

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KPB-4100-001-03/2014

Nr ewid. 101/2014/P/14/001/KPB

Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2013 r.
w części 37 Sprawiedliwość
oraz wykonania planów finansowych
Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym
oraz Pomocy Postpenitencjarnej
i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych
oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy

Warszawa maj 2014 r.

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

Wizją *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 2013 r. w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bienkowski

Akceptuje:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 29.05.14r.

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

Spis treści

I.	Ocena kontrolowanej działalności	4
	1. Ocena ogólna	4
	2. Sprawozdawczość	5
	3. Uwagi i wnioski	5
II.	Wyniki kontroli	6
III.	Wyniki kontroli wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych	14
	1. Fundusz Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej ..	14
	2. Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy	15
IV.	Ustalenia innych kontroli.....	17
V.	Informacje dodatkowe.....	20
	Załączniki	21

I. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 37 Sprawiedliwość.

W ramach ww. części budżetu państwa finansowane są głównie zadania dotyczące sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne² oraz wykonywania kar oraz środków wychowawczych i poprawczego, orzeczonych przez sądy.

Dysponentem części 37 Sprawiedliwość i dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest Minister Sprawiedliwości. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w części 37 funkcjonowało 212 jednostek budżetowych. Poza jednostkami organizacyjnymi Więziennictwa, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., w części 37 funkcjonowało 35 dysponentów trzeciego stopnia³ oraz pięć instytucji gospodarki budżetowej.

W zakresie dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem Służby Więziennej (SW), zadania dysponenta głównego budżetu państwa wykonuje Dyrektor Generalny SW⁴, któremu podlegają jednostki organizacyjne SW, określone w art. 8 ustawy o Służbie Więziennej⁵. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., w ramach więziennictwa funkcjonowało 177 jednostek budżetowych⁶. Dyrektor Generalny SW jest także dysponentem Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy.

1. Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 37 Sprawiedliwość.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS) i Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (CZSW) oraz w czterech zakładach karnych (ZK) i trzech aresztach śledczych (AŚ). Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 6 do informacji. Na ocenę ogólną złożyły się oceny cząstkowe w poszczególnych obszarach, obejmujących realizację wydatków budżetowych, wydatków budżetu środków europejskich, księgi rachunkowe, sprawozdawczość, nadzór Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego SW nad gospodarką finansową. Kalkulacja oceny końcowej została przedstawiona w załączniku nr 5 do informacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i realizację wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wydatki zgłoszone przez dysponenta części 37, do ujęcia w ustawie budżetowej na 2013 r.⁸, zostały zaplanowane oszczędnie, a dokonywane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w kwocie 4.337.135,1 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na realizację zadania *wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*⁹ oraz na świadczenia społeczne. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 69.239,8 tys. zł, tj. 78,9% planu po zmianach (87.770,6 tys. zł). Niższa realizacja planu tych wydatków wynikała głównie z rezygnacji, w trakcie roku, z części zadań, co m.in. wynikało z późniejszego, niż planowano, uruchomienia projektów finansowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Poniesiono je głównie na realizację projektów w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Badanie w kontrolowanych

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

² W zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

³ W tym: Dyrektor Generalny MS - dysponent III stopnia, dyrektorzy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości i Instytutu Ekspertyz Sądowych oraz dyrektorzy 32 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

⁴ Na podstawie § 3 Statutu Centralnego Zarządu Służby Więziennej nadanego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2010 r. w przedmiotowej sprawie (Dz.Ur.MS Nr 12, poz. 153 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2014 r., poz. 173).

⁶ W tym: Dyrektor Generalny SW, dyrektorzy 15 Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej, 69 aresztów śledczych, 87 zakładów karnych, czterech ośrodków szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz dyrektor Biura Emerytalnego Służby Więziennej.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

⁹ Zadanie 18.4 realizowane w ramach funkcji 18 budżetu państwa w układzie zadaniowym – Sprawiedliwość.

jednostkach (dysponentach III stopnia) 2,8% wydatków budżetu państwa i 53,7% wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych w części 37 wykazało, że wykorzystano je na zadania służące celom jednostek lub wynikających z porozumień i umów na dofinansowania projektów.

Minister Sprawiedliwości i Dyrektor Generalny SW prawidłowo sprawowali nadzór nad wykonaniem budżetu w części 37, stosownie do przepisów art. 175 ustawy o finansach publicznych¹⁰ m.in. dokonując kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych.

Stwierdzone w wymiarze finansowym nieprawidłowości w wydatkach na kwotę 233,3 tys. zł stanowiły 0,01% ogółu wydatków zrealizowanych w części 37. Dotyczyły one głównie:

- zaciągnięcia w ZK w Kluczborku i AŚ w Suwałkach w trakcie roku budżetowego zobowiązań wymagalnych, przekraczających łącznie o 214,2 tys. zł obowiązujący plan finansowy, co było niezgodne z postanowieniami art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i stanowiło naruszenie art. 15 ustawy o odpowiedzialności o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹,
- przeprowadzenia w ZK we Wrocławiu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych¹² (Pzp), na które w 2013 r. wydatkowano 11,2 tys. zł,
- wydatkowania w AŚ w Suwałkach kwoty 7,9 tys. zł na opłacenie świadczeń opieki zdrowotnej wykonanych na rzecz osadzonych, nieposiadających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, z naruszeniem postanowień § 6 ust 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej¹³.

Stwierdzono również nieprawidłowości i uchybienia w systemie rachunkowości oraz funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych w trzech kontrolowanych jednostkach (AŚ Warszawa-Białoleka, ZK w Kluczborku i Wrocławiu).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2013 r. w części 37 przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej (dysponentów III stopnia), AŚ w Warszawie-Białoleka i w Bydgoszczy oraz ZK w Sieradzu. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK ocenia wykonanie w 2013 r. budżetu państwa przez AŚ w Suwałkach oraz ZK w Ławie, Kluczborku i Wrocławiu.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe¹⁴ dysponenta głównego części 37 oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych¹⁵, a także sprawozdanie z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym¹⁶. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pokazują one prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków (w tym w podziale na poszczególne zadania), a także należności i zobowiązań w 2013 r.

3. Uwagi i wnioski

Nie sformułowano wniosków pokontrolnych systemowych. Wnioski szczegółowe przedstawione zostały w informacjach dodatkowych.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168).

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 października 2011 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 225, poz. 1355).

¹⁴ Sprawozdania: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy 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 oraz Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

¹⁵ Sprawozdania: Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁶ Rb-BZ1 – sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

II. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa w części 37 zostały zaplanowane w kwocie 50.851 tys. zł. W wyniku nowelizacji ww. ustawy¹⁷ plan dochodów został zwiększony o 642 tys. zł (o 1,3%) do kwoty 51.493 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 51.987,3 tys. zł, tj. 101% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 1.947,2 tys. zł, tj. o 3,9%. Osiągnięto je przede wszystkim w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości (50.951,1 tys. zł) w Ministerstwie Sprawiedliwości (43.613,1 tys. zł) i jednostkach organizacyjnych Więziennictwa (6.290,7 tys. zł), głównie z tytułu wpływów z opłat ze sprzedaży Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz wydawania informacji z prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości rejestrów¹⁸, a także z opłat za udział w egzaminach przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości.¹⁹

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawione zostały w załączniku nr 1 do informacji.

Na koniec 2013 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 4.690,7 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 4.438,5 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności pozostałe do zapłaty były większe o 416,7 tys. zł (o 9,7%), a zaległości większe o 462,5 tys. zł (o 11,6%). Powodem zwiększenia kwoty zaległości były m.in. wzrost należności zasądzonych, naliczonych kar umownych od kontrahentów, a także należności od funkcjonariuszy odchodzących ze służby oraz zwiększenie trudno egzekwowalnych należności od osadzonych z tytułu dokonanych samouszkodzeń oraz poczynionych szkód w majątku więziennictwa.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., kontrola dochodów budżetowych w części 37 Sprawiedliwość została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej wykonania planu dochodów budżetowych w 2013 r. i roku poprzednim. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych szczegółowo sprawdzane były w częściach, w których na 2013 r. zostały zaplanowane dochody w kwocie wyższej niż 200 mln zł.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 37, w ustawie budżetowej na 2013 r., określono w wysokości 4.205.887 tys. zł. W trakcie roku, w efekcie przeniesień środków z rezerw celowych (zwiększenie o 171.109,5 tys. zł), nowelizacji ustawy budżetowej (zmniejszenie o 5.675 tys. zł) oraz przeniesienia wydatków na realizację projektów w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki i Innowacyjna Gospodarka do części: 15 Sądy powszechne, 31 Praca i 44 Zabezpieczenie społeczne, (zmniejszenie o 5.305,1 tys. zł), zwiększono je per saldo o 160.129,3 tys. zł, do kwoty 4.366.016,3 tys. zł. Zgłoszone przez dysponenta głównego części 37 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonywane w trakcie roku zmiany w planie wydatków kontrolowanych jednostek wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań i były zgodne z art. 171 ustawy o finansach publicznych oraz zakresem udzielonych upoważnień. W planie wydatków części 37 na 2013 r. ujęto również wydatki na realizowane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa projekty w ramach Programu GRUNDTVIG „Uczenie się przez całe życie”. Tym samym zrealizowane zostały wnioski NIK w tym zakresie sformułowane do Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego SW po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r.

Zrealizowane w części 37 wydatki wyniosły 4.337.135,1 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 233.412,9 tys. zł, tj. o 5,7%. Niższa realizacja planu wydatków wynikała głównie z niższego wykonania wydatków przeznaczonych na świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy SW, współfinansowanie projektów realizowanych z budżetu środków europejskich oraz na wynagrodzenia i świadczenia. Z uwagi na powyższe dysponent główny, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych, dokonał (w listopadzie i grudniu 2013 r.) czterokrotnie blokad planowanych wydatków w kwocie 15.540,7 tys. zł, informując o tym Ministra Finansów. Zwracał się przy tym, o utworzenie rezerwy celowej na spłatę zobowiązań jednostek organizacyjnych Więziennictwa. Rezerwa na ten cel została uruchomiona 31 grudnia 2013 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1212).

