



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KPB.410.1.2.2025

Pan Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości
00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 43/2025 Kolegium NIK z dnia 28 maja 2025 r.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 37 - Sprawiedliwość

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445612, kpb@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: „MS” lub „Ministerstwo”), 00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Bodnar, Minister Sprawiedliwości, od 13 grudnia 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Hordejuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/4/2025 z 3 stycznia 2025 r. 2. Igor Szlachetka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/5/2025 z 3 stycznia 2025 r. 3. Justyna Zarecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/6/2025 z 3 stycznia 2025 r. 4. Eryk Ibraimoski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/7/2025 z 3 stycznia 2025 r.

(akta kontroli T. I str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 37 - Sprawiedliwość oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- wykonanie wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zakres kontroli

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

- analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości wprowadzonych zmian w planie finansowym dysponenta w wyniku zwiększeń dokonanych środkami z rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 37 - Sprawiedliwość limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza wybranej próby przyznania, wykorzystania i rozliczania dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- przegląd analityczny ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 37,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 37 - Sprawiedliwość.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie więziennictwa zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i zostaną wykorzystane w informacji o wynikach kontroli wykonania w 2024 r. budżetu państwa w części 37.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 37 – Sprawiedliwość, jednak stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na potrzebę wzmocnienia funkcjonujących w Ministerstwie Sprawiedliwości mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze wydatków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na podstawie przeprowadzonych badań NIK oceniła, że realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich przebiegała zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych, z zastrzeżeniem kwoty 475 tys. zł wydatkowanej z naruszeniem zasad celowego i oszczędnego dokonywania wydatków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Ustalone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku rzetelnego sporządzania i rozliczania umów zlecenia, co było przedmiotem wniosków pokontrolnych NIK w latach poprzednich; nieprzestrzegania regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych; kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych; niezasadnego zawarcia umowy na zewnętrzną obsługę prawną Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej: DIRS) oraz błędów rachunkowych skutkujących nadpłatą wynagrodzenia zleceniobiorcom i nieprawidłowym ustaleniem kwoty kary umownej. Pozostałe objęte badaniem wydatki MS zostały poniesione na podstawie umów zawartych zgodnie z przepisami zamówień publicznych i wewnętrznymi regulacjami oraz zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania dysponenta części 37 i Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie ewidencji księgowej. Sprawozdania łączne zostały opracowane rzetelnie na podstawie sprawozdań budżetowych własnych i podległych jednostek. Księgi rachunkowe zapewniały wiarygodność rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał, a nieprawidłowość dotycząca niekompletnego opisu operacji gospodarczej została skorygowana podczas kontroli.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 dochody budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość zostały zaplanowane na poziomie 77 604 tys. zł. Zrealizowano je w wysokości 104 482,7 tys. zł, tj. 134,6% kwoty planowanej, i były one wyższe o 17 384,6 tys. zł, tj. o 20%, od dochodów uzyskanych w 2023 r.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z usług, głównie wpłaty z tytułu publikacji ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, opłat za zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego, odpisów z Rejestru Zastawów, Elektronicznej Księgi Wieczystej i Krajowego Rejestru Sądowego, a ponadto wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów dotyczące przeprowadzanych egzaminów konkursowych na aplikacje: adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą, opłaty za egzaminy zawodowe dla ww. zawodów prawniczych oraz na doradcę restrukturyzacyjnego – gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Istotne były też dochody uzyskane z najmu oraz dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa i rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych. Na zwiększenie kwoty wykonania dochodów wpływ miała zmiana przepisów prawa, która rozszerzyła katalog podmiotów zobowiązanych do przedstawienia zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności⁵, a także wzrost opłat za egzaminy prawnicze.

(akta kontroli: T. I str. 406, T. III str. 299-301, 304-305, 591)

Na koniec 2024 r. w części 37 - Sprawiedliwość wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 169 827,9 tys. zł, w tym zaległości netto 162 238,6 tys. zł. Należności były wyższe w stosunku do 2023 r. o 13,2% (19 860,5 tys. zł), a zaległości o 11% (16 141,8 tys. zł). Wzrost należności na koniec 2024 r. wynikał z naliczonych kontrahentom kar umownych oraz wpływów z różnych dochodów, w tym: zasądzonych należności od osadzonych z tytułu zwrotu kosztów leczenia i szkód wyrządzonych w mieniu jednostki, jak też odsetek za nieterminowe regulowanie należności.

(akta kontroli: T. III str. 301-302, 306-307, 346-348, 595)

W 2024 roku Ministerstwo Sprawiedliwości jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 75 651,1 tys. zł, tj. 116,4% planu po zmianach (65 011 tys. zł). Uzyskane wpływy były wyższe o 12 452,4 tys. zł, tj. o 19,7% względem 2023 roku, co było spowodowane głównie wzrostem dochodów z tytułu świadczonych przez MS usług - publikacja w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego, odpisy z Rejestru Zastawów, Ksiąg Wieczystych i Krajowego Rejestru Sądowego oraz wpływami z tytułu opłat egzaminacyjnych.

(akta kontroli T. II str. 434, T. III str. 4)

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2024 roku wyniosły 98 957,9 tys. zł, w tym 98 957 tys. zł zaległości netto. Należności

⁴ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ 15 lutego 2024 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1802, ze zm.).

i zaległości dotyczyły głównie kar umownych wraz z odsetkami naliczonych w toku realizacji umów w latach poprzednich. Względem stanu na koniec 2023 roku nastąpił wzrost należności o 2 981 tys. zł oraz zaległości o 2 990,8 tys. zł, co w obu przypadkach oznaczało wzrost o 3,1%. Było to spowodowane naliczeniem odsetek od zaległości.

(akta kontroli T. II str. 435)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość zostały zaplanowane w wysokości 9 512 392 tys. zł. Plan wydatków na koniec roku był zwiększony do kwoty 9 565 382,5 tys. zł (*per saldo* o 52 990,5 tys. zł), głównie ze środków rezerw celowych.

W 2024 r. wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 9 464 391,9 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2023 wykonanie wydatków było wyższe o 1 360 113,7 tys. zł, tj. o 16,8% i wynikało głównie ze wzrostu wynagrodzeń i uposażeń w sferze budżetowej, w tym nauczycieli i funkcjonariuszy, zwiększenia wysokości świadczeń oraz wzrostu kwoty udzielonych dotacji podmiotowych i celowych oraz subwencji.

W części 37 nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2023 i 2024 r.

(akta kontroli T. I str. 407-413, T. III str. 308-318, 349-360, 598-600, 605)

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 329 681,4 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach (350 644,1 tys. zł) i były niższe o 1,9% niż wydatki w 2023 roku. Na wykonanie wydatków miało przede wszystkim wpływ zmniejszenie wydatków na zakupy inwestycyjne, zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych, a także mniejsza kwota udzielonych dotacji.

(akta kontroli T. II str. 437-441, T. III str. 67-71)

Zobowiązania w części 37 - Sprawiedliwość według stanu na koniec 2024 roku wyniosły 353 358,9 tys. zł i były wyższe od zobowiązań za 2023 r. o 18 010 tys. zł, tj. o 5,4%. Dotyczyły one głównie wypłaty nagrody rocznej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników, wraz z pochodnymi, oraz zakupu energii i usług pozostałych. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli T. III str. 349-360, 619-620)

Zobowiązania MS (jako dysponenta III stopnia) wyniosły na koniec 2024 roku 17 257,4 tys. zł i były o 953,5 tys. zł (tj. o 5,8%) wyższe niż na koniec 2023 roku. Dotyczyły przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz usług pozostałych.

(akta kontroli T. II str. 443-444, T. III str. 67-71, 146-151)

Według sprawozdania Rb-70 wydatki na wynagrodzenia w części 37 w 2024 r. wyniosły 3 507 879,1 tys. zł. Wzrost wydatków w odniesieniu do roku poprzedniego o 688 877,5 tys. zł (tj. o 24,4%) wynikał przede wszystkim ze skutków wzrostu wynagrodzeń, w tym:

- wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, żołnierzy i funkcjonariuszy oraz nauczycieli,
- zwiększenia wynagrodzeń osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,

- wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej⁶,
- realizacji „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022 – 2025”⁷, w tym zwiększenia planu zatrudnienia o 240 etatów funkcjonariuszy SW z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięcia „Wzmocnienie etatowe dla jednostek organizacyjnych Służby Więziennej” wraz z wydatkami na uposażenia i inne należności zaliczane do wynagrodzeń.

W 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 9 353 zł i było wyższe o 1722 zł, tj. o 22,6%, od przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r. (7 631 zł).

(akta kontroli T. I str. 471-473, T. II str. 148-154)

Według sprawozdania Rb-70 wynagrodzenia MS jako dysponenta III stopnia wyniosły 124 536,1 tys. zł i w porównaniu do roku 2023 były o 23,3% wyższe. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 11 875,78 zł w 2024 roku i było o 1 836,75 zł (tj. 18,3%) wyższe niż w 2023 roku. Na wzrost wydatków na wynagrodzenia miało głównie wpływ zwiększenie o 20% kwoty bazowej dla pracowników korpusu służby cywilnej i wynagrodzeń pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

W 2024 roku w MS przeciętne zatrudnienie wzrosło względem poprzedniego roku z 839 do 874 osób, co było spowodowane wzrostem średniorocznego zatrudnienia w grupie członków korpusu służby cywilnej o 57 osób, przy jednoczesnym spadku przeciętnego zatrudnienia w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń z 187 do 166. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS było to spowodowane zmianą polityki kadrowej skutkującą stopniowym przekształcaniem stanowisk w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w stanowiska w grupie służby cywilnej. Wzrost zatrudnienia był także spowodowany ograniczaniem delegowania sędziów i innych pracowników sądów do realizacji zadań w MS oraz zastępowanie ich nowozatrudnionymi pracownikami w ramach korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli T. I str. 518-521, 525)

W 2024 roku w MS zatrudniono 36 osób poza korpusem służby cywilnej, z tego 13 na stanowiskach ekspertów. Miesięczne wynagrodzenia nowozatrudnionych ekspertów wahały się od 4 030 zł do 15 336,50 zł. Żaden z nich nie został zatrudniony w drodze konkurencyjnego naboru. Wynagrodzenia wypłacone ekspertom wyniosły łącznie 3 896,5 tys. zł i stanowiły 27,1% wynagrodzeń wypłaconych w 2024 roku osobom nieobjętym mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (według stanu na 31 grudnia 2024 roku na stanowiskach ekspertów zatrudnionych było 27 osób). Jeden z trzynastu zatrudnionych w 2024 roku ekspertów na dzień rozpoczęcia zatrudnienia posiadał staż pracy w wymiarze 11 miesięcy i 29 dni. W tym przypadku Dyrektor Generalny MS zdecydował⁸ o skróceniu wymaganego stażu pracy uzasadniając tę decyzję

⁶ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz. U. z 2023 poz. 1893).

⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2024 poz. 86).

