

KPB.430.003.2017

Nr ewid. 87/2017/P/17/001/KPB

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w części 37 – Sprawiedliwość
oraz wykonania planów finansowych
Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym
oraz Pomocy Postpenitencjarnej
i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych
oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy

Warszawa czerwiec 2017 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywziętnych Zakładów Pracy

Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bienkowski

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 09.06. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00

Spis treści

I. Wprowadzenie	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Uwagi i wnioski	8
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 37	9
1. Dochody budżetowe	9
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	10
3. Sprawozdania	27
4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i gospodarowanie środkami	28
5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych i Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy i gospodarowanie środkami	30
IV. Informacje dodatkowe	33
Załączniki	35

I. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 37 – Sprawiedliwość oraz ocena wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy. Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

W ramach części 37 finansowane były głównie zadania więziennictwa, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Dysponentem części 37 – Sprawiedliwość i dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest Minister Sprawiedliwości. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, w części 37 funkcjonowało 215 jednostek, w tym:

- Ministerstwo Sprawiedliwości,
- 208 jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości:
 - a) Centralny Zarząd Służby Więziennej (CZSW),
 - b) 15 okręgowych inspektoratów służby więziennej,
 - c) 67 aresztów śledczych,
 - d) 87 zakładów karnych,
 - e) trzy ośrodki szkolenia służby więziennej,
 - f) Ośrodek Doskonalenia Kadry Służby Więziennej,
 - g) 32 zakłady dla nieletnich,
 - h) Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dr. Jana Sehna w Krakowie,
 - i) Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie,
- Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury,
- pięć instytucji gospodarki budżetowej.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej wykonuje zadania dysponenta środków budżetowych Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dysponenta III stopnia) oraz zadania głównego dysponenta środków budżetowych w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych więziennictwa² w zakresie określonym w art. 6 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej³. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Dyrektorowi Generalnemu SW podlegały 174 jednostki budżetowe więziennictwa. Ponadto Dyrektor Generalny Służby Więziennej był dysponentem Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy⁴.

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Sprawiedliwości, CZSW, w trzech zakładach karnych (w Białymstoku, Dębicy i Nowym Sączu) oraz trzech aresztach śledczych (w Mysłowicach, Słupsku i Warszawie).

Wykaz jednostek kontrolowanych przedstawiono w załączniku 8 do niniejszej informacji.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Na podstawie § 3 statutu CZSW, wprowadzonego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie nadania statutu CZSW (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz.174, ze zm.).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 631.

⁴ Na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116, ze zm.).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi za rok 2015⁵;
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej;
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej ufp).

W 2016 r. dochody budżetu państwa w części 37 wyniosły 58.103,3 tys. zł (0,02% dochodów budżetu państwa), w tym 49.464,5 tys. zł stanowiły dochody wykonane w Ministerstwie Sprawiedliwości (dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 4.603.527,1 tys. zł (1,28% wydatków budżetu państwa), w tym 193.454,3 tys. zł stanowiły wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości jako dysponenta III stopnia. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 19.861,1 tys. zł (0,4%, wydatków budżetu środków europejskich), w tym 12.445,4 tys. zł w ramach kontrolowanej jednostki.

Przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej wyniosły 328.867 tys. zł, a koszty realizacji zadań wyniosły 39.519 tys. zł.

Przychody Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy wyniosły 44.929,8 tys. zł, a koszty realizacji zadań 49.468,6 tys. zł.

⁵ Ze względu na wykazane w sprawozdaniu RB-27 za rok 2016 zwiększenie salda zaległości, w porównaniu do roku ubiegłego, podjęto rozszerzoną analizę w stosunku do występujących zaległości.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁷

Spośród ośmiu jednostek objętych kontrolą budżetową w ramach części 37, siedem otrzymało ocenę pozytywną (Centralny Zarząd Służby Więziennej, zakłady karne w Białymstoku, Dębicy i Nowym Sączu oraz areszty śledcze w Mysłowicach, Słupsku i Warszawie), a ocena Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawiona została w formie opisowej.

Na powyższe oceny ogólne złożyły się oceny cząstkowe w obszarach:

- realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad gospodarką finansową⁸,
- prawidłowości i rzetelności sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych.

Kontrolowani dysponenci III stopnia dokonywali wydatków zgodnie z planami finansowymi, na zakupy i usługi służące realizacji celów kontrolowanych jednostek oraz – z wyjątkiem opisanych w dalszej części Informacji – zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zamówień w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹ (dalej: PZP) – z wyjątkiem opisanych w dalszej części Informacji - udzielano prawidłowo. Skontrolowane wydatki budżetu środków europejskich poniesiono do wysokości określonej w planach finansowych Ministerstwa i CZSW oraz przeznaczono na cele i zadania określone w umowach o dofinansowanie.

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość, dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków oraz zadań. Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone. Badanie środków z rezerw celowych przekazanych na wydatki dysponentów III stopnia wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku skutecznych działań windykacyjnych (od maja 2014 r.) w celu wyegzekwowania należności budżetowych na łączną kwotę 2.666,4 tys. zł (Ministerstwo Sprawiedliwości);
- wynoszących od 13 do 17 miesięcy opóźnień wpisów wartości niematerialnych i prawnych (WNIp) do ewidencji pomocniczej od rozpoczęcia ich użytkowania;
- naliczania amortyzacji za okresy od dnia rozpoczęcia użytkowania WNIp dopiero w dniu ich wpisu,
- niezgodności ujętych w księgach pomocniczych zapisów dotyczących WNIp z zapisami w księdze głównej (Ministerstwo Sprawiedliwości);
- braku należytej staranności i niegospodarności w procesie zatrudniania oraz ustalania wynagrodzeń i zakresu obowiązków ekspertów w Ministerstwie Sprawiedliwości;
- dokonania podziału zamówienia na doradztwo public relations w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy PZP (Ministerstwo Sprawiedliwości);
- opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia po upływie 81 dni od dnia zawarcia umowy (Areszt Śledczy w Słupsku);
- nieprawidłowego sposobu wyliczania miernika pod nazwą „odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi” i wykazywania nierzetelnych danych w tym zakresie (Zakład Karny w Dębicy).

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁸ Ocenie nie podlegały dochody, z uwagi na założenia przyjęte do przedmiotowej kontroli.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Chociaż znaczna część wskazanych powyżej nieprawidłowości i uchybień miała charakter formalny, a finansowe skutki ujawnionych w trakcie kontroli działań niegospodarnych lub nierzetelnych nie są duże w porównaniu do ogólnej kwoty wydatków budżetowych w części 37 (0,04% wydatków części), to ich ilość wskazuje – zdaniem NIK – na potrzebę usprawnienia systemu audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do wewnętrznych regulacji dotyczących zaciągania zobowiązań bez zastosowania procedur przewidzianych w Prawie zamówień publicznych.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej informacji.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 37– Sprawiedliwość i sprawozdań jednostkowych kontrolowanych jednostek:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów III stopnia (z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 Aresztu Śledczego w Mysłowicach) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jednocześnie przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W odniesieniu do Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej Najwyższa Izba Kontroli wydaje ocenę opisową. Stwierdzono, że w sporządzonych przez dysponenta tego Funduszu sprawozdaniach z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33 i Rb-40), przychody i koszty zaprezentowano częściowo w ujęciu kasowym, według rzeczywistych wpływów i wypłat środków pieniężnych w 2016 r., a częściowo w ujęciu memoriałowym, w kwotach dotyczących roku 2016 niezależnie od terminu ich zapłaty. Uniemożliwiło to poprawną interpretację danych zbiorczych. Nieprawidłowość ta była konsekwencją niewprowadzenia odpowiednich procedur dla jednostek sporządzających sprawozdania pomocnicze Funduszu.

W odniesieniu do kategorii należności, zobowiązań, stanu środków pieniężnych ujętych w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40, a także sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych Funduszu, NIK nie wniosła zastrzeżeń.

NIK pozytywnie oceniła wykonanie w 2016 planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy. W ramach badania 59,8% poniesionych kosztów funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy oraz sprawozdania za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę ich prawidłowości. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań oraz stanu funduszu na dzień 31 grudnia 2016 r.

Sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy zostały sporządzone terminowo.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej oraz Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy przedstawiona została w załącznikach 6 i 7 niniejszej informacji.

2. Uwagi i wnioski

W ocenie NIK w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości dotyczących rzetelności sprawozdań Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej Minister Sprawiedliwości powinien rozważyć wprowadzenie systemowych rozwiązań zapewniających prawidłowość sporządzania sprawozdań pomocniczych Funduszu oraz właściwe prowadzenie ewidencji księgowej w tym zakresie.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 37

1. Dochody budżetowe

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w części 37 – Sprawiedliwość została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2016 dochody budżetu państwa w części 37 zaplanowano w kwocie 49.540 tys. zł, tj. o 6.783 tys. zł (13,7%) niższej niż w 2015 r. Zrealizowane dochody wyniosły 58.103,3 tys. zł (tj. 117,1% planu) i były wyższe o 3,2% od kwoty planowanej, a o 3,6% niższe niż dochody zrealizowane w roku 2015.

Ponad 85% dochodów części 37 zostało zrealizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS). Źródłem tych dochodów – klasyfikowanych w paragrafach 0830 – *Wpływy z usług* i 0690 – *Wpływy z różnych opłat* były głównie wpływy ze sprzedaży „Monitora Sądowego i Gospodarczego” sprzedaży „Monitora Sądowego i Gospodarczego”, opłaty za wydawanie odpisów, wyciągów i zaświadczeń z rejestrów¹⁰ prowadzonych przez MS oraz opłaty za udział w egzaminach¹¹ przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości.

Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec roku 2016, zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-27¹² z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 59.856,3 tys. zł, o 3.777 tys. zł, tj. o 6,7% wyższej od kwoty należności wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 za rok 2015 po korekcie tego sprawozdania w dniu 13 kwietnia 2016 r.

Należnościami MS były głównie należne MS kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wraz z naliczonymi od nich odsetkami, klasyfikowane w § 0970 – *Wpływy z tytułu różnych dochodów* (76,5% ogólnej kwoty należności) oraz w § 0920 – *Pozostałe odsetki* (19,2% należności).

Zaległości netto (należności, których termin płatności minął) wynosiły – według stanu na 31 grudnia 2016 r. – 59.408,9 tys. zł, o 3.652,6 tys. zł więcej niż w końcu 2015 r. Były to głównie należności z tytułu kar umownych (wraz z odsetkami) za nieprawidłową i nieterminową realizację umów. Na koniec 2016 r. zaległości stanowiły ok. 99,3% należności MS.

NIK stwierdziła przerwy w czynnościach MS zmierzających do wyegzekwowania należności budżetowych na kwotę 2.666,4 tys. zł wynikających z wystawionych w dniu 17 stycznia 2014 r. not księgowych dla konsorcjum MIS.SA. oraz mis24.pl Sp. z o.o. za opóźnienia oraz niezasadne i nieuprawnione odstąpienie od umowy nr 44 z dnia 6 września 2012 r., zawartej na budowę systemu usług elektronicznych.

W dniu 27 lutego 2014 r. wystawiono ostateczne wezwanie do zapłaty, wskazując siedmiodniowy termin zapłaty należności. Wpłaty nie dokonano, a w okresie od 16 maja 2014 r. do 4 stycznia 2017 r.¹³ nie prowadzono działań zmierzających do sądowej i komorniczej egzekucji należności budżetowych. W dniu 13 lipca 2016 r. Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (DIRS) wystąpił

¹⁰ Krajowy Rejestr Sądowy, Centralna Informacja o Zastawach Rejestrowych.

¹¹ Egzaminatory konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, egzaminatory zawodowe dla tych zawodów prawnych, egzaminatory dla osób ubiegających się o licencję syndyka.

¹² Sprawozdanie z dnia 21 lutego 2017 r.

¹³ Data odpowiedzi Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (DIRS) do Biura Administracyjno-Finansowego (BAF), pismo nr DIRS-VI-322-1/17/2).

z zapytaniem do Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego (BAF) o potwierdzenie zasadności roszczeń MS w zakresie przedstawionym w powyższych notach, wskazując iż przygotowywany jest wniosek o wszczęcie postępowania procesowego wobec kontrahenta. W dniu 4 stycznia 2017 r. DIRS, odpowiadając na zapytanie BAF podał, że trwają prace nad złożeniem do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa wniosku o wszczęcie postępowania procesowego wobec kontrahenta. Do końca marca 2017 r. wniosek o wszczęcie postępowania w tej sprawie nie został przez MS złożony.

Kwota niedochodzonych należności budżetowych stanowiła 4,5% łącznej kwoty zaległości dysponenta części.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej informacji.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu państwa w części 37 – *Sprawiedliwość* zostały zaplanowane w wysokości 4.631.972 tys. zł. W trakcie roku budżetowego limit wydatków dla części 37 został zwiększony per saldo o 9.947,8 tys. zł i po zmianach wyniósł 4.641.919,8 tys. zł.

Wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 4.603.527,1 tys. zł, stanowiącej 99,2% planu po zmianach (4.641.919,8 tys. zł). Wydatki te były o 73.397,7 tys. zł (o 1,6%) większe niż w roku 2015.

Dominującą pozycję wydatków stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (62,4% wydatków ogółem), które wyniosły 2.874.447,4 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (33,7% wydatków ogółem) zrealizowane w kwocie 1.551.298,2 tys. zł (99% planu po zmianach). Wydatki majątkowe wyniosły 125.906,2 tys. zł, co stanowiło 2,7% wydatków ogółem i 99,6% planu po zmianach. Dotacja podmiotowa wyniosła 46.576 tys. zł, co stanowiło 1% wydatków ogółem w części 37 (100% planu po zmianach). Wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z budżetu środków europejskich wyniosły 5.299,3 tys. zł, co stanowiło 0,11% wydatków ogółem (42,7% planu po zmianach).

W układzie działowym największy udział miały wydatki w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, które wyniosły 3.022.277,4 tys. zł (tj. 65,7% wydatków w części), co stanowiło 99,5% planu po zmianach oraz w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 1.382.270,6 tys. zł (tj. 30% wydatków w części), co stanowiło 99% planu po zmianach. W ramach działu 755 wydatki poniesione zostały głównie na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy (1.398.788 tys. zł), zaś w dziale 753 – na świadczenia społeczne (1.371.377,4 tys. zł).

Dysponent części 37, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych w 2016 r. na łączną kwotę 26.094,2 tys. zł, przede wszystkim w ramach rozdziału 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego (13.500 tys. zł).

Wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wyniosły 193.454,3 tys. zł i stanowiły 4,2% wydatków w części 37. Wydatki te były o 6.792,6 tys. zł, tj. 3,5% niższe niż w 2015 r.

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

W 2016 r. w części 37 nie wydatkowano środków rezerwy ogólnej budżetu państwa. Ze środków rezerw celowych plan finansowy części 37 został zwiększony o kwotę 10.964,6 tys. zł, z czego wykorzystano 10.928,7 tys. zł, tj. 99,7% otrzymanych środków. Najważniejsze pozycje rezerw obejmowały:

- *środki na zadania inwestycyjne związane z realizacją ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym*

- Rejestrze Karnym*¹⁴ (rezerwa nr 66): wykorzystano 5.889,0 tys. zł (tj. 100%) na realizację zadań inwestycyjnych związanych z utworzeniem 940 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych;
- *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (rezerwa nr 59 w części 83): wykorzystano 3.252,3 tys. zł (tj. 100%) m.in. na: realizację zadań związanych z termoizolacją budynków i modernizacją systemów ogrzewania obiektów aresztów i zakładów karnych.

Z łącznej kwoty rezerw celowych przekazanych do części 37 dla MS (dysponenta III stopnia) przeznaczono kwotę 887,7 tys. zł, z czego wykorzystano 863,3 tys. zł (97,2% przyznanych środków).

Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie wszystkich rezerw przeznaczonych na wydatki MS. Badanie wykazało, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, wskazanym w decyzjach Ministra Finansów. Wydatki zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostki i prawidłowo przypisane do działań w układzie zadaniowym.