¹⁸ Wpływy z tytułu opłat za wydanie odpisu, wyciągu, zaświadczenia z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz odpisu i zaświadczenia z Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych.

¹⁹ Opłaty za egzaminy konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą, opłaty za egzaminy zawodowe dla ww. zawodów prawniczych, jak również opłaty z tytułu uczestnictwa w egzaminie dla osób ubiegających się o licencję syndyka.

W strukturze zrealizowanych w 2013 r. wydatków dominujący udział (66,3%) miały wydatki w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości (2.875.459,9 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach). Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy SW wraz z pochodnymi (1.695.958,4 tys. zł) oraz zakup towarów i usług (639.460,7 tys. zł). Wydatki w dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne wyniosły 1.261.010,3 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i stanowiły 29,1% wydatków ogółem w części 37. Poniesiono je głównie na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy SW (1.254.116,9 tys. zł).

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków w części 37 największy udział miały wydatki bieżące (63,6%), na świadczenia na rzecz osób fizycznych (32,3%) i majątkowe (2,8%). Wydatki na dotację podmiotową oraz na finansowanie i współfinansowanie projektów z budżetu środków europejskich stanowiły odpowiednio 0,9% i 0,4% ogółu wydatków w części 37.

Limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały przekroczone.

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

Przeniesiona z rezerwy celowej kwota 171.109,5 tys. zł, została wydatkowana w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzji Ministra Finansów w kwocie 170.347,1 tys. zł, tj. w 99,6%. Środki przeznaczono głównie na sfinansowanie wydatków na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy SW (116.393 tys. zł), utworzenie nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych (20.400 tys. zł), czy realizację zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (13.699,6 tys. zł) oraz spłatę zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (12.726,4 tys. zł). Niższa o 762,4 tys. zł realizacja planu wydatku z ww. środków dotyczyła głównie wydatków na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich i innych (o 390,8 tys. zł), na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy SW (o 332,5 tys. zł), czego powodem m.in. były oszczędności uzyskane w ramach projektu *Wzmacnianie i rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw w Polsce*, mniejsza liczba funkcjonariuszy odchodzących ze służby oraz niższa obsada tych stanowisk. Przeprowadzone w objętych kontrolą jednostkach badanie wydatków z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej kwocie 10.366 tys. zł, tj. 6,1% wydatków w części 37 z ww. środków, wykazało, że zrealizowano je zgodnie z przeznaczeniem.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2013 r. wyniosły 2.759.879,2 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 96.018,2 tys. zł, tj. o 3,6%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (67%) stanowiły wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi oraz (23%) zakupy towarów i usług, związane głównie z utrzymaniem osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz wychowanków w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich²⁰.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 37 wyniosło 32.564 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2012 r. było niższe o dwie osoby. Wydatki na wynagrodzenia²¹ wyniosły 1.727.920,9 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach. Były one wyższe o 86.191,3 tys. zł (o 5,3%) od wydatków zrealizowanych w 2012 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wynosiło 4.422 zł i w porównaniu do 2012 r. było wyższe o 221 zł, tj. o 5,3%. Wzrost ten dotyczył głównie wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 14,8%), co wynikało ze zmian organizacyjnych²², sędziów i prokuratorów (o 7,8%) oraz funkcjonariuszy (o 6,1%), co spowodowane było głównie waloryzacją podstawy obliczania ich wynagrodzeń.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w załączniku nr 3 do informacji.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2013 r. wyniosły 1.399.614,3 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 109.816,7 tys. zł, tj. o 8,5%. Zrealizowano je głównie (w 89,6%) na emerytury i renty inwalidzkie dla byłych funkcjonariuszy SW oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku (1.254.731,6 tys. zł) oraz ustawowe należności dla żołnierzy i funkcjonariuszy (140.796,6 tys. zł). W 2013 r. uposażenie dla sędziego w stanie spoczynku wypłacono 37 osobom, a przeciętne uposażenie wyniosło

²⁰ Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, średnia liczba osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w 2013 r. wynosiła 83.898 osób (w 2011 r. – 84.399 osób), a średni stan wychowanków w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w 2013 r. wyniósł 1.260 osób.

²¹ Według sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2013 r., bez Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

²² Zmiany dotyczące kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, skutkujące wypłatami ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla odchodzącego Ministra oraz wypłatami dodatków wyrównawczych dla dwóch osób, które pełniły funkcje sekretarzy i podsekretarzy stanu.

8.955,58 zł i było wyższe od uposażenia wypłaconego w 2012 r. o 1.033,66 zł, tj. o 13%, co wynikało z ustawowej ich waloryzacji. Przeciętna emerytura funkcjonariusza w 2013 r. wyniosła 3.529 zł i była wyższa od przeciętnej emerytury wypłaconej w 2012 r. o 6,3%.

Wydatki majątkowe w 2013 r. wyniosły 119.808,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 10.882,1 tys. zł, tj. o 10%. Poniesiono je głównie na realizację 86 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy, rozbudowy i przebudowy jednostek więziennictwa, czy modernizację i adaptację zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich (93.526,2 tys. zł), a także na zakupy inwestycyjne (30.754,9 tys. zł), dotyczące głównie zakupu sprzętu transportowego, informatycznego i łączności oraz sprzętu i urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia. Zbadane w kontrolowanych jednostkach wydatki majątkowe w łącznej kwocie 15.642,3 tys. zł, tj. 70,3% ogółu wydatków majątkowych zrealizowanych w ww. jednostkach, były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2013 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. W wyniku zakończonych 55 zadań inwestycyjnych w 2013 r. w zakresie więziennictwa uzyskano m.in. 1.038 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych²³, a w efekcie inwestycji zakładów dla nieletnich uzyskano m.in. przyrost powierzchni kwaterunkowej o 1.679 m² i modernizację 738 m² bazy lokalowej w Schronisku dla Nieletnich w Dominowie oraz wybudowano 2 tys. mb ogrodzenia w Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu.

Dotacja podmiotowa w 2013 r. (podobnie jak w 2012 r.) wyniosła 41.137 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Przeznaczono ją i wykorzystano w 100% zgodnie z przeznaczeniem określonym w ustawie budżetowej na 2013 r., tj. na sfinansowanie bieżącej działalności Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Dysponent części 37 dokonywał okresowych ocen wykorzystania udzielonej dotacji, na podstawie miesięcznych informacji przedkładanych przez ww. podmiot, dotyczących wydatków poniesionych w danym miesiącu i narastająco ze środków dotacji. W 2013 r. w ww. instytucji odbywała się aplikacja ogólna, której słuchaczami było 199 aplikantów oraz pierwszy, drugi i trzeci rok aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, na których (na każdym roku) aplikacje odbywało 150 aplikantów.

Wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z budżetu środków europejskich i innych wyniosły 16.695,9 tys. zł i stanowiły 57,5% planu po zmianach. Powody ich niskiej realizacji przedstawiono w części dotyczącej budżetu środków europejskich.

Badanie próby wydatków w kontrolowanych jednostkach na łączną kwotę 122.889,8 tys. zł, tj. 2,8% wszystkich poniesionych wydatków w części 37 oraz 26,2% wydatków zrealizowanych w tych jednostkach, wykazało, że poza niżej wymienionymi przypadkami zrealizowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami, gospodarnie, celowo i oszczędnie. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zakupy materiałów i usług niezbędnych do funkcjonowania jednostek oraz zakupy inwestycyjne, zapewniające głównie bieżące utrzymanie i rozwój infrastruktury teleinformatycznej. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- zaciągnięcia w ZK w Kluczborku i AŚ w Suwałkach w trakcie roku budżetowego zobowiązań, przekraczających łącznie o 214,2 tys. zł obowiązujący plan finansowy, co było niezgodne z postanowieniami art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i stanowiło naruszenie art. 15 ustawy o odpowiedzialności o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ZK w Kluczborku dotyczyło to wydatków na kwotę 143,8 tys. zł na zakup usług zdrowotnych, środków żywności i usług remontowych, które zostały uregulowane w styczniu 2014 r. W AŚ w Suwałkach dotyczyło to wydatków na kwotę 70,4 tys. zł za energię ciepłą i wodę oraz odprowadzenie ścieków, oraz zakup środków żywności i usługi pralnicze, które zostały uregulowane ze środków rezerwy celowej otrzymanej na ten cel w dniu 31 grudnia 2013 r.;
- wydatkowania w AŚ w Suwałkach łącznie 7,9 tys. zł na rzecz świadczeniodawców, za udzielone przez nich świadczenia opieki zdrowotnej dla osadzonych²⁴, którzy nie wskazali sposobu ustalenia ceny poszczególnych świadczeń, bądź bez uzyskania od dyrektora Podlaskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia potwierdzenia prawidłowości ustalenia tych cen, co było niezgodne z § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej.

²³ W zakładach karnych w Wojkowicach, Hrubieszowie, Barczewie, Przywarach oraz w aresztach śledczych w Grójcu, Środzie Wielkopolskiej i Opolu.

²⁴ Nieposiadających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego.

Kontrola 48 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o łącznej wartości 45.185,4 tys. zł, w wyniku których zrealizowano w 2013 r. wydatki w kwocie 23.639 tys. zł wykazała, że za wyjątkiem trzech zamówień, zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych²⁵. Wszystkie zbadane postępowania w CZSW (o wartości 13.715,4 tys. zł) udzielono zgodnie z przepisami tej ustawy, w związku z czym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. dotyczący wzmocnienia nadzoru nad tymi postępowaniami w celu wyeliminowania występujących w nich nieprawidłowości.

W przypadku zamówienia o wartości 68,3 tys. zł udzielonego w trybie zapytania o cenę przez ZK we Wrocławiu, na nabycie profilaktycznych usług zdrowotnych oraz badań sprawdzających predyspozycje funkcjonariuszy SW do kierowania pojazdami, stwierdzono iż wybrano wykonawcę usługi mimo, iż w postępowaniu wpłynęła wyłącznie jedna oferta, co zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy powinno skutkować unieważnieniem postępowania²⁶. Z postępowania tego nie został sporządzony protokół, do czego zobowiązywał art. 96 ust. 1 ww. ustawy. Na realizację ww. usługi w 2013 r. wydatkowano 11,2 tys. zł. W ww. jednostce stwierdzono również opóźnienia w przekazywaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia do zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych (o 13 dni) i Biuletynu Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (o ponad rok), co było niezgodne odpowiednio z art. 95 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Ponadto, w wyniku kontroli przeprowadzonej w ZK w Łławie stwierdzono, iż w przypadku czterech postępowań odstąpiono od sporządzania wniosków o udzielenie zamówienia publicznego, co było niezgodne z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych.