⁸ Na podstawie §15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. z 2023 r. poz. 467 ze zm.).

dotychczasowym doświadczeniem zawodowym wynikającym z umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli T. III str. 209-211, 228-229, T. IV str. 401)

W 2024 roku było 478 osób delegowanych z sądów i prokuratur do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Według stanu na koniec 2024 roku delegowanych było łącznie 381 osób⁹, tj. o 35 mniej niż na koniec poprzedniego roku. Minister Sprawiedliwości delegował ww. osoby do różnych komórek organizacyjnych MS, w szczególności Departamentu Nadzoru Administracyjnego¹⁰, ale także Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych, Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, Budżetu i Inwestycji, a także Biur: Administracyjnego, Ministra oraz Obsługi Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Ustalono, że wydatki poniesione przez MS na należne ww. osobom świadczenia z tytułu zwrotu kosztów dojazdu oraz zamieszkania (w formie ryczałtu bądź na podstawie przedłożonych faktur) wyniosły w 2024 roku łącznie 10 243,2 tys. zł¹¹, co stanowiło 96,2% tego rodzaju wydatków¹² zrealizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Osoby te nie były wykazywane w sprawozdaniach Rb-70 Ministerstwa, gdyż formalnie zatrudnione były w jednostkach macierzystych (sądach i prokuraturach), które wypłacały im wynagrodzenia wraz z dodatkami.

NIK zwraca uwagę, że liczba osób delegowanych do MS znacznie przekraczała liczbę 39,7 nieobsadzonych etatów w korpusie służby cywilnej na koniec 2024 r.

(akta kontroli T. I str. 518-521, T. III str. 225, 231-280, T. V str. 281)

W ustawie budżetowej dla dysponenta części 37 zaplanowano wydatki na dotacje i subwencje w łącznej kwocie 251 362 tys. zł (wraz z wydatkami majątkowymi), w tym:

- dotacja podmiotowa na działalność statutową dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, dalej: KSSiP (102 231 tys. zł),
- subwencja na działalność statutową Akademii Wymiaru Sprawiedliwości (dalej: AWS) (88 537 tys. zł) oraz dotacja podmiotowa dla AWS na fundusz stypendialny i wsparcia osób niepełnosprawnych (1 025 tys. zł),
- dotacje celowe na zadania inwestycyjne, w tym dla AWS na budowę dwóch budynków zamieszkania zbiorowego (akademików) i sali audytoryjnej na terenie Kampusu Mundurowego w Kaliszu (umowa wieloletnia, na 2024 r. przyznano 39 329 tys. zł).

Z udzielonych dotacji i subwencji wydatkowano 228 570,6 tys. zł (90,9%).

Przyczyną niewykorzystania pełnej kwoty była przede wszystkim odmowa przyznania dotacji celowej dla AWS na dwa zadania inwestycyjne (20 mln zł)¹³,

⁹ Z tego 125 sędziów, 80 referendarzy, 154 pracowników sądów (urzędników sądu, asystentów i kuratorów), 21 prokuratorów i 1 pracownik prokuratury.

¹⁰ Stosownie do art. 9a §2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.) zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości a w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego, referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹¹ Z tego 3 607,9 tys. zł kosztów dojazdu oraz 6 635,3 tys. zł ryczałtów mieszkaniowych i zwrotów kosztów zamieszkania.

¹² Kwalifikowanych w § 4410 jako podróże służbowe krajowe.

¹³ Odmowa przyznania w ramach dotacji celowej środków finansowych dotyczyła realizacji inwestycji budowlanych: pn. „Przebudowa oraz zmiana sposobu użytkowania budynku zakwaterowania (B26) w celu jego przeznaczenia na budynek dydaktyczny wraz z biblioteką”

rezygnacja przez KSSiP z realizacji zadania inwestycyjnego (240 tys. zł), a także niepełne wydatkowanie środków przyznanych dotacjami celowymi.

(akta kontroli T. II str. 100-102, T. III str. 604-605, 622)

Do badania szczegółowego wybrano dotacje podmiotowe AWS i KSSiP, subwencję AWS i ww. dotację celową AWS o łącznej wartości 231 122 tys. zł, tj. 92% wartości przyznanych dotacji.

Wyniki badania potwierdziły, że środki na ww. dotacje podmiotowe i subwencję zostały przekazane w pełnej wysokości, na podstawie planu rzeczowo-finansowego i miesięcznego zapotrzebowania na środki budżetowe, zgodnie z harmonogramem wydatków na 2024 rok. Beneficjenci składali co miesiąc raporty i rozliczenia z wykorzystania otrzymanych środków (narastająco), ze wskazaniem ich przeznaczenia. Niewykorzystane w 2024 r. kwoty pozostały w dyspozycji KSSiP oraz AWS na rok następny, do wydatkowania na realizację zadań, na które zostały przyznane.

Dotacja celowa dla AWS była objęta merytorycznym nadzorem Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, który wydał opinię w sprawie raportu rocznego złożonego 30 stycznia 2025 r. wskazując elementy wymagające poprawy lub uzupełnienia. Podobnie, Departament Budżetu i Inwestycji po weryfikacji raportu rocznego z załącznikami zwrócił uwagę na konieczne zmiany. Z uwagi na poprawki i uzupełnienia raportu dokonywane przez AWS, wymagające następnie sprawdzenia i zaakceptowania przez ww. departamenty MS, raport nie został zatwierdzony przez Ministra Sprawiedliwości do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK.

(akta kontroli T. II str. 103-120, 494-521, 529-540, T. IV str. 520-521, T. V str. 67-84)

W części 37 w ustawie budżetowej na 2024 rok zaplanowano do realizacji wydatki majątkowe w wysokości 565 822,3 tys. zł (plan po zmianach), w tym 10 014,2 tys. zł na współfinansowanie zadań ze środków UE.

Według formularza BW-I do ustawy budżetowej przyjęto do realizacji 35 zadań inwestycyjnych (w tym dwie z dotacji celowych), z których najwyższe wydatki na 2024 r. przypisano przedsięwzięciom w ramach budżetu więziennictwa¹⁴, w tym: budowa oddziału zewnętrznego w Areszcie Śledczym w Sosnowcu, budowa zakładu karnego w Sanoku, budowa dwóch pawilonów zakwaterowania osadzonych w oddziale zewnętrznym Aresztu Śledczego w Koszalinie. W ramach zakupów majątkowych zaplanowano zadania związane z informatyzacją, zakup środków transportu oraz urządzeń i systemów zabezpieczająco-ochronnych.

Na zadania inwestycyjne i zakupy inwestycyjne niezwiązane z budownictwem wydatkowano kwotę 537 728,6 tys. zł, tj. 95% planu, z czego 466 267 tys. zł (87%) dotyczyło inwestycji budowlanych. Wśród wydatków na zadania inwestycyjne finansowane w 2024 r. można wyróżnić:

- 42 348 tys. zł na budowę zakładu karnego w Sanoku,
- 37 127,6 tys. zł (dotacja celowa, w tym 12 000 tys. zł z Programu modernizacji SW) na budowę dwóch budynków zamieszkania zbiorowego (akademików)

(w łącznej kwocie 23 471,6 tys. zł, w tym na 2024 r. kwota 9 186 tys. zł, pierwotnie 16 760 tys. zł) oraz inwestycji pn. „Wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego dla budowy Kampusu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości na terenie nieruchomości zlokalizowanej przy ul. P. Lipowczana 3 w Warszawie” w kwocie 3 240 tys. zł.

¹⁴ Kontynuacja zadań budowlanych związanych z Programem Modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025, czego efektem ma być m.in. wzrost miejsc zakwaterowania dla osadzonych oraz poprawa infrastruktury technicznej jednostek penitencjarnych mającej wpływ na efektywność energetyczną.

i sali audytoryjnej wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą na terenie Kampusu Mundurowego AWS w Kaliszu,

- 28 450 tys. zł na budowę dwóch pawilonów zakwaterowania osadzonych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Areszcie Śledczym w Koszalinie,
- 26 500 tys. zł na budowę pawilonu zakwaterowania wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Zakładzie Karnym w Trzebini.

Zakupy inwestycyjne w największej części zrealizował Centralny Zarząd Służby Więziennej, w tym: urządzenia zabezpieczająco-ochronne (19,3 mln zł), środki transportu (12,7 mln zł), sprzęt techniczny specjalnego przeznaczenia i pozostały (13,6 mln zł) i sprzęt komputerowy z oprogramowaniem (10,1 mln zł).

(akta kontroli T. IV str. 524-585).

W Ministerstwie Sprawiedliwości wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 17 000 tys. zł, a w wyniku dokonanych zmian plan tych wydatków zmniejszono do 12 041 tys. zł. Wśród zaplanowanych zadań znalazły się m.in. modernizacja infrastruktury informatycznej (14 000 tys. zł), zakup urządzeń klimatyzacji i wentylacji mechanicznej w budynkach MS (łącznie 1 025 tys. zł), stacja ładowania pojazdów elektrycznych (500 tys. zł), zakup UPS (500 tys. zł) oraz system sygnalizacji pożaru (495 tys. zł).

W trakcie roku zrezygnowano z realizacji pięciu zadań na łączną kwotę 1 480 tys. zł obejmujących ww. zakup stacji ładowania pojazdów elektrycznych, zakup telewizorów i sprzętu audiowizualnego (zrealizowane w ramach wydatków bieżących) oraz środki transportu i UPS (planowane do realizacji w 2025 roku). Do planu wprowadzono łącznie sześć nowych zadań, na które wydatkowano łącznie 1 149,3 tys. zł obejmujących m.in. zakup fizycznego serwera Trellix (732,8 tys. zł), modernizację systemów monitoringu, sygnalizacji włamania i napadu oraz kontroli dostępu (łącznie 343,4 tys. zł).

Wykonanie wydatków majątkowych na koniec 2024 r. wyniosło 10 176,8 tys. zł i było niższe niż w roku 2023 o 59,8%. W pełnym zakresie zrealizowano osiem zadań dotyczących zakupu: serwera fizycznego Trellix (732,8 tys. zł), wiat ażurowych (51,2 tys. zł), niszczarek (21,9 tys. zł), klimatyzacji biurowej (13,1 tys. zł) oraz wymianę i modernizację systemów sygnalizacji pożaru (1 741,6 tys. zł), kontroli dostępu (157,4 tys. zł), CCTV (131,9 tys. zł) oraz sygnalizacji włamania i napadu (54,1 tys. zł).

Częściowo zrealizowano cztery zadania dotyczące zakupów infrastruktury informatycznej w DIRS oraz urządzeń klimatyzacji i wentylacji mechanicznej w budynkach MS (trzy zadania), które będą kontynuowane w 2025 roku.

(akta kontroli T. III str. 216-223, T. IV str. 436-509, 595-596)

W 2024 r. dysponent części 37 nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Dysponent otrzymał środki z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej wysokości 53 968,7 tys. zł, które wykorzystano w 98,8%. Rezerwy wydatkowano przede wszystkim na:

- sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych podległych Ministrowi (41 356,2 tys. zł, poz. 29),
- sfinansowanie podwyższenia funduszu wynagrodzeń w Ministerstwie Sprawiedliwości (6 271,8 tys. zł, poz. 49),
- realizację projektu „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 dla Centralnego Zarządu Służby Więziennej (2 877,2 tys. zł, budżet państwa, poz. 8),

- dofinansowanie inwestycji, m.in. kwotę 2 189,7 tys. zł na zadanie „Przebudowa sieci przesyłowych C.O. i C.W.U. zasilających obiekty Zakładu Karnego w Wojkowicach” (poz. 59).

