



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.1.3.2025

Pan
płk dr Andrzej Pecka
Dyrektor Generalny Służby Więziennej

Centralny Zarząd Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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	Centralny Zarząd Służby Więziennej ¹ ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	płk dr Andrzej Pecka, Dyrektor Generalny Służby Więziennej ² , od 12 stycznia 2024 r. ³
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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/8/2025 z 3 stycznia 2025 r. 2. Łukasz Kasprzycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/9/2025 z 3 stycznia 2025 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: tom I, str. 1-2)</p>

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 Dyrektora Generalnego SW oraz wykonania planów finansowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (SW) w ramach części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie Więziennictwa.

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,

¹ Dalej: CZSW.

² Dalej: Dyrektor Generalny SW.

³ Od dnia 30 grudnia 2023 r. do dnia powołania obecnego Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, tj. do dnia 11 stycznia 2024 r. zastępstwo kierownika kontrolowanej jednostki pełnione było przez zastępców Dyrektora Generalnego SW, zgodnie z podziałem kompetencji określonym w zarządzeniu nr 81/2023 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

- 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.

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 realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa 2024 r. w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu Więziennictwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe dotyczące: wydatków budżetu państwa, budżetu środków europejskich, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości.

W wyniku kontroli 28,2% wydatków budżetu państwa zrealizowanych przez CZSW (dysponenta III stopnia), na łączną kwotę 54 887,9 tys. zł (0,6% zrealizowanych wydatków budżetu Więziennictwa) oraz 27% wydatków tego dysponenta z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 77,8 tys. zł (0,1% wydatków budżetu środków europejskich Więziennictwa) stwierdzono, że były one ujęte w planie finansowym CZSW. Wydatków dokonano w terminach wynikających z umów, a dokumentacja finansowo-księgową spełniała wymogi

⁵ 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.

obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz wewnętrznych regulacji jednostki. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość sporządzania przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 dochody budżetu państwa w części 37 - Sprawiedliwość dla jednostek organizacyjnych Więziennictwa zostały zaplanowane w kwocie 11 928 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 26 535,9 tys. zł i były wyższe o 122,5% od kwoty planowanej oraz o 4 149 tys. zł oraz o 18,5% wyższe od dochodów zrealizowanych w roku 2023 (22 386,9 tys. zł). Najwyższy udział w dochodach Więziennictwa w 2024 r. stanowiły wpływy z: najmu i dzierżawy (8 195,7 tys. zł), rozliczeń/zwrotów świadczeń pieniężnych zaopatrzenia emerytalnego (7 041,2 tys. zł), różnych dochodów (3 808,7 tys. zł), rozliczeń z lat ubiegłych (3 436,6 tys. zł), usług (1 807,8 tys. zł), tytułu kar i odszkodowań (1 031 tys. zł), pozostałych odsetek (419,7 tys. zł) oraz ze sprzedaży składników majątkowych (394,4 tys. zł).

W przypadku CZSW (dysponent III stopnia) w 2024 r. dochody zostały zrealizowane w kwocie 343,6 tys. zł i były wyższe o 98,6% od zaplanowanych dochodów na ten rok, a także o 7,9% (29,3 tys. zł) niższe od dochodów zrealizowanych w roku 2023 (373 tys. zł). Głównym źródłem zrealizowanych dochodów były wpływy z najmu i dzierżawy (144,8 tys. zł), z tytułu kar i odszkodowań (105 tys. zł), pozostałe dochody (63,8 tys. zł), wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych (10,8 tys. zł), wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (17,3 tys. zł), wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (2 tys. zł).

Na koniec 2024 r., zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) jednostek organizacyjnych Więziennictwa, należności pozostałe do zapłaty wyniosły 70 480,8 tys. zł, z czego zaległości netto

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

62 941,8 tys. zł. W porównaniu do roku 2023 należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 16 838,7 tys. zł (31,4%), a zaległości netto o 12 946,2 tys. zł (25,9%). Na zwiększenie zaległości netto w 2024 r. wpływ miał wzrost m.in. należności z tytułu naliczonych kar umownych od kontrahentów (dostawców towarów i usług) oraz z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień.