Zobowiązania w części 37 budżetu państwa na koniec 2013 r. wyniosły 90.756,3 tys. zł i były niższe o 14.609,2 tys. zł (o 13,9%) od kwoty zobowiązań na koniec 2012 r. (105.365,5 tys. zł). Główne pozycje stanowiły płatności związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostek Więziennictwa (31.967,3 tys. zł), dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wraz z pochodnymi (20.726,4 tys. zł) i świadczeniami emerytalnymi byłych funkcjonariuszy SW (8.843,8 tys. zł). Na koniec 2013 r. w części 37 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich dla części 37 zostały określone w ustawie budżetowej na 2013 r. w wysokości 158.283 tys. zł, na realizację 31 projektów, w ramach Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki (PO KL) i Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (RPO WP) i Województwa Kujawsko-Pomorskiego (RPO WKP). Zgłoszone do projektu budżetu kwoty wydatków na realizację tych projektów wynikały z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów o dofinansowanie oraz szacowanych wydatków na realizację projektów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

W trakcie roku, Minister Finansów zmniejszył wydatki na ten cel o 70.512,4 tys. zł (o 44,5%), tj. do kwoty 87.770,6 tys. zł, przenosząc je do części 31 Praca i 44 Zabezpieczenie społeczne, na realizację projektów w ramach PO KL i PO IG. W 2013 r. budżet środków europejskich w części 37 nie był zwiększany środkami z rezerwy celowej. Zmniejszenia w wynikały głównie z odstąpienia od realizacji jednego z projektów²⁷.

Dokonane w trakcie roku przez Ministra Sprawiedliwości zmiany planu wydatków środków europejskich wynikały z potrzeby dostosowania planu wydatków do aktualnych potrzeb jednostek resortu i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 69.239,8 tys. zł i stanowiły 78,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2012 były wyższe o 28.958,9 tys. zł, tj. o 71,9%. Poniesiono je na realizację 23 projektów, a poziom wykorzystania zaplanowanych środków wynosił od 53,3% (w przypadku NMF) do 97,4% (w przypadku RPO WKP)²⁸.

²⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

²⁶ Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych w dacie udzielenia zamówienia, a obecnie przepisów ustawy Pzp nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 30 tys. euro.

²⁷ Dotyczy to np. projektu realizowanego w ramach PO IG *Budowa Centrum Informacji Gospodarczej Ministerstwa Sprawiedliwości*, o wartości 160.000 tys. zł, na realizację którego w 2013 r. zaplanowano z budżetu środków europejskich 79.696 tys. zł. Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. NIK stwierdziła, iż projekt ten obejmuje zadania, które w momencie złożenia wniosku o dofinansowanie realizowano bądź planowano do realizacji w ramach innych projektów.

²⁸ PO KL (11 projektów) na które wydatkowano 47.289,1 tys. zł, tj. 88% planu po zmianach. PO IG (dwa projekty), na które wydatkowano 13.758,6 tys. zł, tj. 71% planu po zmianach. NMF (osiem projektów) na które wydatkowano 6.764,9 tys. zł, tj. 53,3% planu po zmianach. RPO WP (jeden projekt), na który wydatkowano 1.010 tys. zł, tj. 64,1% planu po zmianach. RPO WKP (jeden projekt), na który wydatkowano 417,2 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach.

Niższy poziom realizacji planu wydatków z budżetu środków europejskich wynikał głównie ze zmian wprowadzanych w trakcie realizacji projektów, dotyczących np. zakresu realizowanych zadań, czy czasookresu ich realizacji, co zmniejszało ich wartości, bądź przesunęło ich realizację na następne lata. Wprowadzenie tych zmian wymagało uzyskania zgody od właściwych instytucji, a długotrwałe negocjacje w tym zakresie również miały wpływ na poziom realizacji projektów. Ponadto podczas realizacji projektów uzyskano oszczędności wynikające np. z korzystniejszych cen zakupu towarów i usług w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, czy dokonanych rozliczeń wydatków. W przypadku projektów realizowanych w ramach NMF niepełna realizacja wydatków wynikała głównie z późniejszego niż planowano podpisania z Instytucją Zarządzającą porozumienia na realizację zadań. Skutkiem tego dopiero w I półroczu 2013 r. było możliwe zakończenie prac nad opracowaniem dokumentacji projektowej i uruchomienie naboru projektów. W ich trakcie zaszła również konieczność zmian założeń jednego z projektów, których akceptacja wymagała renowacji m.in. z Biurem Mechanizmów Finansowych w Brukseli. Ponadto błędy formalne we wnioskach o dofinansowanie składanych przez beneficjentów do Operatora Programu, uniemożliwiły uruchomienie trzech projektów. Z uwagi na powyższe dysponent główny w listopadzie 2013 r. dokonał blokad planowanych wydatków w kwocie 755 tys. zł, informując o tym Ministra Finansów. Poziom realizacji planu przedmiotowych wydatków wskazuje, iż kwota blokady mogła być większa, jednakże na etapie zgłaszania przez beneficjentów poszczególnych projektów propozycji kwot blokady (tj. wrzesień-październik 2013 r.) realizowane były lub planowano do wykonania w 2013 r. działania, których końcowych skutków, co do kwot uzyskanych oszczędności lub ostatecznych rozstrzygnięć (w przypadku prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne), nie można było przewidzieć.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich przedstawiono w załączniku nr 4 do informacji.

Badaniem objęto wydatki w kwocie 37.179,5 tys. zł, tj. 53,7% ogółu wydatków budżetu środków europejskich oraz 75,7% wydatków poniesionych w 2013 r. przez kontrolowane jednostki (49.146,1 tys. zł). W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane na cele określone w umowach o dofinansowanie i w zarządzeniach Dyrektora Generalnego SW dotyczących realizacji projektów w ramach NMF. W wyniku badania w Ministerstwie Sprawiedliwości dwóch postępowań o łącznej wartości 17.684 tys. zł na dostawę i wdrożenie systemu cyfrowej rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w sądach powszechnych oraz przeprowadzenie szkoleń i kursów dla osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (na realizację których w 2013 r. wydatkowano 14.531,1 tys. zł), stwierdzono, iż wykonawcy zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Wszystkie badane wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Prawidłowo ujęto je w księgach rachunkowych. Zlecenia płatności ich dotyczące przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego zgodnie z harmonogramem, w terminach umożliwiającym ich realizację przed upływem terminu płatności. Realizacja zleceń płatności następowała we wnioskowanym terminie. Nie stwierdzono przypadków opóźnień w dokonywaniu płatności.

W 2013 r. podległe jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich prowadziły 212 rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich. Dysponent części 37 monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach, między innymi poprzez analizę informacji przekazywanych przez podległe jednostki dotyczących wysokości kwot znajdujących się na ww. rachunkach na koniec każdego miesiąca oraz sald na koniec miesiąca.

2.3. Realizacja zadań i działania dysponenta części budżetu państwa podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

W „Krajowym Programie Reform – realizacja strategii Europa 2020”²⁹, w ramach działań dotyczących redukcji obciążeń prawnych, przewidziano dla Ministerstwa Sprawiedliwości, na rok 2013 r. zadania dotyczące opracowania projektu tzw. II ustawy deregulacyjnej, w wyniku którego miała nastąpić deregulacja lub całkowita deregulacja 11 zawodów rynku finansowego oraz 83 zawodów technicznych. Przyjęty w ww. dokumencie plan działania na 2013 r. przewidywał przyjęcie projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych przez Radę Ministrów w II kwartale 2013 r., przyjęcie ustawy przez Sejm w III kwartale 2013 r. oraz wejście ustawy w życie w IV kwartale 2013 r. Projekt ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych został przekazany przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z ww. harmonogramem. Późniejsze uchwalenie ustawy, tj. 4 kwietnia 2014 r., nie było zależne od Ministra Sprawiedliwości.

²⁹ Zaktualizowanym, w dniu 30 kwietnia 2013 r., przez Radę Ministrów dokumentem pt. „Krajowy Program Reform Aktualizacja 2013/2014” (KPR 2013/2014).

W 2013 r. dysponent części 37 realizował 13 zadań w ramach ośmiu funkcji państwa. Największe wydatki (59,4%) poniesiono w związku z realizacją zadania *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*, w ramach funkcji 18. Sprawiedliwość. Celem tego zadania było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Przyjętym miernikiem stopnia osiągnięcia celu był odsetek skazanych objętych oddziaływaniem resocjalizacyjnym (przede wszystkim w formie zatrudnienia osadzonych, objęcia nauczaniem oraz terapii), którego wartość bazową zaplanowano na 46%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 65%. Łączna kwota wydatków związanych z wykonywaniem zadania wyniosła 2.663.301 tys. zł, z tego: 2.640.371,4 tys. zł – z budżetu państwa i 22.929,6 tys. zł – z budżetu środków europejskich.

W ramach ww. zadania realizowano podzadanie 18.4.1. Wykonywanie obowiązków statutowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, którego celem było zapewnienie wykonywania kary pozbawienia wolności w warunkach zapewniających osobom skazanym i tymczasowo aresztowanym przestrzeganie ich praw. Stopień realizacji celu mierzony był poprzez ustalenie procentowego udziału osadzonych, którzy mieli zapewnioną kodeksową normę 3 m² powierzchni celi mieszkalnej (wartość bazowa miernika ustalona została na poziomie 100%, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 99%). Średnia populacja osadzonych³⁰ w 2013 r. wyniosła 83.898 osób. W ramach tego podzadania jednostki Więziennictwa realizowały pięć działań, w tym m.in.: *Budowę pawilonów mieszkalnych oraz infrastruktury niezbędnej do zabezpieczenia potrzeb związanych z pozyskaniem nowych miejsc zakwaterowania*, w wyniku realizacji którego pozyskano 1.038 nowych miejsc (przy 967 planowanych), wydatkując na ten cel 44.486,5 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach). Było to wynikiem zakończenia ośmiu inwestycji związanych z budową, rozbudową, przebudową lub adaptacją obiektów na potrzeby jednostek penitencjarnych.

