydatkowano kwotę 28,7 tys. zł, nie poniesiono żadnych wydatków w 2017 r.

³² W projekcie KRK 2.0 od początku jego realizacji do końca 2017 r. nie poniesiono żadnych wydatków.

³³ Umowa o świadczenie usług z dnia 26 maja 2017 nr 1/2017/DNA/POWER.

³⁴ Ogłoszenie o zamówieniu przewidywało możliwość przedłużenia terminu realizacji umowy.

³⁵ Umowa z dnia 30 sierpnia nr 2/2017/DNA/POWER 2017

³⁶ Wydatki w 2017 r. w kwocie 1 706,4 tys. zł (w tym wydatki kwalifikowalne w wysokości 1 317,7 tys. zł) w ramach realizacji projektu poniesione zostały w części 37 i części 15 budżetu państwa i dotyczyły modyfikacji systemu teleinformatycznego KRS umożliwiających dostęp poprzez portal europejski eJustice do podstawowych informacji i dokumentów spółek oraz wymianę danych pomiędzy handlowymi rejestrami europejskimi poprzez Europejską Platformę Cyfrową.

Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Wszystkie zadania określone w harmonogramie realizacji projektu zostały wykonane oraz odebrane. Wydatki zostały poniesione zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Zrealizowane zostały w ramach umowy na modyfikację Systemu Informatycznego Biurowość oraz umowy na modyfikację Systemu Informatycznego Krajowego Rejestru Sądowego zawartych w latach wcześniejszych, angażujących środki budżetu państwa. Dyrektor DIRS wyjaśniając powody mieszania strumieni środków bp i bśe oraz realizowania projektów w ramach umów na inne projekty wskazał, że pomysł refinansowania środkami z funduszy europejskich środków budżetowych wydanych na modernizację i rozwój systemu KRS niezbędnych dla funkcjonowania w ramach systemu BRIS pojawił się w trakcie prac modernizacyjnych KRS. W dniu 9 stycznia 2017 r., czyli po roku od formalnego dnia rozpoczęcia projektu BRIS kiedy większość modyfikacji zostało już wykonanych, odebranych i zapłaconych podpisana została Decyzja o Dofinansowanie Projektu w Ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. System BRIS rozpoczął funkcjonowanie w dniu 8 czerwca 2017 r., a formalna data zakończenia projektu finansowanego ze środków europejskich to 31 grudnia 2017 r. Do zakończenia kontroli, tj. 4 kwietnia 2018 r. projekt BRIS nie został rozliczony.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 146, 316-352)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Najwyższa Izba Kontroli uznała za nierzetelny sposób planowania zadań, w tym wydatków na projekty uwzględnione w portfelu projektów MS, na co wskazują braki postępów w realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych w ramach POPC i POWER oraz przedkładane – zgodnie z harmonogramem realizacji projektów – zerowe wnioski o płatność.

Dyrektor DIRS wyjaśnił, że zadania nie zostały zrealizowane w związku z brakiem stosownych przepisów opracowywanych przez Departament Legislacyjny MS w zakresie CRRU/KRZ oraz brakiem określenia wymagań dla narzędzia przez departament merytoryczny. W odniesieniu do Krajowego Rejestru Karnego przedłużające się prace legislacyjne uniemożliwiły postępy w realizacji projektu.

Opóźnienia spowodowane dostarczaniem dokumentacji przez DIRS, jak również istotne braki w dokumentacji przekazanej NIK, nie umożliwiły uzyskania wiarygodnego obrazu sprawowanej kontroli zarządczej w ramach realizowanych projektów.

Przeprowadzona przez BKA MS kontrola podnosiła, że dokumentacja dotycząca realizowanego projektu *Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych (e-protokół)* nie była kompletna, a także w niektórych przypadkach nie zawierała rzetelnych danych pozwalających na potwierdzenie ścieżki rewizyjnej rozliczonych środków. Kontrolerzy MS ocenili działalność DIRS w zakresie zapewnienia utrzymania trwałości systemu e-protokół negatywnie w szczególności z uwagi na niepodjęcie stosownych działań w odpowiednim czasie, skutkujących niezapewnieniem ciągłości utrzymania systemu bezpośrednio po wygaśnięciu umów z 2014 r. oraz ryzykiem niezapewnienia trwałości projektu. Kontrola wykazała, że system zarządzania projektem był nieprzejrzysty i utrudniał bieżące nim zarządzanie, na co mało wpływ wzajemne przenikanie się trzech reżimów: struktury organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, struktury organizacyjnej Sądu Apelacyjnego oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 236-275)

2. Za nieprawidłowe uznane zostało zlecenie zadania opracowania projektów aktów normatywnych podmiotowi zewnętrznemu - Konsorcjum spółek Bluehill Sp. z o.o. oraz Quality Watch Sp. z o.o.

W ramach projektu *Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym* opracowany został m.in. projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych wraz z oceną skutków regulacji.

Zlecone zadania mieściły się w zakresie działania komórki organizacyjnej MS – Departamentu Nadzoru Administracyjnego. Do zadań Wydziału do spraw Usprawnienia Sądów Powszechnych DNA³⁷ należało m.in. przygotowywanie propozycji w zakresie projektów aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących funkcjonowania sądów powszechnych. Dyrektor DNA wyjaśnił, że propozycja zmian regulaminu urzędowania sądów powszechnych zaproponowana przez wykonawcę została uwzględniona w ramach zainicjowanych i prowadzonych przez DNA w grudniu 2017 r. prac legislacyjnych³⁸.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 45-69, 536-567)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2017 r. wydatki w układzie zadaniowym budżetu w części 37 Sprawiedliwość realizowane były w ramach pięciu funkcji państwa³⁹. Z ogólnej kwoty 4 918 399,9 tys. zł wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich największe środki przeznaczono na zadania realizowane w ramach:

- *funkcji 18* Sprawiedliwość – 3 502 953,0 tys. zł, czyli 71,2% ogólnej kwoty wydatków,
- *funkcji 13* - Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny – 1 413 213,4 tys. zł (28,7%),
- *funkcji 9* Kultura i dziedzictwo narodowe – 1 200,0 tys. zł (0,02%),
- *funkcji 11* - Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic – 575,8 tys. zł (0,01%),
- *funkcji 20* – Zdrowie – 457,7 tys. zł (0,009%).

Wydatki w ramach funkcji 9 zrealizowano głównie na działania związane z ochroną, udostępnianiem i popularyzacją zasobów dóbr kultury i propagowanie wiedzy o dziedzictwie kulturowym. Wydatki w ramach funkcji 11 przeznaczono na pozamilitarne przygotowania obronne struktur administracyjnych państwa. Wydatki w ramach funkcji 13 zrealizowano głównie na świadczenia emerytalne i około emerytalne dla funkcjonariuszy służby więziennej oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Wydatki w ramach funkcji 20 przeznaczono na opłacanie i refundację składek na ubezpieczenia zdrowotne za uprawnione osoby.

Szczegółowemu badaniu pod względem prawidłowości określenia celów i mierników

³⁷ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Nadzoru Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r.

³⁸ Wartość usługi sporządzenia projektu aktu normatywnego z uwagi na brak szczegółowej kalkulacji poszczególnych produktów umowy nie była możliwa do określenia w ramach kontroli.

³⁹ W ramach funkcji 9 – Kultura i dziedzictwo narodowe, zadania 9.1 – Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i zagranicą; w ramach funkcji 11 - Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic - zadania 11.4 - Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa, w ramach funkcji 13 - Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny - zadania 13.2 - Świadczenia społeczne, w ramach funkcji 18 - Sprawiedliwość - czterech zadań: 18.3 - Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe, 18.5 - Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, 18.6 - Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia, 18.7 - Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego, w ramach funkcji 20 - Zdrowie - zadania 20.1 - System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.

realizacji zadań oraz ich monitoringu objęto realizację zadań: 18.3 - Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe, 18.5 - Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, 18.6 - Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia, i 18.7 - Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego.

1. Na zadanie 18.3 - Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe wydatkowano 9 524,2 tys. zł, tj. o 39,5% mniej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (15 734,3 tys. zł), z przeznaczeniem na zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, poprzez bieżące opanowanie wpływu spraw. Wydatki dotyczyły między innymi zarządzania i sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych.