Należności pozostałe do zapłaty CZSW (dysponenta III stopnia) wyniosły 317,3 tys. zł, w tym zaległości netto wyniosły 240,2 tys. zł. W porównaniu do 2023 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 88,6 tys. zł (tj. o 37,8%), a zaległości wyższe o 88,6 tys. zł (tj. o 58,5%). Na wzrost należności pozostałych do zapłaty wpływ miała wysokość naliczanych kar i odszkodowań oraz odsetki.

(akta kontroli: tom I, str. 15, 28, 37, 221-222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki

OBSZAR

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy jednostek organizacyjnych Więziennictwa na 2024 r. uwzględniający wielkości wynikające z ustawy budżetowej na rok 2024 w wysokości 8 492 476 tys. zł został zwiększony per saldo o 73 765,5 tys. zł do kwoty 8 566 241,5 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Więziennictwa wynikały m.in. z:

- 1) przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 12 013,6 tys. zł, w tym:
 - a) realizację projektu pn.: „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 dla Centralnego Zarządu Służby Więziennej, kwota 2 877,2 tys. zł (poz. 8),
 - b) sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości na łączną kwotę 6 910,3 tys. zł (poz. 29),
 - c) realizację przez Areszt Śledczy w Olsztynie projektu pn. „Racjonalne gospodarowanie odpadami na terenie Aresztu Śledczego w Olsztynie poprzez wykonanie punktu selektywnej zbiórki odpadów i odzysku surowców wraz z systemem minimalizacji objętości głównego strumienia odpadów-budowa zadaszanej infrastruktury oraz zakup urządzenia do redukcji objętości odpadów”, kwota 36,4 tys. zł (poz. 59),
 - d) realizację przez Zakład Karny w Wojkowicach zadania pn. „Przebudowa sieci przemysłowych C.O. i C.W.U. zasilających obiekty Zakładu Karnego w Wojkowicach”, kwota 2 189,7 tys. zł (poz. 59).

Niepełne wykorzystanie środków wystąpiło w rezerwie celowej pozycja nr 29 i wynikało głównie ze zmian etatowych w 2024 r., absencji chorobowych oraz osiągnięcia przez pracowników wieku zwalnającego z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy. W związku z powyższym, dokonano blokady niewykorzystanych środków w wysokości 170,1 tys. zł;

- 2) zwiększenia planu finansowego na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości o łączną kwotę 60 329,9 tys. zł, z tego:
- a) 43 929,9 tys. zł w związku z udzieleniem pomocy finansowej funkcjonariuszom SW na uzyskanie lokalu mieszkalnego;
 - b) 7 347 tys. zł w związku z udzieleniem pomocy finansowej funkcjonariuszom SW na uzyskanie lokalu mieszkalnego oraz na zabezpieczenie środków na odprowadzenie składek na ubezpieczenia społeczne oraz zabezpieczenie wydatków na umowy cywilno-prawne;
 - c) 3 264,8 tys. zł na zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, materiałów do prowadzenia kursów przygotowujących do zawodu oraz pozostałych wydatków bieżących dla placówek oświatowych;
 - d) 2 881,5 tys. zł na zakupy sprzętu gastronomicznego, pralniczego oraz gospodarczo-eksploatacyjnego;
 - e) 2 183,2 tys. zł na zakup środków trwałych w grupie urządzeń i systemów ochronnych oraz sprzętu specjalnego przeznaczenia;
 - f) 557,5 tys. zł na sfinansowanie szkoleń zlecanych przez MS i przeprowadzanych w ośrodkach SW;
 - g) 166 tys. zł w związku z porozumieniem nr 2/2024/DFN-III z dnia 4 września 2024 r. z Okręgowym Inspektorem SW w Olsztynie w sprawie organizacji XII edycji międzynarodowego przeglądu filmów o tematyce penitencjarnej International Film Festival in Olsztyn Prison Movie w ramach NMF.

Wydatki budżetu państwa w 2024 r. w SW wyniosły 8 515 163,1 tys. zł, co stanowiło 100,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2023 r. wydatki były wyższe o 1 226 647,8 tys. zł (16,8%).

(akta kontroli: tom I, str. 17-21, 30-32, 102-106, 109-112, 192, 201-204)

Wydatki budżetu państwa, zrealizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa w poszczególnych grupach ekonomicznych, wyniosły odpowiednio:

- 1) wydatki bieżące jednostek budżetowych: 4 908 351,8 tys. zł, tj. 57,6% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,
- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych: 3 122 985 tys. zł, tj. 36,7% wydatków Więziennictwa i 98,5% planu po zmianach,
- 3) wydatki majątkowe 473 433,1 tys. zł, tj. 5,6% wydatków Więziennictwa i 100% planu po zmianach,
- 4) wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich: 10 393,3 tys. zł, tj. 0,1% wydatków Więziennictwa i 75,4% planu po zmianach.

Wydatki CZSW dysponenta III stopnia wyniosły 194 539,5 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach (195 449,1 tys. zł). W porównaniu do roku 2023 wydatki były wyższe o 997,9 tys. zł, tj. o 0,5%.

Wykonanie wydatków kontrolowanej jednostki według grup ekonomicznych CZSW, przedstawiało się następująco: wydatki bieżące (wraz ze współfinansowaniem) – 165 130,5 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2 757,2 tys. zł oraz wydatki majątkowe – 26 651,8 tys. zł. Wydatki majątkowe

CZSW zrealizowane w 2024 r. w całości zostały przeznaczone na zakupy inwestycyjne.

(akta kontroli: tom I, str. 33, 38-40, 225-228)

Dyrektor Generalny SW, po analizie wykonania wydatków wystąpił do dysponenta części 37 – Sprawiedliwość o zablokowanie środków. Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ blokady środków w planie finansowym SW w 2024 r. na łączną kwotę 50 932,4 tys. zł, z tego: 47 250 tys. zł na wypłatę świadczeń Biura Emerytalnego, 120 tys. zł w ramach Narodowego Programu Zdrowia, 170,1 tys. zł z rezerwy celowej pozycja 29 - podwyżki dla nauczycieli, 3 392,3 tys. zł w ramach Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, 81 tys. zł w ramach NMF.

(akta kontroli: tom I, str. 197-220)

Wydatki SW na wynagrodzenia i uposażenia w 2024 r. wyniosły 3 126 602,6 tys. zł i były wyższe od analogicznych wydatków w 2023 r. o 593 701,4 tys. zł (tj. o 23,4%). Kształtowały się one w poszczególnych grupach następująco:

- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 191 418,1 tys. zł (wzrost w stosunku do 2023 r. o 37 957,2 tys. zł, tj. 24,7%),
- żołnierze zawodowi i funkcjonariusze 2 909 534,1 tys. zł (wzrost w stosunku do 2023 r. o 549 954,8 tys. zł, tj. 23,3%),
- nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej – 25 650,4 tys. zł (wzrost w stosunku do 2023 r. o 5 789,4 tys. zł, tj. 29,1%).

Przeciętne wynagrodzenie w SW, w 2024 r. wynosiło 9 150 zł i było o 1 645 zł wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r. Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) nie zostały przekroczone.

Przeciętne zatrudnienie w SW wyniosło w 2024 r. 28 474 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2023 r. o 351 osób. Wzrost średniego zatrudnienia o 341 osób nastąpił w grupie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, oraz o 10 osób w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(akta kontroli: tom I, str. 27, 34)

Przeciętne zatrudnienie w CZSW (dysponent III stopnia) w 2024 r. wyniosło 514 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). W porównaniu do 2023 r. było wyższe o 25 osób, w tym w grupie osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 15 osób oraz w grupie żołnierze zawodowi i funkcjonariusze przeciętne zatrudnienie wzrosło o 10 osób.

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2024 r. wydatki na wynagrodzenia w CZSW (dysponent III stopnia) wyniosły 77 853,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (77 866, 9 tys. zł).

W porównaniu do 2023 r. wzrosły one o 14 872, 5 tys. zł, tj. o 24%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2024 r. wyniosło 12 624 zł i było wyższe o 1 897 zł, tj. o 18% niż w 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 44-45, 224)

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Zobowiązania jednostek organizacyjnych Więziennictwa na koniec 2024 r. wyniosły 312 963,9 tys. zł (w tym CZSW 6 275,2 tys. zł) i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2023 r. o 10 359,7 tys. zł (3,4%). W tym najistotniejszy udział miały zobowiązania związane z wypłatą wynagrodzeń, pochodnych od wynagrodzeń (m.in. nagroda roczna dla funkcjonariuszy za rok 2024, dodatkowe wynagrodzenia roczne pracowników za 2024 r. oraz wynagrodzenie osadzonych za grudzień 2024 r.). Podobnie jak w roku poprzednim nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli: tom I, str. 17-21, 38-40)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto realizację wydatków CZSW (dysponenta III stopnia) w łącznej kwocie 54 887,9 tys. zł, tj. 28,2% wydatków zrealizowanych w 2024 r. (0,6% zrealizowanych wydatków Więziennictwa). W grupie wydatków majątkowych zbadano 17 dowodów księgowych na łączną kwotę 26 483,5 tys. zł, tj. 48%, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 17 dowodów na łączną kwotę 28 404,3 tys. zł, tj. 52% wydatków dysponenta III stopnia w tej grupie.

W wyniku przeprowadzonego badania NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wydatków. Realizacja wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zostały one poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia w CZSW, w 2024 r. zawarto 28 umów na łączną kwotę 134 263,6 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto jedno zamówienie publiczne skutkujące wydatkami poniesionymi w 2024 r. w wysokości 10 558,8 tys. zł, tj. 8% wartości udzielonych zamówień publicznych przez CZSW w 2024 r. Kontrolą w zakresie zgodności postępowania przy udzielaniu zamówień z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸, objęto zamówienie na dostawę 17 fabrycznie nowych pojazdów samochodowych⁹.

W wyniku badania wyżej wymienionego zamówienia publicznego nie stwierdzono naruszeń przepisów pzp. Działania CZSW, dotyczące przeprowadzonego w 2024 r. postępowania objętego badaniem, były zgodne z wewnętrznymi regulacjami oraz przepisami pzp. Realizacja badanego zamówienia w zakresie przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy była zgodna z treścią zawartych umów. CZSW wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1, 3 i 4 pzp w zakresie publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2024 r. poprzez zamieszczenie tego planu wraz z jego aktualizacją na stronie internetowej BIP CZSW oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(akta kontroli: tom II, str. 149-183,177-224)

⁸ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), dalej: pzp.

⁹ Zamówienie udzielone w dwóch częściach zamówienia: część I – 15 samochodów - umowa nr 40/2024 z 3 czerwca 2024 r. o wartości 9 761,8 tys. zł, część II – dwa samochody - umowa nr 41/2024 z 3 czerwca 2024 r. o wartości 796,9 tys. zł.

CZSW przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w dniu 16 lutego 2024 r., tj. zgodnie z terminem wyznaczonym w art. 82 ust. 2 pzp.

(akta kontroli: tom II, str. 242-264)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich zostały ustalone w wysokości 57 820 tys. zł z przeznaczeniem na realizację 3 programów operacyjnych. W trakcie roku limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony na podstawie decyzji Ministra Finansów per saldo o 13 623,3 tys. zł, tj. o 23,6% w odniesieniu do kwoty planowanej w ustawie budżetowej, do wysokości 71 443,3 tys. zł. Zrealizowane przez SW w 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 57 657,3 tys. zł, co stanowiło 80,7% planu po zmianach (71 443,3 tys. zł) i w porównaniu do 2023 r. były niższe o 62 027,3 tys. zł, tj. o 51,8%.

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez SW w 2024 r. poniesione zostały na realizację projektów w ramach:

- 1) NMF w kwocie 55 231,5 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach 55 546,6 tys. zł, z przeznaczeniem na projekty pn. „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” w ramach Programu Operacyjnego „Sprawiedliwość” („Jastrzębie Zdrój”; „Koziegłowy”; „Chmielów”; „Kamińsk”), „Modernizacja systemu szkolenia kadry Służby Więziennej”¹⁰, „Opracowanie i wdrożenie narzędzia szacowania ryzykiem powrotności osób odbywających karę pozbawienia wolności do przestępstwa”¹¹;
- 2) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) w kwocie 74,7 tys. zł, tj. 64,1% planu po zmianach (116,5 tys. zł). Wydatki dotyczyły projektu pn. „Safer Units, Safer Communities” finansowanego ze środków Funduszu Współpracy Dwustronnej w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 oraz Mechanizmu Finansowego EOG, i obejmowały m.in. wymianę wzajemnych doświadczeń zawodowych oraz szkolenia z zakresu tzw. ochrony dynamicznej dla kadry jednostek penitencjarnych, gdzie utworzone zostały pilotażowe kompleksy penitencjarne. W 2024 roku w ramach projektu pn. „Skill sharing in the field of Corrections” w dniach 21-24 października 2024 r., 4-7 listopada 2024 r., 18-21 listopada 2024 r., 2-5 grudnia 2024 r. zorganizowano wizyty studyjne do zakładów karnych i domów przejściowych położonych w Trondheim i Bergen (Norwegia). Ponadto odbyły się dwie wizyty eksperckie: w dniach 2-5 grudnia 2024 r. do Lizbony (Portugalia) w temacie dozoru elektronicznego w ramach konferencji „Beyond Control – Electronic Monitoring and Prevention”, a także z projektu „Skill sharing in the field of Corrections” miał miejsce wyjazd do Zurychu (Szwajcaria) w terminie 9-11

¹⁰ Za realizację tego modułu była odpowiedzialna Akademia Wymiaru Sprawiedliwości. W ramach tego obszaru projektowego zaplanowano opracowanie i wdrożenie do stosowania nowoczesnego systemu kształcenia kadry SW opartego na wyeliminowaniu stwierdzonych luk kompetencyjnych, a także wsparcie bazy dydaktycznej Akademii Wymiaru Sprawiedliwości poprzez utworzenie i doposażenie biblioteki cyfrowej.

¹¹ W wyniku realizacji tego obszaru zakończone zostały prace związane z wdrażaniem narzędzia szacowania ryzyka PSORR_PL wykorzystywanego za pośrednictwem Centralnej Bazy Osób Pozbawionych Wolności.

grudnia 2024 r. w kwestii małoletnich odbywających lub zagrożonych karą pozbawienia wolności, gdzie wizytowano ośrodek poprawczy dla nieletnich i areszt śledczy dla młodocianych tymczasowo aresztowanych w Limmattal oraz centrum sądowego leczenia nieletnich i młodych dorosłych;

- 3) Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 w kwocie 2 351,2 tys. zł, tj. 14,9% planu po zmianach (15 780,3 tys. zł), z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Kompleksowe działania szkoleniowo-aktywizacyjne mające na celu przygotowanie osób odbywających karę pozbawienia wolności do skutecznego powrotu na rynek pracy i do społeczeństwa po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”. W 2024 r. przeprowadzone zostały prace wdrożeniowe projektu, przeprowadzono rekrutację osadzonych mających otrzymać wsparcie oraz tworzone były dla nich Indywidualne plany rozwoju zawodowego. Nawiązano współpracę z instytucjami rynku pracy (Wojewódzkie i Powiatowe Urzędy Pracy, Ochotnicze Hufce Pracy, Stowarzyszenie „Postis”), które to podmioty prowadziły w części okręgowych inspektoratów zajęcia aktywizacyjne dla osadzonych zakwalifikowanych do uczestnictwa w projekcie.

(akta kontroli: tom I, str. 35, 41-43)

Blokady wydatków środków europejskich w wysokości 3 392,3 tys. zł dokonano po przeprowadzeniu analizy planu wydatków. Konieczność zablokowania nadwyżek posiadanych środków wystąpiła m.in. w związku z:

- powstaniem oszczędności wynikających z braku możliwości zatrudnienia personelu projektu w całym okresie jego realizacji, a także zróżnicowanym poziomem wysokości wynagrodzeń pracowników projektu,
- zmianą terminu realizacji umów na zakup zestawów komputerowych w ramach projektu,
- oszczędnościami w zakresie zrealizowanych wyjazdów służbowych,
- powstaniem oszczędności w ramach kategorii wydatków związanych z zatrudnieniem koordynatora projektu „Safer Units, Safer Communities” oraz oszczędnościami wynikającymi z różnic kursowych.

(akta kontroli: tom I, str. 197-220)

Dla CZSW (dysponent III stopnia) plan wydatków środków europejskich wynosił 1 544,8 tys. zł i w trakcie 2024 r. został zwiększony o 2 375,9 tys. zł, tj. o 153,8% (do 3 920,6 tys. zł). Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 287,7 tys. zł, tj. 7,3% planu po zmianach oraz 12,9% wykonania roku 2023. Realizacja wydatków w układzie poszczególnych programów kształtowała się następująco:

1. MF EOG, plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 771,8 tys. zł. Plan ten w 2024 r. został zmniejszony o 31,7% zł, tj. do 527,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 212,2 tys. zł, tj. 40,3% planu po zmianach. W 2024 r. CZSW jako dysponent III stopnia realizował działania informacyjno-promocyjne Projektu w ramach Modułu nr 3 pn.: „Opracowanie i wdrożenie narzędzia szacowania ryzykiem powrotności osób odbywających karę pozbawienia wolności do przestępstwa”.
2. Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027. Plan wydatków określony ustawą budżetową wynosił 717,9 tys. zł. Plan ten w 2024 r. został zwiększony o 356,5%, tj. do 3 276,9 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 0,8 tys. zł, tj. 0,02% planu po zmianach. Na poziomie CZSW

rozstrzygnięte zostało postępowanie przetargowe, na podstawie którego wyłonieni zostali dostawcy zestawów komputerowych oraz pozostałego sprzętu w postaci urządzeń wielofunkcyjnych, rzutników multimedialnych. Sprzęt ten zakupiony został na potrzeby tworzonych w ramach projektu komputerowych sal edukacyjnych. Rozpoczęcie dostaw nastąpi w pierwszym kwartale 2025 r. Powtórzenia natomiast wymagała procedura przetargowa dotycząca osprzętu technicznego (okablowanie, złącza, itp.) oraz mebli (krzesła i biurka), której nowy termin rozstrzygnięcia przypadła w styczniu 2025 r.

3. MF EOG, plan wydatków określony ustawą budżetową wyniósł 55 tys. zł. Plan ten w 2024 r. został zwiększony o 111,8%, tj. do 116,5 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2024 r. wyniosło 74,7 tys. zł, tj. 64,1% planu po zmianach.

W ramach budżetu środków europejskich szczegółowej kontroli poddano wydatek w ramach projektu „Pilotażowe kompleksy penitencjarne” współfinansowanego ze środków NMF na kwotę brutto 77,8 tys. zł, tj. 27% wykonania wydatków CZSW (dysponenta III stopnia). Przedmiotem zamówienia była promocja Projektu, w szczególności materiały promocyjne i informacyjne. W badanym wydatku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I, str. 229, 237-267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków, w zakresie wydatków. Wydatków dokonano w sposób celowy i gospodarny, z zachowaniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Ich realizacja służyła osiągnięciu zaplanowanych celów i była zgodna z zawartymi umowami.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2024 r. przez Dyrektora Generalnego SW i sprawozdań jednostkowych CZSW:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28UE),
- 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 sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

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

(akta kontroli: tom I, str. 14-53, 233)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia CZSW, przeprowadzono na próbie 34 zapisów księgowych o łącznej wartości 54 887,9 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną. Próba została uzupełniona 12 zapisami o łącznej wartości 292,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

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 CZSW prowadzone były nieprawidłowo.

Polityka rachunkowości¹² dysponenta III stopnia, określająca przyjęte zasady rachunkowości, spełnia wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³. W szczególności obejmuje: metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont syntetycznych i analitycznych, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, opis systemu finansowo-księgowego, przyjęte zasady ochrony danych i ich zbiorów.

(akta kontroli: tom I, str. 267-322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹² Księgi rachunkowe dysponenta III stopnia w 2024 r. były prowadzone w oparciu o zasady (politykę), wprowadzone zarządzeniem nr 102/24 Dyrektora Generalnego SW z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie polityki rachunkowości w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) wskazano moc obowiązującą polityki rachunkowości od dnia 1 stycznia 2024 r. W wyniku kontroli Dyrektor Generalny SW, zarządzeniem nr 29/25 z dnia 28 lutego 2025 r., doprecyzował w polityce rachunkowości metody wyceny aktywów i pasywów oraz sposób ustalania wyniku finansowego.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz kwartalne sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2024 r. zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich kwoty zgodne były z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 24 marca 2025 r.

Kontrolerzy

Mariusz Rycerski
doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Łukasz Kasprzycki
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor Departamentu
Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/

¹⁴ 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.