Szczegółowe badanie czterech pozycji budżetu w układzie zadaniowym³¹ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej. Monitoring mierników prowadzony był na podstawie źródeł danych wynikających przede wszystkim z formularzy sprawozdawczych sporządzanych przez poszczególnych dysponentów, a także bazy danych Służby Więziennej (NoeNET). Zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zwiększenie kwoty wydatków na realizację jednego działania (o 5,7%), przy czym z uwagi na wielkość zmian nie wpłynęło to na wartość miernika realizacji celu tego działań.

Działania dysponenta części 37 w zakresie planowania i monitorowania realizacji wydatków w układzie zadaniowym, były również przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości przez Departament Administracji Publicznej NIK dotyczącej planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym³². Działalność w tym zakresie NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ocenę pozytywną uzasadniało w szczególności: opracowanie adekwatnych procedur dla procesów przygotowania i realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym, prowadzenie monitoringu wartości osiągniętych mierników założonych w planie budżetu w układzie zadaniowym oraz zapewnienie bieżącej ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypisania do funkcji 22 czynności czterech komórek organizacyjnych Ministerstwa, nie mających charakteru wspólnego dla całej jednostki; zakwalifikowaniu dziesięciu wydatków (spośród 30 zbadanych) do działań realizowanych w ramach funkcji 22, pomimo że nie miały charakteru wspólnego dla zadań realizowanych w ramach części budżetowej bądź też całej jednostki oraz zakwalifikowaniu trzech wydatków na szkolenia i kursy dla nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (spośród 50 zbadanych) do niewłaściwego działania. Minister Sprawiedliwości poinformował NIK³³ o wdrożeniu działań naprawczych.

Ponadto, Minister Sprawiedliwości i Dyrektor Generalny SW sprawowali nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2013 r. w części 37 Sprawiedliwość oraz nad wykonaniem planów finansowych Funduszu Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, a także Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy. Stosownie do postanowień art. 175 ustawy o finansach

³⁰ Tj. skazani i ukarani oraz tymczasowo aresztowani.

³¹ Zadanie 18.4. „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”, podzadanie 18.4.1. „Wykonywanie obowiązków statutowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej”, działanie 18.4.1.3. „Modernizacja więziennej służby zdrowia”, działanie 13.2.4.1. „Emerytury oraz dodatki do emerytur”.

³² Kontrola P/13/014; wystąpienie pokontrolne z 12 listopada 2013 r., sygn. KAP-4101-01-01/2013.

³³ Pismo Ministra Sprawiedliwości Nr DB-III-0910-7/13 z dnia 26 listopada 2013 r.

publicznych, dokonywali oni kwartalnych ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w wyniku czego m.in. dokonywano zmian w planie finansowym części. Realizowane były także trzy zadania audytowe i kontrole w podległych jednostkach, a ich wyniki i wnioski stanowiły podstawę analiz oraz podejmowanych działań dla wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, łączne sprawozdania budżetowe za 2013 r. dysponenta części 37 Sprawiedliwość:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania z operacji finansowych za IV kwartał 2013 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

pokazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2013 r. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach podległych dysponentów i terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

Badania ww. sprawozdań jednostkowych kontrolowanych jednostek wykazały, że sporządzono je na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i poza sprawozdaniami sporządzonymi w ZK w Kluczborku (Rb-28 i Rb-BZ1), zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach. W związku z powyższym NIK zaopiniowała je pozytywnie.

Stwierdzone nieprawidłowości w jednostkowych sprawozdaniach sporządzonych w ZK w Kluczborku, z uwagi na które zaopiniowano roczne sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1 pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przedstawiono w podrozdziale *Księgi rachunkowe*. Błędy w tym zakresie nie wpłynęły na opinię o sprawozdaniach łącznych, bowiem ich skala nie przekroczyła progów dopuszczalnych błędów, określonych w przyjętych przez NIK kryteriach oceny sprawozdań.

4. Księgi rachunkowe

W wyniku przeprowadzonego w kontrolowanych jednostkach badania systemów rachunkowości, w tym systemów księgowości komputerowej³⁴, i funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, NIK stwierdziła nieprawidłowości i uchybienia w trzech kontrolowanych jednostkach³⁵.

Skuteczność funkcjonowania systemów rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, Najwyższa Izba Kontroli ocenia:

- pozytywnie w siedmiu kontrolowanych jednostkach, tj. w MS, CZSW, AŚ w Suwałkach, Bydgoszczy i Warszawie-Białolece, a także w ZK w Sieradzu i Iławie,
- pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w ZK we Wrocławiu i Kluczborku.

³⁴ Badania w tym zakresie nie przeprowadzono w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, z uwagi na założenia przyjęte do kontroli wykonania budżetu w 2013 r., tj. brak przesłanek do dokonania pełnego badania systemu rachunkowości.

³⁵ W AŚ Warszawa – Białoleka oraz ZK we Wrocławiu i Kluczborku.

Stwierdzone w ZK w Kluczborku i we Wrocławiu nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- nieprawidłowej dekretacji w ZK w Kluczborku wszystkich zbadanych 328 dokumentów, na kwotę 1.398,4 tys. zł, polegającej na braku wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości³⁶ (uor);
- ujęcia w innym okresie niż wskazywała na to faktyczna data operacji 24 dowodów na kwotę 54,8 tys. zł, tj. z naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 uor. W ZK w Kluczborku dotyczyło to 21 dowodów na kwotę 50 tys. zł, a w ZK we Wrocławiu trzech dowodów na kwotę 4,8 tys. zł. Skutkiem tego nie wykazano w sprawozdaniach bieżących, zobowiązań wynikających z ww. dokumentów, a w przypadku trzech dokumentów, na kwotę 10,1 tys. zł³⁷, zobowiązania te wykazano w niewłaściwym roku;
- dokonania w ewidencji księgowej ZK we Wrocławiu siedmiu zapisów na kwotę 225,3 tys. zł, niezgodnie z dokumentami źródłowymi, głównie w zakresie daty operacji gospodarczej i daty dowodu, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor. Powyższe stwierdzono również jako błąd systematyczny we wszystkich dokumentach zbiorczych w ZK w Kluczborku.

Wiarygodność ksiąg rachunkowych³⁸ Najwyższa Izba Kontroli ocenia:

- w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w ZK w Kluczborku oraz pozytywnie w pozostałych skontrolowanych jednostkach,
- w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w ZK w Kluczborku oraz pozytywnie w pozostałych jednostkach objętych kontrolą.

Nieprawidłowości, z uwagi na które NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawozdania bieżące i roczne w ZK w Kluczborku, przedstawiono powyżej.

Ocena powyższa wynika z badania systemu rachunkowości, przeglądu analitycznego ksiąg oraz z bezpośredniego badania 1.571 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 124.504,2 tys. zł, z tego 1.307 dowodów na kwotę 112.313,9 tys. zł dobranych metodą monetarną³⁹ oraz 264 dowodów na kwotę 12.190,3 tys. zł wybranych celowo.

W ocenie NIK uwzględniono fakt, iż ustanowiony w kontrolowanych jednostkach system rachunkowości spełniał większość wymogów określonych w ustawie o rachunkowości oraz w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, a ustalone tam procedury kontroli spełniały wymagania określone w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁰, w zakresie mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Nieprawidłowości w tym zakresie, stwierdzone w trzech skontrolowanych jednostkach, dotyczyły głównie niezamieszczenia w przyjętych zasadach rachunkowości wszystkich elementów wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3 uor, co stwierdzono w ZK we Wrocławiu i AŚ Warszawa – Białoleka oraz niesporządzania w ZK w Kluczborku wydruków zestawień obrotów i sald, co najmniej raz w miesiącu, co było niezgodne z art. 24 ust. 5 pkt 2 uor.

³⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

³⁷ W przypadku Zakładu Karnego w Kluczborku dotyczyło to jednego dokumentu na kwotę 8 tys. zł, za dostawę gazu w 2014 r., który wykazano jako zobowiązanie 2013 r.

³⁸ Tj. prawidłowość ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych wpływająca na sprawozdawczość.

³⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁴⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. Nr 15, poz. 84).

III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego państwowych funduszy celowych

1. Fundusz Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

W 2013 r. zrealizowane przychody Funduszu wyniosły 40.013,4 tys. zł, co stanowiło 128,3% planu (31.180,0 tys. zł) oraz 111,3% przychodów osiągniętych w 2012 r. (36.018,0 tys. zł). Ich głównym źródłem (34.948,7 tys. zł) były potrącenia z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych oraz zasądzone przez sądy nawiazki i świadczenia pieniężne, tj. z tytułów których wysokość trudno jest dokładnie oszacować.

Należności Funduszu, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wyniosły 9.979,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie rozliczenia dotacji i innych przelewów w łącznej wysokości 8.435,6 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności na koniec 2013 r. były wyższe o 2.349,6 tys. zł. Wzrost ten wynikał ze wzrostu zasądzonych a niewyegzekwowanych (do końca roku budżetowego) nawiazek i potrąceń z wynagrodzeń.

Wydatki Funduszu zrealizowano w wysokości 22.802,7 tys. zł, tj. 73,1% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2013 r. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 713 tys. zł, tj. o 47,2%. Wydatki były dokonywane przez jednostki organizacyjne Więziennictwa, zawodowych kuratorów sądowych oraz przez Ministerstwo Sprawiedliwości w formie dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Wydatkowano je na realizację celów określonych w § 11 oraz § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej⁴¹, tj. na udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin oraz na udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom. Wsparcie w ramach Funduszu otrzymało 133.410 uprawnionych osób, tj. o 113,1% osób więcej niż przewidywał ustalony miernik – 118.000 osób i o 11.880 osób więcej (o 9,8%) niż w 2012 r. Przyczyną niższej, niż planowano, realizacji planu wydatków Funduszu, było niepełne wykorzystanie środków w części obejmującej pomoc pokrzywdzonym. Wynikało to głównie z mniejszej liczby złożonych wniosków o dotacje oraz niewłaściwego ich przygotowania przez organizacje pozarządowe⁴². W wyniku podjętych przez Ministra Sprawiedliwości działań w zakresie poprawy wykorzystania środków Funduszu, opracowano nowe rozporządzenie w którym wprowadzono dodatkowe możliwości pomocy pokrzywdzonym polegające m.in. na pokrywaniu kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej. Przewidywane przez dysponenta Funduszu zwiększona pomoc dla pokrzywdzonych zostanie sfinansowana z wyższego, niż w poprzednich latach, stanu środków Funduszu.

Szczegółowej kontroli poddano wydatki Funduszu w łącznej kwocie 15.296,7 tys. zł, tj. 80,9% wydatków Funduszu, w tym wszystkie 134 przelewy obejmujące redystrybucję środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (11.504,0 tys. zł) oraz 34 (z 57) umów o udzielenie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych w kwocie 3.792,7 tys. zł (tj. 32,1% wydatków na dotacje). Wydatki te zrealizowano gospodarnie na realizację celów Funduszu. Kontrolowane dotacje przekazane zostały do organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. Przyznanie dotacji poprzedzała procedura konkursowa ogłaszana przez dysponenta Funduszu. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z warunkami i terminami określonymi w art. 151 ust. 2 pkt 1–6 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 49). Rozporządzenie zostało, z dniem 12 lutego 2014 r., zastąpione rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. z 2014 r., poz. 189).

⁴² Brak wkładu własnego, niewłaściwa organizacja pomocy, przekroczenie limitu kosztów administracyjnych, niekwalifikowalne wydatki na promocje, szkolenia, opinie rzeczoznawców itp.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Fundusz posiadał zobowiązania w kwocie 29,5 tys. zł, dotyczące świadczeń społecznych przyznanych przez sądy skazanym (23,3 tys. zł) oraz zapłaty za usługi, których termin płatności upływał w styczniu 2014 r. (2,9 tys. zł). Zobowiązania na koniec 2013 r. były mniejsze o 25,4 tys. zł (o 46%) niż na koniec 2012 r.

Stan środków pieniężnych Funduszu na początku roku wynosił 25.773,3 tys. zł. Uwzględniając wysokość zrealizowanych w 2013 r. przychodów, Fundusz dysponował kwotą 65.786,7 tys. zł, podczas gdy zaplanowane wydatki stanowiły 47,4% ww. kwoty, a faktycznie zrealizowane wydatki 34,7% tej kwoty. NIK zwraca uwagę że wciąż rośnie dysproporcja między posiadanymi środkami a zrealizowanymi wydatkami. Zasadnym wydaje się zatem kontynuowanie działań przeciwdziałających takiej tendencji w latach przyszłych.

NIK pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność funkcjonowania systemów rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych Funduszu. Ocenę powyższą sformułowano w wyniku badania wybranych w sposób celowy 168 dokumentów księgowych na kwotę 15.296,7 tys. zł, pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Stwierdzono, że dokumenty księgowe sporządzono poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych oraz wykazano w sprawozdaniach.

NIK opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2013 r.: Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, Rb-Z, Rb-N. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych, przedłożonych przez sądy apelacyjne i Centralny Zarząd Służby Więziennej. Przedstawiają one rzetelny i prawdziwy obraz przychodów, wydatków, należności i zobowiązań Funduszu. Przekazano je do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego w obowiązujących terminach.

2. Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy.

W 2013 r. przychody Funduszu wyniosły 33.570,9 tys. zł, co stanowiło 88,7% planu (37.850,0 tys. zł). Ich głównym źródłem były wpłaty przywieszonych zakładów pracy i potrącenia z wynagrodzeń skazanych (32.424,7 tys. zł) oraz odsetki uzyskane z przekazania wolnych środków w zarządzanie Ministrowi Finansów (1.146,2 tys. zł). Przyczyną niepełnej realizacji planu finansowego Funduszu w zakresie przychodów było mniejsze, niż planowano, zatrudnienie osób skazanych i tym samym uzyskanie mniejszych wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych.

Na koniec 2013 r. w Funduszu wystąpiły należności w wysokości 3.012,9 tys. zł. Powstały one z tytułu udzielonej w 2013 r. pożyczki dla przywieszonego zakładu pracy na przywrócenie rentowności prowadzonej działalności gospodarczej (3.000,0 tys. zł) oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji udzielonej w 2013 r. na modernizację przywieszonego zakładu pracy oraz tworzenie nowych miejsc pracy i ochronę istniejących (12,9 tys. zł). W porównaniu do 2012 r. były wyższe o 2.910,7 tys. zł.

Ze środków Funduszu wydatkowano 32.902,9 tys. zł, tj. 77,8% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2013 r. (42.287,0 tys. zł). Poniesione zostały na dotacje inwestycyjne (21.756,2 tys. zł) oraz wypłatę ryczałtu podmiotom zatrudniającym osoby skazane z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzeń skazanych (11.044,3 tys. zł) i wydatki bieżące (102,4 tys. zł)⁴³. Zrealizowano je na cele określone w art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności,⁴⁴ tj. na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w szczególności na: tworzenie nowych miejsc pracy dla tych osób oraz ochronę istniejących, modernizację przywieszonych zakładów pracy i ich produkcji, tworzenie w zakładach karnych infrastruktury niezbędnej dla działań resocjalizacyjnych. Miernikiem stopnia realizacji tego działania był procentowy udział zatrudnienia osób pozbawionych wolności w zatrudnieniu ogółem w przywieszonych zakładach pracy, który zaplanowano

⁴³ Odpis aktualizujący należności (102,2 tys. zł) oraz opłaty i prowizje bankowe (0,2 tys. zł).

⁴⁴ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz.U. Nr 123, poz. 777 ze zm.).

na poziomie 40%, a zrealizowano w wysokości 51,1%⁴⁵. Przyczyną niepełnej realizacji planu finansowego Funduszu w zakresie wydatków była niedostateczna ilość wniosków o udzielenie dotacji lub pożyczki przez podmioty uprawnione oraz niedostateczna wysokość kwot, o którą ubiegały się te podmioty.⁴⁶

Szczegółowej kontroli poddano wydatki w łącznej kwocie 23.861,7 tys. zł, tj. 72,5% wydatków Funduszu, w tym dziesięć ryczałów z tytułu zwiększonych kosztów wynagrodzenia skazanych w kwocie 2.105,5 tys. zł (tj. 19,1% wypłaconych ryczałów) oraz wszystkie wydatki inwestycyjne (trzyście dotacji) w kwocie 21.756,2 tys. zł. Badaniu poddano również dwie transze pożyczki wypłacone w 2013 r. Wydatki zrealizowano gospodarnie na realizację celów Funduszu. Wydatki na ryczały były wypłacane w terminie określonym w § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźliennych Zakładów Pracy⁴⁷, na podstawie złożonego przez przedsiębiorcę wniosku, a dotacje inwestycyjne i pożyczka udzielone zostały przez dysponenta Funduszu na podstawie wniosku, o którym mowa w § 10 ww. rozporządzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z warunkami i terminami określonymi w art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków, zrealizowano określone w umowach zadania. W ośmiu przypadkach zwroty niewykorzystanych części dotacji zostały dokonane w terminach wynikających z umów. W jednym przypadku zwrot nie został dokonany w związku z czym dysponent Funduszu wydał decyzję dotyczącą zwrotu pobranej części dotacji wraz z odsetkami, jak dla zaległości podatkowych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Fundusz posiadał zobowiązania w kwocie 6 536,3 tys. zł, wynikające głównie z zawartych w 2013 r. umów dotacji, których termin przekazania przypadał w 2014 r. (6 314,9 tys. zł). Zobowiązania na koniec 2013 r. były wyższe o 2 299 tys. zł (o 54,3%) niż na koniec 2012 r.

Stan środków pieniężnych Funduszu na początku roku wynosił 41.540,6 tys. zł. Uwzględniając wysokość zrealizowanych w 2013 r. przychodów, Fundusz dysponował kwotą 75.111,5 tys. zł, podczas gdy zaplanowane wydatki stanowiły 56,3 % ww. kwoty, a faktycznie zrealizowane wydatki 43,8 % tej kwoty. NIK zwraca uwagę że wciąż rośnie dysproporcja między posiadanymi środkami a zrealizowanymi wydatkami. Zasadnym wydaje się zatem podjęcie skuteczniejszych działań przeciwdziałających takiej tendencji w latach przyszłych.

NIK pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz skuteczność funkcjonowania systemów rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych Funduszu. Ocenę powyższą sformułowano w wyniku badania wybranych w sposób celowy 24 dokumentów księgowych, na kwotę 26.861,7 tys. zł, pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urzędzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Stwierdzono, że dokumenty księgowe sporządzono poprawnie pod względem formalnym i prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych oraz wykazano w sprawozdaniach.

NIK opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie w zakresie operacji finansowych Funduszu za 2013 r.: Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego, Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, Rb-UZ uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji oraz Rb-UN uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych wg wartości księgowej. Sporządzone je na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz przychodów, wydatków, należności i zobowiązań Funduszu. Przekazano je do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego w obowiązujących terminach.

⁴⁵ W 2012 r. dla działania zaplanowano miernik w wysokości 38%, który został zrealizowany w 51,1%.

⁴⁶ W 2013 r. do dysponenta Funduszu wpłynęły 32 wnioski o udzielenie dotacji i cztery wnioski o udzielenie pożyczki. Udzielono 13 dotacji i dwóch pożyczek. Niższa liczba przyznanych dotacji wynikała z trwającej procedury weryfikacji 11 wniosków, negatywnego rozpatrzenia trzech wniosków i pozostawienia dalszych czterech wniosków bez rozpoznania (jeden po bezskutecznym wezwaniu wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, jeden po wycofaniu przez wnioskodawcę, a dwa ze względu na niespełnianie wymogów formalnych). W przypadku jednej dotacji, mimo jej przyznania, umowa w tej sprawie nie weszła w życie, gdyż dotowany nie przedstawił gwarancji ubezpieczeniowej. Niższa liczba przyznanych pożyczek wynikała z negatywnego rozpatrzenia jednego wniosku i pozostawiono kolejnego wniosku bez rozpoznania (po bezskutecznym wezwaniu wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku).

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźliennych Zakładów Pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 53).

IV. Ustalenia innych kontroli

W okresie od 21 sierpnia do 31 grudnia 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę instytucji gospodarki budżetowej (IGB)⁴⁸, której przedmiotem m.in. były organizacja instytucji, efektywność jej działalności, gospodarowanie powierzonym majątkiem, współpraca z organem założycielskim, oraz realizacja przychodów i kosztów instytucji. Kontrolą objęto m.in. wszystkie, funkcjonujące w ramach części 37 Sprawiedliwość, instytucje gospodarki budżetowej: BALTICA, BIELIK⁴⁹, CARPATIA, MAZOVIA, PIAST i POMERANIA⁵⁰, dla których dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości (IGB-MS). W wyniku ww. kontroli m.in. stwierdzono, iż:

- Wprowadzenie nowej formy organizacyjno-prawnej jaką jest instytucja gospodarki budżetowej, w miejsce dotychczas istniejących gospodarstw pomocniczych, nie przyczyniło się – pomimo organizacyjnego wyodrębnienia i nadania im osobowości prawnej – do poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych. Tym samym nie został osiągnięty jeden z zasadniczych celów nowelizacji ustawy o finansach publicznych.
- Analiza sytuacji majątkowo-finansowej m.in. IGB-MS powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych wykazała, że w latach 2011–2012 nastąpiło znaczne pogorszenie efektywności ich działalności. Ponosiły one straty powodujące istotne uszczuplanie ich majątku, a w przypadku jednej z nich konieczność likwidacji przez włączenie w struktury innej instytucji. W latach 2011–2012 pięć z sześciu IGB-MS poniosło straty. Łączne straty wyniosły 22.193,2 tys. zł, podczas gdy w latach 2008–2010 te same instytucje, działające jeszcze jako gospodarstwa pomocnicze łącznie osiągnęły zysk w kwocie 50.629,8 tys. zł. Efektywność działalności IGB-MS mierzona wielkością sprzedaży i wyniku finansowego brutto w istotny sposób pogorszyła się w stosunku do efektywności przekształconych gospodarstw pomocniczych. Sprzedaż IGB-MS w 2011 r. stanowiła 83,9%, w roku 2012 – 78,9% sprzedaży zrealizowanej w 2009 r. przez te same instytucje działające jako gospodarstwa pomocnicze przed ich przekształceniem. W skontrolowanych IGB-MS nie zostały zatem spełnione przesłanki samofinansowania IGB określone w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto wysokość poniesionych strat nie mieściła się w granicach uzyskanych przychodów i środków z poprzedniego okresu, co było niezgodne z art. 24 ust. 3 ww. ustawy.
- W IGB-MS zaobserwowano również znaczne obniżenie zatrudnienia skazanych. Zatrudnienie to systematycznie spadało z 1.525 etatów w 2008 r. do 514 w I połowie 2013 r., co oznacza, iż IGB-MS znacznie ograniczyły realizację celów, dla których zostały powołane.
- IGB wyposażone zostały przez organ założycielski w majątek stanowiący bazę techniczno-ekonomiczną dla potrzeb realizacji zadań statutowych. Stan i struktura majątku IGB pozwala stwierdzić, że instytucje te są silne kapitałowo a ich majątek charakteryzuje się wysoką płynnością finansową (wysoki stan wolnych środków pieniężnych), niezagrażającą wypłacalności tych instytucji. W zdecydowanym stopniu jest to wynikiem wyposażenia tych jednostek przez organ założycielski w majątek o relatywnie wysokiej wartości i strukturze sprzyjającej utrzymaniu płynności finansowej. Jednak wysokie straty ponoszone przez IGB-MS spowodowały istotne uszczuplenie majątku tych instytucji. Majątek IGB-MS w ciągu 2,5 roku zmniejszył się o 16%. W przypadku dalszego utrzymywania się takiej tendencji może to w niedalekiej przyszłości doprowadzić do utraty ich płynności finansowej.
- Czynnikiem utrudniającym wzrost efektywności, były nowe warunki prawno-ekonomiczne w jakich instytucjom tym przyszło funkcjonować. W szczególności różnice w tym zakresie dotyczą przepisów:
 - zamówień publicznych – zgodnie z treścią art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w przypadku wykonywania świadczeń przez gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych na rzecz jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa

⁴⁸ Kontrolą nr P/13/037 pt. Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej, którą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r., a w przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2008–2010, okres kontroli obejmował również te lata.

⁴⁹ IGB BIELIK funkcjonowała do 31.10.2013 r. i na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2013 r. w przedmiotowej sprawie (Dz.Urz. MS z 2013 r., poz. 230 ze zm.) została włączona do Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA.

⁵⁰ Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA, Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej BIELIK, Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA, Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST, Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA.

nie stosowano ustawy prawo zamówień publicznych; w przypadku IGB przepisów tej ustawy nie stosuje się w zasadzie tylko do zamówień udzielanych instytucji przez organ założycielski, jeżeli spełnione są warunki określone w ustawie; ponadto od 24 września 2013 r. prawa zamówień publicznych nie stosuje się również do zamówień udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości lub jednostki organizacyjne Służby Więziennej, jeżeli spełnione są warunki określone w ustawie;

- podatku od towarów i usług – gospodarstwa pomocnicze zwolnione były z podatku od towarów i usług w przypadku świadczeń pomiędzy gospodarstwami pomocniczymi, jednostkami budżetowymi i zakładami budżetowymi. Zmiana przepisów spowodowała, że w przypadku świadczeń wykonywanych przez IGB–MS na rzecz jednostek budżetowych nie będących podatnikiem podatku od towarów i usług cena tych świadczeń jest droższa, w stosunku do ceny jaką mogło skalkulować gospodarstwo pomocnicze, o kwotę podatku od towarów i usług; z drugiej strony przyjęta regulacja prawna zrównuje zasady kalkulacji cen przez IGB i podmioty komercyjne, co sprzyja zasadom konkurencyjności;
- podatku dochodowego od osób prawnych – gospodarstwa pomocnicze – jednostki organizacyjne Służby Więziennej – zwolnione były z podatku dochodowego jeżeli środki z tego zwolnienia przekazane były na cele wskazane w ustawie⁵¹. Obecnie IGB nie korzystają z takich zwolnień. Zmiana przepisów w tym zakresie powoduje, że w przypadku IGB–MS osiągającej zyski ponosić ona będzie dodatkowe obciążenia podatkowe w stosunku do tych jakie ponosiły gospodarstwa pomocnicze;
- wynagrodzeń osób pozbawionych wolności – od 2011 r. w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. nastąpił wzrost wynagrodzeń osób pozbawionych wolności do poziomu minimalnego wynagrodzenia, podczas gdy dotychczas gospodarstwa pomocnicze wypłacały wynagrodzenia w wysokości 50% tego wynagrodzenia, w wyniku czego w IGB–MS nastąpił wzrost kosztów wynagrodzeń skazanych w stosunku do wynagrodzeń jakie wypłacały gospodarstwa pomocnicze;
- pokrycia amortyzacji – z dniem 1 stycznia 2011 r. zlikwidowano tzw. pokrycie amortyzacji, które wynikało z przepisów dotyczących szczególnych zasad rachunkowości i dotyczyło gospodarstw pomocniczych. W wyniku zastosowania tzw. pokrycia amortyzacji jej kwota nie miała wpływu na wynik finansowy gospodarstwa pomocniczego; po zmianie przepisów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, od 1 stycznia 2011 r. wszystkie jednostki zobowiązane do stosowania tych przepisów nie dokonują pokrycia amortyzacji, a tym samym jej wysokość ma wpływ na wynik finansowy tych jednostek. IGB wprowadzie nie dotyczy to rozporządzenie lecz ustawa o rachunkowości, ale zgodnie z nią również nie stosuje się pokrycia amortyzacji; zmiana regulacji w tym zakresie, jak również zmiana usytuowania IGB w przepisach o rachunkowości powoduje, że wynik finansowy IGB jest niższy od wyniku jaki wykazywałoby gospodarstwo pomocnicze o kwotę stanowiącą równowartość amortyzacji.
- Na pogorszenie efektywności działania IGB–MS miały wpływ między innymi nieprawidłowości w zarządzaniu. Najistotniejsze nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w BIELIKU. Działania kierownictwa tej jednostki doprowadziły do całkowitej utraty kapitału obrotowego i płynności finansowej jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponoszenia niecelowych wydatków, zaciągnięcia kredytów z przekroczeniem upoważnienia oraz podejmowania istotnych decyzji gospodarczych bez uprzedniego przeprowadzania analiz ekonomicznych. Doprowadziło to do utraty zdolności samofinansowania i terminowego regulowania zobowiązań, czego konsekwencją była konieczność wsparcia jednostki pożyczką udzieloną przez POMERANIĘ, a następnie włączenie BIELIKA w struktury tej jednostki. Nieprawidłowości w zakresie zarządzania i gospodarki finansowej wystąpiły również w IGB BALTICA, która nie ustalała przypadających jej należności pieniężnych w postaci odsetek od należności nieuregulowanych terminowo przez kontrahentów. Ponadto w 2011 r. przy realizacji zamówienia na przebudowę i remont części budynku Teatru Tańca w Krakowie na kwotę 8.596 tys. zł⁵², BALTICA nierzetelnie skalkulowała jego cenę, tj. nie w pełni uwzględniając ryzyko dokonania napraw w ramach udzielonej gwarancji, w wyniku czego realizując powyższe zamówienie poniosła stratę w wysokości 722,2 tys. zł.

⁵¹ Zwiększenie środków obrotowych gospodarstw pomocniczych lub finansowanie inwestycji jednostki budżetowej w zakresie inwestycji dla gospodarstwa pomocniczego tej jednostki.

⁵² Wartość umowy brutto wykonywanej przez konsorcjum, którego BALTICA była jednym z dwóch członków.

- Ogólne zasady współpracy instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim ustalane były każdorazowo w zawieranych umowach i pisemnych zleceniach. We wszystkich jednostkach wykonujących świadczenia na rzecz organów założycielskich, realizacja dostaw i usług odbywała się z zastosowaniem zasad określonych w zawartych umowach czy też złożonych zleceniach. W przypadku IGB POMERANIA stwierdzono jednakże przypadki zawierania niekorzystnych umów z organem założycielskim poprzez niezabezpieczenie interesu IGB w związku z brakiem zapisów dotyczących możliwości zmiany cen w przypadku wzrostu kosztów produkcji i kosztów niezależnych od instytucji.
- Kontrola ponoszonych przez IGB kosztów wykazała nieprawidłowości dotyczące wydatkowania m.in. w IGB-MS – 2.709,3 tys. zł (PIAST – 2.360,1 tys. zł, BIELIK – 342,4 tys. zł; CARPATIA – 6,8 tys. zł). Uwagi NIK dotyczyły wydatkowania środków: z naruszeniem przepisów i procedur zamówień publicznych, w sposób niegospodarny i niecelowy, bez wcześniejszego przeprowadzenia analizy ekonomicznej, w wyniku czego poniesiono straty na działalności.

W ocenie NIK celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich instytucji gospodarki budżetowej, które posiadają zdolność do samofinansowania oraz których dominującym źródłem przychodów jest sprzedaż na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych. W przeciwnym razie następuje nieuzasadniony przepływ/transfer środków. Przekształcenie dotychczas funkcjonujących gospodarstw pomocniczych w instytucje gospodarki budżetowej nie przyczyniło się także do poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych oraz wzrostu ich efektywności w wymiarze finansowym. Występujące niekorzystne tendencje pogłębiania strat przez IGB-MS w niedalekiej przyszłości mogą doprowadzić do utraty ich płynności finansowej, a w konsekwencji do niewypłacalności. To z kolei może mieć negatywny wpływ na stan finansów publicznych, gdyż ewentualne zobowiązania likwidowanej instytucji przejmie organ założycielski. NIK zauważając specyfikę zadań publicznych wykonywanych przez IGB-MS polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych stwierdza, iż dla tych jednostek celem priorytetowym powinna być maksymalizacja zatrudnienia osób skazanych, a nie realizacja zysków. Niemniej jednak zdaniem NIK w przypadku IGB-MS konieczne jest przeprowadzenie przez organ założycielski przy współpracy z organem nadzoru kompleksowej analizy warunków prawno-ekonomicznych, w których instytucje te funkcjonują. Zarówno pod kątem ich zdolności do samofinansowania, jak również możliwości ich konkurencyjnego działania w warunkach rynkowej gospodarki.

Szczegółowe wyniki ww. kontroli przedstawiono w informacji nr 24/2014/P/13/037/KBF, podpisanej w dniu 12 maja 2014 r.

V. Informacje dodatkowe

Wystąpienia pokontrolne

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz Dyrektorów kontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych w wystąpieniach skierowanych do Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Generalnego SW i Dyrektora AŚ w Bydgoszczy. W wystąpieniach skierowanych do pozostałych kierowników kontrolowanych jednostek NIK sformułowała 15 wniosków dotyczących głównie:

- monitorowania zaciąganych zobowiązań w celu zapewnienia prawidłowej realizacji planu finansowego (AŚ w Suwałkach i ZK w Kluczborku),
- dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (AŚ w Suwałkach),
- wzmocnienia nadzoru i kontroli nad prowadzonymi postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych w celu wyeliminowania przypadków postępowania niezgodnego z ustawą Prawo zamówień publicznych, bądź nierzetelnego ich dokumentowania (ZK w Ławie i Wrocławiu),
- wprowadzenia w pełni zgodnych z obowiązującym prawem oraz skutecznie działających systemów kontroli finansowej (głównie w AŚ Warszawa-Białoleka oraz ZK we Wrocławiu i Kluczborku).

Do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Dyrektora ZK we Wrocławiu złożone zostały zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków dotyczących działania systemu finansowo-księgowego, głównie w zakresie sposobu ujmowania w nim dokumentów do minionych okresów sprawozdawczych oraz sformułowanych w wystąpieniu uwag i ocen w tym zakresie. Uchwałą z dnia 13 maja 2014 r. Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenia w części dotyczącej ustaleń w sprawie systemu księgowości komputerowej oraz oddaliła zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Kierownicy kontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych, w stosunku do których sformułowano wnioski pokontrolne, poinformowali o wdrożeniu do realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości w kwocie ogółem 19,1 tys. zł dotyczące kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa, z tego:

- 11,2 tys. zł – z tytułu udzielenia zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (ZK Wrocław),
- 7,9 tys. zł – z tytułu opłat za świadczenia zdrowotne na rzecz osadzonych, nieposiadających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, z naruszeniem postanowień § 6 ust 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej (AŚ Suwałki).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ZK w Kluczborku i AŚ w Suwałkach wskazującymi na naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem planu finansowy, NIK skieruje zawiadomienia do właściwych rzeczników Dyscypliny Finansów Publicznych.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.		5:3	5:4
		Dochody wykonane	Ustawa budżetowa znowelizowana 27.09.2013 r.	Dochody wykonane		
			tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7
Część 37 Sprawiedliwość, z tego:		50 040,1	51 493,0	51 987,3	103,9	101,0
1.	Dział 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 000,8	623,0	1 036,1	103,5	166,3
1.1.	Rozdział 75301 – Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 000,8	623,0	1 036,1	103,5	166,3
1.1.1.	§ 970 – Wpływy z różnych dochodów	1 000,8	623,0	1 036,1	103,5	166,3
2.	Dział 755 – Wymiar sprawiedliwości	49 039,3	50 870,0	50 951,1	103,9	100,2
2.1.	Rozdział 75501 – Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	38 328,3	45 062,0	43 613,1	113,8	96,8
2.1.1.	§ 690 – Wpływy z różnych opłat	13 422,4	20 000,0	20 438,8	119,9	295,8
2.1.2.	§ 830 – Wpływy z usług	23 443,7	24 000,0	21 238,8	152,3	102,2
2.2.	Rozdział 75507 – Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	200,3	169,0	224,4	97,2	123,6
2.2.1.	§ 830 – Wpływy z usług	121,5	125,0	163,5	471,1	545,7
2.3.	Rozdział 75512 – Więziennictwo	5 453,2	3 835,0	4 958,5	90,6	88,5
2.3.1.	§ 750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	2 252,0	2 149,0	1 976,2	68,1	89,5
2.3.2.	§ 970 – Wpływy z różnych dochodów	2 125,1	1 083,0	1 918,6	117,3	76,3
2.4.	Rozdział 75513 – Zakłady dla nieletnich	602,4	553,0	652,2	112,0	132,8
2.4.1.	§ 750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa	231,1	202,0	262,8	134,6	130,8
2.4.2.	§ 830 – Wpływy z usług	108,4	144,0	51,7	84,4	151,3
2.4.3.	§ 970 – Wpływy z różnych dochodów	182,9	141,0	248,9	67,1	139,2
2.5.	Rozdział 75593 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	2 936,4	1 032,0	1 332,2	90,9	129,3
2.5.1.	§ 830 – Wpływy z usług	2 925,1	1 032,0	1 332,2	87,8	92,0
2.6.	Rozdział 75594 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	191,9	219,0	170,8	134,4	146,9
2.6.1.	§ 830 – Wpływy z usług	141,2	159,0	127,0	79,8	208,8

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

Załącznik 2. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.			6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie wydatków	Ustawa budżetowa znowelizowana 27.09.2013 r.	Plan po zmianach	Wykonanie				%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Część 37 Sprawiedliwość, z tego:		4 103 722,2	4 200 212,0	4 366 016,3	4 337 135,1	105,7	103,1	99,3	
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	59 613,0	64 685,0	64 588,7	63 410,5	106,4	98,0	98,2	
1.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów admin. rządowej	59 338,9	64 685,0	64 588,7	63 410,5	106,9	98,0	98,2	
1.1.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	41 541,9	44 373,0	43 646,2	43 632,5	105,0	98,3	100,0	
2.	Dział 752 – Obrona narodowa	446,4	344,0	344,0	343,5	76,9	99,9	99,9	
2.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki	446,4	344,0	344,0	343,5	76,9	99,9	99,9	
2.1.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	163,4	269,0	180,7	180,7	110,6	67,2	100,0	
3.	Dział 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	1 152 473,1	1 271 350,0	1 271 350,0	1 261 010,3	109,4	99,2	99,2	
3.1.	Rozdział 75301 – Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	1 147 861,0	1 266 000,0	1 266 000,0	1 255 999,0	109,4	99,2	99,2	
3.1.1.	§ 3110 – Świadczenia społeczne	1 141 011,6	1 258 671,0	1 259 106,5	1 249 105,6	109,5	99,2	99,2	
3.2.	Rozdział 75312 – Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz rodzinne	4 612,1	5 350,0	5 350,0	5 011,3	108,7	93,7	93,7	
3.2.1.	§ 3110 – Świadczenia społeczne	4 612,1	5 350,0	5 350,0	5 011,3	108,7	93,7	93,7	
4.	Dział 755 – Wymiar sprawiedliwości	2 750 524,4	2 726 347,0	2 888 395,7	2 875 459,9	104,5	105,5	99,6	
4.1.	Rozdział 75501 – Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości,	127 755,9	154 005,0	135 768,6	128 187,7	100,3	83,2	94,4	
4.1.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	61 559,6	71 629,0	59 727,1	59 699,9	97,0	83,3	100,0	
4.2.	Rozdział 75507 – Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	20 304,0	19 620,0	20 394,9	20 379,4	100,4	103,9	99,9	
4.2.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	10 676,6	10 849,0	10 573,0	10 573,0	99,0	97,5	100,0	
4.3.	Rozdział 75512 – Więziennictwo	2 463 464,9	2 409 404,0	2 589 178,0	2 585 107,1	104,9	107,3	99,8	
4.3.1.	§ 4050 – Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy	1 247 840,4	1 234 946,0	1 327 436,0	1 327 307,2	106,4	107,5	100,0	
4.4.	Rozdział 75513 – Zakłady dla nieletnich	97 862,5	102 181,0	101 917,0	100 648,7	102,8	98,5	98,8	
4.4.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	36 743,1	40 202,0	39 804,0	39 664,8	108,0	98,7	99,7	
4.5.	Rozdział 75514 – Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury	41 137,0	41 137,0	41 137,0	41 137,0	100,0	100,0	100,0	
4.5.1.	§ 2570 – Dotacja podmiotowa z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	41 137,0	41 137,0	41 137,0	41 137,0	100,0	100,0	100,0	
5.	Dział 801 – Oświata i wychowanie	139 748,7	136 613,0	140 465,0	136 096,9	97,4	99,6	96,9	
5.1.	Rozdział 80144 – Inne formy kształcenia osobno niewymienione	139 748,7	136 613,0	140 465,0	136 096,9	97,4	98,9	96,9	
5.1.1.	§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników	99 260,3	97 518,0	99 938,0	97 679,6	98,4	100,2	97,7	
6.	Dział 851 – Ochrona zdrowia	916,6	873,0	873,0	813,9	88,8	93,2	93,2	
6.1.	Rozdział 85156 – Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	916,6	873,0	873,0	813,9	88,8	93,2	93,2	
6.1.1.	§ 4130 – Składki na ubezpieczenie zdrowotne	916,6	873,0	873,0	813,9	88,8	93,2	93,2	

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

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2012 r.			Wykonanie 2013 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie 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	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 37 Sprawiedliwość	32 566	1 641 729,6	4 201	32 564	1 727 920,9	4 422	105,3
	ogółem, wg statusu zatrudnienia*, w tym:							
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	3 022	130 939,4	3 611	3 029	134 827,0	3 709	102,7
	02 – Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	4	510,5	10 635	4	586,0	12 207	114,8
	03 – Członkowie korpusu służby cywilnej	685	48 566,9	5 908	709	49 509,0	5 819	98,5
	09 – Sędziowie i prokuratorzy	3	846,2	23 506	3	911,9	25 330	107,8
	10 – Żołnierze i funkcjonariusze	27 503	1 353 540,4	4 101	27 507	1 436 686,1	4 352	106,1
	14 – Nauczyciele	1 349	107 326,2	6 630	1 312	105 400,9	6 695	101,0
1.	Dział 750 Administracja publiczna	754	52 671,0	5 821	782	53 909,0	5 745	98,7
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	63	3 360,2	4 445	67	3 580,1	4 453	100,2
	02 – Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	4	510,5	10 635	4	586,0	12 207	114,8
	03 – Członkowie korpusu służby cywilnej	685	48 566,9	5 908	709	49 509,0	5 819	98,5
	10 – Żołnierze i funkcjonariusze	2	233,4	9 725	2	234,0	9 752	100,3
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	754	52 446,8	5 797	782	53 909,0	5 745	99,1
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	63	3 354,5	4 437	67	3 580,1	4 453	100,4
	02 – Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	4	510,5	10 635	4	586,0	12 207	114,8
	03 – Członkowie korpusu służby cywilnej	685	48 348,4	5 882	709	49 509,0	5 819	98,9
	10 – Żołnierze i funkcjonariusze	2	233,4	9 725	2	234,0	9 752	100,3
1.2.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	0	224,2	x	0	0,0	x	x
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	0	5,7	x	x	x	x	x
	03 – Członkowie korpusu służby cywilnej (s.c.)	0	218,5	x	x	x	x	x
2.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości	30 463	1 481 732,4	4 053	30 470	1 568 610,9	4 290	105,8
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	2 959	127 579,2	3 593	2 962	131 247,0	3 693	102,8
	09 – Sędziowie i prokuratorzy	3	846,2	23 506	3	911,9	25 330	107,8
	10 – Żołnierze i funkcjonariusze	27 501	1 353 307,0	4 101	27 505	1 436 452,1	4 352	106,1
2.1.	Rozdział 75501 Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury	3	846,2	23 506	3	911,9	25 330	107,8
	09 – Sędziowie i prokuratorzy	3	846,2	23 506	3	911,9	25 330	107,8
2.2.	Rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości	163	11 445,6	5 852	155	11 358,2	6 107	104,4
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	163	11 445,6	5 852	155	11 358,2	6 107	104,4
2.3.	Rozdział 75512 Więziennictwo	29 243	1 429 784,0	4 074	29 269	1 514 064,6	4 311	105,8
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1 742	76 477,0	3 658	1 764	77 612,5	3 667	100,2
	10 – Żołnierze i funkcjonariusze	27 501	1 353 307,0	4 101	27 505	1 436 452,1	4 352	106,1
2.4.	Rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich	1 054	39 656,6	3 135	1 043	42 276,3	3 378	107,7
	01 – Osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	1 054	39 656,6	3 135	1 043	42 276,3	3 378	107,7
3.	Dział 801 Oświata i wychowanie	1 349	107 326,2	6 630	1 312	105 400,9	6 695	101,0
3.1.	Rozdział 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione	1 349	107 326,2	6 630	1 312	105 400,9	6 695	101,0
	14 – Nauczyciele	1 349	107 326,2	6 630	1 312	105 400,9	6 695	101,0

* Status zatrudnienia określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103), które z dniem 24 stycznia 2014 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119).

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa budżetowa z 25.01.2013 r	Budżet po zmianach	Wykonanie			
			tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Część 37 Sprawiedliwość w tym:		40 280,9	158 283,0	87 770,6	69 239,8	171,9	43,7	78,9
1.	Dział 750 – Administracja publiczna	2 061,8	5 930,0	4 732,0	2 570,2	124,7	43,3	54,3
1.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	1 961,3	3 798,0	3 798,0	2 491,5	127,0	65,6	65,6
1.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	100,5	1 580,0	382,0	46,3	46,1	2,9	12,1
1.3.	Norweski Mechanizm Finansowy	0,0	552,0	552,0	32,5		5,9	5,9
2.	Dział 755 – Wymiar sprawiedliwości	38 219,0	152 303,0	83 038,6	66 669,5	174,4	43,8	80,3
2.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	34 286,6	40 851,0	49 915,2	44 797,6	130,7	109,7	89,7
2.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	3 932,5	82 876,0	18 983,8	13 712,3	348,7	16,5	72,2
2.3.	Norweski Mechanizm Finansowy	0,0	28 319,0	12 136,6	6 732,4		23,8	55,5
2.4.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego	0,0	257,0	428,2	417,2		162,3	97,4
2.5.	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego	0,0	0,0	1 574,8	1 010,0			64,1
3.	Dział 801 – Oświata i wychowanie	0,0	50,0	0,0	0,0		0,0	
3.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	0,0	50,0	0,0	0,0		0,0	

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

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 37 Sprawiedliwość

Oceny wykonania budżetu części 37 Sprawiedliwość dokonano stosując kryteria⁵⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku⁵⁸.

Dochody – zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli – nie były badane.

Wydatki (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich) i łączna kwota (G):
= 4.406.374,9 tys. zł

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

Nieprawidłowości w wydatkach na kwotę 233,3 tys. zł (tj. 0,01% ogółu wydatków zrealizowanych w części 37) dotyczyły zaciągnięcia w ZK w Kluczborku i AŚ w Suwałkach w trakcie roku budżetowego zobowiązań wymagalnych, przekraczających obowiązujący plan finansowy (214,2 tys. zł), udzielenia w ZK we Wrocławiu zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (11,2 tys. zł) oraz wypłaty wynagrodzeń za świadczenia opieki zdrowotnej wykonanych na rzecz osadzonych, nieposiadających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego bez stosowania zasad obowiązujących przy realizacji tych wydatków (7,9 tys. zł). Z uwagi iż ww. nieprawidłowości dotyczące zaciągnięcia zobowiązań przekraczających plan finansowy stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również uwzględniając:

- niesporządzenie protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i opóźnienia w przekazywaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia do zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych (o 13 dni) i Biuletynu Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (w ZK we Wrocławiu),
- niesporządzenie w przypadku czterech postępowań wniosków o udzielenie zamówienia publicznego (w ZK w Ławie),
- stwierdzone nieprawidłowości dotyczące rachunkowości oraz funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych w kontrolowanych jednostkach,

ocenę cząstkową wydatków obniżono o jeden punkt.

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (4)

Wynik końcowy = $Wk: 4 \times 1 = 4$, w związku z czym **ocena końcowa – pozytywna**.

⁵⁷ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁵⁸ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku.

Przychody (P): $P = 40.013,4$ tys. zł

Wydatki (W): $W = 22.802,7$ tys. zł

Łączna kwota (G): $G = P + W = 62.816,1$ tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = P : G = 0,6370$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,3630$

Nieprawidłowości w przychodach – nie stwierdzono.

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach – nie stwierdzono.

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy Wk: $(5 \times 0,6370) + (5 \times 0,3630) = 5$, w związku z czym **ocena końcowa – pozytywna**.

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

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku.

Przychody (P): $P = 33.570,9$ tys. zł

Wydatki (W): $W = 32.902,9$ tys. zł

Łączna kwota (G): $G = P + W = 66.473,8$ tys. zł

Waga przychodów w łącznej kwocie: $Wd = P : G = 0,5050$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,4950$

Nieprawidłowości w przychodach – nie stwierdzono.

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach – nie stwierdzono.

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy Wk: $(5 \times 0,5050) + (5 \times 0,4950) = 5$, w związku z czym **ocena końcowa – pozytywna**.

Załącznik 6. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Marek Biernacki	Minister Sprawiedliwości	P
2.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	Jacek Włodarski	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	P
3.	Areszt Śledczy Warszawa-Białoleka	Cezary Śmietanowski	Dyrektor Aresztu Śledczego	P
4.	Areszt Śledczy w Bydgoszczy	Grzegorz Breitenbach	Dyrektor Aresztu Śledczego	P
5.	Areszt Śledczy w Suwałkach	Bożenna Mazurkiewicz	Dyrektor Aresztu Śledczego	P (z)
6.	Zakład Karny w Iławie	Piotr Klimas	Dyrektor Zakładu Karnego	P (z)
7.	Zakład Karny w Kluczborku	Marek Kłoczaniuk	Dyrektor Zakładu Karnego	P (z)
8.	Zakład Karny w Sieradzu	Grzegorz Królikowski	Dyrektor Zakładu Karnego	P
9.	Zakład Karny Nr 1 we Wrocławiu	Wiesław Oleksiak	Dyrektor Zakładu Karnego	P (z)

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (z) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

Załącznik 7. 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. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
11. Minister Finansów
12. Minister Sprawiedliwości
13. Dyrektor Generalny Służby Więziennej