Z ogólnej kwoty środków przydzielonych z rezerw celowych nie wykorzystano w 2016 r. kwoty 35,9 tys. zł, przede wszystkim na realizację zadań wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020¹⁵ (9,8 tys. zł) oraz na realizację projektu „*Multi-aspect initiative to improve cross-border videoconferencing*” (24,2 tys. zł).

Dotacje budżetowe

Wydatki na dotacje podmiotowe w części 37 zrealizowano w wysokości 46.576 tys. zł, tj. 100% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2016 na dotację dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. W porównaniu do 2015 r. udzielona dotacja była wyższa o 864 tys. zł (o 8,5%).

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.551.298,2 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach i były o 1,9%, tj. o 30.279,2 tys. zł wyższe niż w 2015 r. Największe wydatki poniesiono na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych i dodatków do tych świadczeń oraz zasiłków pogrzebowych (1.371.377 tys. zł). Liczba świadczeniobiorców w 2016 roku wyniosła 32.509 i wzrosła, w stosunku do 2015 roku, o 209 osób. Na uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne wydatkowano 4.992,0 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 2.874.447,4 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2015 r. o 75.864,4 tys. zł, tj. o 2%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Przeciętne zatrudnienie w części 37 – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – wyniosło 31.934 osoby i było o 79 osób niższe niż w roku 2015.

W Ministerstwie przeciętne zatrudnienie – również w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – wyniosło 795 osób, w tym 684 osób w korpusie służby cywilnej, a 90 – w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zatrudnienie w MS było o 31 osób większe niż w roku 2015, w tym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – o 23 osoby. W grupie tej w roku 2016 zatrudniono w MS łącznie 49 osób, z tego: trzech archiwistów, czterech ekspedytorów poczty, robotnika gospodarczego, 17 sekretarek (sekretarzy), starszego telefonistę, zaopatrzeniowca i 22 ekspertów.

Minister wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia w tej grupie spowodowany był koniecznością zapewnienia pilnej realizacji priorytetów kierownictwa MS, potrzebą zatrudnienia pracowników ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym do realizacji okresowych niestandardowych zadań lub innowacyjnych projektów, zwiększeniem zakresu prac legislacyjnych, zwiększonym wpływem

¹⁴ Dz. U. Nr 240, poz. 1430.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1492.

korespondencji – przede wszystkim w zakresie skarg i wniosków oraz potrzebą wzmocnienia etatowego w zakresie obsługi prawnej ze względu na znaczny wzrost zadań.

Zdaniem NIK nie znajduje to potwierdzenia w strukturze obsadzonych stanowisk, gdyż o ile zatrudnienie dziewięciu ekspertów (posiadających wymagany trzyletni staż pracy) mogło być uzasadnione potrzebą zatrudnienia pracowników ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym oraz potrzebą wzmocnienia etatowego w zakresie obsługi prawnej, to pozostałe obsadzone stanowiska miały charakter administracyjny i obsługowy.

Według sprawozdania Rb-70 wydatki na wynagrodzenia wyniosły 1.800.308,1 tys. zł, o 69.711,4 tys. zł (o 4%) więcej niż w 2015 r. Przeciętne wynagrodzenie (brutto, na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 4.697 zł i było o 193 zł (o 4,3%) wyższe niż w 2015 r. Wzrost wynagrodzeń wynikał m.in. z zaplanowanego w ustawie budżetowej podwyższenia wskaźnika wzrostu uposażeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz wynagrodzeń pracowników.

W MS wydatki na wynagrodzenia wyniosły 62.969,9 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 6.132,4 tys. zł (tj. o 10,8%). Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 6.599 zł i w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia roku poprzedniego było wyższe o 397 zł (6,4%). Wzrost wynagrodzeń dotyczył głównie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, których przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 4.675 zł w 2015 r. do 5.272 zł (o 12,8%). W korpusie służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 6.224 zł w 2015 r. do 6.645 zł (o 6,8%).

Sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wniosek NIK o przeprowadzenie przeglądu zawartych umów cywilnoprawnych pod kątem występowania w nich cech stosunku pracy oraz ewentualne podjęcie stosowanych działań naprawczych został zrealizowany poprzez przeprowadzenie takiego przeglądu i zmniejszenie liczby umów cywilnoprawnych zawierających cechy stosunku pracy.

Częściowo został zrealizowany wniosek o dokonanie analizy realnych potrzeb kadrowych i doprowadzenie do zgodności posiadanych zasobów do zakresu zadań MS, w tym z uwzględnieniem zadań wykonywanych obecnie w ramach umów cywilnoprawnych lub umów z instytucjami gospodarki budżetowej.

Stwierdzono, że w 2016 r. nadal od dziewięciu do 17 osób (przeciętnie 13 osób) wykonywało na rzecz MS zadania kancelaryjne, administracyjne, biurowe w ramach umowy pomiędzy MS a Instytucją Gospodarki Budżetowej, a stałą obsługę prawną Ministra, jako organu administracji właściwego m.in. w sprawach dotyczących zawodów prawniczych, pełniło czterech prawników zewnętrznych w ramach umów zlecenia.

Wynagrodzenia ekspertów

W związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w zatrudnianiu ekspertów, szczegółową kontrolą objęto wydatki na wynagrodzenia ekspertów zatrudnionych w 2016 r. W 2016 r. wydatki te wyniosły 1.011 tys. zł.

W dniu 31 grudnia 2015 r. w MS zatrudnionych było 23 ekspertów. W trakcie 2016 r. z siedmioma ekspertami rozwiązano umowę o pracę, a czterech zostało przeniesionych na inne stanowiska, natomiast zatrudniono 22 nowych ekspertów. W dniu 31 grudnia 2016 r. w MS zatrudnionych było 34 ekspertów. Umowy o pracę z ekspertami zawierał Dyrektor Generalny, na wniosek dyrektorów odpowiednich biur i departamentów. Dyrektor Generalny na wniosek dyrektorów przyznawał również dodatki specjalne oraz zwalniał ze spełniania wymogu stażu pracy.

Wszyscy eksperci zatrudnieni zostali w 2016 roku bez zastosowania otwartego i konkurencyjnego naboru. Trzech z nich zostało zatrudnionych po wprowadzeniu *Instrukcji w sprawie zatrudniania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w Ministerstwie Sprawiedliwości* (obowiązującej od 4 listopada 2016 r.). Zgodnie z tą instrukcją, dyrektor właściwej komórki

organizacyjnej, wnoszący o zatrudnienie pracownika, ma do wyboru alternatywne tryby zatrudnienia: „konkursowy” oraz „bez konkursu – CV w załączeniu”. Instrukcja przewiduje również wskazanie do zatrudnienia konkretnej osoby.

Trzynastu zatrudnionych ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy, określonego w załączniku nr 3 – tabela XII do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników tych jednostek¹⁶, nazywanego dalej *rozporządzeniem z 2 lutego 2010 r.* Dwóch z trzech ekspertów zatrudnionych w Departamencie Legislacyjnym nie posiadało żadnego stażu pracy i legitymowało się przede wszystkim praktykami w kancelariach prawnych, sądach i prokuraturze. Na podstawie § 15 rozporządzenia z 2 lutego 2010 r. kierownik urzędu może w uzasadnionych przypadkach skrócić pracownikowi okres pracy zawodowej wymagany na danym stanowisku. We wszystkich przypadkach Dyrektor Generalny podjął decyzję o skróceniu wymaganego okresu, w trzech przypadkach pisma nie zawierały informacji, czym uzasadnione było skrócenie tego okresu.

Wszystkim nowozatrudnionym ekspertom przyznano premie, przy czym 15 przyznano premie w maksymalnej wysokości. Zgodnie z § 9 rozporządzenia z 2 lutego 2010 r. warunki przyznawania premii określa kierownik jednostki. Stosownie do § 6 ust. 1 obowiązującego w 2016 r. zarządzenia nr 53/2001 Dyrektora Generalnego w sprawie wysokości funduszu premiowego oraz zasad przyznawania premii pracownikom zatrudnionym w MS poza korpusem służby cywilnej wysokość indywidualnej premii za dany miesiąc kalendarzowy uzależniona jest od rzeczywistych wyników pracy pracownika z uwzględnieniem terminowego realizowania zadań przewidzianych zakresem czynności, dokładnego i sumiennego wypełniania poleceń przełożonych, przestrzegania czasu pracy i porządku oraz przepisów BHP, przeciwpożarowych i ruchu drogowego oraz należytej dbałości o mienie zakładu pracy. Zgodnie z § 5 zarządzenia wysokość premii może wynosić do 50% wynagrodzenia podstawowego.

Spełnianie przesłanek do wypłaty comiesięcznej premii nie było dokumentowane. Minister wyjaśnił, że premia jest traktowana jako stały składnik wynagrodzenia określony w umowie o pracę, który może być obniżony w razie wystąpienia przesłanek określonych w § 7 i 8 zarządzenia (m.in. nieodpowiednia jakość pracy, wykonywanie pracy w sposób niedbały lub nieterminowy, niestosowne zachowanie w miejscu pracy, naruszenie dyscypliny pracy, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy po spożyciu alkoholu lub spożywanie alkoholu w miejscu pracy, nieuzasadniona odmowa wykonania polecenia przełożonego, nieterminowe wykonywanie zadań), w związku z czym spełnianie przesłanek do wypłaty premii w danym miesiącu nie było dokumentowane.

Czternastu ekspertom przyznano dodatki specjalne, w tym siedmiu w kwotach powyżej 40% wynagrodzenia. Jednemu ekspertowi przyznano, na okres pięciu miesięcy, dodatek specjalny w wysokości 516% podstawy wynagrodzenia. Zgodnie z § 6 rozporządzenia z dnia 2 lutego 2010 r., z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy, można przyznać ekspertowi dodatek specjalny na czas określony, a w indywidualnych przypadkach – na czas nieokreślony.

Dodatek specjalny może wynosić do 40% wynagrodzenia, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – więcej. W czterech przypadkach decyzja o przyznaniu dodatku nie zawierała uzasadnienia. W pozostałych dziesięciu przypadkach decyzja o przyznaniu dodatku była uzasadniona powierzeniem ekspertowi dodatkowych obowiązków, przy czym:

- dodatki dla dwóch ekspertów przyznano za wykonywanie obowiązków należących do ich podstawowego zakresu czynności;
- w jednym przypadku nie wskazano charakteru dodatkowych obowiązków;

¹⁶ Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.

- dodatek za wykonywanie dodatkowych zadań (w tym w wysokości 75% i 150% podstawy wynagrodzenia) dla trzech ekspertów przyznano jeszcze przed określeniem ich zakresu czynności służbowych;
- dodatek dla jednego eksperta przyznano przed określeniem zakresu czynności, a następnie obowiązki stanowiące uzasadnienie przyznania dodatku ujęto w jego zakresie czynności, z jednoczesnym utrzymaniem dodatku, podczas gdy inny ekspert tej samej komórki za wykonywanie tej samej czynności nie otrzymywał dodatku specjalnego;
- dodatek specjalny dla trzech ekspertów przyznano już w dniu zawarcia umowy o pracę;
- zakres czynności dwóch ekspertów, którym przyznano dodatek za wykonywanie dodatkowych obowiązków, został określony dopiero w trakcie kontroli NIK, siedem miesięcy po zawarciu umowy o pracę.

Czterech ekspertów zostało zatrudnionych w Wydziale Komunikacji Społecznej i Promocji Biura Ministra (dalej: WKS), do którego zadań należało organizowanie i koordynowanie działalności informacyjnej i promocyjnej MS. Pomimo to Minister w 2016 r. powierzył dodatkowo wykonywanie usług doradztwa public relations na podstawie umów zlecenia o łącznej wartości 310,5 tys. zł. Na pytanie, dlaczego zadań zleconych na zewnątrz nie wykonywali pracownicy WKS, w tym nowozatrudnieni eksperci, Minister wyjaśnił, że pracownicy WKS, posiadają wiedzę i doświadczenie w zakresie współpracy z mediami zdobyte przez lata pracy w ramach administracji rządowej, nie posiadają jednak doświadczenia i wiedzy, które można uzyskać jedynie poprzez funkcjonowanie na rynku medialnym.

Minister zawarł w 2016 r. umowy na wykonywanie korekty stylistycznej wystąpień i prezentacji resortu sprawiedliwości za kwotę 2.750 zł miesięcznie (łącznie 19,7 tys. zł). Na pytanie kontrolerów, dlaczego zadania tego nie realizowali pracownicy WKS, Minister wyjaśnił, że wykonywali oni korektę w takim zakresie, w jakim zostało im wyznaczone takie zadanie.

W ocenie NIK proces zatrudniania oraz ustalania wynagradzania i zakresu obowiązków ekspertów był prowadzony bez należytej staranności i nie zapewniał dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 ufp, a wprowadzenie w MS Instrukcji w sprawie zatrudniania pracowników niebędących członkami służby cywilnej nie służyło zmianie tego stanu.

Jako działania nierzetelne i niegospodarne NIK ocenia:

- przyznawanie dodatków specjalnych za wykonywanie dodatkowych czynności już w chwili zawarcia umowy o pracę, zamiast umieszczenia tych obowiązków w podstawowym zakresie czynności,
- przyznawanie dodatków za zadania należące do podstawowego zakresu czynności,
- przyznawanie dodatków za dodatkowe zadania pomimo niesporządzenia zakresu czynności pracownika
- wypłacanie premii w sposób automatyczny jako stałego składnika wynagrodzenia, bez udokumentowania spełniania przesłanek do jej przyznania.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w części 37 – Sprawiedliwość wyniosły 125.906,2 tys. zł (tj. 99,6% planu po zmianach), z tego na wydatki inwestycyjne 64.519 tys. zł oraz 61.387,2 tys. zł na zakupy inwestycyjne. W porównaniu do 2015 r. wydatki majątkowe były niższe o 38.706,8 tys. zł, tj. o 23%.

Środki w grupie wydatków inwestycyjnych wydatkowano m.in. na modernizację, rozbudowę i termoizolację obiektów zakładów karnych i aresztów śledczych (62.519 tys. zł), na potrzeby zakładów dla nieletnich, instytutów i centrali ministerstwa, w tym przebudowę wraz z termoizolacją budynku głównego Zakładu Poprawczego w Tarnowie oraz na przebudowę kotłowni z wykonaniem przyłącza gazu oraz termoizolację hali sportowej i garaży w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie (2.000 tys. zł). W grupie zakupów inwestycyjnych środki wydatkowano na potrzeby jednostek organizacyjnych

więziennictwa (47.394 tys. zł) oraz na potrzeby zakładów dla nieletnich, instytutów i centrali Ministerstwa (13.993,2 tys. zł), m.in. na: zakupy informatyczne, urządzenia techniczne specjalnego przeznaczenia, urządzenia gospodarczo-eksploatacyjne oraz urządzenia i systemy zabezpieczająco ochronne.

W toku kontroli trzech zawartych umów¹⁷ ustalono, iż wpis wartości niematerialnych i prawnych (dalej: WNiP), zakupionych przez MS¹⁸, do księgi głównej oraz pomocniczych ksiąg rachunkowych prowadzonych w module „Środki trwałe”, odbywał się z opóźnieniem kilku miesięcy po rozpoczęciu jego użytkowania, co spowodowane było opóźnieniami w kompletowaniu dokumentacji będącej podstawą wpisu do ewidencji. Wpis do ewidencji MS następował na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych przekazanych z sądów apelacyjnych do MS w terminie od jednego do 17 miesięcy od rozpoczęcia ich użytkowania. Dopiero w roku 2016 wprowadzono do ewidencji WNiP zakupione i użytkowane od 2014 r. Amortyzację za okresy od dnia rozpoczęcia użytkowania WNiP naliczano dopiero w dniu ich wpisu¹⁹, co spowodowało, iż w ewidencji księgowej roku 2016 wykazano amortyzację za poprzednie okresy sprawozdawcze, która powinna być odpowiednio ujęta w księgach roku 2014 i 2015. Ponadto stwierdzono, że wpisów do księgi głównej WNiP, zakupionych w ramach dwóch z trzech badanych umów, dokonywano z jednomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wpisów w księdze pomocniczej²⁰ prowadzonej w module „Środki trwałe”.

W powyższym zakresie NIK, stwierdziła, że ewidencja pomocniczych ksiąg rachunkowych nie była prowadzona na bieżąco i kompletnie, co było niezgodne z art. 20 i art. 24 ust 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹.

Stwierdzono ponadto niezgodność zapisów dotyczących WNiP ujętych w księgach pomocniczych w styczniu i marcu 2016 r. z zapisami w księdze głównej, odnoszącymi się do dwóch z trzech badanych umów dotyczących zakupów WNiP. Różnica danych pomiędzy księgą pomocniczą a księgą główną w styczniu 2016 r. wyniosła 597,3 tys. zł, zaś w marcu 2016 r. wyniosła 9.489,8 tys. zł. Taki stan rzeczy był niezgodny z art. 16 ust. 1 uor, stanowiącym, iż treść ksiąg pomocniczych winna być uzgodniona z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem w ośmiu kontrolowanych jednostkach objęto łącznie 1.174 dowody księgowe na łączną kwotę 111.260,6 tys. zł²², tj. 2,4% wydatków części 37. Środki budżetu państwa poddane badaniom kontrolnym w części 37 zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami i przeznaczeniem oraz planami finansowymi kontrolowanych jednostek.

Z ogólnej kwoty wydatków poddanych szczegółowym badaniom:

- 54.462 tys. zł służyło realizacji zadania 18.5 *Wykonanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*;
- 40.133,3 tys. zł zadania 18.7 *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego*;
- 8.667,3 tys. zł zadania 15.1 *Zapewnianie Polsce sprzyjających warunków rozwoju*;
- 7.874 tys. zł zadania 18.3 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*;
- 110,5 tys. zł zadania 13.2 *Świadczenia społeczne*;
- 13,5 tys. zł zadania 18.6 *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia*.

¹⁷ Nr 19 z dnia 4 czerwca 2012 r., nr 70 z dnia 10 września 2014 r. oraz nr 75 z dnia z 23 września 2014 r.

¹⁸ Na rzecz 11 sądów apelacyjnych

¹⁹ W jednym przypadku od daty otrzymania dokumentów z DliRS MS.

²⁰ Wpis do ewidencji środków trwałych WNIP z umowy nr 19 z dnia 4 czerwca 2012 r. w dniu 28 stycznia 2016 r., księgi głównej 25 lutego 2016r, z umowy nr 75 z dnia z 23 września 2014 r. 8 marca 2016 r., księgi głównej 15 kwiecień 2016 r.

²¹ Dz. U z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

²² Próba wydatków wylosowanych metodą MUS wyniosła 99.221,3 tys. zł (922 dowody księgowe), dobór celowy 12.039,3 tys. zł (252 dowody księgowe).

W badanej próbie wydatków na kwotę 111.260,6 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych stwierdzono w MS jeden przypadek bezpodstawnego zastosowania art. 4 pkt. 8 PZP dla zamówienia poniżej progu 30 tys. euro. Ponadto w jednym przypadku nie zachowano wymogu niezwłocznego ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 PZP (Areszt Śledczy w Słupsku).

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych bez stosowania PZP w Ministerstwie Sprawiedliwości

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wniosku NIK sformułował wniosek o wprowadzenie właściwych uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP zapewniających ich transparentność oraz sprawowanie skutecznego nadzoru. Minister wyjaśnił, że po analizie obowiązujących przepisów wewnętrznych uważa istniejące uregulowania za prawidłowe i nie widzi potrzeby ich zmiany. W ocenie NIK aktualne regulacje nadal nie zapewniają zwiększania rygorów udzielania zamówień z wyłączeniem PZP w sposób adekwatny do rosnącej wartości zamówienia.

Obowiązujący w Ministerstwie *Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości*, wprowadzony zarządzeniem nr 98/2015 Dyrektora Generalnego z dnia 14 sierpnia 2015 r., nazywany dalej *Regulaminem*, przewiduje przeprowadzenie i udokumentowanie analizy rynku poprzez skierowanie zapytań do co najmniej trzech wykonawców tylko w przypadku zamówień o wartości do 30 tys. euro (wyłączenie z art. 4 pkt 8 PZP), nie wymaga natomiast przeprowadzenia takiej analizy w przypadku zamówień udzielanych na podstawie przepisów wyłączających stosowanie PZP bez względu na wartość zamówienia. W ocenie NIK rygory udzielania zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro powinny być wyższe niż dla zamówień poniżej tego progu.

Zgodnie z Regulaminem do zamówień o wartości powyżej 1 tys. euro należało stosować formę pisemną (§ 9 ust. 3), a w przypadku zamówień o wartości do 30 tys. euro wnioskodawca zobowiązany był złożyć wniosek o zaciągnięcie zobowiązania do upoważnionego kierownika komórki organizacyjnej (§ 9 ust. 4). Wnioskodawca ponosił odpowiedzialność za prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia, w tym za przeprowadzenie i udokumentowanie analizy rynku (§ 9 ust. 5 w związku z § 5 ust. 6 i 7). Do wniosku należało załączyć m.in. krótką charakterystykę i zakres przedmiotu zamówienia, uzasadnienie dotyczące potrzeby realizacji zamówienia, określenie wartości zamówienia, projekt umowy, notatkę potwierdzającą przeprowadzenie analizy rynku, nazwę i adres proponowanego wykonawcy oraz uzasadnienie jego wyboru (§ 9 ust. 5). Upoważniony do zaciągania zobowiązań kierownik komórki miał prawo zwrócić się do wnioskodawcy o złożenie wyjaśnień lub o uzupełnienie wniosku, wprowadzić zmiany do projektu umowy albo zwrócić wniosek z podaniem uzasadnienia (§ 9 ust. 7).

Analizę rynku należało przeprowadzić poprzez uzyskanie co najmniej jednej oferty złożonej na zapytanie skierowane co najmniej do trzech wykonawców lub zebranie co najmniej trzech wydruków ze stron internetowych zawierających warunki zakupu (realizacji) i cenę lub analizę innych dokumentów wynikających ze specyfiki przedmiotu zamówienia (§ 9 ust. 8). Jeśli ze specyfiki przedmiotu zamówienia wynikał brak możliwości dokonania analizy rynku, wnioskodawca zobowiązany był do przedstawienia uzasadnienia opisującego sytuację faktyczną uniemożliwiającą jej wykonanie (§ 9 ust. 10). W przypadku zamówień podlegających wyłączeniu ze stosowania PZP na podstawie innej niż wartość zamówienia nieprzekraczająca 30 tys. euro, wniosek o zaciągnięcie zobowiązania musiał zawierać krótki opis przedmiotu zamówienia, podstawę prawną i uzasadnienie faktyczne wyłączenia spod stosowania ustawy, oszacowaną wartość zamówienia, uzasadnienie konieczności realizacji zamówienia i proponowanego wykonawcę (§ 9 ust. 11).

Ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., szczegółowym badaniem objęto wydatki dokonane bez zastosowania PZP w ramach 49 umów zlecenia i umów o dzieło oraz aneksów do tych umów. Badaniami kontrolnymi objęto:

- umowy dotyczące arbitrażu,

- umowy z instytucjami gospodarki budżetowej,
- umowy o opinie prawne,
- umowy na doradztwo w zakresie public relations,
- umowy w zakresie usprawniania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury,
- umowy w zakresie skarg i wniosków
- umowy w zakresie korekt stylistycznych wystąpień i prezentacji Ministra.

Umowy dotyczące arbitrażu. W 2016 r. w związku z toczącym się przed Trybunałem Arbitrażowym w Hadze postępowaniem zawarto trzy umowy na sporządzenie opinii prawnych oraz obsługę prawną tego postępowania o wartości odpowiednio 153.750 zł, 121.770 zł i 111.930 zł, na które w 2016 r. poniesiono łączne wydatki w kwocie 359,9 tys. zł. Zawarcie umów zostało poprzedzone sporządzeniem wniosku zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie.

Umowy z instytucjami gospodarki budżetowej (IGB). W 2016 r. na podstawie 108 umów o łącznej wartości 34.211,4 tys. zł (z tego 80 umów zawartych w 2016 r. i 28 zawartych przed 2016 r.) MS wydatkowało środki w łącznej kwocie 12.838,1 tys. zł. Stwierdzono, że w sprawozdaniu MS dla Urzędu Zamówień Publicznych o zamówieniach udzielonych w roku 2016 w pozycji dotyczącej zamówień udzielonych w trybie art. 4 pkt 13 PZP (zamówienia udzielone IGB) wykazano siedem zamówień o łącznej wartości netto 3.890,2 tys. zł, podczas gdy z IGB zawarto w 2016 r. 27 umów o wartości przekraczającej 30.000 euro na łączną kwotę 8.425,2 tys. zł. Podanie błędnych danych w sprawozdaniu do UZP NIK oceniła jako nierzetelne. Zdaniem NIK przyczyną tej nieprawidłowości był brak w MS rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem PZP.

Badaniem objęto dwie umowy: na dostawę generatora prądotwórczego za kwotę 292,2 tys. zł i na dostawę trzech zasilaczy awaryjnych UPS za kwotę 621,7 tys. zł, na które w 2016 r. poniesiono łączne wydatki w kwocie 806,2 tys. zł. Zawarcie umów zostało poprzedzone sporządzeniem wniosku zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie.

Opinie prawne. Badaniem objęto 20 umów o dzieło (wraz z aneksami), dotyczących sporządzenia opinii (ekspertyz/analiz) prawnych na potrzeby Departamentu Legislacyjnego MS (dalej: DL), o łącznej wartości 181,4 tys. zł, skutkujących w 2016 r. wydatkami na łączną kwotę 137,2 tys. zł. Umowy (oraz aneksy do nich) zawierał Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego (BAF), na polecenie Podsekretarza Stanu, Marcina Warchoła.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MS, do zadań Departamentu Legislacyjnego należało m.in. zapewnienie obsługi legislacyjnej i prawnej Ministra oraz organizowanie i koordynowanie w MS przebiegu procesu legislacyjnego, a w szczególności organizowanie i prowadzenie prac legislacyjnych dotyczących przygotowania, uzgodnienia lub zaopiniowania przez Ministra projektów aktów normatywnych i projektów założeń do projektów ustaw. Na pytanie, dlaczego opinii prawnych nie sporządzali pracownicy Departamentu Legislacyjnego, Minister wyjaśnił, że zachodziła potrzeba zasięgnięcia niezależnych i obiektywnych opinii, sporządzanych przez osoby, które wcześniej nie uczestniczyły w procesie legislacyjnym, co miało zapewnić ich niezależność. Wynagrodzenie umowne za sporządzenie badanych umów wahało się od 6.765 zł do 18.450 zł, a średnio wyniosło 9.069 zł.

W przypadku dwóch opinii dotyczących: konfiskaty rozszerzonej (umowa MS/106/BA-F/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.) oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (umowa MS/23/DL/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.) z terminem wykonania 12 września 2016 r., zamiast naliczyć karę umowną za nieterminowe wykonanie umowy, w dniu 9 września 2016 r. zawarto z wykonawcą aneksy nie tylko wydłużające termin realizacji umów do dnia 30 września 2016 r., ale również podwyższające w obu przypadkach wynagrodzenie o 4.305 zł (do kwoty 11.685 zł). Zleceniobiorca obu powyższych zleceń otrzymał od MS w 2016 r. pięć zleceń wykonania opinii za łączną kwotę 52,3 tys. zł (24,7% wydatków w 2016 r. na sporządzanie opinii prawnych).

W dniu 29 kwietnia 2016 r. dyrektor BAF zawarł z wykonawcą umowę (MS/12/DL/2016) na wykonanie „ekspertyzy prawnej dotyczącej obecnego stanu uregulowań w zakresie podatku od towarów i usług oraz propozycji rozwiązań prawnych zmierzających do ograniczenia nadużyć w obszarze rozliczania tego podatku” za kwotę 17,2 tys. zł z terminem wykonania do dnia 29 maja 2016 r. W umowie przewidziano karę umowną za opóźnienie w wykonaniu ekspertyzy w wysokości 50 zł za każdy dzień zwłoki. Opinia nie została wykonana.

Minister wyjaśnił, że umowa nie została zawarta, a strony odstąpiły od umowy. Na pytanie, jaka jest podstawa takiego stanowiska, skoro kontrolerom przedłożono kserokopię tej umowy, podpisanej przez obie strony, Minister wyjaśnił, że poprzednia odpowiedź była wynikiem niewłaściwego przepływu informacji pomiędzy komórkami MS, a umowa jest nadal realizowana i zostaną naliczone kary umowne. Do dnia zakończenia kontroli wartość wyliczonej kary umownej wyniosłaby 15,5 tys. zł. Jednakże kary tej nie naliczono, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. W ocenie NIK niezależnie od niewłaściwej wymiany informacji pomiędzy komórkami BAF, skutkującej nienaliczaniem kar umownych, okoliczności te świadczą o wątpliwej przydatności zawartej umowy dla procesu legislacyjnego, o czym świadczy m.in. uchwalenie 1 grudnia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

W badanych przypadkach 20 umów o dzieło MS nie sporządzono pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnienia wyboru proponowanego wykonawcy – wymaganych zgodnie z § 9 ust. 4-6 Regulaminu. Nie sporządzano również notatek z negocjacji cenowych prowadzonych z wykonawcami. Na wniosek kontrolerów o uzasadnienie zawarcia każdej z poszczególnych umów, Minister w odniesieniu do wszystkich umów łącznie wyjaśnił, że potrzeba uzyskania dodatkowych opinii prawnych pojawiała się na bieżąco w związku z dynamiką procesu legislacyjnego i koniecznością uzyskania niezależnych opinii. Minister nie wyjaśnił przyczyn niesporządzenia dokumentów wymaganych Regulaminem.

Doradztwo public relations. W dniu 14 stycznia 2016 r. zawarto – na okres 3 miesięcy i 7 dni, z mocą od dnia 7 stycznia 2016 r. – z dwiema osobami fizycznymi dwie odrębne umowy, których przedmiot zdefiniowano jako „podjęcie czynności obejmujących doradztwo w zakresie propagowania/budowania świadomości społecznej inicjatyw i przedsięwzięć realizowanych przez MS, w tym doradztwo w zakresie propagowania dostępności i upowszechniania rozwiązań realizowanych przez MS”. Następnie w dniu 15 kwietnia 2016 r. ponownie zawarto – z tymi samymi zleceniobiorcami – dwie odrębne umowy na okres od 15 kwietnia do 15 lipca 2016 r., których przedmiot zdefiniowano jako „świadczanie usług wspomagających działalność Zamawiającego w zakresie komunikacji z zewnętrznymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi”. Pozostałe warunki umowy pozostały bez zmian, poza zwiększeniem wynagrodzenia z 12.303 zł do 13.640 zł miesięcznie.

W dniu 6 lipca 2016 r. z obojgiem zleceniobiorców ponownie zawarto – na okres od 16 lipca do 16 października 2016 r. – dwie umowy których przedmiot określony został tak jak w umowach wcześniejszych (w jednym przypadku jak w umowie z 15 kwietnia 2016 r. *świadczanie usług wspomagających działalność Zamawiającego w zakresie komunikacji z zewnętrznymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi*, a w drugim przypadku jak w umowie z 14 stycznia 2016 r. *podjęcie czynności obejmujących doradztwo w zakresie propagowania/budowania świadomości społecznej inicjatyw i przedsięwzięć realizowanych przez MS*). Pozostałe warunki umowy pozostały bez zmian.