Odpowiadając na pytanie kontrolerów jakie było uzasadnienie planowania wydatków na realizację zadania 18.3 na obniżonym poziomie, biorąc pod uwagę fakt, iż w 2016 r. nie osiągnięto zakładanej wartości miernika w tym zadaniu, Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że wartość miernika (wskaźnik opanowania wpływu spraw) bezpośrednio uzależniona jest od działalności sądów powszechnych i czynników obiektywnych, niezależnych od Ministerstwa Sprawiedliwości, takich jak np. wzrost lub spadek wpływu spraw sądowych w danym roku oraz zakres kognicji sądów. Na wartość miernika wpływ mają przy tym przede wszystkim wydatki realizowane w ramach części 15 - Sądy powszechne. W części 37 – Sprawiedliwość natomiast w przedmiotowym zadaniu ujmowane są jedynie środki w działaniach obejmujących nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych, nadzór nad działalnością sądów wojskowych oraz ułatwianiem dostępu do sądów. Obniżony poziom planowanych wydatków w stosunku do roku 2016 wynikał m.in. z zakresu i cyklu realizacji projektów i zadań w roku 2017 i związanym z tym wymaganym poziomem finansowania.

Ostatecznie, poziom wykonania miernika (wskaźnika opanowania wpływu spraw ogółem) na poziomie zadania 18.3 za rok 2017 wyniósł 100,3 %, przy planowanym 100%. Jak wskazywała dokumentacja MS w badanym okresie do sądów wpłynęło ogółem o 5,8% więcej spraw w stosunku do 2016 r. Sądy załatwiły o 53 503 sprawy więcej niż do nich wpłynęło, jednak odczuwalna poprawa sprawności postępowań wymaga obsadzenia między innymi wolnych etatów sędziowskich.

W ramach zadania realizowane było podzadanie 18.3.1 Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne (jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto średni czas trwania postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r określono na poziomie 4,7 miesiąca, osiągając faktycznie poziom 5,5 miesiąca) oraz podzadanie 18.3.2 Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy wojskowe (jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto liczbę spraw wpływających do sądów wojskowych, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r określono na poziomie 1200 spraw, osiągając faktycznie poziom 1400 spraw).

Zdaniem NIK realizację podzadania, mającego wpływ na realizację zadania mierzono niewspółmiernymi pojęciami: na wskaźnik opanowania wpływu spraw miał wpływać średni czas trwania postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji w sądach powszechnych oraz liczba spraw wpływających do sądów wojskowych. Ponadto w przypadku sądów wojskowych miernik odnosił się do zdarzeń przyszłych, niezależnych od realizatorów zadania. Powyższe stanowiło odstępstwa od zaleceń Ministra Finansów zawartych w pkt. 64.4 załącznika nr 45 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej

na rok 2017⁴⁰, zgodnie z którymi miernik wskazuje stopień realizacji celu i odnosi się do tego, na co dysponent realizujący zadanie ma wpływ.

2. Na zadanie 18.5 - Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania wydatkowano 3 061 131 tys. zł, tj. o 9,9% więcej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (2 784 796,8 tys. zł), z przeznaczeniem na zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Wydatki dotyczyły utrzymania i funkcjonowania aresztów i zakładów karnych, stosowania alternatywnych środków dozoru elektronicznego, zapewnienia wymaganych warunków bytowych i bezpieczeństwa aresztowanym i osadzonym. Miernikiem stopnia realizacji zadania przyjęto powrotność do przestępstwa skazanych opuszczających zakłady karne i areszty śledcze, rozumiany jako odsetek skazanych, którzy do 5 lat od opuszczenia zakładu karnego lub aresztu śledczego ponownie popełnili przestępstwo stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu – w ogólnej populacji skazanych, którego wartości do osiągnięcia w 2017 r. nie określono, a osiągnięto wskaźnik 39%, oraz odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi, rozumiany jako udział skazanych zatrudnionych, objętych nauczaniem, terapią i programami resocjalizacyjnymi w ogólnej populacji skazanych, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. określono na poziomie 63%, osiągając faktycznie poziom 83%.

Na realizację składały się podzadania:

- 18.5.1 Wykonywanie kary pozbawienia wolności w warunkach izolacji więziennej oraz tymczasowego aresztowania, dla którego miernikiem stopnia realizacji przyjęto odsetek osadzonych, którzy mają zapewnioną kodeksową normę 3 m² powierzchni celi mieszkalnej, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. określono na poziomie 100% i taki poziom osiągnięto.
- 18.5.2 Wykonywanie kar alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności, jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto odsetek skazanych w sprawach karnych w I instancji, w stosunku do których orzeczono kary alternatywne wobec kary pozbawienia wolności, planując wartość do osiągnięcia 56 a osiągnięto 57,8.
- 18.5.3 Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną, jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto odsetek skazanych i ukaranych korzystających z możliwości zatrudnienia odpłatnego, planując wartość do osiągnięcia 17,5%, do czasu zakończenia kontroli nie uzyskano danych o wartości osiągniętego miernika. Dyrektor Generalny poinformował, że wartość ta będzie znana w terminie późniejszym.

Realizując planowane zadania w układzie budżetu zadaniowego nie osiągnięto założonych wartości mierników realizacji celów w działaniach:

- 18.5.2.2 Upowszechnienie stosowania kar nie izolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego, planowano doposażyć 200 zespołów kuratorskiej służby sądowej, w ramach projektu Upowszechnianie stosowania kar nie izolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego”. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że działanie to nie zostało w 2017 r. zrealizowane, z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, który nie dostarczył komputerów, będących przedmiotem umowy. Niedostarczenie komputerów do kuratorów sądowych nie pozwoliło na

⁴⁰ Dz. U. poz. 735

usprawnienie wykonywania obowiązków zawodowych związanych z wykonywaniem kar nie izolacyjnych.

- 18.5.3.2 Pomoc postpenitencjarna, miernik liczba osób objętych świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej, zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-BZ1 za rok 2017 nie został osiągnięty. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że według uaktualnionego stanu, który zostanie uwzględniony w korekcie sprawozdania Rb-BZ1 za rok 2017 miernik osiągnął wartość 90 044 osób, tj. poziom planowany. Do czasu zakończenia kontroli korekta sprawozdania nie została sporządzona.

3. Na zadanie 18.6 - Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia wydatkowano 186 244,4 tys. zł, tj. o 3,2% mniej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (191 507,2 tys. zł). Środki przeznaczono na utrzymanie i funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz na działania resocjalizacyjne wychowanków. Jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto odsetek wychowanków, którzy powrócili na drogę przestępstwa, wyliczony w odniesieniu do ogólnej liczby wychowanków opuszczających zakłady poprawcze w okresie minimum 5 lat, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. przyjęto na poziomie 46,2%, osiągając faktycznie poziom 45,82%.

W podzadaniu 18.6.1 Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich miernikiem stopnia realizacji ustalono odsetek wydanych skierowań nieletnich do zakładów poprawczych z liczby wpływających do Ministerstwa Sprawiedliwości wniosków sądów o skierowanie wychowanków do tego typu placówki. Zdaniem NIK tak sformułowany miernik nie obrazował realizacji zadania przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich. Miernik ten wskazywał wartość ilościową wykonanych czynności formalno-administracyjnych przez inny podmiot, niebędący zakładem poprawczym lub schroniskiem.

4. Na zadanie 18.7 - Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego wydatkowano 246 053,4 tys. zł, tj. o 2,2% więcej w stosunku do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2016 roku (240 742,5 tys. zł), z przeznaczeniem na poprawę warunków sprawnego obrotu gospodarczego oraz poprawę stabilności i jakości orzecznictwa. Wydatki przeznaczono między innymi na przygotowanie zawodowe i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratur oraz nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi, infrastrukturę IT dla potrzeb rejestrów sądowych, informatyzację działalności na rzecz zwiększenia sprawności wymiaru sprawiedliwości oraz rozwoju e-usług w resorcie sprawiedliwości. Jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto wskaźnik opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego, rozumiany jako odniesienie liczby spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw wpływających, którego wartość do osiągnięcia na 2017 r. przyjęto na poziomie 100,1%, osiągając faktycznie poziom 99%, oraz wskaźnik stabilności orzecznictwa, rozumiany jako odsetek spraw oddalonych do wszystkich spraw apelacyjnych i zażaleniowych rozpatrywanych w sądach II instancji, gdzie wartość do osiągnięcia na 2017 r. przyjęto na poziomie 63,6%, osiągając faktycznie poziom 62%.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że wartości mierników uzależnione są od działalności sądów powszechnych i czynników obiektywnych, takich jak np. wzrost lub spadek wpływu spraw czy zmiany legislacyjne modyfikujące kognicję sądów. Na stabilność i jakość orzecznictwa negatywnie wpływają zbyt duże obciążenia sędziów. Przykładowo w sprawach gospodarczych: w sądach apelacyjnych w pionie cywilnym procent obsady do limitu wyniósł 76,89, w sądach okręgowych w pionie

gospodarczym procesowym procent obsady - 70,68, w sądach rejonowych w pionie gospodarczym procesowym 63,33. Dodatkowo uwzględnić należy wzrost wpływu spraw ogółem o 5,8%, to jest o 872 tysiące spraw w porównaniu do roku 2016. Odnosnie skutków nieosiągnięcia założonych wartości mierników Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w przypadku „stabilności orzecznictwa” negatywne dla stron postępowań jest przede wszystkim uchylenie orzeczenia do ponownego rozpoznania, gdyż powoduje konieczność prowadzenia sprawy ponownie przed sądem I instancji. Wskazać należy, że uchylenia orzeczeń do ponownego rozpoznania nie zdarzają się często, przykładowo w sądach apelacyjnych w pionie cywilnym w 2017 r. w 8 178 sprawach oddalono apelację, w 4 723 zmieniono wyrok, a tylko w 610 uchylono do ponownego rozpoznania. W przypadku drugiego z omawianych mierników, nieco gorsza od zakładanej wartość miernika oznacza, że do sądów wpłynęło więcej spraw, niż zostało załatwionych, co powoduje zwiększenie liczby spraw pozostających do rozpoznania i większe obciążenie sędziów. Dyrektor Generalny poinformował ponadto, że poprawa stopnia opanowania wpływu, a w konsekwencji sprawności postępowań, wymaga obsadzenia wolnych etatów sędziowskich, uproszczenia procedur i ograniczenia kognicji sądów.

Na realizację zadania składały się podzadania:

- 18.7.1 Przygotowanie zawodowe i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratur oraz nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi, jako miernik stopnia realizacji zadania dla celu przygotowanie zawodowe oraz podnoszenie kwalifikacji kadr sądów i prokuratury przyjęto liczbę osób, które podniosły kwalifikacje lub uzupełniły kompetencje w wyniku udziału w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego organizowanych przez KSSiP, planując wartość do osiągnięcia 20 072 osoby, a osiągnięto 25 661. Dla celu ułatwienie i zwiększenie dostępności do wymiaru sprawiedliwości dla obywateli poprzez nadzór nad zawodami prawniczymi oraz tworzenie podstaw konkurencyjnego rynku usług prawnych jako miernik ustalono poziom dostępności profesjonalnej pomocy prawnej rozumiany jako liczba adwokatów i radców prawnych w przeliczeniu na 100 tys. obywateli, planując wartość do osiągnięcia 125 a uzyskano 132. W podzadaniu 18.7.2 Budowa i realizacja strategii oraz wsparcia procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto stopień realizacji celów z planu działalności dla działu sprawiedliwość, planując wartość do osiągnięcia 100%, do czasu zakończenia kontroli nie ustalono stopnia realizacji celu.
- 18.7.3 Infrastruktura IT oraz rejestry sądowe i Krajowy Rejestr Karny, Monitor Sądowy i Gospodarczy, jako miernik stopnia realizacji zadania dla celu ułatwienie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz podnoszenie bezpieczeństwa i zwiększenie pewności obrotu gospodarczego, przyjęto wskaźnik bezawaryjności infrastruktury IT dla centralnych systemów informatycznych, planując wartość do osiągnięcia czasu niedostępności poniżej 24 godzin, a osiągnięto 0 godzin.

(dowód: akta kontroli Tom str. 63-73; 264-267; 298-308; 332-370)

Z przedłożonych informacji kwartalnych ze stopnia realizacji celów określonych w planie działalności Ministra wynikało, że według stanu na koniec I kwartału stwierdzono jedno zadanie, gdzie miernik osiągnął wartość zaplanowaną na koniec 2017 roku, 11 mierników wykazywało niski poziom ryzyka nieosiągnięcia wartości zaplanowanej, 10 mierników wykazywało istotne ryzyko nieosiągnięcia wartości zaplanowanej, brak było mierników, które ze 100% pewnością nie osiągną planowanych wartości na 2017 r.; w informacji za II kwartały wynikało, że 2 mierniki

osiągnęły wartość planowaną do osiągnięcia za cały 2017 rok, 10 mierników wykazuje niski poziom nieosiągnięcia wartości zaplanowanej, a 10 mierników istotny poziom ryzyka nieosiągnięcia wartości zaplanowanej; z informacji za III kwartały wynikało, że 11 mierników wykazuje niski, a 9 mierników wysoki poziom ryzyka nieosiągnięcia wartości zaplanowanej na rok 2017.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 298-308; 332-333; 347-350; 371-405)

W okresie 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości zostały skierowane: sprawozdanie z wykonania planu działalności Ministra Sprawiedliwości za 2016 r., informacje kwartalne zawierające raporty ze stopnia realizacji celów określonych w planie działalności Ministra w 2017 r. wraz z oceną ryzyka/prawdopodobieństwa nieosiągnięcia wartości mierników dla poszczególnych celów, zestawienia stopnia realizacji mierników w sądach powszechnych, zestawienia stopnia realizacji mierników w zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prowadzony w ramach kontroli zarządczej monitoring osiągania planowanych wartości mierników stopnia realizacji zadań, wskazywał istotny poziom ryzyka nieosiągnięcia planowanej wartości w stosunku do znacznej części realizowanych zadań (odpowiednio 10, 10 i 9 w I, II i III kwartale). Jak wykazano w ustaleniach kontroli, według stanu na koniec 2017 r. część zadań nie została zrealizowana na planowanym poziomie.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Sprawiedliwości realizując obowiązek wynikający z art. 69 ustawy o finansach publicznych zapewnił funkcjonowanie kontroli zarządczej, w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość. W komunikacie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej - sprawiedliwość określono przedmiot kontroli, jej organizację na poszczególnych poziomach zarządzania, oraz powołano koordynatora kontroli zarządczej w dziale. Ustalono ponadto procedury planowania działalności, system zarządzania ryzykiem, monitorowania i oceny, ze szczególnym uwzględnieniem stanu realizowanych celów i zadań z planu działalności. Koordynator kontroli zarządczej informował Ministra Sprawiedliwości, w wyznaczonych terminach, o ustaleniach i funkcjonowaniu kontroli zarządczej. Niemniej jednak w badaniach realizacji trzech zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości świadczące o braku skuteczności mechanizmów kontroli w obszarze realizacji procedur zamówień publicznych.

W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości prawidłowo był informowany o postępie realizacji planowanych zadań i zagrożeniach niepełnej realizacji na koniec 2017 r. części tych zadań. Natomiast podejmowane przez Ministra działania zaradcze nie były w pełni skuteczne i nie doprowadziły do pełnej realizacji zadań na planowanym poziomie.

Wskazane przez NIK przykłady formułowania mierników dają podstawy do stwierdzenia, że dokonane przez dysponenta części budżetowej na ich podstawie oceny stopnia realizacji zadania, mogą być nieadekwatne do prowadzonych działań nadzorczych.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 37) i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Sprawiedliwości:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek w ramach części 37). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia), były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli Tom IX str. 21-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Fundusz Sprawiedliwości jest państwowym funduszem celowym, działającym na zasadach określonych w art. 29 ufp. Zgodnie z art. 43 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (dalej: Kkw) przychodami funduszu są środki pieniężne pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych⁴¹, wykonania kar dyscyplinarnych polegających na czasowym obniżeniu skazanemu wynagrodzenia za pracę, spadków, zapisów i darowizn, dotacji, zbiorów i innych źródeł.

Koszty Funduszu ponoszone są w szczególności na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej, a po dokonanej od dnia

⁴¹ zgodnie z art. 43 § 7 pkt. 2 Kodeksu karnego wykonawczego zmienionego z dniem 1 kwietnia 2017 r., wcześniej potrącenia dokonywane były w wysokości 10%

12 sierpnia 2017 r. zmianie art. 43 Kkw⁴² również na zadania związane z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości. W wyniku dokonanej nowelizacji wprowadzono rozwiązania umożliwiające jednostkom sektora finansów publicznych realizację ze środków Funduszu zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem i osobom im najbliższym oraz z wykonywaniem ustawowych zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym i świadkom, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości.

(dowód: akta kontroli Tom str. II str. 313-316, Tom III str. 130-146)

4.1. Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

W planie finansowym Funduszu na 2017 r. ujęto przychody w kwocie 137 681 tys. zł, o 97 281 tys. zł wyższej niż w 2016 r. Zrealizowane przychody wyniosły 312 924,2 tys. zł i były wyższe o 174 827,2 tys. zł (tj. o 126,6 %) od kwoty ujętej w planie po zmianach (138 097 tys. zł) oraz niższe o 15,9 tys. zł (o 5,1%) od wykonanych w 2016 r.

Zmiany w planie Funduszu dokonano z zastosowaniem trybu wynikającego z art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, po uzyskaniu zgody Ministra Rozwoju i Finansów w dniu 14 września 2017 r. oraz opinii sejmowej komisji do spraw budżetu w dniu 15 września 2017 r.

Przychody Funduszu⁴³ pochodziły głównie z: wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych w kwocie 191 151,9 tys. zł, wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych w kwocie 19 391,1 tys. zł, odsetek w kwocie 1 827,1 tys. zł, a także różnych przelewów w kwocie 97 186,2 tys. zł⁴⁴ i innych zwiększeń w wysokości 2 311,1 tys. zł.

Na koniec grudnia 2017 r. należności Funduszu wyniosły 322 609,7 tys. zł. Były to głównie należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych. 68% należności stanowiły należności przeterminowane, które wyniosły 219 804,7 tys. zł i były o 93 989,1 tys. zł wyższe od zaległości na koniec 2016 r. Niski stopień skuteczności egzekucji komorniczych z tytułu zasądzonych na rzecz Funduszu nawiązek i świadczeń pieniężnych wynikał z sytuacji majątkowej dłużników, którzy w większości przypadków nie posiadają majątku i stałych źródeł dochodów.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 1-14, 175-200, 328-332)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.2. Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Plan finansowy Funduszu obejmował koszty w kwocie 137 575 tys. zł, tj. o 89 125 tys. zł (183,95 %) wyższej niż w 2016 r. Plan kosztów po zmianach w 2017 r. wynosił 202 139 tys. zł.

Koszty realizacji zadań Funduszu wyniosły 90 877,6 tys. zł, tj. 66,1% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2017 r. i 45% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. koszty były wyższe o 51 270,8 tys. zł, tj. o 129,4%. Koszty realizacji zadań obejmowały w szczególności dotacje na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej oraz przelewy

⁴² Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2017 r., poz. 1452. Przepisy weszły w życie z dniem 12 sierpnia 2017 r.

⁴³ Dane na podstawie sprawozdania Rb-40 sporządzonego 1 marca 2018 r., skorygowanego w dniu 19 marca 2018 r.

⁴⁴ Do pozycji „różne przelewy” zaliczane były środki pieniężne dotyczące orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, a także potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2 Kkw, które stanowią składowe przychodów Funduszu.

redystrybucyjne, a także koszty własne obejmujące koszty i prowizje bankowe, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego oraz inne działania. Nie zostały wykonane zaplanowane koszty m.in. na wynagrodzenia bezosobowe w wysokości 600 tys. zł oraz promowanie działalności Funduszu w wysokości 5 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 328-330)

W planowanych wydatkach Funduszu w układzie zadaniowym ujęto dwa działania:

- *Pomoc postpenitencjarną (18.5.3.2) - w ramach podzadania Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną,*
- *Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie (18.7.2.6) - w ramach podzadania Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości.*

Na *Pomoc postpenitencjarną* zaplanowano kwotę 17 075 tys. zł, a wydatkowano z Funduszu 17 031,6 tys. zł, czyli 99,74% kwoty planowanej dla tego działania. Świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej objęto 90 044 osób wobec planowanych 90 000. Powyższe wskazywało, że średnia kwota udzielonej pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin wynosiła około 190 zł/osobę.

Na *Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* zaplanowano kwotę 185 064 tys. zł, a wydatkowano 73 846 tys. zł – 40% kwoty planowanej. W 2017 r. w ramach tego działania dysponent Funduszu zawarł 145 umów z organami gmin na nabycie wyposażenia i urządzeń ratownictwa dla ochotniczych straży pożarnych (10 934,9 tys. zł), 36 umów z jednostkami pozarządowymi na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości (7 066,4 tys. zł)⁴⁵ oraz 31 umów z jednostkami pozarządowymi na świadczenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem (16 352,5 tys. zł)⁴⁶. W ramach realizacji tego działania zawarto również umowę na kwotę 25 000 tys. zł z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym na realizację ustawowych zadań związanych z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości.

Jako miernik realizacji celów tego działania przyjęto *liczbę dotacji przyznanych na realizację zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, w tym m.in. pokrzywdzonym przemocą w rodzinie*.⁴⁷ Na rok 2017 zaplanowano przyznanie 26 takich dotacji, wskazano przekazanie 31 dotacji. Zdaniem NIK miernik realizacji tego zadania, po dokonanej nowelizacji Kkw, był nieadekwatny i nie odnosił się do pomiaru faktycznie realizowanej pomocy. Podobnie opis działania nie jest dostosowany do finansowania nowych zadań i form udzielanego wsparcia z FS tj. możliwości przyznania środków na wykrywanie i przeciwdziałanie przestępczości. Przyjęty sposób obliczania miernika ograniczał się do jednej kategorii przyznanej pomocy w ramach działania. Liczba umów zawartych w ramach realizacji tego zadania wynosiła 213 podczas gdy liczba umów na przekazanie dotacji przyjętych do pomiaru realizacji miernika wynosiła 31.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 364, Tom III str. 32-36, 130-146)

⁴⁵ Możliwość finansowania ze środków Funduszu działań jednostek pozarządowych, mających na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości została wprowadzona w wyniku nowelizacji art.43 Kkw, od 12 sierpnia 2017r.

⁴⁶ Dla porównania, w roku 2016 na świadczenie pomocy pokrzywdzonym przez jednostki pozarządowe zawarto umowy z 26 podmiotami na kwotę 19 715 182 zł. (wystąpienie KPB.410.001.01.2017 z kontroli Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym)

⁴⁷ W 2016 r. jako miernik realizacji celów tego działania przyjęto liczbę osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc (psychologiczną, informację prawną, finansową, socjalną, medyczną) od organizacji pozarządowych wyłonionych w drodze konkursu. Na rok 2016 zaplanowano objęcie taką pomocą 20 000 osób. W sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2016 r. w ramach wykonania wskaźnika wskazano „brak danych”.

Do badania pod względem sposobu rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z Funduszu wybrano dwa nabory ogłoszone w IV kwartale 2017 r. dla jednostek sektora finansów publicznych. Łącznie, przy zastosowaniu doboru celowego⁴⁸, przebadano 20 wniosków na kwotę 6 544,7 tys. zł, na podstawie których nie przyznano dotacji, co stanowiło ponad 10% ze wszystkich 180 wniosków złożonych w obu naborach w 2017 roku.

W ramach I naboru wniosków Dysponent Funduszu, po przeanalizowaniu zakresu zadań wskazanych w złożonych wnioskach oraz czasu na ich realizację, nie zaakceptował żadnego ze złożonych wniosków. Złożone wnioski nie były weryfikowane przez zespół do weryfikacji wniosków, a decyzja w przedmiocie braku akceptacji złożonych wniosków została podjęta przez Dysponenta Funduszu.

W ramach II naboru wniosków powodami nieprzyznania dotacji były w szczególności: wpływ wniosku do MS po terminie, brak wskazania wkładu własnego (pomimo takiego wymogu), brak środków na działania niepriorytetowe (nie dotyczą zakupu wyposażenia i urządzenia ratownictwa niezbędnego do udzielenia pomocy poszkodowanym bezpośrednio na miejscu popełnienia przestępstwa), brak wyodrębnienia poszczególnych kosztów w kosztorysie. Środki na nabycie wyposażenia i urządzeń ratownictwa środki na zakup samochodów i innego sprzętu specjalistycznego niezbędnych do udzielenia pomocy poszkodowanym bezpośrednio na miejscu popełnienia przestępstwa przyznane zostały podmiotom z województwa małopolskiego, zgodnie z rekomendacjami wskazanymi przez eksperta zewnętrznego i jednomyślnie przyjętymi przez zespół do spraw weryfikacji wniosków⁴⁹. Zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie Funduszu członkowie zespołu ds. weryfikacji wniosków, a także ekspert zewnętrzny nie są zobligowani do składania oświadczeń o bezstronności. Zdaniem NIK brak obowiązku składania takich oświadczeń może stanowić argument do poddawania w wątpliwość obiektywizmu podejmowanych decyzji o przyznaniu pomocy w ramach naborów wniosków.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 73-104, 307-312,
Tom III str. 130-146, Tom IV str.1-445)

Zgodnie z Planem audytu wewnętrznego na rok 2017 przeprowadzono zadanie audytowe Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Zadanie to obejmowało obszar monitorowania realizacji oraz rozliczenia umów dotyczących powierzenia podmiotom realizacji zadania publicznego w zakresie pomocy postpenitencjarnej, które są finansowane w ramach dotacji celowych ze środków Funduszu. Audyt wewnętrzny wskazał m.in., że Dysponenti winni zwrócić szczególną uwagę na sposób zarządzania przez podmioty środkami finansowymi z dotacji, który powoduje ryzyko związane z kwalifikowalnością wydatków oraz ograniczoną jakością składanych przez podmioty rozliczeń dotacji, co powoduje konieczność ich uzupełniania lub korygowania i wpływa na termin zatwierdzenia na termin rozliczenia dotacji przez Dysponenta, a proces analizy i oceny rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym powinien w większym stopniu dotyczyć osiągnięcia celu powierzanego zadania publicznego oraz realizacji i efektów działań przedstawionych w ofercie konkursowej będącej podstawą udzielania dotacji oraz że nie wszystkie rozliczenia dotacji zostały zatwierdzone w terminach prawem wymaganych. Zadanie nie obejmowało obszaru prawidłowości prowadzenia naboru

⁴⁸ Doboru próby wniosków dokonano w sposób celowy uwzględniając wszystkie 6 wniosków złożonych w ramach I naboru, w którym nie przyznano żadnej dotacji na kwotę 147,1 tys. zł oraz 14 wniosków na kwotę 6 397,6 tys. zł złożonych w ramach II naboru wniosków stanowiących ok. 8 % wszystkich wniosków w ramach tego naboru.

⁴⁹ Ekspertem tym był poseł na Sejm RP, będący również Prezesem Zarządu Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP woj. małopolskiego.

wniosków o udzielenie pomocy oraz ogłaszania programów na realizację zadań Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 273-306)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Środki Funduszu w kwocie 25 000 tys. zł przeznaczone zostały - niezgodnie z zakresem wskazanym przez Komisję Finansów Publicznych, w związku ze zmianami wprowadzonymi w planie Funduszu - na działania określone w art. 43 § 8 pkt 1c Kkw tj. na realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości i likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem, zamiast na działania przedstawione we wniosku o zmianę planu finansowego tj. na zadania wynikające z art. 43 § 8 pkt 4 Kkw. Na podstawie umowy zawartej 29 września 2017 r. pomiędzy dysponentem Funduszu a Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego z Funduszu została przekazana CBA kwota 25 000 tys. zł na realizację ustawowych zadań związanych z wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości tj. na zadania określone w art. 43 § 8 pkt 1c Kkw, w trybie wynikającym z § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości⁵⁰, uprawniającym do powierzenia realizacji zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków. Środki zostały przekazane CBA w dwóch transzach - w dniu 9 października 2017 r. w kwocie 13 360 tys. zł oraz w dniu 17 listopada 2017 r. w kwocie 11 640 tys. zł. Przepływ tych środków zaewidencjonowany został w MS na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”, w §2970 obejmującym przelewy między różnymi rodzajami środków (paragraf z grupy paragrafów dotacyjnych), z pominięciem konta rozrachunkowego. Środki odwzorowane zostały na koncie 136 „Rachunek państwowych funduszy celowych” rozdział 75501 „Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury” jako „różne przelewy”. Podstawą zaewidencjonowania w księgach rachunkowych MS przekazania środków na rzecz CBA było jedynie pisemne polecenie wydane przez dysponującego środkami Funduszu. Wyjaśniając powyższe nieprawidłowości Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości (pełniący do 12 marca 2018 r. funkcję Podsekretarza Stanu) wskazał, że środki przekazane z Funduszu Sprawiedliwości na rzecz Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie były dotacją celową oraz dotyczyły realizacji celów Funduszu Sprawiedliwości określonych w art. 43 § 2 ustawy Kkw, doprecyzowanych w przepisie art. 43 § 8 pkt 1 c i pkt 4 powołanej ustawy, a zadania te są ze sobą zbieżne i wzajemnie się uzupełniają.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 26-71)

Zdaniem NIK środki Funduszu Sprawiedliwości nie mogły zostać przekazane Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym działalność CBA jest finansowana wyłącznie ze środków budżetu państwa, a środki państwowego funduszu celowego nie są środkami tego rodzaju. Przepis art. 43 Kkw nie może być traktowany jako przepis szczególny uprawniający do modyfikacji ustawy ustrojowej o CBA. Zwrócić przy tym należy uwagę, że zastrzeżenie o finansowaniu służb specjalnych środkami budżetu państwa wprowadzono do wszystkich ustaw ustrojowych tych formacji. W przypadku gdy ustawodawca przewidywał dofinansowanie jednostki budżetowej środkami pochodzącymi z innych źródeł

⁵⁰ Dz.U. poz.1760

wskazał to wprost w przepisach ich dotyczących np. poprzez utworzenie „funduszy wsparcia” Policji, Straży Granicznej czy Straży Pożarnej. Podkreślić przy tym należy wątpliwości co do charakteru prawnego umowy zawartej pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości jako dysponentem funduszu a Szefem CBA gdyż mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją, w której Skarb Państwa zawarł umowę sam ze sobą (na gruncie prawa cywilnego oba te podmioty działają jako statio fisci Skarbu Państwa). Wątpliwość musi budzić też możliwość uznania zawartej umowy za rodzaj porozumienia administracyjnego gdyż przepisy dotyczące Funduszu nie przewidują takiej formy przekazywania środków.

2. Nierozliczenia dotacji przekazanych w 2017 r. w wyznaczonych terminach. Z kwoty przekazanych organizacjom pozarządowym dotacji w wysokości 36 353 tys. zł rozliczono, według danych departamentów MS rozliczających środki, kwotę 24 373 tys. zł, co stanowiło 67% przekazanych środków. Dysponent wyjaśnił, że w toku prowadzonych czynności zwracał się do podmiotów z licznymi wnioskami o uzupełnienie dokumentacji oraz dokonanie poprawek, co skutkowało brakiem możliwości zatwierdzenia sprawozdań w terminie 30 dni od daty pierwszego przesłania przez podmioty dokumentów zawierających sprawozdania finansowe i skutkowało to koniecznością wszczęcia postępowań administracyjnych. NIK podkreśla, że opóźnienia w rozliczaniu udzielonych dotacji odnotowano także w roku 2016 r.⁵¹, co wskazuje na brak dostatecznych mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 5-32).

3. Do czasu zakończenia kontroli, nie sporządzono też wymaganej przez przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu⁵² informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu za rok 2016, która powinna zostać sporządzona do 30 kwietnia 2017 r.

4.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

W trakcie 2017 roku stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu wynosił 156 836 tys. zł na początek roku, a 284 007 tys. zł na koniec roku (średnio 220 421,5 tys. zł). Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 ufp, przekazywał wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Na dzień 31 grudnia 2017 r. depozyty overnight wyniosły 283 986,54 tys. zł. Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków przekazanych w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów wyniosły 1 138,1 tys. zł.

Przekazywanie wolnych środków Ministrowi Finansów nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

Stan Funduszu na koniec roku obejmował należności w kwocie 322 609,71 tys. zł oraz zobowiązania w kwocie 20,64 tys. zł, bez zobowiązań wymagalnych (głównie z tytułu wystawionych przez kontrahentów w miesiącu grudniu 2017 r. faktur, które wpłynęły do jednostek w styczniu 2018 r.)

(dowód: akta kontroli Tom II str. 328-330, Tom III str. 32-36)

⁵¹ Wystąpienie NIK nr KPB.410.01.2017

⁵² § 38 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. poz.1544)

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

4.4. Sprawozdawczość państwowego funduszu celowego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2017 r.,
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za IV kwartał 2017 r.,
- rocznego sprawozdania z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania Rb-40 i Rb-33 za IV kwartał 2017 r. zostały skorygowane dnia 19.03.2017 r.

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

(dowód: akta kontroli Tom I str. 1-12, 111-116, 201-212, 313-316, 325-330, Tom II str. 2-4)

Na skutek wniosków pokontrolnych z wykonania budżetu państwa w 2016 r. w zakresie części 37 oraz ww. Funduszu, dotyczących działań korygujących zmierzających do przedstawienia w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu (Rb-33 i Rb-40) danych zgodnych z obowiązującymi przepisami w zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz zapewnienia przekazywania dysponentowi Funduszu przez jednostki sporządzające sprawozdania pomocnicze jednorodnych danych o stanie Funduszu, NIK uznaje, że zostały podjęte odpowiednie działania korygujące.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania dysponenta Funduszu Sprawiedliwości w zakresie przydzielenia środków na działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ustalenia kontroli dokonane w tym zakresie wskazują na brak skutecznej kontroli zarządczej dotyczącej gospodarowania środkami tego Funduszu.

5. Wykonanie wniosków pokontrolnych z poprzednich kontroli

Po kontroli P/17/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość i wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

1. Wyeliminowanie nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych zmierzających do dochodzenia należności budżetowych oraz niezwłoczne skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania sądowego do

Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z roszczeniami wynikającymi z umowy nr 44 z dnia 6 września 2012 r. Wniosek został zrealizowany poprzez przekazanie w dniu 14 kwietnia 2017 r. do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wystąpienie z powództwem przeciwko spółce. Dodatkowo podjęto działania weryfikacyjne i organizacyjne związane z zabezpieczeniem roszczeń Ministerstwa Sprawiedliwości. Stan prawidłowy w zakresie objętym wnioskiem potwierdziły również wyniki audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2017 r. przez Biuro Kontroli i Audytu MS w zakresie ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

2. Podjęcie działań organizacyjnych, zmierzających do wyeliminowania opóźnień we wprowadzaniu do ewidencji księgowej i pomocniczej wartości niematerialnych i prawnych oraz usprawnienie wymiany informacji pomiędzy sądami a Ministrem Sprawiedliwości. Wniosek został zrealizowany.

3. Sprawdzanie zgodności obrotów i sald kont księgi głównej z odpowiadającymi im księgami pomocniczymi w każdym okresie sprawozdawczym i doprowadzenie do ich zgodności. W 2017 r. wniosek został zrealizowany.

4. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP, w sposób zapewniający przejrzystość ich udzielania oraz rzetelne dokumentowanie czynności szacowania wartości zamówienia, analizy rynku i uzasadnienia wyboru wykonawcy. Jak wykazały ustalenia kontroli w zakresie udzielania zamówień z wyłączeniem PZP wniosek nie został zrealizowany. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, że regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych nie regulują oraz nie narzucają konkretnej formy dokumentowania wykonania czynności rozeznania rynku.

5. Wprowadzenie rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem stosowania PZP. Ministerstwo nie wprowadziło w 2017 r. obowiązku prowadzenia rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem PZP, o co również wносиła NIK po kontroli wykonania budżetu w 2016 r. O zmianę uregulowań wewnętrznych w tym zakresie NIK zwracała się już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Obowiązek prowadzenie takiego rejestru został wprowadzony dopiero 20 lutego 2018 r. poprzez zmianę Regulaminu. W zmianach Regulaminu nie wprowadzono wymogów odnośnie obiegu informacji umożliwiającej rzetelne prowadzenie takiego rejestru.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 4-7)

6. Wdrożenie uregulowań obligujących do dokonywania rzetelnej analizy rynku w przypadku zamówień wyłączonych ze stosowania PZP o wartości powyżej 30 tys. euro. Wyjaśniając brak realizacji wniosku pokontrolnego NIK Dyrektor Generalny zauważył, że dotychczasowe regulacje w tym zakresie są kompletne ponieważ w rozdziale 4 §9 ust. 8 zarządzenia nr 98/2015 wskazano otwarty katalog czynności składających się na dokonanie analizy rynku. NIK podtrzymuje oceny zawarte w wystąpieniach pokontrolnych z lat poprzednich w tym zakresie, a także wskazuje na fakt, że ustalenia NIK w zakresie udzielania zamówień Instytucjom Gospodarki Budżetowej pokrywają się z ustaleniami kontroli wewnętrznych MS, przykładowo zakończonej 9 stycznia 2017 r. kontroli Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego⁵³. Jednocześnie należy zauważyć, że z ustaleń niniejszej kontroli BKA⁵⁴ wynika, że

⁵³ Potwierdzono brak konieczności przeprowadzania analizy rynku przed udzieleniem zamówienia, a także brak weryfikacji przez zamawiającego czy przy realizacji zlecenia IGB zatrudnia osoby pozbawione wolności, w myśl statutu IGB.

⁵⁴ Trzy zamówienia na dostawę mebli o łącznej wartości 280,5 tys. zł udzielone w trybie art. 4 pkt. 13 ustawy PZP; zamówienie na dostawę montaż i ustawienie regałów metalowych wartości zamówienia 212,1 tys. zł w trybie art. 4 pkt. 13 ustawy PZP.

udzielanie zamówień publicznych dla IGB w 2017 r. poprzedzone było skierowaniem zapytań do co najmniej 4 kontrahentów, jak również uzyskiwano oświadczenia od wykonawcy, że przy realizacji zamówienia zatrudnione będą osoby pozbawione wolności. Zdaniem NIK wprowadzone dobre praktyki w tym zakresie winny zostać ujęte w regulacjach wewnętrznych, a regulacje w zakresie udzielania zamówień IGB powinny łączyć efekty społeczne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 2-3, 70)

7. Zatrudnianie na stanowiskach ekspertów osób o odpowiednich kwalifikacjach, z wymaganym stażem pracy wraz z ustaleniem ich wynagrodzeń i zakresu zadań w sposób zapewniający wydatkowanie środków na ich zatrudnienie z uwzględnieniem zasady, o której mowa w art.44 ust.3 ufp.

Z ustaleń kontroli wynikało, że w 2017 roku w MS zatrudniono 18 ekspertów, żaden ekspert nie został zatrudniony w drodze otwartego konkursu. Z 18 zatrudnionych ekspertów 7 (38,9%) nie posiadało wymaganego stażu pracy. Przyznane miesięczne wynagrodzenie łączne ekspertów zatrudnionych w 2017 r. w przeliczeniu na pełen etat wynosiło od 4 025 zł (ekspert w DIRS) do 17 680 zł (ekspert w Biurze Ministra) - średnio 7 238,8 zł. W 6 przypadkach przyznano dodatek specjalny w wysokości od 640 zł do 9 906 zł – średnio 4 026,3 zł. We wszystkich przypadkach w dokumentacji kadrowej znajdowały się wnioski o przyznanie dodatku specjalnego.

W wyniku badania prawidłowości sporządzenia dokumentacji kadrowej ośmiu ekspertów zatrudnionych w 2017 r. stwierdzono, że w trzech przypadkach sporządzony zakres czynności był opóźniony o 7, 5 i 3 miesiące w stosunku do podpisanej umowy o pracę (jeden zakres czynności nie posiadał daty). Dyrektor Generalny wyjaśnił, iż należy założyć, że zakres zadań w tych przypadkach był określony ustnie.

W dwóch przypadkach uzasadnienie przyznania dodatku specjalnego dla danego eksperta, było identyczne pomimo przyznania różnych wysokości tych dodatków, co należy uznać za nierzetelne.

Trzech ekspertów uzyskało zgodę na pracę w systemie telepracy. Szczegółową kontrolą objęto eksperta zatrudnionego od 11 grudnia 2017 r. w Biurze Dyrektora Generalnego w tej formie. Do zakresu obowiązków eksperta należały trzy zadania: udział w pracach dotyczących naboru na praktyki studenckie, udzielenia pracownikom porad i instruktażu w sprawach związanych z praktykami, sporządzanie okresowych sprawozdań i analiz dotyczących praktyk.

Według NIK istnieje zagrożenie bezpieczeństwa informacji (np. danych osobowych), bowiem dokumentacja prowadzona w trakcie realizacji zadań przez takiego pracownika przechowywana jest w jego miejscu zamieszkania. Niezbędne jest, aby w pracy w tym systemie zapewnione były odpowiednie narzędzia do weryfikacji rzeczywistego czasu pracy, a zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego kontrola pozostawiania przez eksperta objętego kontrolą w dyspozycji pracodawcy odbywała się na podstawie przekazywania zadań do wykonania.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 283-458)

8. Udzielanie zamówień publicznych na usługi powtarzające się okresowo po dokonaniu prawidłowego oszacowania ich wartości stosownie do art. 34 PZP.

9. Ograniczenie zlecania podmiotom zewnętrznym usług, które mieszczą się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS, w tym dotyczących kreowania

wizerunku, korekty językowej, opinii prawnych oraz analizy skarg, wniosków i innych pism o tym charakterze.

W drodze weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych NIK dokonała analizy danych zgromadzonych w rejestrze umów⁵⁵ realizowanych w 2017 r., w drodze uzupełnienia przekazanych danych (rejestr nie dostarczał informacji jaka klasyfikacja budżetowa została zastosowana oraz w jakim trybie udzielono zamówienia publicznego).

Kontrola NIK wykazała, że w trybie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp na zadania mieszczące się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS zawarto 45 umów angażujących środki w wysokości 776,3 tys. zł. Wydatki w tym zakresie w 2017 r. wyniosły 619,1 tys. zł. W odniesieniu do sposobu wyłonienia poszczególnych wykonawców umów Dyrektor Generalny MS wskazał, że kryterium wyboru wykonawców stanowiło posiadane przez nich doświadczenie i kompetencje, a także dorobek naukowy i zawodowy. Ponadto, miała znaczenie wcześniejsza współpraca z administracją rządową. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił również, że sposób przeprowadzenia analizy rynku określony został w § 9 ust 8 pkt 1) zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości nr 98/2015 z dnia 14 sierpnia 2015 r. Przepisy te nie regulowały oraz nie narzucały konkretnej formy dokumentowania wykonania czynności.

1) W ramach działania 18.7.2.2. *Doskonalenie prawa materialnego i procesowego z „rejestru umów 2017”* wyselekcjonowanych zostało 18 umów o dzieło na łączną kwotę 103,1 tys. zł. Wydatki w ramach umów wyniosły 98,7 tys. zł. Jedna umowa obowiązująca w okresie 22.11.-12.12.2017 r. nie została rozliczona w 2017 r. Przedmiotem umów było opracowanie opinii dotyczących projektu ustaw oraz obowiązujących przepisów. Opinie sporządzane były m.in. na podstawie dokumentów, materiałów i wyjaśnień otrzymywanych z Ministerstwa.

Stwierdzono, że średnie wynagrodzenie miesięczne wykonawców umów (Kancelarie adwokackie oraz osoby fizyczne) na rzecz Departamentu Legislacyjnego przekraczało średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika służby cywilnej, a wartość umów wahała się w granicach od 2 500 zł do 81 840 zł (stawka dzienna według umowy wynosiła od 62,50 zł do 1 419,23 zł). W odpowiedzi na pytanie jak uzasadniona została ekonomiczność przyjętego rozwiązania Dyrektor Generalny MS wskazał, że do wynagrodzenia określonego w zawartych umowach, nie były przyjmowane kryteria takie jak czasochłonność i stawka godzinowa, czy dobową. Przedmiotem zawartych umów było sporządzenie opinii prawnych, które w zamiarze Ministerstwa Sprawiedliwości, miały kompleksowo ujmować dane zagadnienia, w oparciu o obowiązujący stan prawny i literaturę przedmiotu. Były to umowy o dzieło, a więc umowy rezultatu, a nie należyte staranności.

2) Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego MS zawarł umowy cywilnoprawne (w ramach działania 18.7.2.1. *Wsparcie procesów decyzyjnych na poziomie strategicznym*) z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami MS na obsługę administracyjną Komisji, udział w naradach, spotkaniach i posiedzeniach, opracowanie materiałów promocyjnych oraz edukacyjnych dotyczących działań Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych

⁵⁵ Utworzenie w 2014 roku rejestru umów w systemie Elektronicznego Obiegu Dokumentów Ministerstwa Sprawiedliwości, dalej EOD, uwarunkowane było koniecznością powstania jednolitego zbioru elektronicznego umów cywilnoprawnych, zleceń i umów o dzieło, których stroną jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Zadaniem użytkowników rejestru umów systemu EOD było m.in. odniesienie zasobów przedmiotowego systemu do funkcji kontroli zarządczej, zarówno w kontekście organizacyjnym tj. podniesienia efektywności działania Ministerstwa poprzez udoskonalenie przepływu informacji jak i procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gromadzonym mieniem. Funkcjonowanie przedmiotowego rejestru umów Ministerstwa Sprawiedliwości wpisywało się także w planowanie zmian legislacyjnych w projekcie ustawy o jawności życia publicznego, który zakładał utworzenie jawnego rejestru umów cywilnoprawnych w sektorze publicznym.

dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, a także analiz skarg kierowanych do Departamentu Prawa Administracyjnego (DPA), przygotowania projektów odpowiedzi na interwencje poselskie i senatorskie, sporządzanie notatek z przyjęć interesantów. Ww. umowy mieściły się w zakresie działania DPA⁵⁶. Wartości umów kształtowały się od 4 945,67 zł do 32 988 zł (średnio na miesiąc od 2 024,67 zł do 4 712,57 zł, stawka za dzień roboczy wynosiła od 93,45 zł do 253,75 zł). Łącznie zaangażowano środki na kwotę 189 658,06 zł w ramach 13 umów (zawartych z 10 osobami fizycznymi), wydatki w tym zakresie w 2017 r. wyniosły 140 909,66 zł⁵⁷. Wykonawcami 10 umów w 2017 r. były osoby w wieku 21-25 lat, 2 umów w wieku 31 i 38 lat (o najwyższej wartości, dodatkowo 1 umowa angażowała środki 2018 r.).

3) Do zadań Wydziału Skarg i Wniosków⁵⁸ BKA należało m.in. przyjmowanie wpływających do Ministerstwa Sprawiedliwości skarg, wniosków, petycji oraz prowadzenie ich ewidencji, przyjmowanie interesantów w sprawie skarg, wniosków i petycji, sporządzenia okresowych analiz i sprawozdań dotyczących wpływu skarg, wniosków i petycji oraz sposobu ich załatwiania i wykorzystania. W ramach działania 18.7.2.7. *Promowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz pozostała działalność promocyjno-informacyjna* na zadania o ww. charakterze w 2017 r. zawarto 7 umów na kwotę 112,7 tys. zł wydatki w tym zakresie wyniosły 72,7 tys. zł Umowy o podobnym charakterze zawierane były z ww. osobami także w latach wcześniejszych.

4) Do zadań Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Biura Ministra⁵⁹ należało m.in.: opracowywanie materiałów promocyjnych i edukacyjnych dotyczących resortu sprawiedliwości. Do zadań Zespołu Analiz BM należała m.in. analiza formalno-prawna pism, wniosków, zapytań i próśb o podjęcie interwencji kierowanych do Ministra Sprawiedliwości. W ramach działania 18.7.2.1. *Wsparcie procesów decyzyjnych na poziomie strategicznym* na świadczenie usług wspomagających, w tym wykonywanie czynności obejmujących doradztwo w zakresie propagowania w celu budowania świadomości społecznej inicjatyw i przedsięwzięć realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości zawartych zostało 7 umów z 4 osobami fizycznymi na łączną kwotę 370,7 tys. zł. W 2017 r. wydatkowano w ramach umów kwotę 306,7 tys. zł.

Regulamin organizacyjny⁶⁰ MS w §6 wskazuje, że do zadań wykonywanych przez wszystkie komórki organizacyjne w zakresie ich właściwości należy w szczególności: opracowywanie programów, analiz, opinii, informacji i innych materiałów, przygotowywanie projektów odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie, załatwianie skarg, wniosków i petycji. Przy tak określonych zadaniach i skali zawartych umów należy zauważyć, że umowy zawarte w trybie poniżej 30 tys. euro w zakresie analizy skarg i wniosków wskazują okoliczności do zastosowania art. 34 ustawy Pzp, a ciągłość realizacji zadań przez te same osoby w formie umów cywilnoprawnych nie realizuje kierunków rządu w zakresie ograniczenia umów o tym charakterze na rzecz umów o pracę. Zdaniem NIK niewykorzystanie prowadzonego rejestru do kontroli wydatków poniżej 30 tys. euro (minimalizacji ryzyka dzielenia zamówienia na części), a także zawieranie umów na zadania mieszczące się w

⁵⁶ Po zmianie regulaminu organizacyjnego MS, wprowadzonej z dniem 6 kwietnia 2017 r. do zakresu zadań nowoutworzonego Departamentu Prawa Administracyjnego należała obsługa administracyjno-biurowa Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, o której mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. poz. 718). W grudniu 2017 r. departament liczył co najmniej 20 pracowników

⁵⁷ wydatki z tytułu zawartych umów zleceń i o dzieło na rzecz DPA wyniosły w 2017 r. ogółem 162 186,48 zł

⁵⁸ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Biura Kontroli i Audytu z dnia 18 kwietnia 2017 r.

⁵⁹ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Biura Ministra z dnia 19 kwietnia 2016 r.

⁶⁰ Załącznik do zarządzenia Nr 59/15/BOF Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2015 r., ze zm.

zakresie działania komórek organizacyjnych nie wskazuje na efektywną kontrolę zarządczą w tym zakresie.

Dyrektor Generalny MS wskazał, że zlecanie podmiotom zewnętrznym usług, których dotyczy wnioski, jest ograniczany do niezbędnego zakresu uwarunkowanego zadaniami realizowanymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości, przy uwzględnieniu ich charakteru oraz zaistniałych potrzeb.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 12-13, 288-289, Tom VII str. 153-256, 300-371)

10. Podjęcie przez dysponenta Funduszu działań korygujących zmierzających do przedstawiania w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu (RB-33 i Rb-40) danych zgodnych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Wniosek został zrealizowany poprzez doprecyzowanie zagadnień związanych ze sprawozdawczością budżetową oraz wypracowanie jednolitych zasad postępowania oraz usprawnienia organizacji działań w przedmiotowym zakresie, w tym w obszarze planowania, sprawozdawczości, ewidencji księgowej i wykonania realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 2-4)

11. Zapewnienie przekazywania dysponentowi Funduszu przez jednostki sporządzające sprawozdania pomocnicze jednorodnych danych o stanie Funduszu. Przystępując do realizacji wniosku podjęto działania doprowadzające do ujednolicenia wykazywania danych finansowych w sprawozdawczości pomocniczej z uwzględnieniem aspektu zasady memoriałowej. Jednocześnie Dyrektor Generalny wyjaśnił, że z uwagi na konieczność dostosowania systemów informatycznych w sądach i w służbie więziennej oraz ze względu na czasochłonność wprowadzenia zamierzonych procesów niemożliwe było ich wdrożenie w 2017 r.

Po kontroli P/17/038 - Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o:

1. Rzetelne planowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym oraz udzielanie tej pomocy adekwatnie do istniejących potrzeb i stanu środków Funduszu. Przyjmując wniosek do realizacji podjęto działania dotyczące zmian w funkcjonowaniu Funduszu, w szczególności nowelizując z dniem 12 sierpnia 2017 roku Kodeks karny wykonawczy. Według NIK ocena skuteczności tych działań możliwa będzie po zakończeniu 2018 r. tak by zbadać długotrwale rezultaty realizacji działań.

2. Podjęcie działań pozwalających na dokonanie oceny efektywności udzielanej pomocy. Po przyjęciu wniosku do realizacji prowadzone były prace mające na celu wybór i wdrożenie systemu informatycznego umożliwiającego m.in. elektroniczne składanie ofert, wniosków w ramach przeprowadzanych ogłoszeń przez Dysponenta Funduszu, generowanie umów i sprawozdań oraz agregowanie danych. Według NIK niniejsze rozwiązanie może przyczynić się do realizacji wniosku pokontrolnego, o ile MS poprzez system uzyska informację zwrotną czy wydatkowane z Funduszu środki pomogły usunąć negatywne skutki przestępstw, jak zmieniła się sytuacja indywidualnego beneficjenta i ile środków zostało na niego przeznaczonych z Funduszu. Ocena efektywności przyjętych rozwiązań będzie możliwa po 2018 r.

3. Wdrożenie finansowania działań o charakterze promocyjnym i informacyjnym w celu wsparcia i rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami, w tym zapewniających lepszą rozpoznawalność Funduszu i działań jakie podejmuje w tym zakresie. Przyjmując wniosek pokontrolny do realizacji zdecydowano o przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości, w ramach którego możliwe były m.in. do realizacji zadania

polegające na przeprowadzeniu akcji i przedsięwzięć informacyjnych czy organizowaniu konferencji lub seminariów. Zdaniem NIK niniejsze działanie może zapewnić lepszą rozpoznawalność Funduszu o ile akcje i przedsięwzięcia informacyjne umożliwiają dotarcie do ofiar przestępstw i poinformowania ich, że mogą otrzymać pomoc z Funduszu. Mimo zaplanowania kosztów na działania promocyjne w wysokości 5 000 tys. zł w 2017 r. nie zostały one wykorzystane, co dowodzi braku realizacji wniosku pokontrolnego.

4. Podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań w celu zapewnienia rozliczenia dotacji za 2016 r. oraz terminowego rozliczania transz dotacji wypłacanych w 2017 r. i latach następnych. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2017 roku zwiększono zatrudnienie w celu sprawnej i terminowej realizacji zadań z Funduszu, co według Ministerstwa przekładało się na sukcesywne dokonywanie rozliczeń dotacji udzielonych w roku 2017. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że wystąpiły przypadki nierozliczenia środków 2017 r. w wymaganym terminie, a w zakresie dotacji udzielonych w 2016 roku postępowania administracyjne zostały zawieszone.

5. Sporządzenie informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu za 2016 r. Z dokumentacji przekazanej NIK wynikało, że sporządzono informację o sposobie wykorzystania środków Funduszu z podziałem na II, III, IV kwartał, jednakże nie spełniały one charakteru informacji rocznej, a więc wymagań określonych w § 38 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

6. Podjęcie działań w celu ograniczenia wskazanych w wystąpieniu utrudnień w dostępie do pomocy dla osób pokrzywdzonych. Przyjmując realizację wniosku dysponent zmienił warunki związane z przygotowywaniem ofert na rzecz pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Dysponent w składanych wyjaśnieniach nie odniósł się natomiast do kwestii usunięcia barier w dostępie do pomocy dla osób pokrzywdzonych w szczególności w zakresie wymogu udzielania pomocy materialnej, bez względu na jej wartość, w formie zwrotu poniesionych wydatków na rachunek bankowy beneficjenta, dopuszczając odstępstwa jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, o którym mowa w wystąpieniu z przywoływanej kontroli.

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ramach weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych stwierdzono, że nie zostały zrealizowane 4 z 11 wniosków wniesionych przez NIK po kontroli wykonania budżetu w 2016 r., z kolei 3 zostały przyjęte do realizacji i zrealizowane częściowo. Podobnie z wniesionych 6 wniosków po kontroli NIK w zakresie pomocy ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym niezrealizowane zostały 3 wnioski (z wyłączeniem wniosków pokontrolnych, których zrealizowanie będzie możliwe do oceny po zakończeniu 2018 r.). Sformułowanie wniosków pokontrolnych przez NIK odnosiło się do stwierdzonych nieprawidłowości i niepożądanych praktyk przekładających się na nieprawidłową realizację zadań i planu budżetu dysponenta środków. Niezrealizowanie wniosków pokontrolnych jest – zdaniem NIK – jednym z powodów występowania nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych.

Nieprawidłowości powstałe w 2016 r. odnosiły się głównie do procesu zatrudniania pracowników na stanowiska ekspertów w Ministerstwie Sprawiedliwości, a także działań realizowanych bez należytej staranności i niegospodarnych podczas zawierania umów z wyłączeniem stosowania PZP.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dysponenti środków (III stopnia budżetu państwa oraz Funduszu Sprawiedliwości) nie usprawnili skuteczności działania systemu

kontroli zarządczej w obszarach, w których nie nastąpiła realizacja wniosków wniesionych po kontrolach przeprowadzonych przez NIK w 2017 r.

VI. 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 Kontroli⁶¹, wnosi o:

1. Stworzenie spójnego i efektywnego modelu pomocy ofiarom przestępstw, poprzez dokonanie analizy aktualnie obowiązujących przepisów i wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych.
2. Rzetelne dokumentowanie działań rozeznania rynku oraz szacowania wartości zamówień publicznych umożliwiających zgodnie z ustalonymi mechanizmami systemu kontroli zarządczej w tym zakresie.
3. Realne planowanie zadań i środków przeznaczonych na ich realizację w obszarze informatyki, uwzględniające sytuację kadrową Ministerstwa.
4. Rzetelne prowadzenie rejestrów niezbędnych do funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w celu poprawy wiarygodności informacji, które te rejestry dostarczają.
5. Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów zwiększających jakość sporządzanych przez beneficjentów sprawozdań umożliwiających rozliczanie środków Funduszu Sprawiedliwości w terminach wymaganych przepisami prawa.
6. Zrealizowanie dotychczas niewykonanych wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w 2016 r.

⁶¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis

