



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.001.03.2021

gen. Jacek Kitliński  
Dyrektor Generalny Służby Więziennej  
ul. Rakowiecka 37a  
02-521 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Centralny Zarząd Służby Więziennej <sup>1</sup><br>ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Generał Jacek Kitliński – Dyrektor Generalny Służby Więziennej <sup>2</sup> (od 30 stycznia 2015 r.)                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Kontrolerzy                         | 1) Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/3/2021 z 4 stycznia 2021 r.<br>2) Elżbieta Antas, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli KPB/4/2021 z 4 stycznia 2021 r.<br>3) Igor Szlachetka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/5/2021 z 4 stycznia 2021 r.<br><br>(akta kontroli tom I, str. 1-6) |

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, działań podejmowanych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa. Dokonano także oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy<sup>4</sup>.

Ocenie w zakresie budżetu państwa podlegały w szczególności:

- analiza porównawcza dochodów budżetowych i ocena działań windykacyjnych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- prawidłowość i rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola nad wykonaniem budżetu Więziennictwa sprawowane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup> (dalej: ufp).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku

<sup>1</sup> Dalej: CZSW.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor Generalny SW.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

<sup>4</sup> Dalej także: FAZS lub Fundusz.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

budżetowego,

- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 37 – Sprawiedliwość w zakresie Więziennictwa.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Ocenie w zakresie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu przychodów Funduszu,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa analiza wybranych należności z tytułu przychodów Funduszu,
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby kosztów,
- analiza przyznania, wykorzystania oraz rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

### III. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Na ocenę ogólną złożyły się oceny częściowe dotyczące: dochodzenia należności, wydatków budżetu państwa, budżetu środków europejskich, sprawozdawczości, a także realizacji kosztów i przychodów Funduszu.

W wyniku kontroli 27% wydatków CZSW, na łączną kwotę 29 295,5 tys. zł, stwierdzono, że były one poniesione w wysokości zgodnej z planem finansowym jednostki oraz w prawidłowych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W zakresie dochodzenia należności CZSW nie prowadził skutecznych działań windykacyjnych należności w łącznej kwocie 9,6 tys. zł od funkcjonariuszy SW, co doprowadziło do ich przedawnienia. Ww. należność pomimo przedawnienia nie została spisana w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych. Ponadto nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację konta 248 (Rozliczenie – sumy w postępowaniu i do wyjaśnienia), czego skutkiem było zawyżenie o kwotę 1,5 tys. zł salda tego konta.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość sporządzania przez Dysponenta części 37 budżetu państwa w zakresie Więziennictwa łącznych rocznych sprawozdań za 2020 rok oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r., jak również sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia. Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z jednostkowych sprawozdań podległych jednostek Służby Więziennej<sup>7</sup>. Sprawozdania jednostkowe CZSW (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej tej jednostki.

Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W przypadku Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy skontrolowano poniesione w 2020 r. koszty w łącznej kwocie 17 960,7 tys. zł, tj. 10,8% kosztów ogółem. Badane koszty zostały poniesione na realizację ustawowych celów Funduszu (głównie na zakup środków ochrony osobistej<sup>8</sup>). Wyniki kontroli wykazały ponadto, że prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami oraz realizowano przychody Funduszu. W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania za 2020 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdania za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych. Ww. sprawozdania sporządzone zostały terminowo i rzetelnie, na podstawie ewidencji księgowej Funduszu oraz prawidłowo odzwierciedlały koszty, przychody, a także należności i zobowiązania Funduszu.

<sup>6</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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 w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dalej także: SW.

<sup>8</sup> Art. 8 ust. 1 pkt 6) ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności z dnia 28 sierpnia 1997 r., (Dz. U. z 2017 r. poz. 2151) oraz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – w szczególności art. 6 oraz art. 8 ust. 1 pkt 6 (Dz. U. poz. 1842) – dalej: ustawa o COVID-19.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020<sup>10</sup> dochody budżetu państwa w części 37 dla Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 9 406 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 12 344,8 tys. zł, co stanowiło 131,2% kwoty planowej oraz były niższe o 10,5%, tj. 1 448,4 tys. zł od dochodów zrealizowanych w 2019 roku. Osiągnięto je głównie z tytułu wpływów z najmu (3 188,3 tys. zł) oraz wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (2 802,1 tys. zł). W 2020 roku w budżecie Więziennictwa nie wystąpiły dochody wynikające z postanowień ustawy o COVID-19).

(akta kontroli tom I, str. 8-71, 122, 146, tom II str. 58-74)

Dochody CZSW (dysponenta III stopnia) zostały zaplanowane w wysokości 92 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło 119,4 tys. zł, co stanowiło 129,8% kwoty planowanej oraz 1% dochodów Więziennictwa. Najwyższe dochody osiągnięto z tytułu wpływów z najmu (80,4 tys. zł), stanowiły one 67,3% wszystkich dochodów tego dysponenta. W porównaniu z rokiem 2019 dochody CZSW spadły w badanym okresie o 91,3% tj. 1 252 tys. zł, co było spowodowane relatywnie wysoką kwotą dochodów, zrealizowaną w 2019 roku w rozdz. 75512 §0950 (1 188,7 tys. zł) - dotyczącą wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów<sup>11</sup>.

(akta kontroli tom I, str. 8-71, 167, 182, tom II str. 58-74)

Na koniec 2020 roku w Więziennictwie wystąpiły należności budżetowe w wysokości 41 084,7 tys. zł, z czego 38 007,7 tys. zł stanowiły zaległości netto. W porównaniu do 2019 roku nastąpił wzrost należności o 1,4% tj. 573,4 tys. zł oraz zaległości netto o 0,6%, tj. 241,3 tys. zł. Najwyższa kwotowo należność (30 191,9 tys. zł) wykazana w rozdz. 75512 §0970 - wpływy z różnych dochodów, dotyczyła w szczególności należności z tytułu szkody wyrządzonej w majątku jednostki przez osoby pozbawione wolności, zasądzonych zwrotów kosztów leczenia w związku z dokonaniem samouszkodzenia przez osoby pozbawione wolności oraz szkód wyrządzonych w mieniu jednostki podczas buntów w 1989 roku w Zakładzie Karnym w Nowogardzie<sup>12</sup>.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej<sup>13</sup> (dalej: Zastępca Dyrektora Generalnego SW) wyjaśnił, że wystąpiono wnioskiem<sup>14</sup> z 4 lipca 2012 r. do Ministra Sprawiedliwości o m.in. umorzenie należności w wysokości 26 787,8 tys. zł wraz z zasądzonymi odsetkami przysługującymi Skarbowi Państwa – Zakładowi Karnemu w Nowogardzie z tytułu szkód powstałych w wyniku buntu osadzonych w 1989 r. oraz dodał, iż monitorował sprawę w późniejszych latach.

(akta kontroli tom I, str. 8-71, 122, 132-133, 146, 155-156, tom II str. 58-74, 297-337)

<sup>9</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r., (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

<sup>11</sup> W roku 2020 dochody w rozdz. 75512 §0950 wyniosły 1 tys. zł.

<sup>12</sup> W opinii CZSW ww. należność w wysokości 26 787,8 tys. zł, powstała w związku z wydarzeniami z 1989 r. jest nieściągalna i jej przedawnienie nastąpi w grudniu 2024 r., a przedawnienie odsetek w grudniu 2021 r.

<sup>13</sup> Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej płk Krzysztof Stefanowski, udzielał odpowiedzi w takcie niniejszej kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., na podstawie upoważnienia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nr 11/2021 z dn. 8 marca 2021 r. (sygn. BPR.013.11.2021.KD).

<sup>14</sup> Pismo Dyrektora Zakładu Karnego w Nowogardzie płk. Jerzego Dudzika do Ministra Sprawiedliwości, za pośrednictwem Dyrektora Generalnego SW z dn. 4 lipca 2012 r. (Sygn. S/P-333/3/12).

W CZSW (dysponent III stopnia) należności budżetowe wyniosły 77,2 tys. zł (nie wystąpiły zaległości netto) i nie zmieniły się w stosunku do 2019 roku. W ww. kwocie należność główna z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów stanowiła 84,9% (65,5 tys. zł) wszystkich należności tego dysponenta. Wykazana należność dotyczyła jednej sprawy, w której prawomocne nakazy zapłaty zostały wydane przez Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w 2005 r. Pismem z 19 listopada 2019 roku<sup>15</sup> Dyrektor Generalny SW zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem<sup>16</sup> o umorzenie tej należności cywilnoprawnej mając na uwadze fakt, że dłużnik został 20 maja 2013 roku wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego. Ponadto brak było majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja należności, a odpowiedzialność z jej tytułu nie przeszła na osoby trzecie. Do 31 marca 2021 r. Dyrektor Generalny SW nie otrzymał odpowiedzi od Ministra Sprawiedliwości, ani nie podjął innych czynności w powyższej sprawie.

Zdaniem NIK, wysłanie ww. pisma nie powinno zwalniać Dyrektora Generalnego SW z dalszego monitorowania tej kwestii, zwłaszcza w przypadku braku odpowiedzi ze strony adresata. W ramach dobrych praktyk współpracy pomiędzy instytucjami administracji rządowej, Dyrektor Generalny SW powinien monitorować sprawy dotyczące CZSW (np. na poziomie kontaktów roboczych), szczególnie w przypadku procesów, które od wielu lat pozostają zawieszone.

(akta kontroli tom I, str. 8-71, 167, 171-172, 182, 189-190,  
tom II str. 58-74, 297-313)

W 2020 r. w CZSW nie wystąpiły przypadki zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, nie wystąpiły należności przedawnione, poza należnością na kwotę 9,6 tys. zł opisaną w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. Nie dokonywano również umorzeń lub innych działań mających na celu zmianę terminu zapłaty należności Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom II, str. 58-74, 297-313)

#### Stwierdzone nieprawidłowości

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

Nie podjęto skutecznych działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania od funkcjonariuszy należności w kwocie 9 600 zł, związanych z wyrównaniem przez nich części szkody powstałej w skutek nienależytego wykonania przez nich obowiązku. Tym samym dopuszczono do przedawnienia przedmiotowej należności - zgodnie z art. 291 §2 Kodeksu Pracy<sup>17</sup> w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy<sup>18</sup>, roszczenie pracodawcy o naprawienie szkody, wyrządzonej przez pracownika wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, ulega przedawnieniu z upływem 1 roku od dnia, w którym pracodawca powziął wiadomość o wyrządzeniu przez pracownika szkody, nie później jednak niż z upływem 3 lat od jej wyrządzenia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>19</sup>, naruszeniem dyscypliny finansów

<sup>15</sup> Pismo nr BPR.2710.2019.CS.

<sup>16</sup> Pismo nr BPR.2710.2019.CS.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320) - dalej: Kodeks Pracy.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 7 maja 1999 o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2349.) -dalej: ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, ze zm.) - dalej: uondfp.

publicznych jest niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

Przedawniona należność powstała na skutek stwierdzenia zaistnienia szkody, powstałej w opinii CZSW podczas postępowania w sprawie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego<sup>20</sup> pn. „Dostawa macierzy dyskowych” (dalej: przetarg bądź postępowanie). CZSW na podstawie wyroku<sup>21</sup> Krajowej Izby odwoławczej (dalej: KIO) określił szkodę w wysokości 11 100 zł<sup>22</sup>.

Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające<sup>23</sup> skutkowało wskazaniem, że kosztami powstałymi na skutek wyroku KIO powinni zostać obciążeni czterej członkowie komisji przetargowej. Trzech funkcjonariuszy wezwano do dobrowolnego uiszczenia po 1500 zł i jednego, który był odpowiedzialny za przygotowanie szczegółowego opisu zamówienia, kwoty 6600 zł z tytułu wyrównania części szkody opisanej w sprawozdaniu z postępowania wyjaśniającego<sup>24</sup>.

29 stycznia 2016 r. Dyrektor Generalny SW wezwał pisemnie<sup>25</sup> trzech funkcjonariuszy do dobrowolnego uiszczenia wskazanych kwot, w wyniku czego dwóch funkcjonariuszy wniosło o zmniejszenie kwot wskazanych w wezwaniach, jeden poinformował o posiadanej polisie OC, natomiast ostatni odmówił zapłaty.

21 marca 2016 r. Dyrektor Generalny SW zaakceptował pismo<sup>26</sup> radcy prawnego z Biura Prawnego CZSW z propozycją ugody z dwoma funkcjonariuszami, wystąpienia do ubezpieczyciela jednego z funkcjonariuszy posiadającego polisę OC oraz wystąpienia z roszczeniem regresowym do Sądu Pracy w sprawie jednego z funkcjonariuszy.

W stosunku do trzech funkcjonariuszy nie podjęto ww. działań, natomiast w przypadku ostatniego z funkcjonariuszy CZSW wystąpił do Sądu Pracy z pozwem<sup>27</sup> o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 1500 zł oraz kosztów procesowych wraz z kosztami zastępstwa prawnego. Wyrokiem<sup>28</sup> z dnia 19 października 2017 r. Sąd oddalił powództwo CZSW jako niezasadne, uznając m.in., iż w tej sprawie pozwanemu nie można przypisać odpowiedzialności za szkodę powstałą w wyniku orzeczenia przez KIO, ponieważ powód nie wykazał przesłanek odpowiedzialności pozwanego, a przyczyną niekorzystnego dla CZSW wyroku KIO nie były błędy formalnoprawne, lecz błąd w opisie zamówienia, na który pozwany funkcjonariusz nie miał wpływu. 28 listopada 2017 r. Zastępca Dyrektora Generalnego SW płk Artur Dziadosz zaakceptował wniosek o odstąpienie od wnoszenia apelacji w przedmiotowej sprawie.

Pismem<sup>29</sup> z dnia 22 lutego 2018 r., skierowanym do Zastępcy Dyrektora Generalnego SW płk. Artura Dziadosza, Dyrektor Biura Prawnego CZSW wniosł o odstąpienie od dochodzenia roszczeń w stosunku do pozostałych trzech funkcjonariuszy z uwagi na tożsamość podstawy tych roszczeń.

<sup>20</sup> nr sprawy 37/14/AZ.

<sup>21</sup> 4 listopada 2014 r. Sygn. Akt KIO 2187/14.

<sup>22</sup> Kwota 11 100 zł stanowiła zasądzone przez KIO obciążenie CZSW (jako zamawiającego) kosztami postępowania odwoławczego, w tym kosztami zastępstwa prawnego na rzecz wykonawcy. Zamawiający nie zaskarżył przedmiotowego wyroku.

<sup>23</sup> Na podstawie decyzji nr 2/2015 z dnia 12 stycznia 2015 r. Dyrektora Generalnego SW.

<sup>24</sup> z dn. 15 maja 2015 r.

<sup>25</sup> Cztery pisma o sygn. BPR – 073/155/14/3171 podpisane przez Zastępcę Dyrektora Generalnego Służby Więziennej płk. Andrzeja Pecka.

<sup>26</sup> Pismo z dnia 25 lutego 2016 r.

<sup>27</sup> Z dnia 5 maja 2016 r. Sygn. BPR – 024/115/16/871.

<sup>28</sup> Sygn. akt: VII P 758/16.

<sup>29</sup> Sygn. BPR – 024/115/2016.

Do 31 marca 2020 r. tj. do czasu akceptacji przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW wniosku Biura Prawnego CZSW o odstąpienie od dochodzenia należności, nie podejmowano innych działań w opisaney sprawie<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 35b ust 4 ustawy o rachunkowości należności przedawnione zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych. Powinny one zatem zostać przeksięgowane w ciężar konta 761 „Pozostałe koszty operacyjne” lub w ciężar konta 751 „Koszty finansowe” (w zależności od rodzaju należności).

Wobec powyższego (oddalenie pozwu i uznanie wyroku Sądu oraz przedawnienie pozostałej kwoty należności) konto księgowe 248 wykazywało na dzień 31 grudnia 2020 r. nierealne saldo w kwocie 11 100 zł. Powyższe świadczy o tym, że nierzetelnie przeprowadzono jego inwentaryzację. Zgodne art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>31</sup>, inwentaryzację m.in. należności spornych i wątpliwych, należności wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, należy przeprowadzić metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (w tym przypadku z dokumentacją zgromadzoną w Biurze Prawnym CZSW) oraz dokonać weryfikacji ich realnej wartości.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, iż w ocenie CZSW kwota w wysokości 11 100 zł nie stanowi należności w rozumieniu art. 54a-59a ustawy o finansach publicznych, gdyż mimo akceptacji przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej pisma z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie ugód, ostatecznie do ich zawarcia nie doszło. Tym samym, ponieważ nie zaistniała należność, nie mogła zostać przypisana jako zobowiązanie obciążające funkcjonariuszy, a co za tym idzie nie mogła być przedmiotem egzekucji, nie przedawniła się, co w konsekwencji powoduje, iż działania te, a w zasadzie brak działań w zakresie dochodzenia roszczeń od ww. funkcjonariuszy nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił również, że w ocenie Biura Prawnego decyzja w przedmiocie spisania w ciężar strat nie została podjęta, bowiem nie podjęto decyzji w sprawie ewentualnego dochodzenia roszczeń w stosunku do funkcjonariuszy objętych postępowaniem wyjaśniającym nr 2/2015 z 12 stycznia 2015 roku.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił również, iż saldo strony Wn konta 248-Rozliczenie-Sumy w postępowaniu i do wyjaśnienia, powstało w wyniku ujęcia w ewidencji księgowej wyroku KIO 2187/14 z dnia 4 listopada 2014 r. KIO przedmiotowym wyrokiem zasądziła od CZSW kwotę 11 100 zł obejmującą wysokość wpisu oraz koszty wynagrodzenia pełnomocnika. Wyrok stanowił również podstawę dokonania wydatku przez CZSW.

W wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. uznano saldo Wn konta 248 za realne, ze względu na konieczność wyjaśnienia przyczyn zasądzenia od CZSW kwoty w wysokości 11 100 zł. Natomiast o rzetelności przeprowadzenia inwentaryzacji świadczy również potwierdzenie salda przez komórkę merytoryczną zgodnie z właściwością.

Zdaniem NIK nie można zgodzić się z powyższymi wyjaśnieniami, ponieważ jak wskazano powyżej Dyrektor Generalny SW prowadził windykację, w tym wysłał do czterech funkcjonariuszy pisma z żądaniem dobrowolnej wpłaty określonych kwot (stanowiących łącznie 11 100 zł), a także podejmował działania związane z zawarciem ugód. Złożył również (w sytuacji odmowy zapłaty) pozew w Sądzie,

<sup>30</sup> M.in. nie podpisano ugód z dwoma funkcjonariuszami oraz nie wystąpiono do ubezpieczyciela jednego z funkcjonariuszy posiadającego polisę OC o wypłacenie odszkodowania, pomimo wyżej opisaney akceptacji przez Dyrektora Generalnego SW pisma z 21 marca 2016 r. w sprawie ugód.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

względem konkretnego funkcjonariusza, żądając w nim określonej kwoty pieniężnej. Powyższe jednoznacznie świadczy, że ww. była faktyczną należnością CZSW, a jej adresaci byli znani - tym samym prowadzenie skutecznych działań windykacyjnych oraz prawidłowych zapisów księgowych było możliwe.

Należy zauważyć, że już w trakcie kontroli Zastępca Dyrektora Generalnego SW, zaakceptował pismo Biura Prawnego SW<sup>32</sup> z 30 marca 2021 r. w następstwie czego Biuro Budżetu CZSW 3 kwietnia 2021 r. wystąpiło do Dyrektora Generalnego SW z wnioskiem<sup>33</sup> o wyrażenie zgody na spisanie w ciężar strat kwoty 11 100 zł.

(akta kontroli tom I, str. 433-498, tom II str. 297-313, 338-346)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Analiza skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych wykazała, że Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie oraz realizację dochodów budżetowych w CZSW w 2020 r. pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących dochodzenia oraz ewidencjonowania należności. CZSW w 2020 r. gospodarnie, rzetelnie i celowo planował oraz realizował dochody budżetowe. W zakresie dochodzenia należności CZSW nie prowadził skutecznych działań w odniesieniu do należności w wysokości 9,6 tys. zł od funkcjonariuszy SW, co doprowadziło do przedawnienia (tj. 8,04% wykonanych dochodów jednostki kontrolowanej i 0,08% dochodów części 37 - Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa). Ww. należność pomimo przedawnienia nie została spisana w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych. Ponadto nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację konta 248 co skutkowało tym, iż ww. konto nie wykazywało realnego salda. Stwierdzone nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi w tej kontroli progami istotności, nie mają wpływu na ocenę realizacji dochodów w części 37 dotyczącej Więziennictwa.

#### OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

#### Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020 wydatki budżetu państwa w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 5 059 064 tys. zł. Plan ten w trakcie roku został zwiększony per saldo o 119 094,7 tys. zł do kwoty 5 178 158,7 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały w szczególności z:

- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 117 239,7 tys. zł, w szczególności z przeznaczeniem na modernizację Służby Więziennej (114 670 zł) oraz sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej (1 830 tys. zł). Środki z rezerw celowych wykorzystano w 99,61% w jednostkach organizacyjnych więziennictwa;
- nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, która zwiększyła o 13 100 tys. zł plan w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych (§3110);
- zmniejszenia planu na podstawie siedmiu decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych o kwotę 12 259 tys. zł.

Plan finansowy Więziennictwa nie był w 2020 r. zwiększany środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Natomiast środki z rezerw celowych wydatkowano na:

- realizację projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem

<sup>32</sup> Sygn. BPR.024.115.2016.

<sup>33</sup> Sygn. BB.320.1.2021.KB.

ogólnym Unii Europejskiej (poz. 8) – w wysokości 672 tys. zł (wykonanie 100%);

- podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej (po. 29) - w wysokości 1 830,3 tys. zł (wykonanie 75,2%). Przyczyną niepełnego wydatkowania środków z rezerwy były zmiany etatowe w roku 2020, absencje chorobowe, zawieszenie w pełnieniu obowiązków nauczyciela oraz osiągnięcie przez pracowników pedagogicznych wieku zwalniającego z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy;
- realizację zadań związanych z ustawą z 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”<sup>34</sup> (poz. 60) - w wysokości 114 670 tys. zł (wykonanie 100%). Środki wydatkowano na poprawę bezpieczeństwa zakładów karnych i aresztów śledczych przez poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników cywilnych więziennictwa<sup>35</sup>;
- przeciwdziałanie COVID-19 (poz. 73) w wysokości 67,4 tys. zł (wykonanie 100%). Środki z rezerwy przeznaczone zostały na sfinansowanie jednorazowego dofinansowania zakupu sprzętu lub oprogramowania dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości (jednostki organizacyjne Służby Więziennej). Dofinansowanie do kwoty 500 zł przyznawane było na podstawie wniosków złożonych przez pracowników pedagogicznych na sprzęt typu: urządzenie wielofunkcyjne, dysk SSD, oprogramowanie antywirusowe, system operacyjny, tablet, monitor i inne;
- finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) – w wysokości 2 361,2 tys. zł (wykonanie 100%)<sup>36</sup>.

W 2020 r. plan finansowy CZSW (dysponenta III stopnia) został zwiększony środkami z rezerw celowych w kwocie 20 144,1 tys. zł (wykonanie wyniosło 100%). Szczegółowe badanie prawidłowości wydatkowania środków z rezerwy celowej nr 60 w łącznej kwocie 8 110,6 tys. zł (40,3% ogółu) na dostawę pojazdów specjalnych do przewozu osadzonych, dostawę licencji na oprogramowanie Microsoft, dostawę, zainstalowanie i uruchomienie macierzy dyskowej, dostawę przełączników SAN i systemu CWDM oraz budowę węzła ciepłego wraz z przyłączem do sieci wykazało, że środki te wydatkowano na cele wskazane w decyzjach Ministra Finansów.

Dyrektor Generalny SW nie występował do Ministra Finansów z wnioskami o zmianę decyzji przyznających środki z rezerwy celowej ze względu na brak możliwości oszacowania ostatecznej kwoty niewykorzystanych środków. Kwota niepełnego wydatkowania rezerw celowych stanowiła 0,009% łącznego planu finansowego Służby Więziennej.

(akta kontroli: tom I str. 8-71, 196-205, tom II str. 11-57, 75-108)

Zrealizowane przez jednostki Więziennictwa wydatki wyniosły 5 176 754,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. były one wyższe o 7,3%, tj. 351 693,7 tys. zł. Poniesione one zostały na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 3 161 210,4 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach oraz 106,9% wydatków bieżących zrealizowanych w 2019 r. Koszty związane z wynagrodzeniami<sup>37</sup> wyniosły 2 087 438,8 tys. zł

<sup>34</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 614 ze zm.

<sup>35</sup> Ze środków tej dotacji nr 60 korzystał również Centralny Zarząd Służby Więziennej (dysponent III stopnia) – szczegółowy opis znajduje się w dalszej części wystąpienia.

<sup>36</sup> Szczegółowy opis tej rezerwy znajduje się w sekcji „Wydatki budżetu środków europejskich”.

<sup>37</sup> Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2020 r.

i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 8,5% (163 830,3 tys. zł), co wynikało m.in. z realizacji Programu modernizacji SW<sup>38</sup>. Przyczynami wzrostu były także realizacja z dniem 1 stycznia 2020 r. podwyżek uposażeń zasadniczych, wynikających z porozumienia z dnia 19 listopada 2018 r. zawartego pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości, a Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa jak również obligatoryjny wzrost dodatków do uposażenia zasadniczego o charakterze stałym (dodatek za wysługę lat).

Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. w zakresie Więziennictwa wyniosło 28 253 etatów (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2019 r. zmniejszyło się o 457 etatów. Największa różnica wystąpiła w grupie funkcjonariuszy (spadek o 317 etatów). Przyczyną spadku przeciętnego zatrudnienia funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych Służby Więziennej była duża fluktuacja kadry, dodatkowo w związku z ogłoszonym na terenie kraju stanem epidemicznym proces rekrutacji kandydatów, prowadzony w sposób ciągły przez Służbę Więzienną, został spowolniony z uwagi na m.in. brak możliwości wykonywania przez SW testów sprawności fizycznej (zamknięcie hal sportowych) oraz przejściowymi problemami z czasowym ograniczeniem funkcjonowania Rejonowych Komisji Lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ponadto z dniem 1 stycznia 2020 r. zmniejszono stan etatowy Służby Więziennej o 108 etatów funkcjonariuszy z uwagi na likwidację Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu i przekazanie etatów na rzecz Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki (dalej: WSKiP) oraz od 1 sierpnia 2020 r. zmniejszono stan etatowy Służby Więziennej o 50 etatów na rzecz WSKiP z przeznaczeniem na służbę kandydacką.

W 2020 r. nastąpił spadek przeciętnego średniorocznego zatrudnienia osadzonych o 894 etaty, tj. z poziomu 4210 w roku 2019 do 3316 w roku 2020<sup>39</sup>. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że ograniczenie zatrudnienia osadzonych wiązało się z wprowadzonym 12 marca 2020 r. stanem zagrożenia epidemicznego w Polsce, a następnie z dniem 20 marca wprowadzenie na terenie Polski stanu epidemii i miało na celu przeciwdziałania transmisji koronawirusa poprzez ograniczenie zatrudnienia osób pozbawionych wolności do prac niezbędnych do funkcjonowania jednostek penitencjarnych oraz wstrzymanie zatrudnienia zewnętrznego osadzonych<sup>40</sup>.

Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. w CZSW (dysponent III stopnia) wyniosło 428 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2019 r. nie uległo zmianie. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 46 351,9 tys. zł (99% planu po zmianach) i w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 8,3% (3 547,9 tys. zł);

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 834 512,5 tys. zł (100% planu po zmianach oraz 107,5% wydatków zrealizowanych w 2019 r.). Poniesiono je głównie na świadczenia społeczne ewidencjonowane w §3110 (1 702 030,1 tys. zł);
- wydatki majątkowe – 174 493 tys. zł (100% planu po zmianach). W porównaniu

<sup>38</sup> Przedsięwzięcia nr 11 Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej i nr 12 Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Służby Więziennej.

<sup>39</sup> Na podstawie Informacji kwartalnej o zatrudnieniu i wynagrodzeniu osadzonych – za rok 2020.

<sup>40</sup> Efektem wymienionych działań było zachowane bezpieczeństwo epidemiczne w polskich więzieniach i zmiana struktury zatrudnienia osadzonych oraz znaczny spadek liczby skazanych zatrudnionych poza terenem zakładów karnych.

Ograniczenie możliwości zatrudnienia skazanych i ukaranych poza obrębem zakładu karnego, podjęte w trosce o bezpieczeństwo przed rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 w populacji osób pozbawionych wolności, spowodowało znaczący spadek zatrudnienia odpłatnego. Odsetek skazanych i ukaranych korzystających z możliwości zatrudnienia odpłatnego wyniósł na koniec roku 20,23%.

do 2019 r. były one wyższe o 13,5%, tj. 20 726,2 tys. zł. Szczegółowa analiza planu wydatków majątkowych CZSW (dysponenta III stopnia) wykazała, że w trakcie roku zrezygnowano z realizacji dziesięciu zadań na kwotę 6 921,8 tys. zł. Do planu jednostki wprowadzonych zostało natomiast łącznie czternaście zadań (na łączną kwotę 13 981,7 tys. zł według Planu na 2020 r. – stan na 31 grudnia 2020 r.), głównie z uwagi na uzyskanie środków z rezerwy celowej w ramach Programu modernizacji SW. Zadania z §6050 (wydatki inwestycyjne) były kontynuacją wprowadzonych w 2019 r. zadań inwestycyjnych. Celem zadań z §6050 (zakupy inwestycyjne) było zapewnienie sprawnej i bezpiecznej infrastruktury informacyjnej więziennictwa, wymiana wyeksploatowanych oraz zwiększenie ilości posiadanych środków transportu w jednostkach podstawowych więziennictwa oraz uporządkowanie gospodarki kluczami w CZSW;

- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich – 6 538,6 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach, a ich wykonanie wyniosło 80% wartości z roku 2019. Poniesiono je przede wszystkim na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych w ramach realizowanych projektów współfinansowanych.

(akta kontroli tom I, str. 69-71, 123-127, 141-142, 144-145, 147-150,  
tom II str. 5-10, 75-87, 108-165)

W 2020 r. u dysponenta części budżetowej nr 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa dokonano blokad na łączną kwotę 12 282,2 tys. zł<sup>41</sup>, z tego tym Minister Sprawiedliwości, na wniosek Dyrektora Generalnego SW, dokonał blokad wydatków budżetu państwa w łącznej wysokości 1 117,5 tys. zł, a Minister Finansów zablokował<sup>42</sup> środki w wysokości 11 164,8 tys. zł na podstawie ustawy o COVID-19<sup>43</sup>. W Służbie Więziennej, pomimo blokad planu wydatków ustalonych w budżecie na rok 2020, nie wystąpiły zadania, które nie zostały zrealizowane lub których zakres został w znacznym stopniu ograniczony. Decyzją<sup>44</sup> z dnia 25 grudnia 2020 r. Minister Finansów zmniejszył budżet Więziennictwa o kwotę 11 164,8 tys. zł, która pierwotnie przeznaczona była na wydatki związane z zatrudnieniem funkcjonariuszy i pracowników cywilnych oraz na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom Służby Więziennej. Środki te przeznaczone zostały na rezerwę celową poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”.

Decyzją<sup>45</sup> z dnia 30 grudnia 2020 r. Minister Finansów zmniejszył budżet Więziennictwa o kwotę 717,5 tys. zł. Środki te dotyczyły:

- realizacji w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 (dalej: NMF) - Programu pn. „Sprawiedliwość”, polegającego na utworzeniu pięciu pilotażowych kompleksów penitencjarnych, z których każdy składać się będzie z więzienia, hali produkcyjnej i półotwartych zakładów rehabilitacji osadzonych;
- szkoleń kierowanych do osadzonych będących uczestnikami projektu w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020

<sup>41</sup> Łączna kwota wynika z zaokrąglenia sumy blokad wydatków budżetu państwa dokonanych przez Ministra Sprawiedliwości w łącznej wysokości 1 117 491 zł oraz dokonanych przez Ministra Finansów na kwotę 11 164 758 zł.

<sup>42</sup> Decyzją Ministra Finansów nr MF/BP4.4143.19.85.2020.BLOK (DB-I.311.6.2020) z dnia 26 listopada 2020 r.

<sup>43</sup> Art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19

<sup>44</sup> Nr MF/BP4.4143.16.3.2020.RC (DB-I.311.6.2020) na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy o COVID-19.

<sup>45</sup> Nr MF/BP4.4143.16.4.2020.RC (DB-I.311.6.2020) na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19 oraz art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.).

(dalej: POWER);

- projektu pn. „Zmniejszenie energochłonności obiektów jednostki penitencjarnej – Zakładu Karnego w Potulicach” ujętego w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020;
- projektu pn. „Termomodernizacja budynków Zakładu Karnego w Brzegu i Oddziału Zewnętrznego w Grodkowie” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Środki te przekazane zostały na nową rezerwę celową poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”.

Decyzje te nie miały wpływu na realizację powyższych zadań, a dotyczyły oszczędności w zakresie wynagrodzeń osobowych, a także projektów NMF, POWER oraz POLiŚ.

Wydatki CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 108 702,8 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i stanowiły 2,1% ogółu wydatków Więziennictwa. W porównaniu do 2019 r. były niższe o 0,8% (840,9 tys. zł).

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

(akta kontroli tom I, str. 69-71, 206-244, tom II str. 11-57, 75-87, 108-165)

Zobowiązania jednostek budżetowych Więziennictwa (w całości niewymagalne) na koniec 2020 r. wyniosły 214 035,6 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2019 r. o 0,4%, tj. 921,7 tys. zł. Główną pozycję (141 316,1 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu nagrody rocznej dla funkcjonariuszy.

Zobowiązania w rozdziale 75301 §3110 (świadczenia społeczne) wynikały z naliczenia zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń wypłacanych w grudniu 2020 r.

(akta kontroli tom I, str. 123-127, 134-140, 147-150, 158-164, tom II str. 75-87, 108-165, 297-313)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto wydatki poniesione przez CZSW w łącznej kwocie 29 295,5 tys. zł (94 dowody księgowe), co stanowiło 27% wydatków tego dysponenta oraz 0,6% wydatków Więziennictwa. Doboru próby do badania dokonano z wykorzystaniem metody MUS na kwotę 18 862,1 tys. zł (26 dowodów księgowych) oraz w sposób celowy na kwotę 10 433,4 tys. zł (68 dowodów księgowych). W badanej próbie wydatki na rzecz osób fizycznych stanowiły 0,3% (82,5 tys. zł), wydatki bieżące 59,6% (17 453,6 tys. zł), a wydatki majątkowe 40,1% (11 759,5 tys. zł). Skontrolowane wydatki były dokonywane gospodarnie i w ramach planu finansowego jednostki. W toku kontroli nie stwierdzono nieterminowych płatności skutkujących odsetkami, karami umownymi lub dodatkowymi opłatami. Wydatki, poza jednym przypadkiem opisanym w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”, poniesiono zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz rzetelnie skalkulowano - służyły one realizacji celów statutowych jednostki. Badane środki publiczne wykorzystano m. in. na zakup usług i utrzymanie infrastruktury teleinformatycznej, wydatki inwestycyjne oraz zakup pojazdów specjalnych.

(akta kontroli tom I, str. 273-277)

Kontrolą objęto cztery zamówienia publiczne dobrane celowo: trzy postępowania w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno zamówienie o wartości poniżej 30 tys. euro (tzw. zamówienie podprogowe), do którego nie miały zastosowania

przepisy ustawy prawo zamówień publicznych<sup>46</sup> (na podstawie art. 4 pkt 8). Wartość umów objętych badaniem wynosiła 88 883,7 tys. zł, z czego w 2020 roku wydatkowano na nie łącznie 10 379,4 tys. zł. Zbadano następujące postępowania:

- na usługę sieci WAN dla wszystkich jednostek organizacyjnych SW w trybie przetargu nieograniczonego, w 2020 r. wydatkowano 4 051,3 tys. zł,
- na dostawę 24 pojazdów specjalnych do transportu osadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, w 2020 r. wydatkowano 6 193 tys. zł (zrealizowane w całości),
- na dostawę środków ochrony osobistej w trybie przetargu nieograniczonego, w 2020 r. wydatkowano 61,3 tys. zł (zrealizowane w całości),
- na usługę naprawy uzbrojenia w trybie zamówienia podprogowego, w 2020 r. wydatkowano 73,8 tys. zł (zrealizowane w całości).

W wyniku analizy dokumentacji powyższych zamówień nie stwierdzono nieprawidłowości. Zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznymi procedurami<sup>47</sup>. Wydatki poniesione na skontrolowane zamówienia publiczne były gospodarne, rzetelnie udokumentowane, a ich udzielenie służyło realizacji celów statutowych jednostki. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w płatności za dostarczone towary lub usługi.

Centralny Zarząd Służby Więziennej nie realizował w latach wcześniejszych zamówień w trybie określonym w art. 4 d ust.1 pkt 8 Prawo zamówień publicznych, które skutkowałyby wydatkami w roku 2020, nie przeprowadzał również zamówień w przedmiotowym trybie w roku 2020.

(akta kontroli tom I, str. 292-342, tom II str. 75-87)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W toku przeprowadzonego szczegółowego badania dotyczącego wydatków stwierdzono, że 10 z 23 skontrolowanych umów nie posiadało klauzuli potwierdzającej pokrycie w planie rzeczowo-finansowym oraz kwalifikacji w układzie zadaniowym. Zgodnie z §7 ust. 3 Instrukcji w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych<sup>48</sup> w CZSW, egzemplarze zamówień (umów) przeznaczone dla Biura Budżetu CZSW powinny zawierać ww. klauzulę ze wskazaniem części, działu, rozdziału i paragrafu oraz klasyfikacji w układzie zadaniowym wraz z podpisem kierownika komórki merytorycznej zgłaszającej zapotrzebowanie na dokonanie zamówienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, badane umowy, pomimo braku klauzuli, posiadały pokrycie w planie rzeczowo-finansowym oraz zostały ujęte w planie zamówień publicznych w latach, w których zaciągnięte zostało zobowiązanie. Dodatkowo Zastępca Dyrektora SW wskazał, że część zamówień było realizowane na podstawie umów wieloletnich i kwota na realizację umowy w danym roku została zabezpieczona poprzez złożenie do Biura Budżetu dokumentu dotyczącego zaangażowania wieloletniego. Pomimo braku klauzuli określonej w §7 ust. 3 Instrukcji, nie powstało ryzyko braku możliwości realizacji ww. umów z powodu nie zabezpieczenia środków finansowych. Jednocześnie zapewnił,

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

<sup>47</sup> Zarządzenie nr 58/12 Dyrektora Generalnego SW z dn. 12.11.2015 r., Zarządzenie Dyrektora Generalnego SW nr 14/20 z dn. 12 lutego 2020 r.

<sup>48</sup> Instrukcja Nr 2/2011 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zmieniona Instrukcją nr 3/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 15 listopada 2013 r. (dalej: Instrukcja).

że osoby zobowiązane do zawarcia klauzuli zostały pouczone o konieczności jej zawarcia.

(akta kontroli tom I, str. 273-422, tom II str. 258-313)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020 wydatki budżetu środków europejskich w części 37 w zakresie Więziennictwa zostały zaplanowane w wysokości 42 957 tys. zł. W trakcie roku dokonano zmian w planie skutkujących zmniejszeniem go per saldo o 256,9 tys. zł, tj. do kwoty 43 213,9 tys. zł.

Przyznana rezerwa celowa w kwocie 2 361,2 tys. zł została wykorzystana w 100%. Ze środków tych sfinansowano realizację w ramach POLiŚ:

- zadania pn. „Termomodernizacja budynków penitencjarnych Zakładu Karnego w Brzegu oraz Oddziału Zewnętrzny w Grodkowie”<sup>1</sup>,
- realizację projektu pn. „Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego w Rawiczu.

(akta kontroli tom I, str. 8-71, 196-205, 347-358)

Wydatki budżetu środków europejskich jednostek Więziennictwa w 2020 r. wyniosły 36 193,1 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach bez blokad oraz 83,8% planu po zmianach z blokadami. Poniesiono je na realizację projektów w ramach:

- POWER, na które wydatkowano 16 048,7 tys. zł (96,4% planu po zmianach z blokadami). W ramach tego projektu, którego głównym celem jest wzrost aktywności zawodowej i społecznej osadzonych oraz zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia, w 2020 r. przeszkolonych zostało 7 983 skazanych (116,9% założonego wskaźnika), liczba szkoleń wyniosła 650, natomiast poziom zatrudnienia wśród absolwentów szkoleń wyniósł 70,5%. Na niepełne wydatkowanie zaplanowanych środków finansowych wpłynęły m.in. przeciągająca się procedura przetargowa oraz okoliczności zewnętrzne, na których wystąpienie Służba Więzienna nie miała wpływu, w tym sytuacja związana z pandemią COVID-19 czy fluktuacja kadry. Niewydatkowane środki finansowe zostały zgłoszone do objęcia blokadami finansowymi, które nie wpłynęły negatywnie na realizację zadań projektowych.

W ramach całego okresu realizacji, kończącego się w 2020 r, projektu osiągnięto przyjęte wskaźniki na poziomie 100,5% przeszkolonych skazanych (46 361 osób), 101,8% przeprowadzonych szkoleń (3 913 kursów) oraz 72,8% zatrudnionych uczestników projektów. Mając na uwadze powstałe oszczędności w ramach alokacji finansowej przyznanej na potrzeby realizacji omawianego projektu, zważając na formalne zakończenie projektu w 2020 r., uzyskano zgodę na kontynuację działań projektowych do końca września 2021 r.

- POLiŚ, na które wydatkowano 20 108,8 tys. zł (95% planu po zmianach z blokadami) z przeznaczeniem na realizację siedmiu projektów związanych przede wszystkim z termomodernizacją budynków zakładów karnych i aresztów śledczych. Z powodu niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków finansowych, na wniosek Dyrektorów Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej, zastosowano blokadę finansową, która w szczególności objęła środki przeznaczone na wydatki inwestycyjne w ramach projektu, których nie wykorzystanie wynikało m.in. z działań związanych z właściwym zastosowaniem zasad zamówień publicznych oraz ograniczeń wynikających ze stanu pandemii COVID-19;
- NMF, na które zaplanowano pierwotnie kwotę 8 425 tys. zł. natomiast plan po zmianach z blokadą wynosił 5 386,2 tys. zł. Wydatkowano jedynie 35,6 tys. zł, tj. 0,7% planu po zmianach z blokadą. Przyczyną zaistniałej sytuacji był brak

realizacji wydatków przez większą część 2020 r., co było konsekwencją zawarcia dopiero w dniu 4 listopada 2020 r. porozumienia pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości, a Centralnym Zarządem Służby Więziennej w sprawie realizacji i dofinansowania projektu umożliwiającego rozpoczęcie realizacji działań projektowych.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Penitencjarnego Służby Więziennej wynika, że w 2020 r. prowadzone były prace przygotowawcze związane z m.in. opracowaniem wniosku o dofinansowanie w ramach projektu, którego zatwierdzenie i rozpoczęcie realizacji uzależnione było od zakończenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości procesu negocjacyjnego ze stroną norweską i zatwierdzenia projektu do realizacji. Rozpoczęcie realizacji zadań projektowych zakładano we wrześniu 2020 r., jednak nastąpiło to w listopadzie 2020 r. i spowodowane było m.in. opóźnieniami w procesie negocjacji polsko-norweskich założeń Programu „Sprawiedliwość”. Z dalszych wyjaśnień wynika, że CZSW sygnalizował instytucjom nadrzędnym ryzyko związane z właściwą realizacją założeń projektu, wynikające z m. in. opóźnień powstałych w procesie negocjacyjnym. Na wniosek Dyrektora Generalnego SW dysponent części budżetowej dokonał blokady tych wydatków.

W 2020 r. CZSW (dysponent III stopnia) nie wydatkowano środków finansowych z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I, str. 347-376)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez CZSW w zakresie wydatków.

W kontrolowanej jednostce środki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatkowane były zgodnie z prawem i w ramach planu finansowego. Ich realizacja była gospodarna i zgodna z zawartymi umowami. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na braku na umowach klauzul potwierdzających pokrycie w planie rzeczowo-finansowym oraz kwalifikacji w układzie zadaniowym miała charakter formalny, niemający wpływu na ocenę (częstkową) w tej części.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2020 r. przez Dyrektora Generalnego SW i sprawozdań jednostkowych CZSW:

- 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 2020 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 Dyrektora Generalnego SW na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). 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 sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom I, str. 144-164, 180-195, 424-432, tom II str. 166-252)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2020 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

## **4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy**

### **4.1 Plan finansowy Funduszu**

Opis stanu  
faktycznego

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Dyktor Generalny SW<sup>49</sup>. Zgodnie z ustawą budżetową na 2020 rok plan finansowy Funduszu po stronie przychodów został ustalony na 150 000 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie dokonano zmian w tym zakresie.

W 2020 roku zrealizowane przychody Funduszu wyniosły 109 022,8 tys. zł, co stanowiło 72,7% wielkości planowej. W porównaniu z 2019 rokiem przychody Funduszu były niższe o 32%, tj. 51 342 tys. zł. Na przychody Funduszu złożyły się m.in. wpłaty z tytułu potrącenia z wynagrodzeń skazanych (107 621,7 tys. zł), wpłaty przywieszennych zakładów pracy (301,3 tys. zł) oraz przychody z tytułu odsetek (752,3 tys. zł).

Jak wyjaśnił Dyktor Generalny Służby Więziennej, główną przyczyną spadku zrealizowanych przychodów w stosunku do roku 2019 oraz niewykonania planu w tym zakresie było wprowadzenie na terenie Polski stanu epidemii. Sytuacja epidemiologiczna spowodowała spadek zatrudnienia osób pozbawionych wolności, co skutkowało zmniejszeniem wpływów z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych oraz wpłat przywieszennych zakładów pracy. Dodatkowo obniżenie stóp procentowych NBP przyczyniło się do spadku przychodów z tytułu odsetek od lokat terminowych i depozytów overnight.

Na koniec 2020 roku wystąpiły należności Funduszu w wysokości 6 308,6 tys. zł i były o 1% (63,8 tys. zł) wyższe niż na koniec 2019 roku. Na powyższą kwotę składały się należności:

- z tytułu ugody zawartej z Przedsiębiorstwem Państwowym „PEPEBE Włocławek” w wysokości 2 013,8 tys. zł,
- z tytułu dotacji udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłowo – Montażowemu „POMET” w Wołowie (w upadłości) w wysokości 1 069,2 tys. zł,
- z tytułu pożyczki udzielonej Państwowemu Przedsiębiorstwu Produkcyjno –

<sup>49</sup> Art. 6a ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

Usługowemu „PRESBET” w wysokości 700 tys. zł,

- inne, głównie z tytułu zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości przez jednostki organizacyjne SW w łącznej wysokości 814,4 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2020 roku występowały należności wymagalne Funduszu w kwocie 1 711,2 tys. zł, w tym m. in. z tytułu dotacji oraz pożyczki udzielonych Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Meblowego i Budownictwa w Potulicach (dalej: PPPMiB w Potulicach).

W celu wyegzekwowania należności od PPPMiB w Potulicach, dnia 20 marca 2019 roku CZSW dokonał zgłoszenia wierzytelności w postępowaniu upadłościowym prowadzonym przed Sądem Rejonowym w Bydgoszczy XV Wydział Gospodarczy.

W 2020 roku Fundusz nie otrzymał dotacji z budżetu państwa, ani nie korzystał ze środków europejskich. Nie wystąpiły również przypadki przedawnienia należności. Dodatkowo Fundusz nie umarzał, odraczał lub rozkładał na raty należności Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom III, str. 1-16, 137, 147-153, 157-163, 290-291)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

#### 4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2020 rok po stronie kosztów Funduszu zaplanowano kwotę 215 000 tys. zł. W okresie objętym kontrolą trzykrotnie dokonano zmian planu w tym zakresie. Zmiany te nie wpłynęły na całkowitą kwotę kosztów, dotyczyły one przeniesienia łącznie 28 700 tys. zł z tytułu planowanych kosztów inwestycyjnych (z przeznaczeniem na dotacje inwestycyjne) na poczet planowanych kosztów na realizację zadań bieżących.

W 2020 roku wykonanie kosztów Funduszu wyniosło 166 982,2 tys. zł, co stanowiło 77,7% planu oraz było o 9,8%, tj. 14 946,4 tys. zł wyższe niż w 2019 roku. Na koszty Funduszu składały się koszty inwestycyjne (74 274,6 tys. zł), wypłata ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia (59 641,5 tys. zł) oraz dotacje na realizację zadań bieżących (33 066,1 tys. zł).

W latach 2017-2020 odnotowano tendencję wzrostową kosztów wykonania zadań Funduszu, bez wyraźnego kierunku zmian. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SW na tę tendencję miały wpływ koszty udzielonych dotacji na realizację zadań bieżących, wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz współfinansowanie w 2020 roku jednego z przedsięwzięć w ramach „Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

Wzrost kosztów całkowitych w 2020 roku w relacji do 2019 roku spowodowany był głównie przez zwiększenie dotacji na realizację zadań bieżących (w szczególności zakup środków ochrony osobistej), wykonanie kosztów w tym zakresie wzrosło względem roku poprzedniego o 8271,2%. Na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w 2020 roku ze środków Funduszu wydatkowano 31 366,1 tys. zł. Przyczynami niewykonania planu w ramach kosztów inwestycyjnych (w tym dotacji) oraz wypłat ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia, wykonanie na poziomie 73,3% i 74,6% odpowiednio, było ograniczenie zatrudnienia skazanych oraz mniejsza liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy finansowej ze środków Funduszu w powyższym zakresie.

Szczegółowym badaniem objęto koszty poniesione przez Fundusz w wysokości 17 960,7 tys. zł, tj. 10,8% kosztów realizacji zadań Funduszu. Skontrolowano 15 udzielonych w 2020 roku dotacji w łącznej wysokości 15 767 tys. zł (w tym 14 rozliczonych, na kwotę 11 149,7 tys. zł i jedną nierozliczoną w roku 2020) oraz

20 wypłaconych ryczałtów na łączną kwotę 6 872,7 tys. zł. Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy. Wybrano 10 najwyższych kwotowo dotacji na zakup sprzętu i środków ochrony osobistej oraz pięć najwyższych kwotowo dotacji na inne ustawowe cele funduszu.

W toku kontroli stwierdzono, że badane koszty poniesione zostały legalnie i służyły realizacji ustawowych celów Funduszu. Wnioski o udzielenie dotacji rozpatrywane były rzetelnie i zgodnie z wewnętrznymi procedurami<sup>50</sup>, a ryczałty na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości<sup>51</sup>. Środki wypłacano i rozliczano terminowo, zgodnie z zawartymi umowami oraz na podstawie dokumentacji przedstawionej przez dotowanych. Poniesione koszty były rzetelnie udokumentowane oraz gospodarne, ich wysokość zgodna z prawem (ryczałty) oraz umowami (dotacje).

Na koniec 2020 roku nie wystąpiły zobowiązania Funduszu, pomimo zawartej w planie kwoty 500 tys. zł, która, zgodnie z wyjaśnieniami Dysponenta Funduszu, miała zabezpieczyć mogące ewentualnie powstać zobowiązania niewymagalne. Nie wystąpiły również zobowiązania wymagalne.

W 2020 roku Fundusz nie zaciągał kredytów ani pożyczek, nie udzielał również zamówień publicznych.

(akta kontroli tom III, str. 1-16, 137- 151, 167-179, 181-227, 254-263, 281-291)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

### 3.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu  
faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. stan środków pieniężnych wyniósł 68 981,3 tys. zł.

Wolne środki pieniężne przekazano w zarządzenie terminowe (64 500 tys. zł) oraz w depozyt overnight (4 481,3 tys. zł). Okres lokowania wolnych środków wynosił, poza pięcioma wyjątkami<sup>52</sup>, 28 dni, a średnia kwota lokowanych w ciągu roku środków to 92 308,3 tys. zł. W 2020 roku FAZS z tytułu zagospodarowania wolnych środków uzyskał łączny przychód w wysokości 542,7 tys. zł, z tego:

- odsetki od depozytów overnight w wysokości 11,8 tys. zł,
- odsetki od lokat terminowych w wysokości 530,8 tys. zł.

W toku kontroli ustalono, że 2020 roku wolne środki były lokowane zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem<sup>53</sup> oraz wewnętrznymi procedurami<sup>54</sup>. Nie wystąpiły przypadki złożenia przez Dysponenta Funduszu dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzenie terminowe, nie przekazano środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Dysponent FAZS zabezpieczył środki pieniężne na dokonywanie wypłat przyznanych dotacji oraz wypłat ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Stan środków finansowych na koniec

<sup>50</sup>Zarządzenie nr 20/2012 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 19 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych procedur przyznawania pomocy finansowej z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy (ze zm.) oraz zarządzenie nr 21/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw rozpatrywania wniosków o pożyczkę bądź dotację z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy (ze zm.).

<sup>51</sup>Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy (Dz. U. poz. 1069).

<sup>52</sup>Wyjątek stanowiły lokaty terminowe na 29 dni, 27 dni (2 lokaty), 21 dni, 7 dni.

<sup>53</sup>Art. 78d pkt. 2 ustawy o finansach publicznych oraz rozdział 3 rozporządzenia 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 (Dz. U. poz. 1864).

<sup>54</sup>Zasady zarządzania wolnymi środkami FAZS, zatwierdzone dn. 02.08.2019 r.

2020 roku był uzasadniony zakresem zadań Funduszu, a także mniejszą ilością złożonych wniosków o przyznanie ww. pomocy publicznej.

(akta kontroli tom III, str. 1-16, 124-131, 147-151, 157-161, 180, 290-291)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### 4.4 Realizacja zadań

Opis stanu  
faktycznego

W planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym na rok 2020 ujęto jedno działanie 18.5.3.1. Resocjalizacja osób pozbawionych wolności<sup>55</sup>, którego celem była pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych. Jako miernik wykonania powyższego działania przyjęto liczbę osób skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie w przywieziennych zakładach pracy oraz u kontrahentów zewnętrznych. Jego wysokość zaplanowano na 9 000 osób (tak samo jak w roku 2019). Wykonanie powyższego miernika w stosunku do planu wyniosło 56% (5 037 osób), a w porównaniu do 2019 roku 47,5% (o 5 567 osób mniej).

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Generalnego SW na spadek zatrudnienia osadzonych miały wpływ rekomendacje dotyczące ograniczenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności do prac niezbędnych do funkcjonowania jednostek penitencjarnych. Przyczyniło się do spadku odpłatnego zatrudnienia skazanych poza zakładami karnymi i skutkowało niewykonaniem założonego planu w ww. zakresie.

W związku z pandemią COVID-19 Fundusz poniósł koszty w wysokości 31 366,1 tys. zł<sup>56</sup>, zrealizowano z nich zakup środków ochrony osobistej dla funkcjonariuszy i osadzonych w jednostkach organizacyjnych SW.

Dysponent FAZS nie opracował szczegółowych planów rzeczowo – finansowych dotyczących realizacji ustawowych celów i zadań funduszu. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu, pomoc finansowa ze środków FAZS następuje na wniosek podmiotów zewnętrznych lub jednostek organizacyjnych SW. Jak wyjaśnia Zastępca Dyrektora Generalnego SW wcześniejsze planowanie w zakresie rzeczowo-finansowym nie znajduje uzasadnienia, ponieważ nie można przed otrzymaniem wniosku ustalić o jaką pomoc oraz w jakiej wysokości zwróci się wnioskodawca. Ze względu na specyfikę udzielania pomocy ze środków FAZS nie wdrożono również mechanizmów mających na celu zapobiegać niewykonaniu planu w zakresie realizacji zadań.

(akta kontroli tom III, str. 1-16, 132-136, 156, 166, 289)

#### 4.5 Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy sprawozdań za 2020 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
  - o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
  - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)
- oraz rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2).

<sup>55</sup> W ramach zadania 18.5. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz podzadania 18.5.3. Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną.

<sup>56</sup> Kwota dotacji na zadania bieżące zrealizowane z dotacji udzielonych w 2020 roku.

Kwoty wykazane w wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone i przekazane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli tom III, str. 1-16, 22-123, 132-136, 147-166)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
  
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Przywzięziennych Zakładów Pracy. W toku kontroli ustalono, że Dysponent Funduszu prawidłowo realizował przychody i koszty FAZS oraz racjonalnie gospodarował wolnymi środkami. Ponadto NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdanie budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

## V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące wnioski pokontrolne:

1. Zweryfikowanie rzeczywistej wartości salda konta 248 – „Rozliczenie – sumy w postępowaniu i do wyjaśnienia” metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednią dokumentacją zgromadzoną w Biurze Prawnym CZSW i ujęcie w księgach rachunkowych realnej wartości należności.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązku umieszczania na umowach klauzuli potwierdzającej pokrycie wydatku w planie rzeczowo-finansowym oraz kwalifikacji wydatku w układzie zadaniowym, jak również wzmocnienie nadzoru nad przeprowadzaniem działań windykacyjnych w celu nie dopuszczania do przedawnień.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>57</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

<sup>57</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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 22 kwietnia 2021 r.

Kontrolerzy:  
Dominik Zimny  
doradca techniczny

  
.....  
Podpis

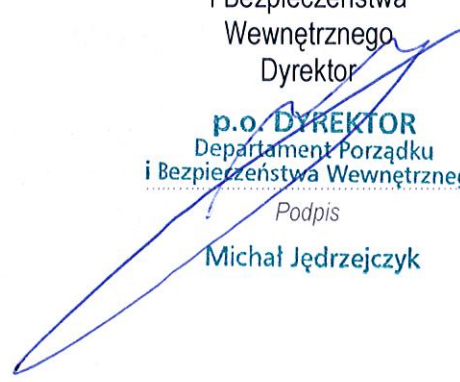
Elżbieta Antas  
Starszy inspektor kontroli państwowej

  
.....  
Podpis

Igor Szlachetka  
Młodszy inspektor kontroli państwowej

  
.....  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa  
Wewnętrznego  
Dyrektor

  
p.o. DYREKTOR  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Podpis

Michał Jędrzejczyk