Od sierpnia 2016 r. oboje zleceniobiorcy podjęli pracę na pół etatu w spółce zależnej spółki z udziałem Skarbu Państwa, a dnia 2 sierpnia 2016 r. aneksem skrócono okres obowiązywania obu umów do 15 sierpnia 2016 r. Dnia 16 sierpnia 2016 r. ponownie zawarto ze zleceniobiorcami dwie umowy o treści identycznej, jak zawarte 6 lipca 2016 r., z takim samym terminem końcowym umowy (16 października 2016 r.), z tym że z warunków umowy usunięto zapis „Zleceniobiorca będzie realizował zadania wchodzące w zakres przedmiotu umowy osobiście, ze szczególną dbałością o interesy

Zleceniodawcy”. Minister wyjaśnił, że zmiany we wzorcu umowy podyktowane były przede wszystkim umożliwieniem korzystania przez zleceniobiorców ze wsparcia podmiotów trzecich w zakresie realizowanych zadań. Na pytanie o wskazanie tych podmiotów oraz warunków realizacji podzlecenia, Minister wyjaśnił, że nie posiada takich informacji.

W dniu 17 października 2016 r. ponownie zawarto ze zleceniobiorcami – na okres od 17 października do 31 grudnia 2016 r. – dwie odrębne umowy, których przedmiot zdefiniowano jako „świadczanie usług wspomagających związanych z analizą dokumentów oraz informacji medialnych w tym krajowych i zagranicznych dotyczących podejmowanych przez MS działań dotyczących kształtowania polityki penitencjarnej w tym oddziaływań penitencjarnych w zakresie readaptacji i reintegracji społecznej skazanych”. Pozostałe warunki, w stosunku do umów zawartych 16 sierpnia 2016 r., nie uległy zmianie.

W dniu 2 stycznia 2017 r. ponownie zawarto ze zleceniobiorcami dwie odrębne umowy o treści identycznej, jak zawarte 17 października 2017 r., na okres od 2 stycznia do 30 czerwca 2017 r. Umowy w imieniu MS zawierał Dyrektor Generalny lub – na jego polecenie – Dyrektor BAF. Łącznie zawarto 12 umów na łączną kwotę 474,2 tys. zł (113,6 tys. euro). W 2016 r. w ramach tych umów wydatkowano łącznie 297,8 tys. zł.

Z zeznań i oświadczeń zleceniobiorców oraz wyjaśnień Ministra wynika, że bez względu na formalne określenie w umowach przedmiotu umowy, faktycznym jej przedmiotem były usługi doradcze public relations (odpowiednik kodu CPV 79416200-5), realizowane głównie w formie osobistych i telefonicznych konsultacji z Ministrem, dotyczących wydarzeń będących przedmiotem aktualnego zainteresowania mediów i wyboru optymalnej formy przedstawienia mediom stanowiska Ministra w danej sprawie. Działania te obejmowały m.in. udział w autoryzacji wywiadów Ministra, przygotowywanie projektów wystąpień Ministra i materiałów dla mediów, oceny projektów materiałów promocyjnych dotyczących działalności Ministerstwa, przygotowywanie Ministra do wystąpień telewizyjnych. Również zadania wykonywane przez oboje zleceniobiorców od dnia 16 października 2016 r. miały opisany powyżej charakter.

Wynagrodzenie każdego ze zleceniobiorców ustalono początkowo na kwotę 12.303 zł miesięcznie, a od 15 kwietnia 2016 r. na 13.640 zł. Dla porównania, średnie wynagrodzenie kierownictwa MS (minister, sekretarze i podsekretarze stanu) z uwzględnieniem nagród wyniosło 12.620 zł. Zakres zaangażowania czasowego każdego ze Zleceniobiorców przy realizacji zlecenia określono jako „w wymiarze do 288 godzin miesięcznie, według potrzeb Zleceniodawcy”, a Zleceniobiorcy zobowiązani byli być „dostępni dla Zleceniodawcy codziennie w godzinach od 8 do 20 od poniedziałku do soboty z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy” (§ 1 ust. 4-5 umowy), a na żądanie Zleceniodawcy zobowiązani również do osobistego stawiennictwa we wskazanym miejscu (§ 1 ust. 6 umowy).

W umowach nie określano zasad ewidencjonowania lub dokumentowania czasu pozostawiania zleceniobiorców w dyspozycji, ani przedmiotu i terminu wykonania poszczególnych zadań. Zgodnie z umową wysokość wynagrodzenia nie była powiązana z rzeczywistym czasem wykonywania zadań, a MS zobligowane było do wypłaty pełnego wynagrodzenia, nawet gdyby zleceniobiorcom nie powierzono żadnych zadań.

W ocenie NIK obowiązkiem MS jako zamawiającego, wynikającym z art. 34 ust. 1 PZP było ustalenie szacunkowej wartości zamówienia za okres co najmniej 12 miesięcy, a w konsekwencji udzielenie tego zamówienia w trybie PZP. Zgodnie z art. 32 ust. 2 PZP (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 lipca 2016 r.) zamawiający nie mógł w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5b i ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³ niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych

23 Dz. U. 2013 r. poz. 168 ze zm.

łączenie zamówień albo dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, umowy zostały zawarte z naruszeniem przepisów § 9 ust. 4-6 Regulaminu udzielania zamówień publicznych – zawarcie powyższych umów nie zostało poprzedzone sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia i notatkę potwierdzającą przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnienie wyboru proponowanego wykonawcy. W ocenie NIK faktyczny przedmiot zlecenia w znacznej części pokrywał się z zakresem zadań Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Biura Ministra, do których należało m.in. organizowanie i koordynowanie działalności informacyjnej i promocyjnej. NIK zwraca uwagę, że do WKS w 2016 r. przyjęto sześciu nowych pracowników, w tym czterech ekspertów. Do zakresu czynności ekspertów WKS należało m.in. kreowanie polityki informacyjnej w celu kształtowania pozytywnego wizerunku medialnego resortu, przegląd prasy i monitorowanie mediów elektronicznych.

Zdaniem NIK sposób ustalenia wynagrodzenia, w którym nie określono zasad ewidencjonowania lub dokumentowania czasu pozostawania zleceniobiorców w dyspozycji, ani przedmiotu i terminu wykonania poszczególnych zadań był niegospodarny. Rezygnacja z wymogu osobistego wykonywania umowy przez oboje zleceniobiorców zaprzecza argumentowi Ministra o unikatowości ich kwalifikacji i braku konkurencyjnego rynku, a w konsekwencji potwierdza zasadność poprzedzania udzielania zamówień rzetelną analizą rynku i udzielania ich w trybie konkurencyjnym.

Czynności eksperckie i doradcze w zakresie usprawniania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. W dniu 2 grudnia 2015 r. MS, reprezentowane przez zastępcę dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, zawarło z osobą fizyczną na okres sześciu miesięcy umowę zlecenia, w której przedmiot umowy zdefiniowano jako wykonywanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac legislacyjnych dotyczących usprawnienia wymiaru sprawiedliwości oraz nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, przepisów wykonawczych oraz innych ustaw regulujących tematykę prawa karnego, karnego procesowego i karnego wykonawczego. Zakres obowiązków zleceniobiorcy obejmował w szczególności udział w czynnościach MS związanych z opracowaniem i opiniowaniem projektów aktów prawnych oraz uzasadnień do tych projektów oraz udział w innych czynnościach związanych z opracowaniem i opiniowaniem stanowiska MS w powyższym zakresie. Zgodnie z umową zleceniobiorca zobowiązany był do pozostawania w dostępności codziennie w godzinach od 8 do 20 od poniedziałku do piątku z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, a na żądanie zleceniodawcy – również do osobistego stawiennictwa we wskazanym miejscu. Umowa nie określała minimalnego, ani maksymalnego wymiaru zaangażowania czasowego zleceniobiorcy. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego określono na 4.130 zł.

W dniu 17 marca 2016 r. MS, reprezentowane przez Dyrektora BAF, zawarło z tą samą osobą na okres sześciu miesięcy kolejną umowę zlecenia. W nowej umowie wynagrodzenie zwiększono do 8.931 zł, a definicję przedmiotu zlecenia zmieniono z „usprawnienia wymiaru sprawiedliwości” oraz „nowelizacji przepisów” na „usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie realizacji przez te jednostki ustawowych zadań oraz współdziałania w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości”. Pozostałe warunki umowy pozostały bez zmian.

W dniu 16 września 2016 r. ponownie zawarto z tym samym zleceniobiorcą umowę o identycznej treści, jak poprzednia, obejmującą okres od 18 września do 31 grudnia 2016 r. W ramach umów o łącznej wartości 110,5 tys. zł w 2016 r. zleceniobiorcy wypłacono 83 tys. zł. Umowy były zawierane na polecenie Dyrektora Generalnego.

Zawarcie wskazanych umów nie zostało poprzedzone sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, sporządzeniem notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnieniem wyboru

proponowanego wykonawcy, wbrew obowiązki wynikającemu z § 9 ust. 4-6 Regulaminu. W umowie nie określano także zasad ewidencjonowania lub dokumentowania czasu pozostawiania Zleceniobiorcy w dyspozycji, ani przedmiotu i terminu wykonania zadań.

Zgodnie z umową wysokość wynagrodzenia nie była powiązana z rzeczywistym czasem wykonywania zadań, a MS zobligowane było do wypłaty pełnego wynagrodzenia nawet w wypadku, gdyby zleceniobiorcy nie powierzono żadnych zadań. Brak było materialnych rezultatów umowy, a MS nie dokumentowało rzeczywistego zaangażowania zleceniobiorcy, w tym faktu powierzenia zleceniobiorcy zadań i terminu ich zrealizowania. W związku z powyższym NIK ocenia sposób zawarcia i realizacji umowy jako niegospodarny.

Ponadto, zleceniobiorca praktycznie nadzorował działanie Zespołu Analiz Biura Ministra, jak również przygotowywał stanowiska w sprawie wpływających do MS skarg, wniosków i zapytań, podczas gdy zadanie takie nie należało do zakresu zlecenia i było niezgodne z § 8 ust. 1 wewnętrznego regulaminu Biura Ministra.

Na czas realizacji umowy MS udostępniło zleceniobiorcy nieodpłatnie lokal z zasobów MS przy ul. Madalińskiego w Warszawie, o powierzchni 31 m², składający się z pokoju, oddzielnej widnej kuchni, łazienki i przedpokoju. Szacunkowa rynkowa wartość miesięcznego czynszu najmu lokalu o tej powierzchni w tej lokalizacji wynosiła około 1.500 zł. Udostępnienie zleceniobiorcy nieodpłatnie lokalu z zasobów Ministerstwa, było w ocenie NIK niezgodne z postanowieniami zarządzenia nr 74/2015/BAF Dyrektora Generalnego z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zasad przydzielania pokoi gościnnych i mieszkań będących w dyspozycji MS, które nie przewidywało możliwości udostępnienia tych lokali zleceniobiorcom wykonującym zadania na rzecz Ministerstwa. Zarządzeniem nr 24/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. Dyrektor Generalny rozszerzył krąg osób uprawnionych do przydziału lokalu o praktykantów, stażystów, wolontariuszy i zleceniobiorców wykonujących zadania na rzecz MS. W ocenie NIK zmiana tego zarządzenia poprzez rozszerzenie kręgu uprawnionych do lokalu była, w świetle wydatków ponoszonych na zakwaterowanie osób delegowanych do pracy w MS, działaniem niegospodarnym.

W 2016 r. na pokrycie kosztów zakwaterowania sędziów delegowanych do pracy w MS poniesiono wydatki na kwotę 157,3 tys. zł, a na wypłatę ryczałtu mieszkaniowego dla delegowanych do pracy w MS sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych – 3.437,8 tys. zł. W ocenie NIK lokale mieszkalne w dyspozycji MS należało udostępniać w pierwszej kolejności osobom delegowanym, w celu zmniejszenia wydatków na zwrot kosztów zakwaterowania.

Czynności eksperckie i doradcze w zakresie skarg i wniosków. W dniu 18 kwietnia 2016 r. zawarto z osobą fizyczną na okres 6 miesięcy (do dnia 18 października 2016 r.) umowę zlecenia, w której przedmiot umowy zdefiniowano jako wykonywanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie przeprowadzania analizy wniosków, skarg, zapytań i wystąpień kierowanych do Ministra Sprawiedliwości oraz przygotowywania rekomendacji dla Ministra Sprawiedliwości po przeprowadzonej analizie w zakresie możliwości podjęcia kroków faktycznych i prawnych. Zakres zlecenia pokrywał się z zakresem zadań Zespołu Analiz, do którego należy m.in. analiza formalnoprawna pism, wniosków, zapytań i próśb o podjęcie interwencji kierowanych do Ministra Sprawiedliwości, przygotowywanie analiz wstępnych w zakresie określenia występujących w danej sprawie zagadnień faktycznych i prawnych oraz wstępnej rekomendacji co do kierunku i sposobu dalszego postępowania (§ 6 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ministra).

Zgodnie z umową zakres obowiązków zleceniobiorcy obejmował w szczególności udział w czynnościach MS związanych z opracowaniem i opiniowaniem projektów aktów prawnych w zakresie wniosków, skarg, zapytań i wystąpień oraz udział w czynnościach związanych z opracowaniem i opiniowaniem stanowiska MS w powyższym zakresie. Zleceniobiorca zobowiązany był do dostępności codziennie w godzinach od 8 do 20 od poniedziałku do piątku z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, a na żądanie zleceniodawcy – również do osobistego stawiennictwa we wskazanym miejscu.

Umowa nie określała minimalnego, ani maksymalnego wymiaru zaangażowania czasowego Zleceniobiorcy. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego określono na 8.217 zł.

W dniu 14 sierpnia 2016 r. zawarto z tym samym zleceniobiorcą kolejną umowę zlecenia na okres od 16 sierpnia do 18 października 2016 r. Z treści umowy usunięto zapis o obowiązku osobistego wykonywania umowy, natomiast pozostałe warunki pozostały bez zmian. Minister nie wiedział, czy zleceniobiorca powierzał otrzymane zadania do realizacji innym podmiotom.

W dniu 14 października 2016 r. zawarto aneks do dotychczasowej umowy, w której jej okres obowiązywania wydłużono do 18 kwietnia 2017 r., natomiast aneksem z 1 grudnia 2016 r. wynagrodzenie Zleceniobiorcy zwiększono do 12.211 zł. Umowy były zawierane przez Dyrektora BAF na polecenie Dyrektora Generalnego, a ich zawarcie nie zostało poprzedzone sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania. Łącznie na rok 2016 zawarto umowy o wartości 65,6 tys. zł, w ramach których w 2016 r. wypłacono zleceniobiorcy 53,4 tys. zł.

W umowie nie określono zasad ewidencjonowania lub dokumentowania czasu pozostawiania zleceniobiorcy w dyspozycji, ani przedmiotu i terminu otrzymania poszczególnych zadań i terminu ich wykonania. Zgodnie z umową wysokość wynagrodzenia nie była powiązana z rzeczywistym czasem wykonywania zadań, a MS zobligowane było do wypłaty pełnego wynagrodzenia nawet w wypadku, gdyby Zleceniobiorcy nie powierzono żadnych zadań. Brak było materialnych rezultatów umowy, a w MS nie dokumentowano rzeczywistego zaangażowania zleceniobiorcy, w tym faktu powierzenia zleceniobiorcy zadań i terminu ich zrealizowania. Zleceniobiorca w ramach zlecenia miał dostęp do treści pism kierowanych przez petentów do Ministra, obejmujących w niektórych przypadkach również całość akt procesowych w danej sprawie, odbywał spotkania w siedzibie MS w celu uzyskania dodatkowych informacji i dokumentów od petentów oraz przygotowywał dla Ministra rekomendacje prawne co do dalszych działań.

W ocenie NIK zakres zlecenia na czynności eksperckie i doradcze w zakresie skarg i wniosków pokrywał się z zakresem działania Zespołu Analiz, w związku z czym udzielenie przedmiotowego zamówienia było zdaniem NIK niegospodarne i nie zapewniało zachowania zasady dokonywania wydatku w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 upf. Na wniosek kontrolerów o przedłożenie materialnych rezultatów realizacji przez Zleceniobiorcę powyższych umów, Minister wyjaśnił, że realizacja umowy nie wiązała się z wytworzeniem materialnych rezultatów.