Efekty rzeczowe osiągnięte w wyniku wydatków majątkowych z rezerw celowych to m.in. wybudowanie czterech kompleksów penitencjarnych w Jastrzębiu Zdroju, Kamińsku, Koziegłowach i Chmielowie składających się z pawilonu penitencjarnego, domu przejściowego na zakwaterowanie łącznie do 120 osób i hali produkcyjnej (w trzech lokalizacjach).

Niepełne wykorzystanie środków w wysokości 655,3 tys. zł wynikało m.in. ze zmian etatowych pracowników pedagogicznych w roku 2024, w tym ograniczeń w wymiarze zatrudnienia tych pracowników związanych z osiągnięciem przez nich wieku zwalniającego z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy, mniejszego zatrudnienia i absencji chorobowych, a także z przekroczenia przez członków korpusu służby cywilnej w MS podstawy naliczenia składek ZUS, od której naliczane są składki emerytalno-rentowe i Fundusz Pracy. Zadanie dotyczące sfinansowania odpraw emerytalnych nauczycieli na podstawie art. 88a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela¹⁵ nie zostało wydatkowane z powodu rezygnacji uprawnionych i zadeklarowanych osób ze skorzystania z tej możliwości.

(akta kontroli T. I str. 455-458, T. II str. 7-9 T. III str. 556-557)

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony środkami z rezerw celowych w łącznej wysokości 7 061,2 tys. zł, które były przeznaczone na:

- realizację projektu pn. „Elektroniczne Postępowanie Upominawcze (EPU 3.0)” w ramach Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (poz. 8),
- sfinansowanie zadań Ministerstwa Sprawiedliwości związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. (poz. 62),
- sfinansowanie podwyższenia funduszu wynagrodzeń w Ministerstwie Sprawiedliwości (poz. 29),
- wypłatę dodatków wraz z pochodnymi dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej (poz. 49).

Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 6 854,2 tys. zł, co stanowiło 97,1% przekazanych środków. Przyczyną niepełnej realizacji były niższe wydatki na podróże służbowe oraz mniejsze zaangażowanie zespołu projektowego w trakcie realizacji projektu EPU 3.0.

W wyniku badania dwóch rezerw w Ministerstwie w wysokości 573,9 tys. zł dotyczących projektu EPU 3.0 i zadań w ramach przygotowania Prezydencji stwierdzono, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów i dotyczyły odpowiednio: wypłaty dodatków specjalnych dla członków zespołu projektowego realizujących prace merytoryczno-techniczne oraz kosztów delegacji pracowników do zespołów roboczych UE (zorganizowano 17 wizyt roboczych w Brukseli w celu przygotowania pracowników do zadań i zbudowania kontaktów) i wypłaty dodatków motywacyjno-lojalnościowych dla 15 pracowników MS.

(akta kontroli T. I str. 497-498, T. III str. 504, 510-523)

Minister Sprawiedliwości, z powodu nadmiaru posiadanych środków (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp), w 2024 r. podejmował decyzje o zablokowaniu w części 37 wydatków budżetu państwa na

^a Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.

łącną kwotę 90 809 tys. zł, w tym środków z rezerw celowych w wysokości 467,4 tys. zł. Istotna blokada o wartości 20 000 tys. zł dotyczyła odmowy przyznania AWS środków na realizację dwóch inwestycji budowlanych w ramach dotacji celowych.

(akta kontroli T. I str. 459-464, T. II str. 14)

Szczegółowym badaniem objęto blokady środków dokonane w dniach 27 (jedna) i 30 (trzy) grudnia 2024 r. w łącznej wysokości 17 502,6 tys. zł, co stanowiło 19,3% łącznej wartości środków zablokowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Na podstawie otrzymanych informacji o posiadanych oszczędnościach przez podległych dysponentów, Minister podjął decyzje o blokadzie planowanych wydatków budżetu państwa, dotyczące kwot:

- 1) 2 946 tys. zł w wyniku opóźnienia w realizacji umowy na wykonanie projektu budowlanego i projektu technicznego inwestycji zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa nowego budynku dla Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie przy ulicy Śniadeckich 12 oraz przygotowanie terenu pod budowę”,

W badaniu stwierdzono, że blokada została dokonana po upływie 7 dni kalendarzowych, co wynikało z faktu, że informację od Instytutu uzyskano 23 grudnia, a po uzupełnieniu uzasadnienia wniosku i ze względu na dni wolne od pracy z okazji Świąt Bożego Narodzenia, decyzję zaakceptowano 30 grudnia 2024 r.

- 2) 5 419,3 tys. zł stanowiące oszczędności wydatków zaplanowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 na wypłaty dotacji, wypłaty zaliczek dla partnerów projektów predefiniowanych i zaliczek dla partnerów projektów w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej oraz na zadania w ramach kosztów Operatora Programu.

Blokada została dokonana po upływie 13 dni kalendarzowych od wpływu wniosku (w tym świątecznych dni wolnych od pracy), co dysponent wyjaśnił wystąpieniem błędów technicznych (przeciążenia) Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor na etapie procedowania wniosku oraz zatwierdzenia i uwzględnienia decyzji.

- 3) 6 674 tys. zł w wyniku oszczędności wygenerowanych w trakcie roku budżetowego podczas realizacji zawartych umów, głównie mniejszych niż zakładano wydatków związanych z zakupem mediów i innych kosztów ponoszonych na eksploatację budynków użytkowanych przez Ministerstwo, jak też uzyskanych oszczędności w trakcie rozliczeń kosztorysem powykonawczym remontu III piętra budynku przy ul. Chopina 1 i budynku przy ul. Zwycięzców 34 w Warszawie.

Blokada została zrealizowana następnego dnia roboczego po wpływie wniosku z 27 grudnia 2024 r., na podstawie informacji o uwolnionych środkach z Biura Administracyjnego MS.

- 4) 2 463,3 tys. zł w wyniku oszczędności wygenerowanych w trakcie roku przy realizacji planu finansowego Ministerstwa Sprawiedliwości, niższych kosztów utrzymania budynków i w efekcie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Stwierdzono, że blokada w dniu 30 grudnia 2024 r. została zatwierdzona bezpośrednio w dniu złożenia wniosku przez Dyrektora Biura Finansów MS (dalej: BF).

W opinii NIK dysponent podejmował decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w ostatnich dniach roboczych roku, co mogło mieć wpływ na wykorzystanie wolnych środków przez Ministra Finansów celem przeniesienia

na realizację innych zadań. Stwierdzono, że żadna z kwot zablokowanych w trakcie roku nie została wykorzystana przez Ministra Finansów.

W 2024 r. dysponent części 37 nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy.

(akta kontroli T. I str. 459-470, T. II str. 10-11, 16, 19-27)

Szczegółowym badaniem wydatków dysponenta trzeciego stopnia MS objęto 45 zapisów księgowych na łączną kwotę 64 469,4 tys. zł (tj. 19,6% wydatków jednostki) wybranych do badania w drodze doboru losowego metodą monetarną MUS. Zbadana próba obejmowała pozapłacowe wydatki bieżące 59 175,7 tys. zł oraz wydatki majątkowe 5 293,7 tys. zł.

Ustalono, że wydatki były dokonywane do wysokości planu finansowego jednostki. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujące zapłaceniem odsetek lub kar.

(akta kontroli T. IV str. 512)

Ministerstwo Sprawiedliwości w związku z realizacją umowy zawartej z konsorcjum wykonawców dotyczącej Systemu Dozoru Elektronicznego naliczyło w 2024 r. wykonawcy kary umowne w łącznej wysokości 261,8 tys. zł, które nie były na bieżąco ewidencjonowane w księgach rachunkowych MS. W związku z trwającym postępowaniem mediacyjnym prowadzonym przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej RP, zakończonym zawarciem 18 czerwca 2024 roku ugody, odstąpiono od wystawiania kontrahentowi not obciążeniowych. Jak wyjaśnił Dyrektor DIRS, po uzyskaniu informacji o prawomocności postanowienia sądu¹⁶ w sprawie zawartej ugody, Departament wystąpi o wystawienie not księgowych na łączną kwotę 97,9 tys. zł tytułem kar umownych naliczonych w maju i październiku 2024 r.

NIK zwraca uwagę, że zawarta ugoda a także trwające przed sądami postępowania nie stały na przeszkodzie w bieżącym ewidencjonowaniu w księgach rachunkowych MS ww. kar umownych, a taki stan rzeczy mógł wpływać na kwoty należności wykazywane w sprawozdaniach jednostki.

(akta kontroli T. IV str. 166, 392-400, T. V str. 270-272, T. VII str. 444-505)

W MS w 2024 r. realizowano 86 umów cywilnoprawnych, w tym dwie z własnymi pracownikami, co stanowiło wzrost względem roku poprzedniego o 46%. Z tego tytułu poniesiono wydatki w łącznej kwocie 2 417,9 tys. zł.

Kontrolą objęto 19 wybranych do badania w sposób celowy umów zlecenia, na które w 2024 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 443,8 tys. zł, z tego: 18 umów z wykonawcami (łączne wydatki poniesione w 2024 r. w kwocie 438,1 tys. zł) oraz jedna umowa zawarta z pracownikiem Ministerstwa (poniesiony w wysokości 5,7 tys. zł). Szczegółowe badanie ww. umów wykazało nieprawidłowości dotyczące zawierania i rozliczania umów, szerzej na ten temat w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. III str. 152-167, 527-546, T. IV str. 178-365, T. V str. 315-620,

T. VII str. 13-44)

Zadania związane z promocją i reklamą realizowane były w Ministerstwie przez: Biuro Komunikacji i Promocji (dalej: BKiP), Biuro Administracyjne, Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, Departament Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego (dalej: B-KRK).

¹⁶ Postanowienie z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie zatwierdzenia ugody do dnia 27 marca 2025 roku nie było jeszcze prawomocne (III Co 67/25).

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MS¹⁷ koordynowanie działalności informacyjnej i promocyjnej należało do BKiP.

W MS nie opracowano szczegółowej strategii medialnej. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że działania komunikacyjne opierać się będą na „Wytocznych dotyczących planowania, przeprowadzania i ewaluacji kampanii społecznych realizowanych przez urzędy centralne” opracowanych przez KPRM¹⁸. Jednocześnie zaznaczył, że skala i charakter zrealizowanych w 2024 r. przedsięwzięć nie wymagały sporządzenia analizy potrzeb oraz ustalenia wskaźników oceny rezultatów. Wiązały się one wyłącznie z bieżącą działalnością MS i kierownictwa MS. Planowanie odbywało się w oparciu o kalendarz wydarzeń cyklicznych w których organizację resort włącza się corocznie (m.in.: Noc Muzeów, Dzień Dziecka w KPRM, Międzynarodowy Dzień Mediacji), bieżącą aktywność członków kierownictwa resortu oraz harmonogram realizacji projektów współfinansowanych ze środków pozabudżetowych. MS nie prowadził rejestru realizowanych zadań promocyjno-reklamowych.

(akta kontroli: T. I str. 18, 192-195, T. VII str. 318-321)

W 2024 r. wydatki na promocję i reklamę wyniosły łącznie 1 011,9 tys. zł, z czego 403,6 tys. pochodziło z budżetu środków europejskich (dalej: bśe)¹⁹. Łączne wydatki na promocję w 2024 r. stanowiły 26,3% środków przeznaczonych na ten cel w 2023 r. (3 839,4 tys. zł). Z budżetu państwa wydatkowano w szczególności:

- 127,9 tys. zł m.in na dostawę produktów kampanii informacyjno-promocyjnej „Budowa systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego”²⁰; dalej: produkty do kampanii nt. KRK;
- 107 tys. zł na dostawę materiałów promocyjnych²¹.

W wyniku doboru celowego do szczegółowej analizy wybrano realizację dwóch umów, na podstawie których poniesiono ww. wydatki, tj. 23,2% wydatków poniesionych na kampanie reklamowo-promocyjne w 2024 r.

Materiały promocyjne były wykorzystywane w ramach bieżącej aktywności kierownictwa resortu w ramach spotkań krajowych oraz obsługi delegacji zagranicznych w tym związanych z intensyfikacją spotkań wynikającą z objęcia przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W zakresie planowania i realizacji ww. umowy nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. I str. 310-315; T. IV str. 390-391, T. VII str. 316-317)

Umowa dotycząca kampanii na temat KRK zakładała przygotowanie spotu informacyjnego, filmu instruktażowego oraz publikację artykułu promującego skuteczność działania e-Uslugi KRK 2.0. W trakcie realizacji umowy nastąpiło

¹⁷ § 30 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2018 r. poz. 187, ze zm.), a od 1 lipca 2024 r. § 33 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 190, ze zm.).

¹⁸ Na skutek wniosków pokontrolnych NIK skierowanych do Prezesa Rady Ministrów po kontroli P/23/078.

¹⁹ Zrealizowano łącznie cztery wydarzenia – trzy konferencje (w tym 142,6 tys. zł wydatkowano na międzynarodową konferencję „Protection of people experiencing domestic violence”) i festiwal filmowy (wydatek 137,8 tys. zł na organizację XI edycji „International Film Festival in Olsztyn „Prison Movie”), które były finansowane w ramach Programu „Sprawiedliwość” z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021.

²⁰ Umowa nr B-KRK.252.1.2022 z 14 grudnia 2023 r.

²¹ Umowa nr BK-V.370.2.2024.1z 9 grudnia 2024 r.

przesunięcie terminu wdrożenia usługi z 1 marca 2024 r. na 30 czerwca 2025 r.²², w związku z tym kampania informacyjna nie była prowadzona w 2024 r. NIK stwierdziła, że w trakcie realizacji umowy błędnie naliczono wysokość kar umownych, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Ze względu na fakt, że materiały wytworzone w ramach obu ww. umów były na bieżąco wykorzystywane, lub dopiero planowano ich wykorzystanie w 2025 r. niemożliwe było ocenienie, czy wniosek pokontrolny w zakresie dokonywania ewaluacji skuteczności i efektywności kampanii po jej zakończeniu został zrealizowany. W pozostałym zakresie wnioski pokontrolne dot. zapewnienia prowadzenia kampanii medialnych finansowanych ze środków budżetowych jedynie w uzasadnionych przypadkach z zachowaniem ściśle informacyjnego charakteru, rzetelnie ich przygotowanie i określanie w umowach na prowadzenie działań komunikacyjnych podstawowych parametrów dotarcia do docelowych grup odbiorców umożliwiających weryfikację efektywności finansowej realizowanych działań zostały zrealizowane.

(akta kontroli: T. IV str. 21-28, T. VII str. 316-317, 390-391, 401-407)

W Ministerstwie w 2024 r. obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w MS²³, wprowadzony Zarządzeniem 1/21/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2021 r.²⁴.

Dysponent zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ sporządził, upublicznił i aktualizował plan zamówień publicznych. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2024 r. zamówieniach zostało przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 82 ust. 2 PZP.

(akta kontroli: T. str. 114-131, 326-396, T. VII str. 417-432)

Szczegółowym badaniem w ramach doboru celowego objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 306,3 tys. zł, w tym jedno zamówienie z wolnej ręki²⁶ i dwa poza procedurą określoną w PZP²⁷. Wydatki zostały zrealizowane w 2024 r. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu ww. zamówień publicznych.

(akta kontroli: T. III str. 481-490)

W 2024 r. realizowano 95 umów eksperckich i doradczych, z tytułu których wydatkowano łącznie 6 067 tys. zł. Najwięcej umów, tj. 44% na łączną kwotę 793,6 tys. zł dotyczyło wsparcia prawnego. W MS nie obowiązywały odrębne

²² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2024 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu udzielania informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych z Krajowego Rejestru Karnego, udzielanych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, sposobu zakładania konta użytkownika i konta instytucjonalnego dla informacji udzielanych na zapytanie lub wniosek oraz zakresu informacji o osobie lub o podmiocie zbiorowym udzielanej na żądanie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1396).

²³ Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

²⁴ Zmieniony zarządzeniem 7/22/BF z dnia 15 marca 2022 r.; zarządzeniem nr 21/22/BF z dnia 15 września 2022 r., zarządzeniem nr 4/24/BF z 6 maja 2024 r. oraz zarządzeniem nr 12/24/BF z 12 sierpnia 2024 r.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.; dalej: PZP.

²⁶ Dostawa produktów dotyczących kampanii na temat Krajowego Rejestru Karnego (umowa o łącznej wartości 147,6 tys. zł, zamówienie w trybie art. 214 ust. 1 pkt 6 PZP).

²⁷ Usługa kompleksowej organizacji i koordynacji wydarzenia „Noc Muzeów w Ministerstwie Sprawiedliwości” (58,9 tys. zł) oraz usługa sporządzenia opracowania przedstawiającego wyniki prac dot. badania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (99,8 tys. zł).

procedury regulujące zasady zlecania usług doradczych i eksperckich, realizowano je w oparciu o Regulamin udzielania zamówień publicznych.

Do szczegółowego badania wybrano siedem umów, z których poniesiono wydatki w 2024 r. w łącznej wysokości 599,2 tys. zł, co stanowiło 10% wartości wydatków poniesionych z tytułu umów o charakterze doradczym i eksperckim. Dotyczyły one:

- kompleksowej pomocy prawnej na rzecz DIRS, wydatek 280,4 tys. zł (umowa nr MS/3984/DIRS/2023 z dnia 07.07.2023);
- analizy oraz oceny trzech umów zawartych w ramach Funduszu Sprawiedliwości, wydatek 143 tys. zł (umowa nr MS/4741/BF/2024 z dnia 19.03.2024);
- sporządzenia opracowania przedstawiającego wyniki prac dot. badania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, wydatek 99,8 tys. zł (umowa nr MS/4947/DSF/2024 z dnia 24.06.2024);
- monitoringu mediów, prowadzenia statystyk i analiz publikacji dotyczących działań resortu oraz przedstawiania raportów z realizacji tych usług, wydatek 47,8 tys. zł (umowa nr MS/4934/BK/2024 z dnia 29.05.2024);
- nadzoru autorskiego dot. remontu przy ul. Zwycięzców 34 – wydatek 13,5 tys. zł (umowa MS/3679/BA/2023 z dnia 16.03.2023);
- przeprowadzenia analizy oraz ew. zaproponowania zmian do projektu transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, wydatek 8 tys. zł (umowa nr MS/4887/BF/2024 z dnia 2.04.2024);
- wykonania usługi tłumaczenia symultanicznego z języka angielskiego na język polski oraz z języka polskiego na język angielski, wydatek 6,6 tys. zł (umowa nr MS/4588/DLPK/2024 z dnia 09.01.2024).

(akta kontroli: T. I str. 316-325, T. II str. 156-164, 419-423)

We wszystkich badanych umowach wybór wykonawców został dokonany z zachowaniem właściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego, określony w umowie koszt realizacji zadania został rzetelnie skalkulowany, a efekty i cele określone w umowie zostały osiągnięte i wykorzystane w działalności jednostki. W przypadku dwóch umów²⁸ na wykonawców nałożono kary umowne za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy w łącznej kwocie 6 339,6 zł. Zidentyfikowane w trakcie kontroli sytuacje niepełnej skuteczności przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie zlecania umów doradczych i eksperckich, zostały szerzej opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli T. VII str. 1-12)

Dysponent części 37 prowadził nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową podległych dysponentów i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, monitorował wykonanie planu finansowego, realizację zadań i wydatkowanie środków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, m.in. poprzez prowadzone kontrole oraz kwartalne analizy dotyczące wykonania budżetu. Sprawował nadzór nad wykorzystaniem dotacji celowych dzięki wyznaczeniu komórek organizacyjnych MS dokonujących analizy i weryfikacji składanych raportów okresowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁸ Umowa nr MS/4947/DSF/2024 z dn. 24.06.2024 r.; umowa nr MS/4741/BF/2024 z dn. 19.03.2024 r.

1. Zawieranie i rozliczanie umów zlecenia w sposób nierzetelny i niegospodarny

W części badanych umów zlecenia stwierdzono m.in., że nie zawierały one sposobu weryfikacji wysokości wynagrodzenia w odniesieniu do wymiaru czasowego i zakresu wykonywania usług, komórki merytoryczne MS nie przestrzegały obowiązku prowadzenia ewidencji czasu świadczenia umowy, wykazano także przypadki błędnego naliczenia i wypłaty wynagrodzenia w niepełnych miesiącach wykonywania zlecenia.

- a) Brak wprowadzenia w umowach mechanizmów nadzoru w zakresie rzeczywistego wymiaru świadczonych usług.

W dwóch umowach zlecenia o łącznej wartości 32,5 tys. zł stwierdzono, że brak określenia w umowach odpowiedniego sposobu nadzoru pozwalającego powiązać wysokość wynagrodzenia z rzeczywistym wymiarem świadczonych usług, skutkowało poniesieniem niezasadnych wydatków. Przy realizacji dwóch umów dokonano wypłaty miesięcznego wynagrodzenia Zleceniobiorcom w pełnej wysokości pomimo znacznie mniejszego wymiaru czasu realizacji umowy. Powyższe stwierdzono:

- w umowie nr MS/4516/BF/2024 z dnia 3 stycznia 2024 r. dotyczącej świadczenia usługi wsparcia w zakresie Zespołu Radców Prawnych nie zawarto żadnego sposobu weryfikacji wysokości miesięcznego wynagrodzenia, nawet według stawki godzinowej, ustalając jedynie tygodniowy limit czasu nie więcej niż 25 godzin. Wykonawca przedłożył trzy rachunki (za okres od stycznia do marca 2024 r.) i każdorazowo wskazał, że realizacja przedmiotu umowy odbywała się w wymiarze 35 godzin miesięcznie. Wynagrodzenie z tego tytułu wypłacono w pełnej kwocie określonej w umowie (łącznie 5,7 tys. zł) za czas świadczenia usługi odpowiadający 33% ustalonego limitu.

Dyrektor BF wyjaśnił, że z uwagi na m.in. obligatoryjne pozostawanie do dyspozycji zleceniodawcy oraz nieregularne godziny świadczenia usług, przyjęto rozliczenie ryczałtowe, natomiast określenie w umowie maksymalnego wymiaru godzinowego miało na celu niedopuszczenie do świadczenia usług w wymiarze skutkującym otrzymaniem wynagrodzenia w stawce godzinowej niższej, niż minimalna. Wskazał też, że była to kontynuacja realizacji umowy zawartej w 2023 r., tym samym podtrzymano uwzględnione w niej warunki.

- w umowie nr MS/4840/BK/2024 z dnia 18 kwietnia 2024 r. dotyczącej pełnienia obowiązków redaktora naczelnego czasopisma „Probacja” nie zawarto sposobu nadzoru celem zweryfikowania wysokości należnego wynagrodzenia, nawet według stawki godzinowej, ustalając jedynie limit czasu nie więcej niż 40 godzin miesięcznie oraz 160 godzin w okresie trwania umowy (przez cztery miesiące, aneksowana do dziewięciu miesięcy bez zmiany limitu godzin). Wykonawca przedłożył dziewięć rachunków wskazując, że realizacja przedmiotu umowy odbywała się w wymiarze 15-25 godzin miesięcznie (średnio ok. 21 godzin). Wynagrodzenie z tego tytułu wypłacono w pełnej kwocie określonej w umowie (łącznie 26,8 tys. zł) za czas świadczenia usługi odpowiadający ok. 50% ustalonego limitu. Ponadto ustalono, że w okresie realizacji umowy Zleceniobiorca świadczył usługi łącznie w wymiarze 188 godzin, tym samym przekraczając ustalony w umowie maksymalny czas.

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że ta sytuacja była spowodowana przeoczeniem na etapie przygotowania aneksu do umowy, który wydłużał okres jej obowiązywania o dodatkowe 200 godzin, tj. o kolejne pięć miesięcy.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że charakter i zakres zawieranych umów cywilnoprawnych a także oczekiwania ze strony zleceniobiorców determinował przyjęty sposób rozliczeń tych umów.

(akta kontroli T. III str. 507-508, 527-546, T. V str. 289, 574-620, T. VI str. 474)

NIK ocenia jako nierzetelne i niegospodarne zawieranie umów zlecenia bez zapisów pozwalających na powiązanie wynagrodzenia Zleceniobiorcy z czasem i zakresem wykonywanych usług. Działania takie naruszały zasady oszczędnego i celowego dokonywania wydatków ze środków publicznych określone w art. 44 ust. 3 ufp.

Także w kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2023-2024 NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na nierzetelnym zawieraniu umów, w tym brak określenia algorytmu obliczania wynagrodzenia Zleceniobiorcy.

Należy zauważyć, że Dyrektor Generalny MS, działając w imieniu Ministra, poinformował – w odniesieniu do wniosku pokontrolnego NIK z kontroli P/24/001 dotyczącego zapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zagwarantowania rzetelnego sporządzania umów z wykonawcami w sposób umożliwiający ich właściwe rozliczanie oraz prawidłowe dokumentowanie wykonanej usługi – że w MS wprowadzono „nowy wzór umowy, uwzględniający wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK, który został opracowany w grudniu 2023 r. i aktualnie jest wdrożony. Biuro Finansów na bieżąco monitoruje sposób redagowania postanowień umowy mających na celu zagwarantowanie ich właściwego rozliczania”.

W kontroli nie stwierdzono, aby wzór umowy został upowszechniony i przyjęty do stosowania w komórkach merytorycznych MS. Wzór ten nie był stosowany również w umowach podpisywanych przez Dyrektora Biura Finansów, a umowy nadal zawierały treści kwestionowane przez NIK w poprzedniej kontroli.

Dyrektor BF wyjaśnił, że w grudniu 2023 r. zmodyfikowano poszczególne postanowienia umowy, a nowe wytyczne były wprowadzane w sposób niesformalizowany, na jego ustne polecenie.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że w celu zapewnienia rzetelnego oraz prawidłowego dokumentowania i rozliczania pracy zleceniobiorców zarządzeniem nr 4/24/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2024 r. dokonano odpowiedniej zmiany § 19 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości (§ 1 pkt 2 ww. zarządzenia), na podstawie której zobowiązano komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości będące wnioskodawcami, w szczególności do uwzględniania w każdym projekcie umowy postanowień dotyczących ewidencji czasu pracy wykonawcy oraz nałożono na nie odpowiedzialność za ewidencję czasu pracy wykonawcy.

(akta kontroli T. I str. 17, T. IV str. 166-167, T. VI str. 474)

b) Nierzetelne dokumentowanie czasu świadczonych usług.

W dwunastu²⁹ z badanych umów zlecenia, na które wydatkowano 251 tys. zł, MS nie wprowadził obowiązku rozliczania Zleceniobiorców z czynności objętych

²⁹ Umowa nr MS/4690/BK/2024 dotycząca monitorowania mediów, analizowania przekazu medialnego, prowadzenia statystyk i analiz dotyczących resortu, umowa nr MS/4830/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/4830-1/BK/2024 dotycząca realizacji animacji w obszarze mediów nowych i tradycyjnych, umowa nr MS/4622/BK/2024 wraz z nr aneksem MS/4622-1/BK/2024 oraz umowa nr MS/4855/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/4855-1/BK/2024 dotycząca przygotowywania kompleksowych analiz działania MS w mediach społecznościowych, umowa nr MS/4905/BK/2024

umowami, a zatwierdzenie wykonania zlecenia dokonywane było w komórkach merytorycznych na podstawie oświadczenia wykonawcy o liczbie przepracowanych godzin.

Zgodnie z treścią badanych umów, ewidencja czasu świadczenia usług powinna być na bieżąco sporządzana przez właściwe komórki merytoryczne, tj. Biuro Komunikacji i Promocji oraz Gabinet Polityczny Ministra (dalej: GPM). Kontrola NIK wykazała, że ww. dokumentacja nie była w MS prowadzona, a kierownicy właściwych komórek organizacyjnych potwierdzali czas świadczenia usług na oświadczeniach sporządzanych przez Zleceniobiorców, dołączanych przez nich do rachunków. Stwierdzono, że w przypadku jedenastu umów zawartych na potrzeby BKiP, ewidencja czasu świadczenia usług była sporządzana wyłącznie przez wykonawcę i przedkładana po zakończeniu danego miesiąca do akceptacji Dyrektora BKiP lub jego zastępcy.

Dyrektor Biura Komunikacji i Promocji MS wyjaśnił, iż ewidencja czasu świadczenia usług stanowiła podstawowy sposób monitorowania realizacji umowy w ramach comiesięcznych okresów rozliczeniowych, a umowy nie zobowiązywały Zleceniodawców do sporządzania dodatkowej dokumentacji. Wypracowane w wyniku realizacji umów efekty rzeczowe były przekazywane bezpośrednio do wyznaczonego pracownika bądź dyrekcji Biura. Podjęta współpraca nie przewidywała konieczności dokumentowania i utrwalenia czasu świadczonych usług. Ponadto, Zastępczyni Dyrektora BKiP wyjaśniła, że kierownictwo było w stałym kontakcie ze zleceniobiorcami i posiadało wiedzę w jaki sposób pracują pod względem merytorycznym i czasowym. Uznano, że ewidencja prowadzona przez Zleceniobiorcę i przedkładana comiesięcznie stanowiła bieżącą ewidencję czasu świadczenia usług.

W umowie na wykonanie czynności związanych z przygotowaniem koncepcji zmian legislacyjnych zawarto zapis, że bieżąca ewidencja czasu świadczenia usług dla Gabinetu Politycznego Ministra odbywać się będzie na podstawie informacji uzyskiwanych na bieżąco od Zleceniobiorcy. W kontroli nie udokumentowano sporządzania wymaganej bieżącej ewidencji, pomimo że Szef Gabinetu Biura Politycznego stwierdził, że ewidencja była tworzona na bieżąco na podstawie informacji przekazywanych przez Zleceniobiorcę w formie ustnej czy telefonicznej. Wykaz dni świadczenia przez wykonawcę przedmiotu umowy opracowano dopiero na potrzeby NIK w kwietniu br. na podstawie informacji uzyskanych od Zleceniobiorcy.

Dyrektor BF wyjaśnił, że w ramach kontroli formalno-rachunkowej nie kwestionowano braku przedmiotowych ewidencji czasu pracy zleceniobiorców, ponieważ według zawartej umowy bieżąca ewidencja należała do komórki merytorycznej. Wskazał, że potwierdzanie należytego wykonania umowy traktowane było jako potwierdzenie prawidłowości we wszystkich aspektach realizacji umowy.

dotycząca kompleksowego zarządzania harmonogramem treści publikowanych w mediach społecznościowych, umowa nr MS/4906/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/4906-1/BK/2024 oraz umowa nr MS/5085/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/5085-1/BK/2024 dotycząca świadczenia usług jako host treści wideo na potrzeby mediów społecznościowych, umowa nr MS/4907/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/4907-1/BK/2025 oraz umowa nr MS/5084/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/5084-1/BK/2024 dotycząca świadczenia kompleksowej obsługi, tworzenia i koordynacji treści wideo na potrzeby mediów społecznościowych MS, umowa nr MS/4720/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/4720-1/BK/2024 oraz umowa nr MS/5086/BK/2024 wraz z aneksem nr MS/5086-1/BK/2024 dotycząca organizacji spotkań i konferencji z udziałem Kierownictwa oraz koordynacji obsługi wideo wydarzeń, umowa nr MS/4866/BF/2024 dotycząca wykonania czynności związanych z przygotowaniem koncepcji zmian legislacyjnych w zakresie przepisów dotyczących ławników.

(akta kontroli T. III str. 496, T. IV str. 7-9, 181-365, T. V str. 290-294, 315-558, 619-620, T. VI str. 17, 45-50, 6-10, T. VII str. 311)

W ocenie NIK, przyjęta w MS praktyka zatwierdzania rachunków zleceńbiorców, tj. dowodu księgowego stanowiącego podstawę do wypłaty wynagrodzenia, jedynie na podstawie dokumentów sporządzanych przez wykonawców umów zlecenia (ewidencji czasu świadczonych usług), bez wewnętrznej weryfikacji i prawidłowego udokumentowania przepracowanego okresu, nie zapewniała należytej kontroli dokumentów finansowych i skutkowała poniesieniem wydatków budżetowych z naruszeniem zasad uf, tj. oszczędnego i celowego gospodarowania środkami publicznymi.

c) Rozliczanie umów w sposób nierzetelny i niegospodarny.

Zgodnie z treścią umów zawieranych w MS, zleceniodawcy byli zobowiązani naliczać wynagrodzenie wykonawcy za świadczenie usług w niepełnym miesiącu poprzez pomnożenie wartości 1/30 miesięcznego wynagrodzenia brutto przez liczbę dni, w których były realizowane czynności wchodzące w zakres przedmiotu umowy. Powyższy zapis stwierdzono w 14 umowach zlecenia. W dziewięciu z nich³⁰ Zleceńbiorcy wykazywali na przedkładanych rachunkach kwoty odpowiadające okresowi trwania umowy w danym miesiącu, a nie liczbie dni, w których świadczyli przedmiotowe usługi, zgodnie ze sporządzonymi przez nich ewidencjami. Na tej podstawie dokonano wypłaty wynagrodzenia, która z powodu nieprawidłowego (niezgodnego z umową) naliczenia została zawyżona łącznie o 18,5 tys. zł. Przykładowo:

- w maju i lipcu 2024 r. Zleceńbiorca świadczył usługi³¹ w niepełnym wymiarze miesięcznym, tj. odpowiednio przez 12 i 9 dni, tym samym zgodnie ze sporządzonym przez siebie rachunkiem, otrzymał wynagrodzenie w łącznej kwocie 5,4 tys. zł brutto³². Wykazana kwota byłaby właściwa przy świadczeniu usług przez 28 dni (17 dni w maju, 11 dni w lipcu). Zgodnie z powyższym algorytmem, rachunek powinien zostać wystawiony na łączną kwotę 4 tys. zł brutto (2,3 tys. zł w maju, 1,7 tys. zł w lipcu), czyli o 1,4 tys. zł brutto mniej niż faktycznie wypłacono,
- w sierpniu 2024 r. Zleceńbiorca świadczył usługi³³ w niepełnym wymiarze miesięcznym, tj. przez 13 dni i zgodnie ze sporządzonym przez siebie rachunkiem, otrzymał wynagrodzenie w kwocie 7,7 tys. zł brutto. Wykazana kwota byłaby właściwa przy świadczeniu usług przez 20 dni, czyli w okresie trwania umowy, tj. od 1 do 20 sierpnia 2024 r. Zgodnie z powyżej wskazanym algorytmem, rachunek powinien zostać wystawiony na kwotę 5 tys. zł brutto, czyli o 2,7 tys. zł brutto mniej niż faktycznie wypłacono,

³⁰ Umowa nr MS/4622/BK/2024 z dnia 22 stycznia 2024 r. wraz z aneksem MS/4622-1/BK/2024, umowa nr MS/4905/BK/2024 z dnia 15 maja 2024 r., umowa nr MS/4906/BK/2024 z dnia 15 maja 2024 r. wraz z aneksem MS/4906-1/BK/2024, umowa nr MS/4907/BK/2024 z dnia 15 maja 2024 r. wraz z aneksem nr MS/4907-1/BK/2024, umowa nr MS/5084/BK/2024 z dnia 23 sierpnia 2024 r. wraz z aneksem MS/5084-1/BK/2024, umowa nr MS/5085/BK/2024 z dnia 23 sierpnia 2024 r. wraz z aneksem nr MS/5085-1/BK/2024, umowa nr MS/5086/BK/2024 z dnia 23 sierpnia 2024 r. wraz z aneksem nr MS/5086-1/BK/2024, umowa nr MS/4866/BF/2024 z dnia 24 kwietnia 2024 r., umowa nr MS/4720/MS/2024 z dnia 21 lutego 2024 r. wraz z aneksem nr MS/4720-1/BK/2024.

³¹ Na podstawie umowy nr MS/4905/BK/2024 z dnia 15 maja 2024 r. dotyczącej kompleksowego zarządzania harmonogramem treści publikowanych w mediach społecznościowych, których administratorem jest Ministerstwo Sprawiedliwości.

³² Za miesiąc maj 3,3 tys. zł brutto, za miesiąc lipiec 2,1 tys. zł brutto.

³³ Na podstawie umowy nr MS/4720/BK/2024 z dnia 21 lutego 2024 r. dotyczącej organizacji spotkań i konferencji z udziałem Kierownictwa oraz koordynacji obsługi wideo wydarzeń.

- w sierpniu i wrześniu 2024 r Zleceniobiorca świadczył usługi³⁴ w niepełnym wymiarze miesięcznym, tj. odpowiednio przez 6 i 15 dni, tym samym zgodnie ze sporządzonym przez siebie rachunkiem, otrzymał wynagrodzenie w łącznej kwocie 12 tys. zł brutto³⁵. Wykazana kwota byłaby właściwa przy świadczeniu usług przez 31 dni (9 dni w sierpniu, 22 dni we wrześniu), czyli w okresie trwania umowy, tj. od 23 sierpnia do 22 września 2024 r. Zgodnie z powyżej wskazanym algorytmem, rachunek powinien zostać wystawiony na łączną kwotę 8,1 tys. zł brutto (2,3 tys. zł w sierpniu, 5,8 tys. zł we wrześniu), czyli o 3,9 tys. zł brutto mniej niż faktycznie wypłacono.

Rachunki, które zostały sporządzone przez Zleceniobiorców były zatwierdzane pod względem merytorycznym przez Dyrektora BKiP bądź jego zastępcę i przekazywane do Biura Finansów MS. Po potwierdzeniu przez pracownika BF dokonania sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym, Dyrektor BF zatwierdzał rachunki do wypłaty ze środków Ministerstwa.

Zgodnie z procedurą określoną w § 8 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MS³⁶, kontrola merytoryczna polega na sprawdzeniu m.in. czy wyrażona w dokumencie operacja gospodarcza była rzetelna, gospodarna i celowa oraz zgodna z prawem i zawartymi umowami. Kontrola formalno-rachunkowa polega na sprawdzeniu m.in. czy do zasadniczego dokumentu dołączono niezbędne dowody uzupełniające, w szczególności dokumenty wynikające z umowy oraz protokoły odbioru, dokument jest wolny od błędów rachunkowych oraz czy został poddany kontroli merytorycznej.

Dyrektor BKiP wyjaśnił, że wynagrodzenie wynikające z treści umów zostało ustalone jako wynagrodzenie ryczałtowe, tym samym rozliczanie wynagrodzenia za niepełny miesiąc świadczenia usług przyjęto jako ich ciągłość w ujęciu całego miesiąca. Nadmieniał, iż metoda naliczania wynagrodzenia w powyższym zakresie była stosowana również w latach wcześniejszych oraz wynikała z projektów umów akceptowanych przez Zespół radców prawnych Biura Finansów.

Ponadto, zastępczyni Dyrektora BKiP wyjaśniła, że kwoty wykazane przez Zleceniobiorców na rachunkach zatwierdzano pod względem merytorycznym, natomiast BF zatwierdzał pod względem finansowym. Wskazała również, że zdarzały się sytuacje w których przekazane rachunki były odrzucane, z uwagi na błędnie wyliczoną wartość wynagrodzenia. W toku kontroli stwierdzono, że wystawiony przez Zleceniobiorcę rachunek za świadczenie usług w niepełnym miesiącu, który odpowiadał liczbie dni wykazanych w ewidencji, został zwrócony przez Biuro Finansów z uwagi na błędną kwotę. Zgodnie z kalkulacją BF, rachunek należało wystawić na wyższą kwotę, która odpowiadałaby okresowi trwania umowy. Błędnie poprawiony przez Zleceniobiorcę dokument został zatwierdzony zarówno pod względem merytorycznym jak i finansowym, co spowodowało zawyżenie wynagrodzenia.

Ustalono w kontroli, że wymagany w treści umów obowiązek prowadzenia przez komórkę merytoryczną MS bieżącej ewidencji czasu świadczenia umowy nie był przestrzegany, a akceptacji wydatku dokonywano na podstawie ewidencji złożonej przez Zleceniobiorcę. Dokumenty te nie były dołączane do rachunków kierowanych do Biura Finansów, a na potrzeby kontroli ewidencje czasu świadczenia usług były pozyskiwane z właściwych komórek merytorycznych (np.

³⁴ Na podstawie umowy nr MS/5086/BK/2024 z dnia 23 sierpnia 2024 r. dotyczącej organizacji spotkań i konferencji z udziałem Kierownictwa oraz koordynacji obsługi wideo wydarzeń.

³⁵ Za miesiąc sierpień 3,5 tys. zł brutto, za miesiąc wrzesień 8,5 tys. zł brutto.

³⁶ Stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 89/2015 Dyrektora Generalnego MS z dnia 23.07.2015 r., ze zm.(dalej: instrukcji obiegu i kontroli dokumentów).

BPiK, GPM), co naruszało wskazane wyżej zasady instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Dyrektor BF wyjaśnił, że wynagrodzenie zostało zaakceptowane w kontroli formalno-rachunkowej i zatwierdzone do wypłaty, ponieważ dane wskazane na rachunku zostały potwierdzone przez zleceniobiorcę jako zgodne ze stanem faktycznym, jak również komórka merytoryczna poświadczyła zgodność danych z podpisaną umową oraz wydała dyspozycję wypłaty środków w określonej wysokości.

(akta kontroli T. IV str. 166, 181-193, 207-281, T. V str. 290-291, 315-454, 521-558, 619-620, T. VI str. 17)

W ocenie NIK, zarówno kontrola merytoryczna, jak i formalno-rachunkowa była sprawowana nieprawidłowo. Pracownicy BKiP bez zachowania należytej staranności i weryfikacji zgodności z umową potwierdzali błędne kwoty przedłożone przez Zleceniobiorcę, a pracownicy BF nie przestrzegali zasad określonych w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów tj. obowiązku sprawdzenia czy do rachunku dołączono niezbędne dowody uzupełniające, w szczególności dokumenty wynikające z umowy (ewidencje czasu świadczenia usług), co pozwoliłoby na rzetelną kontrolę wstępną przed dokonaniem wydatku ze środków budżetowych i zmniejszyło ryzyko błędów rachunkowych.

W związku z powyższymi nieprawidłowościami, NIK stwierdza, że wniosek pokontrolny z 2024 r. dotyczący zapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zagwarantowania rzetelnego sporządzania umów z wykonawcami w sposób umożliwiający ich właściwe rozliczanie oraz prawidłowe dokumentowanie wykonanej usługi nie został prawidłowo zrealizowany. Pomimo stosowania w umowach zapisów dotyczących ewidencji czasu pracy wykonawcy wprowadzonych zmianą regulaminu udzielania zamówień publicznych, nie były one przestrzegane w komórkach merytorycznych, ani wymagane przez Biuro Finansów w procesie kontroli wstępnej dowodów księgowych przed ich zatwierdzeniem do wypłaty.

2. Brak przestrzegania wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych przy zawieraniu umów na usługi doradcze i eksperckie

W trzech³⁷ z siedmiu badanych umów decyzję o ich zawarciu podjęto w oparciu o § 12 ust. 14 Regulaminu zamówień publicznych, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach dotyczących umów zawieranych w związku z realizacją zapotrzebowania Kierownictwa, osoba upoważniona do wykonywania czynności zastrzeżonych dla Kierownika Zamawiającego może podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania § 12 ust. 1-12 Regulaminu, tj. od składania wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, który powinien zawierać takie elementy jak: szacunkowa wartość zamówienia, uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, informacja o uwzględnieniu wymogów służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, a także odstąpienie od przeprowadzania analizy rynku. W jednym przypadku³⁸ dotyczyło to tylko odstąpienia od analizy rynku, w pozostałych dwóch nie stworzono żadnego wniosku, w którym wskazano by na potrzebę realizacji ww. umów. Na przykład konieczność zawarcia umowy nr MS/4887/BF/2024 z dnia 2.04.2024 r. zlecił Dyrektorowi BF mailowo Sekretarz Stanu, wskazując wykonawcę, kwotę umowy, przedmiot i termin wykonania.

³⁷ Umowa nr MS/4741/BF/2024 z dn. 19.03.2024 r., umowa nr MS/4934/BK/2024 z dn. 29.05.2024 r., umowa nr MS/4887/BF/2024 z dn. 2.04.2024 r.

³⁸ Umowa nr MS/4934/BK/2024 z dnia 29.05.2024 r.

W dokumentacji badanych spraw nie odnaleziono żadnych dokumentów potwierdzających wydanie decyzji na podstawie § 12 ust. 14. Regulaminu zamówień publicznych. DG wyjaśnił, że osoba upoważniona do wykonywania czynności zastrzeżonych dla Kierownika Zamawiającego, tj. Dyrektor Biura Finansów podjął wskazane decyzje poprzez dokonanie czynności faktycznej, jaką było zawarcie ww. umów. Zaznaczył przy tym, że Regulamin nie określa formy koniecznej do zachowania skuteczności tej czynności, jak ma to miejsce np. w przypadku pisemnej informacji o zmianie wartości zamówienia³⁹.

W ocenie NIK nie można przyjąć takiego wyjaśnienia. Brak jakiegokolwiek odnotowania faktu podjęcia decyzji o odstąpieniu od stosowania wskazanych przepisów Regulaminu sprawia, że przepis ma charakter iluzoryczny, bowiem każdą umowę zawartą przez Dyrektora BF na polecenie kierownictwa należałoby uznać za spełniającą ww. przesłankę. Tym samym brak udokumentowania takich decyzji NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli T. III str. 406 – 440, T. VII str. 1-12, 150-155)

3. Niecelowe i niegospodarne zlecenie w ramach umowy doradczej zadań przypisanych komórce organizacyjnej MS

W ramach umowy nr MS/3984/DIRS/2023 z dnia 07.07.2023 r. dotyczącej kompleksowej pomocy prawnej na rzecz Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych⁴⁰ wykonawca realizował zadania polegające m.in. na wypracowaniu ostatecznej wersji wewnętrznego regulaminu DIRS, weryfikację i akceptację upoważnień kierownictwa DIRS jak i DG, czy opracowanie odpowiedzi na pisma NIK przedkładane w toku kontroli budżetowej prowadzonej w 2024 r., pomimo że zgodnie z §17 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIRS z 8 stycznia 2024 r. pomoc prawna w zakresie właściwości DIRS należała do Zespołu Prawnego DIRS.

DG przyznał, że zakres zadań, które były do wykonania w ramach zawartej umowy nie różnił się niczym od zakresu zadań etatowych pracowników zatrudnionych w ramach umowy o pracę. Wyjaśnił przy tym, że analiza rynku prawniczego o specjalizacji IT wskazuje, że uzyskanie kadr, które zapewniłyby pewność oraz ciągłość funkcjonowania jednostki jest niemożliwa w oparciu o umowy o pracę, stąd posiłkowanie się usługami zewnętrznymi.

NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem Wykonawcy umowy nie zlecano wyłącznie wysokospecjalistycznych zadań z obszaru wiedzy prawniczej dotyczącej IT. Jednocześnie wykazano, że MS nie podejmował działań mających na celu zatrudnienie dodatkowych pracowników w Zespole Prawnym DIRS. W 2024 r. liczba zatrudnionych osób ogółem w DIRS wynosiła 157, przy czym w Zespole Prawnym zatrudnionych było tylko 2 radców prawnych (bez wakatów), a ponadto jak wyjaśnił DG: „Dyrektor DIRS nie wnioskował o dodatkowe zatrudnienie osób z uwagi na umowę z Wykonawcą obsługi prawnej.”

Ponadto analiza potrzeb i wymagań przygotowana w ramach postępowania o udzielenie zamówienia została sporządzona w sposób nierzetelny, bowiem wskazano w niej jedynie, że zawarcie umowy na obsługę prawną jest niezbędne, „w związku z dużą ilością spraw prowadzonych przez DIRS, cechujących się dużym stopniem skomplikowania i złożoności.” Nie wskazano jednak żadnych danych liczbowych przemawiających za nadzwyczajnym obciążeniem DIRS

³⁹ § 19 ust. 12 Regulaminu zamówień publicznych.

⁴⁰ Na realizację umowy poniesiono w 2024 r. wydatki na kwotę 280,4 tys. zł. Wykonawcą umowy był jeden radca prawny, który był zobligowany do świadczenia usług w siedzibie zamawiającego trzy razy w tygodniu po 8 godzin i 16 godzin w trybie zdalnym, nie więcej niż 40 godzin w tygodniu w dni robocze oraz dodatkowo na każde wezwanie Zamawiającego (do dwóch razy w miesiącu).

w tym zakresie, a tym samym nie wykazano w sposób dostateczny konieczności realizacji obsługi prawnej DIRS przez podmiot zewnętrzny. Na kwestię tę zwrócono uwagę także w wystąpieniu pokontrolnym Biura Ministra z 18.07.2024 r.

Nie dokonano także porównania kosztów zatrudnienia pracownika i zlecenia obsługi prawnej zewnętrznemu podmiotowi. Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że średnie wynagrodzenie na stanowisku radcy prawnego w Zespole Prawnym DIRS wynosiło: 3,75 mnożnika, tj. 9 857,03 zł⁴¹, natomiast wynagrodzenie wykonawcy świadczącego usługi w ramach badanej umowy wynosiło miesięcznie ponad dwa razy więcej, tj. 23 370 zł brutto.

W ocenie NIK wydatek z tytułu ww. umowy w zakresie przewyższającym średnią płacę radcy prawnego w DIRS MS, tj. w kwocie 162 tys. zł był niecelowy i niegospodarny, co naruszało zasady oszczędnego i racjonalnego ponoszenia wydatków ze środków publicznych wynikające z art. 44 ust. 3 ufp.

(akta kontroli T. II str. 408-418, T. III str. 406-440, T. V str. 176-177,
T. VII str. 11-12, 176-288)

4. Nierzetelne wyliczenie kar umownych

W przypadku umowy dotyczącej dostawy produktów do kampanii na temat KRK stwierdzono nieprawidłowe naliczenie kary umownej (zawyżenie o 2 tys. zł), brak ujęcia należności z tego tytułu w ewidencji księgowej w wysokości 4,9 tys. zł, 6-miesięczną zwłokę w ustaleniu należności z tytułu kolejnej kary umownej (3,9 tys. zł), a w konsekwencji przypisanie należnych odsetek z opóźnieniem.

Wykonawca przekazał dwa z trzech elementów przedmiotu umowy (spot informacyjny i film instruktażowy) z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 50 i 55 dni, w związku z czym Dyrektor Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego (dalej: B-KRK) naliczył kary umowne: 78 720 zł za opóźnienie dotyczące spotu i 54 120 zł dotyczące filmu. W piśmie do BF z prośbą o wystawienie noty obciążeniowej, zastępca dyrektora B-KRK jako łączną sumę tych kar podał 134 840 zł, tj. o 2 tys. zł więcej niż wynika z ich sumy arytmetycznej, jednocześnie złożył dyspozycję wystawienia noty obciążeniowej w wysokości 127 920 zł, tj. do wysokości wystawionej przez wykonawcę faktury.

Było to niezgodne z § 7 ust. 7 umowy, zgodnie z którym łączna kwota kar umownych, jakich Zamawiający może dochodzić od Wykonawcy, nie mogła przekroczyć 100% łącznego wynagrodzenia brutto określonego w § 4 ust. 1 lit. a i b umowy, które w tym wypadku wynosiło 147 600 zł. Nota obciążeniowa powinna zostać wystawiona na kwotę 132 840 zł i ujęta w ewidencji księgowej.

Ponadto w przypadku trzeciego elementu umowy, Wykonawca nie przedstawił ostatecznej wersji artykułu prasowego, który spełniałby wymogi określone w umowie i OPZ we właściwym terminie. W tym zakresie Zamawiający odstąpił od umowy i naliczył na podstawie § 7 ust. 2 pkt 5 umowy karę umowną w wysokości 3 936 zł z opóźnieniem wynoszącym 175 dni od przekazania wykonawcy oświadczenia o odstąpieniu od umowy.

W ocenie NIK nierzetelne wyliczenie kwot kar umownych oraz opóźnione wystawienie not księgowych stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp w zakresie

⁴¹ Według kwoty bazowej obowiązującej w 2024 r. wynoszącej 2 628,54 zł. Wskazana kwota średniego wynagrodzenia nie obejmuje dodatkowych kosztów obciążających pracodawcę (w szczególności: obowiązkowych składek, dodatku stażowego, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nagród, kosztów absencji chorobowych i urlopów oraz innych świadczeń pracowniczych).

obowiązku ustalania przypadających Skarbowi Państwa należności pieniężnych, w tym naliczenia odsetek od zaległości.

Dyrektor BF wyjaśnił, że nota obciążeniowa została wystawiona zgodnie z dyspozycją komórki merytorycznej, do której to na podstawie § 16 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 89/2015 Dyrektora Generalnego MS z dnia 23.07.2015 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dysponenta trzeciego stopnia środków budżetowych MS, należy naliczanie kary umownej wynikającej z zapisów umowy.

Dyrektor Generalny MS poinformował, że po ujawnieniu w kontroli NIK błędów rachunkowych dokonano korekty not księgowych i wysokości odsetek od należności, oryginały dokumentów przesłano do wykonawcy, a zmiany zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych.

(akta kontroli T. I str. 38-39, T. IV str. 21-155, T. VI str. 482-493,
T. VII str. 401-414)

W ocenie NIK przedstawione wyżej nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne działanie mechanizmów kontroli zarządczej, w tym niewłaściwy nadzór osób upoważnionych przez Ministra Sprawiedliwości do podejmowania w jego imieniu decyzji w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, w tym zawierania umów, prawidłowego ich rozliczania oraz rzetelnego dokonywania kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej wydatków budżetu państwa.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W części 37 - Sprawiedliwość wydatki budżetu środków europejskich (bśe) zaplanowano w wysokości 68 116 tys. zł, a następnie zwiększono do kwoty 82 505,7 tys. zł. Zwiększenia w trakcie roku pochodziły głównie ze środków rezerw celowych na realizację projektów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2024-2021 i programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027.

Wydatki bśe zostały zrealizowane w kwocie 64 817,1 tys. zł, tj. 78,6% planu. Niepełne wykonanie wydatków wynikało głównie z długotrwałości procedury przetargowej przy realizacji zadań w dofinansowywanych projektach oraz opóźnień w realizacji projektów przez beneficjentów.

(akta kontroli T. I str. 414-415, 423, T. III str. 320, 366-370, 617-619)

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 6 632,6 tys. zł, tj. 63% planu po zmianach (10 534,3 tys. zł) i były niższe niż wykonanie w roku poprzednim o 77,6%. Niskie wykonanie planu wydatków z budżetu środków europejskich było spowodowane m.in. zmianami harmonogramów wydatków beneficjentów i partnerów skutkujące niewystępowaniem o kolejne transze zaliczek na realizację projektów.

(akta kontroli T. II str. 442, T. III str. 94-96)

W trakcie roku plan finansowy bśe dysponenta części został zwiększony o środki z rezerwy celowej (poz. 98) w łącznej wysokości 17 059,1 tys. zł z przeznaczeniem na realizację dwóch projektów:

- „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 dla Centralnego Zarządu Służby Więziennej (16 301 tys. zł, poz. 98),
- „Elektroniczne Postępowanie Upominawcze (EPU 3.0)” w ramach Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 dla Ministerstwa Sprawiedliwości (758 tys. zł, poz. 99).

Środki z rezerw celowych w części 37 wykorzystano w 99,4%. Badanie rezerwy celowej dysponenta III stopnia (MS) wykazało, że na realizację projektu EPU 3.0 wykorzystano 86,1% środków, a przyczyną niepełnego wydatkowania (98,1 tys. zł) było mniejsze zaangażowanie osób do Zespołu Projektowego niż planowano na etapie wnioskowania o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

(akta kontroli T. I str. 454, 498)

W celu dostosowania planu wydatków do aktualnych potrzeb jednostek, dysponent części 37 podejmował w grudniu 2024 r. decyzje o blokadzie planowanych wydatków bśe w łącznej wysokości 16 698,3 tys. zł.

Badaniem szczegółowym objęto dwie decyzje:

- 1) z 23 grudnia 2024 r. na kwotę 2 836,6 tys. zł dotyczącą wydatków związanych z realizacją nowych projektów pn. „Safer units, safer communities” którego beneficjentem był Centralny Zarząd Służby Więziennej oraz „Skill sharing in the field of Corrections” i „Bilateral working group for needs assessment to increase the efficiency of court proceedings in civil litigation cases”, których beneficjentem były komórki merytoryczne MS, przeznaczonych m.in. na wypłaty dotacji, zaliczek dla partnerów projektów predefiniowanych i zaliczek dla partnerów projektów w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej oraz na zadania w ramach kosztów Operatora Programu.

Przyczyną zablokowania planu były zmiany harmonogramów wydatków w ramach projektów i niższe kwoty płatności niż przewidziane w pierwotnych harmonogramach, w związku z czym nie występowało o wypłatę kolejnych transz zaliczek, a także ograniczenia liczby spotkań i wizyt studyjnych i zmniejszenia dedykowanych szkoleń.

- 2) z 30 grudnia 2024 r. na łączną kwotę 1 931,2 tys. zł dotyczącą oszczędności przy realizacji ww. projektów NMF i NMF EOG, a także projektu pn. „Kompleksowe działania szkoleniowo-aktywizacyjne mające na celu przygotowanie osób odbywających karę pozbawienia wolności do skutecznego powrotu na rynek pracy i do społeczeństwa” realizowanego w ramach Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego 2021-2027.

Przyczyną zablokowania wydatków było opóźnienie rozpoczęcia projektu oraz trudności związane z rekrutacją personelu, a ponadto przeniesiono na 2025 r. dostawy sprzętu komputerowego.

Decyzje dotyczące blokowania planowanych wydatków były podejmowane na podstawie wniosków podległych dysponentów (Dyrektor Generalny MS, Dyrektor Generalny SW) w oparciu o informacje z komórek merytorycznych, a informacje o dokonanej blokadzie kierowano do Ministra Finansów.

(akta kontroli: T. I str. 466, T. II str. 11-13, 28-, 61-72)

Szczegółowym badaniem objęto pięć wydatków bśe na kwotę 1 372,5 tys. zł, tj. 20,7% wydatków dysponenta III stopnia, dobranych celowo według największych wydatków z konta 227. Wydatki zostały przeznaczone na cele określone w umowach o dofinansowanie projektów i zrealizowane zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie.

(akta kontroli T. IV str. 373-375)

Zobowiązania w zakresie budżetu środków europejskich na koniec 2024 roku wyniosły łącznie 272,7 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników zatrudnionych w realizowanych projektach, a także zakupu biletów lotniczych i kolejowych w grudniu 2024 r. w związku z wyjazdami realizowanymi z programu „Sprawiedliwość”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 37 Sprawiedliwość odbywała się zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i przepisach wykonawczych, z zastrzeżeniem nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze zawierania i realizacji umów zlecenia oraz umów na czynności eksperckie i doradcze, gdzie wykazano niską skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej. W kontroli ustalono, że nieprawidłowo wydatkowano środki w łącznej wysokości 475 tys. zł, w tym m.in. w sposób nierzetelny naliczono i wypłacono wynagrodzenia Zleceniobiorcom oraz niezasadnie poniesiono wydatek na zewnętrzną obsługę prawną DIRS.

Pozostałe objęte badaniem wydatki jednostki kontrolowanej zostały poniesione na podstawie umów zawartych zgodnie z przepisami zamówień publicznych i wewnętrznymi regulacjami. Zostały zrealizowane w ramach planu finansowego i rzeczowego jednostki, na zadania podejmowane dla osiągnięcia założonych celów. Środki pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

OBSZAR

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 37 - Sprawiedliwość 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),
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. 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). 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 i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione

sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli T. III str. 8-139, 168-178, 321-401, T. IV str. 590-594, 597-598)

Dysponent części sprawował nadzór nad zapewnieniem wiarygodności i prawidłowości sprawozdań w zgodzie z wymogami rozporządzeń Ministra Finansów w zakresie sprawozdawczości budżetowej, także w układzie zadaniowym, oraz operacji finansowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 37 – Sprawiedliwość przeprowadzono na próbie 82 zapisów księgowych o łącznej wartości 159 028 tys. zł, z czego 80 pozycji wylosowano metodą monetarną a dwie dobrano w sposób celowy na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 37 prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzono, że zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości, w systemie finansowo-księgowym zostały zdefiniowane dwa schematy księgowania, w zależności od charakteru udzielanej dotacji:

- a) jeden dotyczy przekazania i rozliczenia transz dotacji dla AWS, które ujmowane są zgodnie ze schematem: przekazanie dotacji na podstawie wyciągu bankowego (automat księgowy) - konto 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich* / 130 *Rachunek bieżący jednostki* oraz, po zatwierdzeniu (uznaniu dotacji za wykorzystaną i rozliczoną) – konto 810 *Dotacje budżetowe...* / konto 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych...* Na koniec roku saldo konta 810 przeksięgowywane jest na konto 800 *Fundusz jednostki*;
- b) drugi schemat dotyczy ewidencji subwencji i dotacji podmiotowe dla KSSiP, które jako dotacje dla podmiotu - nie podlegają rozliczeniu, i odbywa się z pominięciem konta rozliczeniowego 224. W polityce rachunkowości przyjęto rozwiązanie polegające na traktowaniu subwencji dla AWS i dotacji podmiotowej dla KSSiP w dacie ich przekazania jako rozliczonych, które są w księgach rachunkowych ujmowane na podstawie wyciągu bankowego na kontach 810/130.

Zrealizowane dochody budżetowe księgowane były na podstawie wyciągów bankowych, bez przypisu należności i dotyczyły kar umownych potrąconych z faktur przez beneficjenta dotacji, przekazanych do MS celem odprowadzenia na rachunek dochodów budżetowych.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Inwestycji (dalej: DBI) wyjaśnił, że z uwagi na incydentalny charakter operacji na rachunku dochodów budżetowych, w polityce rachunkowości nie zdefiniowano automatycznych księgowień dochodów.

(akta kontroli: T. III str. 288-292, 558-560, 580-584, T. IV str. 586-589)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą niekompletnego opisu operacji gospodarczej w ewidencji księgowej.

W badanych zapisach dziennika i dekretach księgowych ujawniono, że opis operacji gospodarczej jest niepełny, w szczególności treść dotycząca wydatków na dotacje i subwencje jest nieczytelna i skrócona do kilku znaków⁴².

Zgodnie z art. 20 i 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³ dowód księgowy powinien zawierać m.in. opis operacji, a przy prowadzeniu ksiąg przy użyciu komputera należy zapewnić, aby zapisy wprowadzane automatycznie lub tworzone według algorytmu (programu) na podstawie informacji zawartych już w księgach były zgodne z treścią odpowiednich dowodów księgowych.

Dyrektor DBI wyjaśnił, że zaimportowane automatycznie z NBP w systemie finansowo-księgowym QNT wyciągi bankowe zawierają pełny opis, natomiast po ich zaksięgowaniu, już w samym dekrecie księgowym opisy operacji są niepełne, co wynikało z ograniczenia liczby znaków w polu „opis” do 91 pozycji. Poinformował o dokonaniu aktualizacji liczby znaków do 250 we wszystkich automatach księgowych, w wyniku czego dekrety księgowe, począwszy od marca br., zawierają pełny opis operacji gospodarczej.

(akta kontroli: T. III str. 559, 582-584)

OCENA CZĄSTKOWA

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

Sprawozdania jednostkowe dysponenta części 37 i Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) zostały sporządzone terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania łączne zostały opracowane rzetelnie na podstawie sprawozdań budżetowych własnych i podległych jednostek. Księgi rachunkowe, po dokonaniu wyżej opisanych zmian w zakresie opisu operacji gospodarczej, zapewniały wiarygodność w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wdrożenie efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających rzetelne sporządzanie umów zlecenia w zakresie wymogów dokumentowania realizacji umowy oraz sposobu ustalenia wynagrodzenia w powiązaniu z wymiarem czasowym świadczonych usług.
2. Podjęcie działań w celu rozliczenia nadpłaty z tytułu nieprawidłowego naliczenia wynagrodzenia zleceniobiorców.
3. Dokumentowanie decyzji o odstąpieniu od sporządzania dokumentów określonych w regulaminie zamówień publicznych.
4. Przeprowadzenie analizy w zakresie zasadności zawierania umów o charakterze doradczym i eksperckim z podmiotami zewnętrznymi oraz ujednolicenia zapisów dotyczących nadzoru nad jej wykonaniem.

⁴² Przykładowy opis operacji: „Przekazanie środków na wydatki budżetowe zapotrzebowanych na dzień 12 stycznia 2024 r. (do”, „Przekazanie (su”, „Przekazanie ... (d”, „Przekazanie ... (s”, „Przekazanie ... 2024 r. („).

⁴³ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

5. Weryfikowanie dokumentów skutkujących poniesieniem wydatku ze środków publicznych pod względem kompletności i prawidłowości danych w nich zawartych i załączonych dowodów uzupełniających.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie 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, 14 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Tomasz Sordyl
Dyrektor
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa
Wewnętrzznego
/podpisano elektronicznie/

⁴⁴ 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.