Zawarcie powyższych umów nie zostało poprzedzone sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, sporządzeniem notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnieniem wyboru proponowanego wykonawcy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 9 ust. 4-6 Regulaminu. Zdaniem NIK sposób ustalenia wynagrodzenia, w którym nie określono zasad ewidencjonowania lub dokumentowania czasu pozostawiania zleceniobiorców w dyspozycji, ani przedmiotu i terminu wykonania poszczególnych zadań był niegospodarny.

Zleceniobiorca praktycznie kierował merytorycznie pracą pracowników Zespołu Analiz w Biurze Ministra, w tym jako bezpośredni przełożony podpisywał zakresy czynności niektórych pracowników tego zespołu, co było działaniem niezgodnym z § 8 ust. 1 wewnętrznego regulaminu Biura Ministra zgodnie z którym pracą Zespołu kieruje i bezpośrednio nadzoruje dyrektor Biura Ministra.

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym z punktu widzenia bezpieczeństwa danych osobowych było również umożliwienie zleceniobiorcy realizacji zadań poza siedzibą MS, a od dnia 14 sierpnia 2016 r. również zlecenia podwykonawcom swoich zadań wynikających z umowy z MS.

Zleceniobiorca posługiwał się służbową wizytówką z logotypem MS i pieczętą, w których jego stanowisko określono jako „Ekspert, Zespół Analiz, Biuro Ministra, Ministerstwo Sprawiedliwości”, co w ocenie NIK mogło wprowadzać petentów MS w błąd co do rzeczywistego statusu zleceniobiorcy i

jego faktycznych uprawnień. NIK nie podziela stanowiska Ministra, że umożliwienie zleceniobiorcy posługiwaniem się atrybutami pracownika MS było zasadne.

Realizując zadania związane z analizą pism (skarg, wniosków, petycji, etc.) kierowanych do Ministra i przygotowywania dla niego rekomendacji dalszych działań, zleceniobiorca nie podlegał takim samym rygorom i nie ponosił takiej samej odpowiedzialności, jak funkcjonariusze publiczni wykonujący takie same zadania. Nie dotyczyły go też zakazy i ograniczenia co do prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej (zleceniobiorca wykonywał równoległe pracę we własnej kancelarii adwokackiej).

Zleceniobiorca zeznał, że informację o możliwości zawarcia umowy uzyskał od członka kierownictwa MS, co potwierdza ocenę NIK, że umowa została zawarta w sposób nierzetelny.

Korekta stylistyczna wystąpień i prezentacji resortu sprawiedliwości. W dniu 25 lutego 2016 r. zawarto na okres trzech miesięcy (tj. do 25 maja 2016 r.) umowę zlecenia, której przedmiot zdefiniowano jako „samodzielną usługę obejmującą realizację korekty stylistycznej wystąpień i prezentacji resortu sprawiedliwości” za kwotę 2.750 zł miesięcznie. Dnia 13 maja 2016 r. ponownie zawarto z tym samym zleceniobiorcą umowę o identycznej treści na okres siedmiu miesięcy od 26 maja 2016 r., z tym że do umowy dodano zapisy precyzujące pola eksploatacji, których dotyczyło przeniesienie autorskich praw majątkowych do ewentualnych utworów wytworzonych w ramach realizacji umowy. Umowy były zawierane przez Dyrektora BAF na polecenie Dyrektora Generalnego bez sporządzenia pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania. Łącznie w ramach zawartych umów w 2016 r. wypłacono wykonawcy 19,7 tys. zł.

Wbrew obowiązкови wynikającemu z § 9 ust. 4-6 Regulaminu zawarcie umów obejmujących korektę stylistyczną wystąpień i prezentacji resortu sprawiedliwości nie poprzedzone zostało sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnienia wyboru proponowanego wykonawcy. Na wniosek kontrolerów o przedłożenie tekstów przesłanych Zleceniobiorcy do korekty i tekstu odesłanego przez Zleceniobiorcę po korekcie, Minister nie przedstawił takich dokumentów wyjaśniając, że korekta wykonywana była na bieżąco w ramach bezpośredniej współpracy z Ministrem.

Na pytania kontrolerów Minister wyjaśnił, że pracownicy Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji posiadają niezbędne kwalifikacje do dokonywania korekty stylistycznej wystąpień i prezentacji resortu i wykonywali zadania w takim zakresie, w jakim zostały im wyznaczone. Wobec braku analizy rynku, pisemnego uzasadnienia wyboru wykonawcy i materialnych rezultatów umowy, w tym faktu powierzenia zleceniobiorcy zadań i terminu ich zrealizowania, NIK ocenia sposób zawarcia i realizacji umowy jako nieprzejrzysty i nierzetelny.

Przetwarzanie danych osobowych. Dwóch zleceniobiorców realizujących czynności eksperckie i doradcze (jeden w zakresie usprawnienia wymiaru sprawiedliwości a jeden w zakresie skarg i wniosków) oraz żaden z pracowników Zespołu Analiz przetwarzających dane osobowe nie posiadali upoważnienia do przetwarzania takich danych.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁴, kto przetwarza w zbiorze dane osobowe, do których przetwarzania nie jest uprawniony, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Do obowiązków Dyrektora Biura Ministra należało zgłoszenie Administratorowi Bezpieczeństwa Informacji MS utworzenia zbioru danych, zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Danych Osobowych MS, oraz dopuszczenie do przetwarzania danych wyłącznie osób posiadających upoważnienie w tym zakresie (zgodnie z § 6 pkt 14 w związku z § 10 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego MS w związku z art. 37-39 ustawy o ochronie danych osobowych).

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz.922.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 tej ustawy, kto administrując zbiorem danych lub będąc obowiązany do ochrony danych osobowych udostępnia je lub umożliwia dostęp do nich osobom nieupoważnionym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zobowiązania

Zobowiązania w części 37 wyniosły 163.618,2 tys. zł i były o 3.756,5 tys. zł (o 2,3%) niższe od kwoty zobowiązań na koniec 2015 r. Wystąpiły one głównie w rozdziale 75512 – *Więziennictwo* (86,5% ogólnej kwoty zobowiązań). Były to przede wszystkim zobowiązania z tytułu nagród rocznych za 2016 r. W 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Na koniec 2016 r. zobowiązania MS wyniosły 8.768,6 tys. zł i były niższe o 8.654,6 tys. zł (49,7%) od zobowiązań w końcu 2015 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz niezapłaconych faktur z tytułu dostawy usług.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zostały zaplanowane w wysokości 88.419 tys. zł, natomiast plan po zmianach wyniósł 70.946 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 19.861 tys. zł, tj. 44,5% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 wydatki były niższe o 34.902 tys. zł (o 63,7%).

Dysponent części 37, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 upf, podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w ramach budżetu środków europejskich na kwotę 10.232,9 tys. zł, przede wszystkim w ramach rozdziału 75512 *Więziennictwo* (7.642,9 tys. zł).

W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) wydatkowano środki w kwocie 14.028 tys. zł (70% planu po zmianach), z przeznaczeniem na projekt „Nowoczesne metody zarządzania sądami”. Niepełne wykonanie planu wynikało głównie z uzyskania niższych cen zakupów towarów i usług.

Wydatki w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO-WER) wyniosły 5.833 tys. zł, tj. 26,3% planu po zmianach (22.170 tys. zł), a ich niska realizacja wynikała z opóźnienia w realizacji działań przez Centralny Zarząd Służby Więziennej.

Ponadto zaplanowano wydatki w Regionalnych Programach Operacyjnych dla województw:

- dolnośląskiego – na kwotę 1.904 tys. zł,
- warmińsko-mazurskiego – na kwotę 471 tys. zł,
- kujawsko-pomorskiego na kwotę 215 tys. zł.

W żadnym z tych programów – w związku z odstępieniem od realizacji projektów – nie zrealizowano zaplanowanych wydatków, przy czym planu nie zmniejszono w trakcie roku.

Budżet środków europejskich MS (dysponenta III stopnia) zaplanowano w wysokości 27.183 tys. zł, a po zmianach 26.404,1 tys. zł. MS zrealizowało wydatki na kwotę 12.445,4 tys. zł, odpowiadającą 45,8% planu i 47,1% planu po zmianach. Wydatki zrealizowano w ramach PO-WER (11 tys. zł) i NMF (12.434,4 tys. zł). Niższa realizacja wydatków finansowanych ze środków NMF wynikała głównie z uzyskania niższych cen oraz przesunięcia realizacji części zadań na rok 2017, opóźnień postępowań przetargowych, a wydatków zaplanowanych w programie operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój – z opóźnienia w podpisaniu umów na dofinansowanie.

W ramach kontrolowanej próby wydatków²⁵ na kwotę 10.042,1 tys. zł, stanowiącej 50,6% wydatków budżetu środków europejskich w części 37 stwierdzono, iż wydatki poniesiono do wysokości określonej w planie finansowym oraz przeznaczono na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

Dane o wydatkach budżetu środków europejskich przedstawiono w załączniku nr 4 do Informacji.

²⁵ W MS: 9.081 tys. zł oraz CZSW: 961,1 tys. zł.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Wydatki części 37 zostały przeznaczone na realizację ośmiu zadań w ramach pięciu funkcji państwa:

- w ramach funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* – zadania 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*,
- w ramach funkcji 12 – *Środowisko* – zadania 12.3 – *Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu*,
- w ramach funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* – zadania 13.2 – *Świadczenia społeczne*,
- w ramach funkcji 18 – *Sprawiedliwość* – czterech zadań:
 - a) 18.3 – *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*,
 - b) 18.5 – *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*,
 - c) 18.6 – *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia*,
 - d) 18.7 – *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego*,
- w ramach funkcji 20 – *Zdrowie* – zadania 20.1 – *System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej*.

Z ogólnej kwoty 4.623.388,1 tys. zł wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich największe środki przeznaczono na zadania realizowane w ramach funkcji 18 *Sprawiedliwość* – (3.232.780,8 tys. zł czyli 69,9% ogólnej kwoty wydatków) oraz na zadanie 13.2 (*Świadczenia społeczne*), na które przeznaczono 1.386.263,4 tys. zł, czyli 30% ogólnej kwoty wydatków w części 37.

Na zadanie 18.3 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* wydatkowano 15.734,2 tys. zł, z przeznaczeniem na zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, poprzez bieżące opanowanie wpływu spraw. Jako miernik realizacji zadania przyjęto wskaźnik opanowania wpływu spraw ogółem, którego wartość do osiągnięcia na 2016 r. przyjęto na poziomie 100,1%, osiągając faktycznie poziom 95,2%.

Szczegółowe badanie realizacji zadania 18.3 pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tego zadania cele i mierniki wynikające z układu zadaniowego budżetu zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami).

Odnosząc się do nieosiągnięcia planowanej wartości miernika w tym zadaniu Minister wyjaśnił, że główną przyczyną był: wzrost liczby nieobsadzonych stanowisk sędziowskich, braki etatowe w grupie referendarzy sądowych, asystentów sędziów i urzędników sądowych oraz absencja i rotacja w poszczególnych grupach zawodowych; załatwianie w 2016 r. spraw pozostałych z okresów poprzednich, w szczególności w e-sądzie²⁶, w którym zaległość wzrosła o 628.369 spraw, głównie w wyniku braku możliwości dostosowania systemu teleinformatycznego do zmian wprowadzanych w obszarze prawa cywilnego.

Wydłużenie czasu trwania postępowań spowodowane było wzrostem liczby spraw pozostałych do rozpoznania w porównaniu do roku poprzedniego, co przekładało się na wzrost średniej liczby spraw w referacie sędziego i skutkowało zwiększeniem zakresu jego obowiązków.

Dalej Minister wyjaśnił, że w związku z pochodzącymi z bieżącego monitoringu informacjami o niepełnej realizacji zakładanej wartości miernika w badanym zadaniu, w roku 2016 prowadzono w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości działania zaradcze, polegające głównie na opracowywaniu i wdrażaniu

²⁶ VI Wydział Cywilny Sądu Rejonowego Lublin-Zachód, rozpatrujący pozwy w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania sądów powszechnych, analizowaniu rozmieszczenia i obciążenia pracą sędziów i innych pracowników sądownictwa w poszczególnych jednostkach organizacyjnych oraz opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań służących racjonalnej etatyzacji i organizacji pracy, zapewnieniu odpowiedniego poziomu finansowania i płynności finansowej sądów, realizacji projektów, w tym informatycznych, służących usprawnieniu działalności sądów powszechnych.

NIK zwraca uwagę, że podejmowane przez Ministra działania zaradcze okazały się niewystarczające, gdyż nie doprowadziły do osiągnięcia planowanej wartości miernika realizacji zadania. Osiągnięta w 2016 r. wartość wskaźnik opanowania wpływu spraw oznacza, że w 2016r. – wbrew założeniom przyjętym dla zadania 18.3 – nastąpił dalszy wzrost liczby spraw pozostających w końcu roku do załatwienia w kolejnych latach.

Na zadanie 18.5 *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania* wydatkowano 2.784.796,7 tys. zł. Środki wydatkowane w ramach tego zadania wykorzystane zostały na:

- ochronę społeczeństwa przed sprawcami przestępstw osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych,
- wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego,
- zapewnienie osobom skazanym na kary pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym przestrzegania ich praw,
- prowadzenie działalności resocjalizacyjnej wobec skazanych,
- zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Miernikiem stopnia realizacji zadania był odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi. Zaplanowana do osiągnięcia w 2016 r. tego miernika (62,5%) została znacząco przekroczona – faktyczne wykonanie wyniosło 77,3%.

Miernik ten powinien być wyliczany następująco: liczba skazanych objętych programami resocjalizacyjnymi podzielona przez liczbę skazanych w jednostce i pomnożona przez 100. W przypadku Zakładu Karnego w Dębicy stwierdzono, że powyższy miernik wyliczany był niezgodnie z przyjętym algorytmem. W wyniku przyjęcia jako podstawy do obliczenia wartości miernika w ujęciu rocznym sumy skazanych objętych różnymi formami oddziaływań resocjalizacyjnych według stanu na koniec miesiąca i podziale tej wartości przez sumę stanu skazanych na koniec każdego miesiąca, wartość miernika została zawyżona. Taki sposób wyliczenia powodował, że dane w tym zakresie były nierzetelne, w związku z kilkukrotnym objęciem wyliczeniami tego samego skazanego, objętego kilkoma formami oddziaływań resocjalizacyjnych. Wyliczony dla 2016 r. miernik na poziomie 101,07% był błędny, gdyż liczba osób objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi nie może przewyższać faktycznej liczby osadzonych, przebywających w zakładzie karnym w danym okresie.

Na zadanie 18.6 *Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia* – wydatkowano 191.507,2 tys. zł z przeznaczeniem na resocjalizację wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Miernikiem stopnia realizacji zadania była powrotność wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa. Za wartość do osiągnięcia w 2016 r. przyjęto 46,4%, faktyczne wykonanie było nieco gorsze i wyniosło 47,73%.

Na zadanie 18.7 *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego* wydatkowano 240.742,5 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie sprawności działania oraz poprawę skuteczności i jakości procesów w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Jako miernik stopnia realizacji zadania przyjęto

wskaźnik dojrzałości procesowej²⁷, którego wartość do osiągnięcia na 2016 r. w pięciopunktowej skali przyjęto na poziomie trzecim (3/5), a faktyczne wykonanie wyniosło pięć (5/5).

Na zadanie 13.2 *Świadczenia społeczne* wydano 1.386.263,4 tys. zł, finansując z tych środków ustawowo określone świadczenia wypłacane funkcjonariuszom Służby Więziennej i ich rodzinom oraz sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku oraz ich rodzinom. Za miernik stopnia realizacji zadania przyjęto wskaźnik procentowy realizacji wymaganych świadczeń, którego wartość do osiągnięcia na 2016 r. przyjęto na poziomie 100% – i taki wskaźnik faktycznie osiągnięto. W 2016 r. wypłacano świadczenia emerytalno-rentowe 32.509 osobom. Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne wypłacono 32 sędziom w stanie spoczynku i 13 rodzinom.

3. Sprawozdania

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań 2016 r. przez dysponenta części 37– Sprawiedliwość i sprawozdań jednostkowych kontrolowanych jednostek:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów III stopnia (poza jednym przypadkiem) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jednocześnie przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2016 r., dotyczącym Aresztu Śledczego w Mysłowicach, zaniżono kwotę w kategorii należności o 79,1 tys. zł, nie uwzględniając należności wymierzonych przez sądy od osadzonych z tytułu zwrotu kosztów leczenia za samouszkodzenia oraz z tytułu zwrotu kosztów postępowań sądowych.

Natomiast sprawozdania jednostkowe Rb-23 i Rb-28 dysponenta części 37 (dotyczące udzielanej dotacji na KSSiP w wysokości 46.576 tys. zł) zostały sporządzone prawidłowo na podstawie ewidencji księgowej.

²⁷ Wskaźnik badający perspektywę procesów, kwalifikacje niezbędne do pracy przy procesach, zarządzanie procesami i pomiar procesów, wpływ konfliktów między funkcjami na organizację, wpływ stopnia spójności międzywydziałowej oraz wydajność organizacji.

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i gospodarowanie środkami

4.1. Wykonanie planu przychodów

W planie finansowym Funduszu na 2016 r. ujęto przychody w kwocie 40.400 tys. zł, o 853 tys. zł niższej niż w 2015 r. Zrealizowane przychody wyniosły 328.867 tys. zł i były wyższe o 251,3% od kwoty ujętej w planie po zmianach (93.608 tys. zł) oraz wyższe o 245.557,6 tys. zł (o 294,8%) od wykonanych w 2015 r.

W dniu 20 października 2016 r., po wyrażeniu pisemnej zgody przez Ministra Rozwoju i Finansów (w dniu 6 października 2016 r.) oraz pozytywnym zaopiniowaniu wniosku w sprawie zmiany planu przez Komisję Finansów Publicznych (w dniu 13 października 2016 r.), Dysponent Funduszu dokonał zmiany w planie finansowym Funduszu (po stronie przychodów i kosztów) ustalając stan Funduszu na koniec roku na kwotę 20.856 tys. zł.

Przychody Funduszu²⁸ pochodziły głównie z:

- wpłat z tytułu orzeczonych przez sąd nawiązek oraz świadczeń pieniężnych w kwocie 120.866 tys. zł,
- wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych w kwocie 17.203 tys. zł,
- odsetek w kwocie 775 tys. zł,

oraz pozostałych przychodów na łączną kwotę 190.023 tys. zł, które nie były ujęte w planie i dotyczyły m.in. różnych przelewów (37.282 tys. zł) i innych zwiększeń 152.728 tys. zł.

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem za rok 2016 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (RB-40)²⁹, w dniu 31 grudnia 2016 r. należności Funduszu wyniosły 227.922 tys. zł. Były to głównie należności z tytułu zasądzonych, a jeszcze nieściągniętych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (199.226,6 tys. zł) oraz niewykorzystanych dotacji celowych udzielonych z Funduszu (114,1 tys. zł).

W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. należności Funduszu były w końcu 2016 r. większe o 180.010,3 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. należności przeterminowane wyniosły 125.815 tys. zł i były o 108.277 tys. zł wyższe od zaległości na koniec 2015 r.

4.2. Gospodarowanie środkami funduszu

4.2.1. Wykonanie planu kosztów i efekty działalności

Plan finansowy Funduszu uchwalony w ustawie budżetowej na 2016 r., obejmował koszty w kwocie 48.450 tys. zł, tj. o 7.197 tys. zł (17,4%) wyższej niż w 2015 r. Z danych ujętych w sporządzonym dnia 28 lutego 2017 r. (sprawozdania Rb-40) wynika, że:

- koszty realizacji zadań Funduszu³⁰ wyniosły 39.519 tys. zł, tj. 81,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2016 r. i 33% planu po zmianach; koszty te były o 3,1% niższe niż w roku 2015;
- koszty realizacji zadań obejmowały w szczególności przelewy redystrybucyjne i dotacje na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej. W porównaniu do 2015 r. koszty były niższe o 1.282 tys. zł, tj. o 3,1%.

Szczegółowym badaniem objęto poniesione koszty w łącznej kwocie 14.000 tys. zł, tj. 35% kosztów ogółem. Doboru próby kosztów dokonano w sposób celowy uwzględniając wszystkie 143 przelewy środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (4.008,1 tys. zł). Przelewów środków redystrybucyjnych do CZSW oraz sądów apelacyjnych

²⁸ Dane na podstawie sprawozdania Rb-40 sporządzonego 28 lutego 2017 r.

²⁹ Dane na podstawie sprawozdania Rb-40 sporządzonego 28 lutego 2017 r.

³⁰ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego sporządzonym na dzień 31 grudnia 2016 r.

dokonywano na podstawie wniosków Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, w których każdorazowo uwzględniano wielkość środków pozostających aktualnie do dyspozycji.

Koszty Funduszu, według rocznego sprawozdania RB-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym, poniesiono na dwa działania:

- *pomoc postpenitencjarną* (w ramach podzadania *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną*), na którą wydatkowano 16.070 tys. zł (tj. 95,8% planu). Przyjęty miernik w tym działaniu czyli *Liczba osób objętych świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej* został zaplanowany na 90 000, zaś świadczeniami objęto 89 668 osób;
- *pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* (w ramach podzadania *Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości*), na którą wydatkowano 23.449 tys. zł (22,65% planu). Przyjęty miernik w tym działaniu czyli *Liczba osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc (psychologiczną, informację prawną, finansową, socjalną, medyczną) od organizacji pozarządowych wyłonionych w drodze konkursu* został zaplanowany w wysokości 20 000. MS nie przedstawiło danych w zakresie liczby osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc.

Realizację miernika w zakresie pomocy postpenitencjarnej monitorowano głównie poprzez analizy kwartalnych sprawozdań beneficjentów z wykorzystania udzielonych dotacji.

4.2.2. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 385.749,7 tys. zł (1.849,6% planu po zmianach), z tego środków pieniężnych 156.836 tys. zł, należności 227.922 tys. zł, zobowiązania 30 tys. zł, pozostałych środków obrotowych 1.022 tys. zł.

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ust. 2 ufp, wolne środki, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie wolnych środków). Na dzień 31 grudnia 2016 r. depozyty overnight wyniosły 156.802,4 tys. zł³².

4.3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu rocznych sprawozdań za 2016 r:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33, Rb-40),
- z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W sprawozdaniach Funduszu o symbolach Rb-33 i Rb-40 zamieszczono dane w zakresie przychodów i kosztów, w których część wielkości prezentowana była w ujęciu kasowym, a część – w ujęciu memoriałowym, co w ocenie NIK jest niepoprawne merytorycznie (niemożność klarownej interpretacji danych zbiorczych), a więc nierzetelnie.

W ocenie NIK opisane powyżej nieprawidłowości w zakresie prezentacji danych w sprawozdaniach nie przekazują prawdziwego obrazu przychodów i kosztów Funduszu. Niejednorodny sposób prezentacji danych w pomocniczych sprawozdaniach RB-33 przez podległe jednostki sądownictwa powszechnego

³¹ Dz. U. poz. 1864.

³² Dane zgodne ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu za rok 2016 sporządzonego w dniu 28 lutego 2017 r.

potwierdziły kontrole wykonania budżetu państwa w części 15 – Sądy powszechne przeprowadzone w sądach rejonowych, okręgowych oraz apelacyjnych.

W trakcie kontroli MS podjęło kroki w celu uporządkowania zasad prezentowania danych finansowych przez podległe jednostki sądownictwa w pomocniczych sprawozdaniach Rb-33, stanowiących podstawę do sporządzenia sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu przez Dysponenta. Po zakończeniu kontroli w dniu 31 marca 2017 r. Dyrektor Departamentu Budżetu MS przekazał informację do dyrektorów sądów apelacyjnych dotyczącą klasyfikacji budżetowej, ewidencji księgowej oraz sporządzania pomocniczych sprawozdań RB-33.

W odniesieniu do kategorii należności, zobowiązań, stanu środków pieniężnych ujętych w sprawozdaniach RB-33 i RB-40, a także sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych Funduszu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) NIK nie wniosła zastrzeżeń.

Ponadto NIK zwróciła uwagę, iż w planie Funduszu po stronie przychodów nie zaplanowano tych rodzajów przychodów, które – zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi – stanowiły główne źródło przychodów Funduszu, określanych jako *Różne przelewy*³³ oraz *Inne zwiększenia*³⁴. W 2016 r. przychody ujmowane w tych dwóch pozycjach stanowiły 57,8% wszystkich przychodów Funduszu.

5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych i Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy i gospodarowanie środkami

5.1. Wykonanie planu przychodów

Plan finansowy Funduszu na 2016 r., był zgodny z planem finansowym ujętym w ustawie budżetowej na 2016 r. Wielkość zaplanowanych przychodów w kwocie 44.200,0 tys. zł przyjęto na podstawie średniej wartości wcześniejszych wpływów na rachunek Funduszu, przy założeniu zwiększenia przychodów Funduszu w roku 2016, z uwagi na planowany wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia. Przebieg wykonania planu finansowego funduszu był monitorowany poprzez dokonywanie bieżącej analizy:

- wpłat dokonywanych na Fundusz;
- ponoszenia kosztów w zakresie przyznawania ryczałtów oraz udzielania dotacji;
- stanu środków na rachunku bankowym (w tym wielkości wnoszonych wpłat oraz pomocy udzielonej uprawnionym podmiotom w formie dotacji – na podstawie ewidencji analitycznej, sporządzanej regularnie przez Biuro Budżetu CZSW);

w oparciu o raporty generowane w systemie informatycznym wspomagającym obsługę Funduszu.

W 2016 r. nie dokonywano zmian planu finansowego Funduszu. Zrealizowane przychody wyniosły 44.929,8 tys. zł i były wyższe o 1,6% od kwoty planowanej. Przychody Funduszu pochodziły przede wszystkim z wpłat przywiąziennych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (42.833,1 tys. zł) oraz odsetek (1.613,6 tys. zł). W porównaniu do 2015 r. osiągnięte przychody były wyższe o 3,2% i wynikały głównie ze zwiększonych wpłat z tytułu potrąceń wynagrodzeń skazanych.

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, należności Funduszu wyniosły 8.666,3 tys. zł. Były to należności z tytułu pożyczek w kwocie 5.296,1 tys. zł, środków przekazanych beneficjentom z tytułu udzielonej dotacji w kwocie 2.312,1 tys. zł oraz z tytułu odsetek naliczonych w kwocie 1.058,1 tys. zł od nieterminowych zwrotów dotacji i pożyczek.

³³ Według wyjaśnień MS pozycja „Różne przelewy” obejmuje przychody Funduszu niemożliwe do sklaryfikowania w konkretnym paragrafie klasyfikacji budżetowej.

³⁴ Według wyjaśnień MS pozycja „Inne zwiększenia” obejmuje kwoty z bilansu otwarcia w zakresie środków pieniężnych dotyczących odsetek, nawiązek i świadczeń, które na dzień bilansowy nie zostały przekazane do dysponenta wyższego stopnia.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. należności ogółem były niższe o 319,6 tys. zł, m.in. z uwagi na nieudzielanie w 2016 r. ze środków Funduszu pożyczek oraz niższe należności z tytułu zwrotu dotacji. W 2016 r. nie udzielano ulg w spłacie należności przysługujących Funduszowi w trybie przewidzianym art. 55 i art. 56 ufp.

5.2. Gospodarowanie środkami funduszu

5.2.1. Wykonanie planu kosztów i efekty działalności

Plan finansowy Funduszu, ujęty w ustawie budżetowej na 2016 r., obejmował koszty w kwocie 50.001 tys. zł, tj. o 7.714 tys. zł (18,2%) wyższe niż plan na 2015 r. W 2016 r. wykonanie kosztów wyniosło 49.468,6 tys. zł i było niższe o 532,4 tys. zł (o 1%) od kwoty planowanej, lecz o 37,5% wyższe od kosztów poniesionych w 2015 r. Poziom kosztów uwzględniał także wzrost płacy minimalnej.

Szczegółowym badaniem objęto koszty w łącznej kwocie 29.594,2 tys. zł, tj. 59,8% kosztów ogółem pozostających w dyspozycji Funduszu (49.468,6 tys. zł). Analizą objęto 13 umów dotacji w łącznej kwocie 25.818,9 tys. zł oraz 23 wnioski o udzielenie ryczałtu dla podmiotów zatrudniających osoby skazane na kwotę 3.775,3 tys. zł. Uzasadnieniem dla wydania decyzji odmownych były m.in.: niewspółmierność nakładów w stosunku do efektu resocjalizacyjnego oraz postanowienia art. 44 ust 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

Badaniem objęto najwyższą wartościowo pomoc publiczną, udzieloną w roku 2016 przedsiębiorcom w postaci ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz udzielonych dotacji, przeznaczonych na realizację zadań Funduszu. Jednostki spoza sektora finansów publicznych, którym udzielono pomocy publicznej w postaci dotacji, wносиły prawne zabezpieczenia wykonania umowy w formie: weksla własnego in blanco, gwarancji bankowej, hipoteki, oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji. Udzielone dotacje oraz wypłacone ryczałty zostały zrealizowane z zachowaniem procedur przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy³⁵, wydanym na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że koszty ponoszono zgodnie z planem finansowym, w ramach realizacji ustawowych zadań Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W 2016 r. ze środków funduszu nie udzielano zamówień publicznych.

Analiza badanej dokumentacji wykazała, że w jednym przypadku służby CZSW, wyznaczone przez Dyrektora Generalnego SW do obsługi merytorycznej Funduszu³⁶, podjęły czynności wyjaśniające dotyczące opóźnienia w rozliczeniu udzielonej dotacji. Przyczyną wskazanych działań wyjaśniających było stwierdzenie dwunastodniowego opóźnienia, z jakim wpłynęła do CZSW dokumentacja stanowiąca podstawę rozliczenia rzeczowo-finansowego umowy dotacji, zawartej w dniu 14 kwietnia 2016 r. z Aresztem Śledczym w Koszalinie. Opóźnienie w rozliczeniu dotacji naruszało § 4 ust. 1 wspomnianej umowy i art. 9 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W konsekwencji, przeciwko Dyrektorowi Aresztu Śledczego w Koszalinie zostało wszczęte, przed Międzyresortową Komisją Orzekającą przy Ministrze Sprawiedliwości, postępowanie wyjaśniające dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym na 2016 rok ujęto działanie 18.5.3.1 *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy* oraz cel: „Pomoc w readaptacji społecznej osobom przebywającym w placówkach resocjalizacyjnych”. Powyższemu celowi został przyporządkowany miernik procentowy udziału zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ogólnym stanie zatrudnienia w przywieźlennych zakładach pracy. Wartość tego miernika ten zaplanowano na poziomie 43%,

³⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia z 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźlennych Zakładów Pracy (Dz. U z 2014 r. poz. 53).

³⁶ Biuro Kwatermistrzowsko - Inwestycyjne CZSW.

a zrealizowano na poziomie 52,7%. Źródłami pochodzenia danych do wyliczenia wartości miernika były dane o zatrudnieniu, przesyłane przez przywięzienne zakłady pracy, a jego monitoring prowadzono w okresach kwartalnych.

W 2016 r. Fundusz udzielał wsparcia w formie dotacji oraz ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wysokości 20% wartości wynagrodzeń przysługującym zatrudnionym osobom pozbawionym wolności. W 2016 r. do Funduszu złożono 56 wniosków o dotacje oraz 609 wniosków o ryczałty. Łącznie w 2016 r. ze środków Funduszu udzielono 21 podmiotom dotacji w wysokości 36.884,2 tys. zł. oraz wypłacono 280 przedsiębiorcom ryczałty w kwocie 12.584,4 tys. zł.

W 2016 r. ze środków Funduszu realizowany był program „Praca więźniów”, w efekcie którego środki rozdysponowano na:

- sfinansowanie przedsięwzięć przedsiębiorców służących tworzeniu miejsc pracy dla skazanych: 20.347,1 tys. zł,
- budowę hal produkcyjnych: 12.713,1 tys. zł,
- wypłatę ryczałtów: 12.584,4 tys. zł,
- stworzenie zabezpieczeń techniczno-ochronnych umożliwiających zatrudnianie osób pozbawionych wolności, m.in. w obiektach budowanych w ramach programu budowy 40 hal produkcyjnych: 3.634,1 tys. zł,
- szkolenia zawodowe skazanych: 189,9 tys. zł.

Ogółem ze środków Funduszu w 2016 r. udzielono pomocy publicznej w postaci dotacji i ryczałtów w wysokości 49.468,6 tys. zł.

5.2.2. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 45.356,7 tys. zł i był o 4.538,8 tys. zł (9,1%) niższy od stanu na początek roku. Stan Funduszu na koniec roku obejmował środki pieniężne w kwocie 43.131,4 tys. zł, należności w kwocie 8.666,3 tys. zł i zobowiązania w kwocie 6.441,0 tys. zł. Na koniec 2016 r. w Funduszu nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Dysponent Funduszu, zgodnie z art. 78d ufp, wolne środki przekazywał w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie wolnych środków – w 2016 r. zostało wykonanych 60 takich dyspozycji. Dysponent Funduszu nie dokonywał innych lokat, ani inwestycji kapitałowych. Nie wystąpiły również przypadki złożenia przez dysponenta Funduszu dyspozycji wcześniejszego zwrotu środków przekazanych w zarządzanie terminowe.

5.3. Sprawozdania

Roczne sprawozdania za 2016 r. z wykonania planu finansowego Funduszu oraz sprawozdania za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania przedstawiały prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań oraz stanu Funduszu na dzień 31 grudnia 2016 r.

IV. Informacje dodatkowe

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz dyrektorów zakładów karnych w Białymstoku, Dębicy i Nowym Sączu oraz dyrektorów aresztów śledczych w Mysłowicach, Słupsku i Warszawie.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości NIK wniosła o:

- 1) wyeliminowanie nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych zmierzających do dochodzenia należności budżetowych oraz niezwłoczne skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania sądowego do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z roszczeniami wynikającymi z umowy nr 44 z dnia 6 września 2012 r.;
- 2) podjęcie działań organizacyjnych, zmierzających do wyeliminowania opóźnień we wprowadzaniu do ewidencji księgowej i pomocniczej wartości niematerialnych i prawnych oraz usprawnienie wymiany informacji pomiędzy sądami a Ministrem Sprawiedliwości;
- 3) sprawdzanie zgodności obrotów i sald kont księgi głównej z odpowiadającymi im księgami pomocniczymi w każdym okresie sprawozdawczym i doprowadzenie do ich zgodności;
- 4) wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP, w sposób zapewniający przejrzystość ich udzielania oraz rzetelne dokumentowanie czynności szacowania wartości zamówienia, analizy rynku i uzasadnienia wyboru wykonawcy;
- 5) wprowadzenie rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem stosowania PZP;
- 6) wdrożenie uregulowań obligujących do dokonywania rzetelnej analizy rynku w przypadku zamówień wyłączonych ze stosowania PZP o wartości powyżej 30 tys. euro;
- 7) udzielanie zamówień publicznych na usługi powtarzające się okresowo po dokonaniu prawidłowego oszacowania ich wartości stosownie do art. 34 PZP;
- 8) zatrudnianie na stanowiskach ekspertów osób o odpowiednich kwalifikacjach, z wymaganym stażem pracy wraz z ustaleniem ich wynagrodzeń i zakresu zadań w sposób zapewniający wydatkowanie środków na ich zatrudnienie z uwzględnieniem zasady, o której mowa w art. 44 ust. 3 ufp;
- 9) ograniczenie zlecenia podmiotom zewnętrznym usług, które mieszczą się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS, w tym dotyczących kreowania wizerunku, korekty językowej, opinii prawnych oraz analizy skarg, wniosków i innych pism o tym charakterze;
- 10) podjęcie przez dysponenta Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej działań korygujących zmierzających do przedstawiania w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu (RB-33 i Rb-40) danych zgodnych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 11) zapewnienie przekazywania dysponentowi Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej przez jednostki sporządzające sprawozdania pomocnicze jednorodnych danych o stanie Funduszu

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 37 – Sprawiedliwość w zakresie budżetu więziennictwa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy w 2016 r., NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Generalnego SW nie sformułowała wniosków pokontrolnych. NIK zwróciła jednak uwagę na wiarygodności, których dochodzenie w postępowaniu windykacyjnym okazało się niemożliwe, niecelowe lub bezskuteczne i potrzebę podjęcia w związku z tym działań mających na celu urealnienie stanu należności budżetowych jednostek organizacyjnych więziennictwa.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych objętych kontrolą NIK sformułowała cztery wnioski pokontrolne, dotyczące w szczególności:

- dokonania korekty sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów za rok 2016 w części dotyczącej kwoty należności (Areszt Śledczy w Mysłowicach),
- zamieszczania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 95 ust. 1 PZP (Areszt Śledczy w Słupsku).

Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Aresztu Śledczego w Mysłowicach złożone zostały zastrzeżenia, które zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 9 czerwca 2017 r. zgłoszone przez Ministra Sprawiedliwości zastrzeżenia dotyczące w szczególności prawidłowości udzielania zamówień publicznych i realizacji niektórych umów w kontekście uregulowań wewnętrznych obowiązujących w MS, umów na usługi w przedmiocie sporządzania opinii prawnych, doradztwa public relations oraz czynności eksperckich i doradczych, a także prawidłowości sporządzania sprawozdań Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej, zostały oddalone;
- uchwałą z dnia 8 maja 2017 r. zgłoszone przez Dyrektora Aresztu Śledczego w Mysłowicach zastrzeżenia dotyczące niewykazania w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów Rb-27 za 2016 r. należności z tytułu zwrotu kosztów postępowań sądowych wymierzonych przez sądy przed dniem 1 stycznia 2016 r. oraz wysokości podanych kwot należności z tytułu zwrotu kosztów leczenia za samouszkodzenia, oraz z tytułu zwrotu kosztów postępowań sądowych, Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w całości. Nie uwzględniono zastrzeżenia dotyczącego niewykazania w sprawozdaniu Rb-27 za 2016 r. należności wymierzonych przez sądy od osadzonych z tytułu zwrotu kosztów leczenia za samouszkodzenia.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	2015	2016		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 37, w tym:	60 287	49 540	58 103,3	96,4	117,3
1.	Dział 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 310,3	360	1 528,4	116,7	423,7
1.1.	Rozdział 75301 – Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 310,3	360	1 528,4	116,7	423,7
2.	Dział 755 – Wymiar sprawiedliwości	58 976,7	49 180	56 574,9	95,9	115
2.1.	Rozdział 75501 – Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	48 870,8	44 780	49 465	101,2	110,5
2.1.1.	§0690 Wpływy z różnych usług	18 233	20 000	17 668,7	96,9	88,3
2.1.2.	§0830 Wpływy z usług	28 975,8	24 000	30 098,9	103,9	125,4
2.2.	Rozdział 75507 - Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	243	192	236	97,1	122,9
2.3.	Rozdział 75512 – Więziennictwo	9 174,5	3 753	6221	67,8	165,7
2.4.	Rozdział 75513 – Zakłady dla nieletnich	688,3	455	652,9	94,9	143,5

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2016 znolizowana w dniu 20 października 2016 r. oraz w dniu 15 grudnia 2016 r.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie*	Ustawa budżetowa ¹	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem część 37 – Sprawiedliwość, z tego:		4 529 927,7	4 631 972,0	4 641 919,7	4 603 527,0	101,6	99,4	99,2
1.	Dział 750 Administracja publiczna	64 594,4	74 258,0	74 273,4	73 498,7	113,8	99,0	99,0
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	64 594,4	74 258,0	74 273,4	73 498,7	113,8	99,0	99,0
1.1.1.	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	45 112,6	52 177,0	49 882,3	49 858,9	110,5	95,6	100,0
2.	Dział 752 Obrona narodowa	359,9	404,0	404,0	322,5	89,6	79,8	79,8
2.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	359,9	404,0	404,0	322,5	89,6	79,8	79,8
2.1.1.	§ 4300 Zakup usług pozostałych	184,7		0,00	62,7	34,0		
3.	Dział 753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 354 903,0	1 396 144,0	1 396 144,0	1 382 270,6	102,0	99,0	99,0
3.1.	Rozdział 75301 Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 349 674,8	1 390 779,0	1 390 779,0	1 377 278,9	102,0	99,0	99,0
3.1.1.	§ 3110 Świadczenia społeczne	5 228,1	5 365,0	5 365,0	4 991,6	95,5	93,0	93,0
3.2.	Rozdział 75312 Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne	5 228,1	5 365,0	5 365,0	4 991,6	95,5	93,0	93,0
4.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości	2 978 792,5	3 026 067,0	3 035 999,2	3 022 277,4	101,5	99,9	99,5
4.1.	Rozdział 75501 Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	128 900,9	164 207,0	123 248,3	114 018,7	88,5	69,4	92,5
4.1.1.	§ 4300 Zakup usług pozostałych	42 704,9		0,00	36 940,0	86,5		
4.1.2.	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	20 150,3	37 573,0	10 619,5	10 138,7	50,3	27,0	95,5
4.2.	Rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	20 608,2	22 552,0	23 552,0	23 478,2	113,9	104,1	99,7
4.2.1.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	157 257,7	167 233,0	167 665,5	167 645,4	106,6	100,2	100,0
4.3.	Rozdział 75512 Więziennictwo	2 693 352,0	2 693 766,0	2 753 533,5	2 751 136,5	102,1	102,1	99,9
4.3.1.	§ 4050 Uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy	1 337 927,3	1 404 356,0	1 398 795,0	1 398 787,9	104,5	99,6	100,0
4.3.2.	§ 4220 Zakup środków żywności	120 633,3		0,00	114 278,5	94,7		
4.3.3.	§ 4260 Zakup energii	106 891,0		0,00	100 261,8	93,8		
4.3.4.	§ 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	94 951,2	53 580,0	62 519,2	62 518,7	65,8	116,7	100,0
4.4.	Rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich:	90 219,2	98 966,0	89 089,3	87 067,9	96,5	88,0	97,7
4.4.1.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	38 184,7	40 496,0	38 699,3	38 475,4	100,8	95,0	99,4
4.4.2.	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	8 617,1		0,00	8 267,8	95,9		
4.4.5.	§ 4260 Zakup energii	8 048,8		0,00	7 435,3	92,4		
4.5.	Rozdział 75514 Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury	45 712,0	46 576,0	46 576,0	46 576,0	101,9	100,0	100,0
4.5.1.	§ 2570 Dotacja podmiotowa z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	45 712,0	46 576,0	46 576,0	46 576,0	101,9	100,0	100,0
5.	Dział 801 Oświata i wychowanie	130 641,1	134 304,0	134 304,0	124 609,3	95,4	92,8	92,8
5.1.	Rozdział 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione	130 641,1	134 304,0	134 304,0	124 609,3	95,4	92,8	92,8
5.1.1.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	91 216,0	95 816,0	94 716,1	87 781,6	96,2	91,6	92,7
6.	Dział 851 Ochrona zdrowia	636,6	795,0	795,0	548,2	86,1	69,0	69,0
6.1.	Rozdział 85156 Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	636,6	795,0	795,0	548,2	86,1	69,0	69,0
6.1.1.	§ 4130 Składki na ubezpieczenie zdrowotne	636,6	795,0	795,0	548,2	86,1%	69,0	69,0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2016 znolizowana w dniu 20 października 2016 r. oraz w dniu 15 grudnia 2016 r.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 37 - Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.			Wykonanie 2016 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób ²	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 37 – Sprawiedliwość								
ogółem, według statusu zatrudnienia ¹ , w tym:		32 013	1 730 308,1	4 504	31 934	1 800 019,5	4 697	104,3
01 - Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		2 842	131 572,7	3 858	2 817	140 198,8	4 147	107,5
02 - Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe		4	507,5	10 573	4	617,9	12 873	121,8
03 - Członkowie korpusu służby cywilnej		678	50 613,1	6 221	684	54 560,9	6 647	106,9
09 - Sędziowie i prokuratorzy		2	815,1	33 963	1	543,5	45 292	133,4
10 - Żołnierze i funkcjonariusze		27 235	1 447 758,4	4 430	27 223	1 508 373,0	4 617	104,2
14 – Nauczyciele		1 252	98 980,3	6 588	1 199	95 071,4	6 608	100,3
1.	Dział 750 - Administracja publiczna	751	55 052,7	6 109	779	61 052,7	6 531	106,9
1.1.	Rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	751	55 052,7	6 109	779	61 052,7	6 531	106,9
01 - Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		67	3 738,2	4 650	90	5 699,8	5 278	113,5
02 - Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe		4	507,5	10 573	4	617,9	12 873	121,8
03 - Członkowie korpusu służby cywilnej		678	50 613,1	6 221	684	54 560,9	6 647	106,9
10 - Żołnierze i funkcjonariusze		2	193,9	8 079	1	174,1	14 508	179,6
2.	Dział 755 - Wymiar sprawiedliwości	30 010	1 576 275,1	4 377	29 956	1 643 895,4	4 573	104,5
2.1.	Rozdział 75501 - Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	2	876,1	36 504	7	1 197,5	14 256	39,1
09 – Sędziowie i prokuratorzy		2	815,1	33 963	1	543,5	45 292	133,4
10 – Żołnierze i funkcjonariusze		0	61,0	x	6	654,0	x	x
2.2.	Rozdział 75507 - Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	155	11 528,2	6 198	158	12 574,2	6 632	107,0
01 - Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		155	11 528,2	6 198	158	12 574,2	6 632	107,0
2.3.	Rozdział 75512 - Więziennictwo	28 842	1 522 691,2	4 400	28 825	1 588 770,2	4 593	104,4
01 - Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		1 609	75 126,7	3 891	1 603	80 571,3	4 189	107,6
10 - Żołnierze i funkcjonariusze		27 233	1 447 564,5	4 430	27 222	1 508 198,9	4 617	104,2
2.4.	Rozdział 75513 - Zakłady dla nieletnich	1 011	41 179,6	3 394	966	41 353,5	3 567	105,1
01 - Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń		1 011	41 179,6	3 394	966	41 353,5	3 567	105,1
3.	Dział 801 - Oświata i wychowanie	1 252	98 980,3	6 588	1 199	95 071,4	6 608	100,3

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.			Wykonanie 2016 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób ²	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
3.1.	Rozdział 80114 - Inne formy kształcenia osobno niewymienione	1 252	98 980,3	6 588	1 199	95 071,4	6 608	100,3
	14 – Nauczyciele	1 252	98 980,3	6 588	1 199	95 071,4	6 608	100,3

¹⁾Status zatrudnienia określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej

²⁾W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 – Sprawiedliwość

Lp.	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa ¹	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 37 – Sprawiedliwość, w tym:		54 763	45 435	44 656	19 861	36,3	43,7	44,5
1.	Dział 750 Administracja publiczna, z tego:	1 597	3 093	3 093	601	37,6	19,4	19,4
1.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	751	0	0	0	0	0	0
1.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	91	0	0	0	0	0	0
1.3.	Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój	0	2 485	2 485	0	0	0	0
1.4.	Norweski Mechanizm Finansowy	755	608	608	601	79,6	98,8	98,8
2.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości	53 166	42 342	41 563	19 260	36,2	45,5	46,3
2.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	4 423	0	0	0	0	0	0
2.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	23 487	0	0	0	0	0	0
2.3.	Norweski Mechanizm Finansowy	25 256	16 252	19 288	13 427	53,20	82,60	69,60
2.4.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego	0	1 904	1 904	0	0	0	0
2.5.	Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury	0	471	471	0	0	0	0
2.6.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko Pomorskiego	0	215	215	0	0	0	0
2.7.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	0	23 500	19 685	0	0	0	0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2016 znowelizowana w dniu 20 października 2016 r. oraz w dniu 15 grudnia 2016 r.

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej

Lp.	Wyszczególnienie	2015	2016			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan	Plan po	Wykonanie				
			wg ustawy budżetowej ¹⁾	zmianach					
		tys. zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A – Zadania wynikające z ustawy tworzącej państwowy fundusz celowy									
1.	Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy:	40 801	45 900	117 766	35 761	112,5	87,6	77,9	30,4
1.1.	Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin, w tym:	15 304	15 900	15 900	16 046	103,9	104,8	100,9	100,9
	- wydatki bieżące	15 304	15 900	15 900	16 046	103,9	104,8	100,9	100,9
1.2.	Udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym	25 497	30 000	101 866	19 715	117,7	77,3	65,7	19,4
Część B – Plan Finansowy w układzie memoriałowym									
I.	Stan na początek roku, z tego:	53 893	33 214	47 564	96 401	61,6	178,9	290,2	202,7
1.	Środki pieniężne	35 067	33 214	47 564	47 564	94,7	135,6	143,2	100,0
2.	Należności	10 787	0	-	47 911	0,0	444,2	-	-
3.	Zobowiązania	40	0	-	18	0,0	45,0	-	-
4.	Pozostałe środki obrotowe	8 079	0	-	944	0,0	11,7	-	-
II.	Przychody ⁴¹	83 309	40 400	93 608	328 867	48,5	394,8	814,0	351,3
1.	Pozostałe przychody, w tym:	41 095	40 400	93 608	138 857	98,3	337,9	343,7	148,3
1.1.	Odsetki	283	600	600	775	212,0	273,9	129,2	129,2
1.2.	Wpłaty z tytułu orzeczonej przez sąd nawiązek oraz świadczeń pieniężnych	25 453	24 000	77 208 ⁴²	120 866	94,3	474,9	503,6	156,5
1.3.	Wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych	15 341	15 800	15 800	17 203	103,0	112,1	108,9	108,9
2.	Różne przelewy	13 315	0	-	37 282	0,0	280,0	-	-
3.	Inne zwiększenia	28 899	0	-	152 728	0,0	528,5	-	-
III.	Koszty realizacji zadań	40 801	48 450	120 316	39 519	118,7	96,9	81,6	32,8
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących	17 533	31 900	103 766	21 605	181,9	123,2	67,7	20,8
2.	Koszty własne	374	2 550	2 550	390	681,8	104,3	15,3	15,3
2.1.	Pozostałe, z tego:	374	2 550	2 550	390	681,8	104,3	15,3	15,3
2.1.1.	Koszty i prowizje	141	1 750	1 750	108	1 241,1	76,6	6,2	6,2
2.1.2.	Koszty post. sądowego i prokuratorskiego	233	800	800	282	343,3	121,0	35,3	35,3
3.	Przelewy redystrybucyjne na CZSW (pomoc postpenitencjarna udzielana przez Służbę Więzienną oraz kuratorów sądowych)	13 472	14 000	14 000	14 126	103,9	104,9	100,9	100,9
4.	Różne przelewy	670	0	-	5	0,0	0,7	-	-
5.	Inne zmniejszenia	8 752	0	-	3 393	0,0	38,8	-	-
IV.	Stan Funduszu na koniec roku, z tego:	96 401	25 164	20 856	385 750	26,1	400,2	1 532,9	1 849,6
1.	Środki pieniężne	47 564	25 164	20 856	156 836	52,9	329,7	623,3	752,0
2.	Należności	47 911	0	-	227 922	0,0	475,7	-	-
3.	Zobowiązania	18	0	-	30	0,0	166,7	-	-
4.	Pozostałe środki obrotowe	944	0	-	1 022	0,0	108,3	-	-
Część F – Dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	47 533	33 214	33 214	156 802	69,9	329,9	472,1	472,1
1.1.	Depozyty overnight	47 533	33 214	33 214	156 802	69,9	329,9	472,1	472,1
1.2.	Depozyty terminowe	-	-	-	-	-	-	-	-

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2016 znowelizowana w dniu 20 października 2016 r. oraz w dniu 15 grudnia 2016 r.

⁴¹ Zgodnie ze sprawozdaniem RB-40 z wykonania planu finansowego funduszu za rok 2016.

⁴² Dane wskazane przez Biuro Administracyjno-Finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości.

Tabela 2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych i Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy

Lp.	Wyszczególnienie	2015	2016		4:3	6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan	Plan po					Wykonanie
			wg ustawy budżetowej ¹⁾	zmianach					
1	2	3	tys. zł		7	8	9	10	
Część A – Zadania wynikające z ustawy tworzącej państwowy fundusz celowy									
1.	Zadania wynikające z ustawy: Finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w tym:	35 980,0	50 001,0	50 001,0	49 468,6	139,0	137,5	98,9	98,9
1.1.	Wydatki bieżące	1 337,0	3 001,0	3 001,0	2 978,7	224,5	222,8	99,3	99,3
1.2.	Wydatki inwestycyjne	22 599,0	34 000,0	34 000,0	33 905,5	150,5	150,0	99,7	99,7
1.3.	Częściowe refinansowanie zwiększonych kosztów wynagrodzeń skazanych	12 044,0	13 000,0	13 000,0	12 584,4	107,9	104,5	96,8	96,8
Część B – Plan Finansowy w układzie memorialowym									
I.	Stan na początek roku, z tego:	42 403,0	17 922,0	17 922,0	49 895,5	42,3	117,7	278,4	278,4
1.	Środki pieniężne	42 542,0	12 372,0	12 372,0	51 519,8	29,1	121,1	416,4	416,4
2.	Należności, w tym	6 975,0	5 850,0	5 850,0	8 986,1	83,9	128,8	153,6	153,6
2.1.	Z tytułu udzielonych pożyczek, w tym:	6 975,0	5 700,0	5 700,0	5 893,7	81,7	84,5	103,4	103,4
2.1.1.	Od jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
3.	Zobowiązania, z tego:	7 114,0	300,0	300,0	10 610,4	4,2	149,1	3 536,8	3 536,8
3.1	Z tytułu kredytu, w tym:	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
3.1.1.	wymagalne	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
3.2.	Pozostałe, w tym:	7 114,0	300,0	300,0	10 610,4	4,2	149,1	3 536,8	3 536,8
3.2.1.	wymagalne	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
II.	Przychody	43 473,0	44 200,0	44 200,0	44 929,8	101,7	103,2	101,6	101,6
1.	Pozostałe przychody, w tym:	43 473,0	44 200,0	44 200,0	44 929,8	101,7	103,3	101,6	101,6
1.1.	Odsetki (§ 0920)	655,0	900,0	900,0	1 613,6	137,4	246,4	179,3	179,3
1.2.	Wpłaty przywiązanych zakładów pracy (§1080)	222,0	300,0	300,0	255,5	135,1	115,1	85,2	85,2
1.3.	Wpłaty z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (§ 1080)	38 231,0	43 000,0	43 000,0	42 833,1	112,5	112,0	99,6	99,6
1.4.	Inne zwiększenia	4 365,0	0,0	0,0	227,6	0,0	5,2	-	-
III.	Koszty realizacji zadań	35 980,0	50 001,0	50 001,0	49 468,6	139,0	137,5	98,9	98,9
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących	1 337,0	3 000,0	3 000,0	2 978,7	224,4	222,8	99,3	99,3
2.	Koszty własne	0,0	1,0	1,0	0,0	-	-	0,0	0,0
2.1.	Pozostałe, z tego:	0,0	1,0	1,0	0,0	-	-	0,0	0,0
2.1.1.	Umorzenia	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
2.1.2.	inne	0,0	1,0	1,0	0,0	-	-	0,0	0,0
2.1.2.1.	Oplaty i prowizje bankowe	0,0	1,0	1,0	0,0	-	-	0,0	0,0
3.	Koszty inwestycyjne, w tym:	22 599,0	34 000,0	34 000,0	33 905,5	150,4	150,0	99,7	99,7
3.1.	Dotacje inwestycyjne	22 599,0	34 000,0	34 000,0	33 905,5	150,4	150,0	99,7	99,7
4.	Wyplata ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia	12 044,0	13 000,0	13 000,0	12 584,4	107,9	104,5	96,8	96,8
IV.	Stan Funduszu na koniec roku, z tego:	49 896,0	12 121,0	12 121,0	45 356,7	24,3	90,9	374,2	374,2
1.	Środki pieniężne	51 520,0	5 921,0	5 921,0	43 131,4	11,5	83,7	728,4	728,4
2.	Należności, w tym:	8 986,0	6 500,0	6 500,0	8 666,3	72,3	96,4	133,3	133,3
2.1.	Z tytułu udzielonych pożyczek, w tym	5 894,0	6 500,0	6 500,0	5 296,1	110,3	89,9	81,5	81,5
2.1.1.	Od jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
3.	Zobowiązania, z tego:	10 610,0	300,0	300,0	6 441,0	2,8	60,7	2 147,0	2 147,0
3.1.	Z tytułu kredytu, w tym:	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
3.1.1.	wymagalne	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
3.2.	pozostałe	10 610,0	300,0	300,0	6 441,0	2,8	60,7	2 147,0	2 147,0
Część F – Dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	51 520,0	5 921,0	5 921,0	43 131,4	11,5	83,7	728,4	728,4
1.1.	Depozyty overnight	2 520,0	400,0	400,0	3 131,4	15,9	124,3	782,8	782,8
1.2.	Depozyty terminowe	49 000,0	5 521,0	5 521,0	40 000,0	11,3	81,6	724,5	724,5

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2016 znowelizowana w dniu 20 października 2016 r. oraz w dniu 15 grudnia 2016 r.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części⁴³ 37 – Sprawiedliwość

Oceny wykonania budżetu w części 37 – Sprawiedliwość dokonano stosując kryteria⁴⁴ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku⁴⁵.

Dochody: zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie badano dochodów w części 37, w związku z tym nie dokonuje się oceny częściowej dla dochodów

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich): 4.623.388,2 tys. zł

Łączna kwota G : 4.623.388,2 tys. zł (kwota wydatków i dochodów)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G (1,0)$

Nieprawidłowości w wydatkach: 1.862,4 tys. zł (0,04% wydatków części 37), z tego:

- 851,4 tys. zł – wydatek poniesiony z naruszeniem obowiązujących procedur wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych, w tym 297,8 tys. zł z naruszeniem przepisów PZP dotyczących trybu udzielania zamówień publicznych;
- 1.011 tys. zł – wydatek poniesiony na zatrudnianie ekspertów bez otwartego i konkurencyjnego naboru, w tym osób nie spełniających wymagań normatywnych lub spełniających w minimalnym stopniu, co nie zapewniało pozyskania wykwalifikowanej kadry.

Ocena częściowa wydatków: (5)

Ze względu na stwierdzone nieprawidłowości w Ministerstwie Sprawiedliwości ocenę częściową wydatków obniżono o dwa punkty. Nieprawidłowości obejmowały w szczególności:

- niepodjęcie skutecznych działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania należności budżetowych w dwóch sprawach na łączną kwotę 2.666,4 tys. zł – nie dochodono należności na drodze sądowej i nie prowadzono dalszego postępowania egzekucyjnego, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych;
- dokonywanie wpisów wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji pomocniczej MS z opóźnieniem⁴⁶, z uwagi na długotrwałe kompletowanie i przekazywanie dokumentacji dotyczącej obrotu wartościami materialnymi i prawnymi, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości. Amortyzację za okresy od dnia rozpoczęcia użytkowania WNiP naliczano dopiero w dniu ich wpisu, w wyniku czego w ewidencji księgowej roku 2016 wykazano amortyzację za poprzednie okresy sprawozdawcze, która powinna być odpowiednio ujęta w księgach roku 2014 i 2015;
- występowanie niezgodności zapisów ujętych w księgach pomocniczych w styczniu i marcu 2016 r. z zapisami w księdze głównej w dotyczących WNiP, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Rozbieżność danych w tym zakresie w styczniu 2016 r. wyniosła 597,3 tys. zł, a w marcu 2016 r. – 9.489,8 tys. zł.

Wynik końcowy Wk: $3 \times 1 = 3$

Ocena końcowa – opisowa

⁴³ Do kalkulacji oceny ogólnej wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/państwowej osoby prawnej/agencji wykonawczej przyjęto wielkość przychodów i kosztów.

⁴⁴ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

⁴⁵ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁴⁶ Prowadzonej w module „Środki trwałe” w programie QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o.

Załącznik 6. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu dokonano stosując kryteria (jak dla części 37 – Sprawiedliwość) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku.

Przychody: $P = 328.867$ tys. zł

Koszty: $K = 39.519$ tys. zł

Łączna kwota: $G = 368.386$ tys. zł (kwota przychodów + kwota kosztów)

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wp = P : G = 0,8927$

Waga kosztów w łącznej kwocie: $Wk = K : G = 0,1072$

Nieprawidłowości w przychodach – nie stwierdzono

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w kosztach – nie stwierdzono

Ocena częściowa kosztów: pozytywna (5)

Ze względu na prezentację danych finansowych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu⁴⁷ po stronie przychodów i kosztów w ujęciu kasowo-memoriałowym, a nie memoriałowym (danych ujętych w sprawozdaniach nie można uznać za rzetelne i przedstawiające prawdziwy obraz) oceny częściowe przychodów i kosztów Funduszu obniżono o dwa punkty.

Wynik końcowy: $(3 \times 0,8927) + (3 \times 0,1072) = 3$

Ocena końcowa – **opisowa**

⁴⁷ Rb-33 i Rb-40z wykonania planu finansowego Funduszu.

Załącznik 7. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu dokonano stosując kryteria (jak dla części 37 – Sprawiedliwość) oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku.

Przychody: $P = 44.929,8$ tys. zł

Koszty: $K = 49.468,6$ tys. zł

Łączna kwota: $G = P + K = 94.398,4$ tys. zł (kwota przychodów + kwota kosztów)

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wp = P : G = 0,4760$

Waga kosztów w łącznej kwocie: $Wk = K : G = 0,5240$

Nieprawidłowości w przychodach - nie stwierdzono

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w kosztach - nie stwierdzono

Ocena częściowa kosztów: pozytywna (5)

Wynik końcowy: $(5 \times 0,4760) + (5 \times 0,5240) = 5$

Ocena końcowa – pozytywna

Załącznik 8. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro (od 16 listopada 2015 r.)	Minister Sprawiedliwości	O
		Beata Szydło (od 19 listopada 2015 r.)	Prezes Rady Ministrów	
2.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	gen. Jacek Kitliński (od 30 stycznia 2015 r.)	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	P
3.	Areszt Śledczy w Słupsku	ppłk Artur Kaczmarek (od 1 marca 2017 r.) ppłk Grzegorz Różycki (od 1 kwietnia 2014 r. do 24 lutego 2017 r.)	Dyrektor Aresztu Śledczego	P
4.	Areszt Śledczy w Mysłowicach	ppłk Piotr Siedliński (od 1 marca 2016 r.) ppłk Ryszard Samojluk (od 1 marca 2005 r. do 29 lutego 2016 r.)	Dyrektor Aresztu Śledczego	P
5.	Areszt Śledczy w Warszawie	ppłk Robert Ciesielski (od 1 marca 2017 r.) płk Bogdan Komatowski (od 1 marca 2010 r. do 28 lutego 2017 r.)	Dyrektor Aresztu Śledczego	P
6.	Zakład Karny w Nowym Sączu	ppłk Krzysztof Borończyk (od 9 stycznia 2015 r.)	Dyrektor Zakładu Karnego	P
7.	Zakład Karny w Dębicy	ppłk Robert Żółkiewicz (od 1 marca 2017 r.) ppłk Bogdan Witkoś (od 5 czerwca 2001 r. do 28 lutego 2017 r.)	Dyrektor Zakładu Karnego	P
8.	Zakład Karny w Białymstoku	por. Mariusz Kuryłowicz (od 10 lutego 2017 r.) płk Piotr Kondraciuk (od 1 maja 2014 r. do 31 stycznia 2017 r.)	Dyrektor Zakładu Karnego	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

Załącznik 9. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
10. Minister Rozwoju i Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego