



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KPB.410.001.02.2022

Pan Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS lub Ministerstwo), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości – powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Beata Wachowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/6/2022 z dnia 3 stycznia 2022 r. 2. Mariusz Mijewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/8/2022 z dnia 3 stycznia 2022 r. 3. Rafał Komorowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/9/2021 z dnia 3 stycznia 2022 r. (akta kontroli: T. I str. 1-6)

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 37 – Sprawiedliwość, wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Fundusz) oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– działania związane z egzekucją dochodów budżetowych,</li><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i><sup>2</sup> (dalej: ufp), w tym:<ul style="list-style-type: none"><li>a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,</li><li>b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość,</li></ul></li><li>– wykonanie planu finansowego Funduszu, w tym planowanie i realizacja przychodów, planowanie i wykonanie kosztów Funduszu, efekty realizowanych</li></ul>
--------------	--

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

zadań oraz sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,

- wykonanie wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r.

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

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 37 – Sprawiedliwość w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 37 – Sprawiedliwość limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji i subwencji,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań i stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 37 – Sprawiedliwość.

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

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie więziennictwa zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

### **III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz odstępuje od oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

W 2021 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zrealizowało dochody w wysokości 70 413,8 tys. zł, tj. 131% planu – były one o 7% wyższe od dochodów uzyskanych w 2020 r. W ocenie NIK, MS prawidłowo pobierało i dochodziło należności. Jednakże, stwierdzono opóźnienia w ewidencjonowaniu należności z tytułu roszczeń regresowych w księgach rachunkowych.

Przeprowadzone badanie wydatków w wysokości 71 272,5 tys. zł, (tj. 29,8% wydatków dysponenta III stopnia) wykazało, że zostały one poniesione w większości zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp oraz w przepisach wykonawczych. Zastosowano właściwy tryb udzielania zamówień publicznych oraz dopuszczalne wyłączenia stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>4</sup> (dalej: pzp). Stwierdzono jednak przypadki wydatkowania środków w sposób niegospodarny oraz udzielenia zamówienia z pominięciem przepisów pzp. Ponadto, z części 37 – Sprawiedliwość sfinansowano projekt pn. Krajowy Rejestr Zadłużonych (dalej: KRZ) dotyczący sądownictwa, tj. części 15 – Sądy powszechne.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2021 r. sporządzone przez dysponenta części 37 oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Sprawiedliwości. Wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała oceny prawidłowości wykonania w 2021 r. planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, co wynikało m.in. ze znacznych opóźnień w przekazywaniu kontrolerom dokumentacji. Uniemożliwiło to rzetelne zbadanie tego obszaru i dokonanie jego oceny w rygorach harmonogramu kontroli wykonania budżetu państwa<sup>5</sup>. W zakresie w jakim było możliwe przeprowadzenie czynności kontrolnych stwierdzono jednak, że mimo działań podjętych przez dysponenta Funduszu w 2021 r., nadal występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji. Nie nastąpiła także poprawa ściągłości należności. Kwestia sposobu realizacji przez Ministra Sprawiedliwości zadań Funduszu, w tym sposób usunięcia licznych nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli nr P/20/037 pn. *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*<sup>6</sup> oraz wdrożenia sformułowanych w jej trakcie wniosków pokontrolnych będzie przedmiotem dalszych analiz i badań kontrolnych NIK.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

### **1. Dochody budżetowe – windykacja należności**

W ustawie budżetowej na rok 2021 dochody budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość zostały zaplanowane w wysokości 60 551 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 86 714,0 tys. zł, tj. 143,2% kwoty planowanej i były wyższe o 8 006,2 tys. zł, tj. o 10,2% od dochodów uzyskanych w 2020 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.

<sup>5</sup> Pełna dokumentacja, o którą kontrolerzy wystąpili w dniu 11 lutego br., przekazana została w całości dopiero w dniu 1 kwietnia. Przyjęty termin zakończenia czynności kontrolnych (tj. 8 kwietnia), wynikający z konieczności terminowego przedstawienia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa za 2021 r., uniemożliwił dokonanie rzetelnej jej oceny. Utrudnienia z przekazywaniem materiałów argumentowane były przez MS m.in. kwestiami związanymi pandemią oraz koniecznością podjęcia nadzwyczajnych działań na rzecz uchodźców wojennych z Ukrainy na terytorium RP.

<sup>6</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24738,vp,27486.pdf>

<sup>7</sup> Oceny częściowe, to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Głównym źródłem dochodów były wpływy z opłat egzaminacyjnych<sup>8</sup> i opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (19 306,1 tys. zł) oraz wpływy z usług m.in. z tytułu korzystania z rejestru Elektronicznej Księgi Wieczystej, Krajowego Rejestru Karnego i Krajowego Rejestru Sądowego (48 164,8 tys. zł). Pozostałe dochody uzyskano m.in. z najmu i dzierżawy składników majątkowych (5 137,8 tys. zł), wpływów z rozliczeń lub zwrotów z lat ubiegłych (5 959 tys. zł), a także z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów.

Na koniec 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 124 902,1 tys. zł, w tym zaległości netto 121 272,5 tys. zł. Należności były wyższe w stosunku do 2020 r. o 10,3% (11 655,1 tys. zł), a zaległości o 10,1% (11 144,4 tys. zł)<sup>9</sup>.

(akta kontroli: T. III str. 164-168; 458-459; T. IV str. 324-326)

W 2021 r. Minister, jako dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 70 413,8 tys. zł, tj. 131% planu po zmianach (53 778 tys. zł). Uzyskane wpływy były wyższe względem 2020 r. o 4 745,5 tys. zł, tj. o 7%. Wyższe niż zaplanowano wykonanie dochodów wynikało głównie ze zwiększonych wpływów z tytułu opłat, kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa, a także najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa.

Należności dysponenta III stopnia pozostałe do zapłaty na koniec 2021 r. wyniosły 75 622,4 tys. zł (były one jednocześnie należnościami przeterminowanymi) i stanowiły 62,4% zaległości w części 37. Zaległości były wyższe względem 2020 r. o 3 641 tys. zł, tj. o 5,1%. Obejmowały głównie: naliczone kary umowne i odszkodowania, odsetki oraz opłaty i koszty sądowe uiszczane na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego.

(akta kontroli: T. II str. 23-24; T. III str. 487-514)

Na koniec 2021 r. w księgach rachunkowych MS zaewidencjonowane były należności przejęte od Centralnego Zarządu Służby Więziennej na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 1 ufp w łącznej kwocie 91,8 tys. zł w związku ze zniesieniem m.in. Aresztu Śledczego w Zabrzcu i Toruniu. Należności objęte były działaniami windykacyjnymi Ministerstwa.

W 2021 r. w MS umorzono sześć należności w łącznej kwocie 1,6 tys. zł<sup>10</sup> oraz rozłożono na raty jedną należność w wysokości 7,7 tys. zł. W zbadanej próbie (100%) nie stwierdzono nieprawidłowości. W MS nie wystąpiły należności przedawnione.

Szczegółowe badanie pięciu najstarszych należności w łącznej kwocie 47,2 tys. zł, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2021 r. wykazało, że zaległości te mogą być egzekwowane.

(akta kontroli: T. VI str. 227)

Skuteczność i adekwatność działań windykacyjnych podejmowanych przez Ministra, jako dysponenta III stopnia w celu odzyskania należności Skarbu Państwa sprawdzono na próbie pięciu zaległości na łączną kwotę 1 593,6 tys. zł (należności główne). Doboru próby dokonano w sposób celowy kierując się kwotą zaległości i podjętymi działaniami windykacyjnymi. W zbadanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. II str. 21, 34-46, 105; T. IV str. 96-99, 243-288, 586-587; T. VI str. 227)

<sup>8</sup> Egzaminy konkursowe na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, egzaminy zawodowe dla tych zawodów prawniczych, egzaminy dla osób ubiegających się o licencję syndyka, egzaminy dla kandydatów na tłumaczy przysięgłych.

<sup>9</sup> Wzrost wynikał m.in. z niezapłaconego na rzecz Skarbu Państwa wyroku sądowego nakazującego naprawić szkodę znacznej wartości.

<sup>10</sup> Umorzone należności dotyczyły: kosztów zastępstwa procesowego i egzekucji, kosztów upomnienia oraz odsetek od nieterminowych płatności za korzystanie z Elektronicznej Księgi Wieczystej.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość NIK sformułowała wniosek dotyczący wzmocnienia nadzoru nad terminowym dochodzeniem należności Skarbu Państwa zapewniającym skuteczną ich egzekucję, w tym wdrożenie wewnętrznych procedur w tym obszarze. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>11</sup> wniosek zrealizowano m.in. poprzez wprowadzenie zarządzenia nr 13/21/BF w sprawie procedury ustalania, dochodzenia i ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych MS. Opracowana procedura weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Dyrektor Generalny poinformował, że w okresie objętym działaniem w tym obszarze prowadzono na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów. Jednakże, w toku kontroli stwierdzono przypadek niepowiadomienia Biura Finansów<sup>12</sup> o wystąpieniu należności oraz nieprzekazania dokumentu stanowiącego podstawę do jej ujęcia w księgach rachunkowych. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. I str. 14-15, 19-27)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Pomimo, iż w dniu 9 czerwca 2021 r. Prokuratoria Generalna w zastępstwie procesowym Ministra Sprawiedliwości złożyła pozew z żądaniem zapłaty solidarnie kwoty 3 755,2 tys. zł<sup>13</sup> wraz z odsetkami ustawowymi od firmy Comarch S.A. i Pentacomp Systemy Informatyczne S.A., powyższa należność nie została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych Ministerstwa. Skutkiem czego sprawozdanie Rb-27 sporządzone w dniu 7 lutego 2022 r. nie przedstawiało rzeczywistego stanu należności. Dopiero w dniu 30 marca 2022 r. (tj. po 9 miesiącach od dnia złożenia pozwu) Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych<sup>14</sup> przekazał do BF dokumentację stwierdzającą powstanie należności, w tym m.in. pozew sądowy. Na tej podstawie 30 marca 2022 r. zaksięgowano ww. należność, jak również skorygowano sprawozdanie roczne w tym zakresie<sup>15</sup>. Jako przyczynę ww. opóźnienia Dyrektor DIRS wskazał jedynie fakt, że otrzymał informację z Prokuratury Generalnej we wrześniu 2021 r. Zdaniem NIK, ww. nieprawidłowość wynikała z nieskuteczności mechanizmów kontroli zarządczej, w szczególności z niewdrożenia w 2021 r. procedur gwarantujących bieżący przepływ informacji pomiędzy komórkami Ministerstwa. NIK zauważa wydanie procedury w tym zakresie w 2022 r., niemniej jednak, dochodzenie i bieżące ewidencjonowanie należności wymaga skutecznego wdrożenia i monitorowania tej regulacji.

(akta kontroli: T. III str. 487-514; T IV str. 116, 307-322)

OCENA CZĄSTKOWA

Najważniejsza Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Badanie próby zaległości wykazało, że Ministerstwo prawidłowo pobierało i dochodziło należności. Były one prawidłowo umarzane i rozkładane na raty. Stwierdzono jednakże opóźnienia w przekazywaniu informacji o powstałych należnościach, a co za tym idzie w ewidencjonowaniu ich w księgach rachunkowych.

<sup>11</sup> Zgodnie z upoważnieniem z dnia 3 lutego 2016 r. wyjaśnień w imieniu Ministra udzielał Dyrektor Generalny.

<sup>12</sup> Dalej: BF.

<sup>13</sup> Podstawą określenia wartości roszczenia była zapłacona przez MS w 2018 r. firmie MackLogic Corporation kwota z tytułu odszkodowania za naruszenie praw autorskich przysługujących temu podmiotowi. Naruszenie praw autorskich nastąpiło w wyniku wykorzystywania przez MS oprogramowania nabytego od firm Comarch i Pentacomp.

<sup>14</sup> Dalej: DIRS.

<sup>15</sup> W dniu 5 kwietnia 2022 r.

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021<sup>16</sup> wydatki budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość zostały zaplanowane w wysokości 6 035 801 tys. zł, a po zmianie wprowadzonej nowelizacją ustawy budżetowej<sup>17</sup> w wysokości per saldo 6 214 615 tys. zł.<sup>18</sup> W trakcie roku dokonywano zmian, w wyniku których plan finansowy został zmniejszony do 6 203 227,8 tys. zł, co było spowodowane m.in. decyzjami Prezesa Rady Ministrów o utworzeniu rezerw celowych na przeciwdziałanie COVID-19.

W 2021 r. wydatki budżetu państwa w części 37 zostały zrealizowane w kwocie 6 189 002,3 tys. zł<sup>19</sup>, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2020 wykonanie wydatków było wyższe o 425 392,9 tys. zł, tj. o 7,4% (z uwzględnieniem wydatków niewygasających), głównie w grupie dotacje i subwencje.

(akta kontroli: T. III str.171-195, T. IV str. 302-305)

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 239 083,7 tys. zł<sup>20</sup>, tj. 96,1% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2020 r. o 12 376,1 tys. zł (o 5,5%). Wynikało to m.in. z przyznania dotacji na pierwsze wyposażenie Instytucji Gospodarki Budżetowej – Centrum Cyberbezpieczeństwa w Zamościu<sup>21</sup> oraz wypłaty dodatków motywacyjnych dla pracowników Ministerstwa.

(akta kontroli: T. II str. 25-29, 340-341)

W 2021 r. dysponent części 37 – Sprawiedliwość nie realizował wydatków, które nie wygasły z upływem ubiegłego roku.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>22</sup> w części 37 – Sprawiedliwość ujęto wydatki w łącznej kwocie 91 279,4 tys. zł. Dotyczyły one: dodatkowego funduszu motywacyjnego (69 967,3 tys. zł), dotacji na pierwsze wyposażenie IGB – Centrum Cyberbezpieczeństwa (6 650 tys. zł), zakupu amunicji (5 100 tys. zł), budowy Krajowego Rejestru Zadłużonych<sup>23</sup> (2 915,8 tys. zł), strzelnicy kontenerowej (2 263,2 tys. zł), budynków zakwaterowania osadzonych wraz z infrastrukturą towarzyszącą (1 586,4 tys. zł), pawilonu zakwaterowania osadzonych (562,9 tys. zł) oraz zakupu samochodów (2 233,8 tys. zł).

Zgłoszone wydatki spełniały warunek określony w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup>, tj. nie zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 lub art. 173 ust. 2 ufp. Nie stwierdzono zagrożenia realizacji zadań w terminie określonym w art. 21 ust. 7 ustawy o zmianie ustawy o ufp, tj. do 30 listopada 2022 r. Brak ich realizacji w 2021 r. wynikał przede wszystkim z:

- spowolnienia tempa produkcji w sektorze motoryzacyjnym, wynikającym m.in. z ograniczenia dostaw zawierających półprzewodniki,

<sup>16</sup> Ustawa budżetowa na 2021 r. z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190 ze zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

<sup>18</sup> Plan został zwiększony per saldo o 178 814 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na wypłatę specjalnych dodatków motywacyjnych, zakup mundurowania dla funkcjonariuszy, sprzętu kwaterunkowego dla osadzonych oraz systemów teleinformatycznych. Niewydatkowanie środków w kwocie 79 222,5 tys. zł ujęto w wykazie wydatków niewygasających z upływem 2021 r.

<sup>19</sup> Łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 91 279,4 tys. zł.

<sup>20</sup> Łącznie z wydatkami niewygasającymi w kwocie 11 128,8 tys. zł.

<sup>21</sup> Dalej: IGB – Centrum Cyberbezpieczeństwa.

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 2407.

<sup>23</sup> Dalej: KRZ.

<sup>24</sup> Dz. U. poz.1535 ze zm., dalej ustawa o zmianie ufp.

- wydania aktów prawnych<sup>25</sup> w terminie, który nie pozwolił na wydatkowanie całej kwoty przewidzianej na pierwsze wyposażenie IGB-Centrum Cyberbezpieczeństwa,
- opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy na budowę, utrzymanie i rozwój KRZ,
- rozwoju epidemii COVID-19, która bezpośrednio wpływała na ciągłość funkcjonowania zakładów pracy, dostawców, wykonawców oraz powodowała związane z tym nieprzewidywalne wydłużenie terminów realizacji zamówień.  
(akta kontroli: T. I str. 306-333; T. II str. 25; T. IV str. 458-471)

Według sprawozdania Rb-70 wydatki na wynagrodzenia w części 37 w 2021 r. wyniosły 2 437 516,4 tys. zł. Wzrost wydatków w odniesieniu do roku poprzedniego o 122 030,3 tys. zł (o 5,2%) wynikał głównie z wypłaty dodatku za długoletnią służbę dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz specjalnych dodatków motywacyjnych z utworzonego na ten cel funduszu, o którym mowa w art. 46a ustawy z 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2021 r.*<sup>26</sup>

W 2021 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto na jednego pełnozatrudnionego) wyniosło 6 566 zł i było wyższe o 322 zł, tj. 5,2% od przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. (6 244 zł).  
(akta kontroli: T. I str. 408-409; T. III str.151-159)

Wydatki na wynagrodzenia dysponenta III stopnia wyniosły 81 242,2 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 2 766 tys. zł, tj. o 3,5%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 7 770 zł i było wyższe o 12 zł (0,2%) w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. Wynikało to głównie ze wzrostu poziomu wynagrodzenia kadry kierowniczej związanego z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2021 r. *w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*<sup>27</sup>.

(akta kontroli: T. II str. 10-11,18-19)

W 2021 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości poza korpusem służby cywilnej zatrudnionych zostało 50 pracowników, w tym 18 na stanowiskach ekspertów. Wynagrodzenia ekspertów stanowiły 30,6% ogółu wynagrodzeń wypłaconych w MS osobom nieobjętym mnożnikowym systemem wynagrodzeń (na 31 grudnia 2021 r. pracę na tym stanowisku wykonywały 41 osoby, co przekładało się na 38,3 etatu). Wynagrodzenia nowo zatrudnionych ekspertów kształtowały się od 4 658 zł do 20 047 zł miesięcznie brutto. Żaden z ekspertów nie został zatrudniony w drodze konkurencyjnego naboru. Dyrektor Generalny poinformował, iż ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*<sup>28</sup> nie nakłada obowiązku przeprowadzania konkursów w celu zatrudnienia pracowników na podstawie tej ustawy.

Ośmiu z 18 zatrudnionych w 2021 r. ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy wymaganego na tym stanowisku<sup>29</sup>, w tym jeden nie miał żadnego stażu pracy. We wszystkich przypadkach Dyrektor Generalny zdecydował

<sup>25</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2021 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centrum Cyberbezpieczeństwa Zamość (Dz. Urz. MS. poz. 238 ze zm.).

<sup>26</sup> Dz. U. poz. 2400 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. poz. 2164.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.

<sup>29</sup> Wymagania określone w załączniku nr 3, tj. Tabela stanowisk, zaszeregowani i kwalifikacji, tabela XII (pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. Nr 27, poz.134 ze zm.).



o skróceniu wymaganego stażu pracy, uzasadniając decyzję zdobyciem przez zatrudnionych odpowiednich kwalifikacji w postaci wcześniejszych doświadczeń zawodowych<sup>30</sup> oraz dodatkowo (w jednym przypadku) wykształceniem prawniczym.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w poprzednich latach, nadal na stanowiskach ekspertów w MS zatrudniane były osoby bez wymaganego stażu pracy, a ich wynagrodzenie przewyższało średnią płacę w urzędzie dla stanowisk nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Powyższe wskazuje na uznaniowość zatrudnienia i kształtowania wynagrodzeń na stanowiskach ekspertów.

(akta kontroli: T. II str. 319-326; T. III str. 180-184, 186-191)

W MS zaplanowano majątkowe w wysokości 17 629 tys. zł, a po zmianach plan wyniósł 10 592,9 tys. zł. Wśród zaplanowanych zadań ujęto m.in.: zakup urządzeń bezpieczeństwa klasy UTM<sup>31</sup> (4 000 tys. zł), zakup rozwiązań klasy enterprise do gromadzenia i analizy logów (3 700 tys. zł) oraz zakup usług i narzędzia na potrzeby Platformy Zintegrowanych Usług IT<sup>32</sup> (2 900 tys. zł).

W trakcie roku zrezygnowano z realizacji trzech zadań na łączną kwotę 5 650 tys. zł, w tym: zakupu usług i narzędzia na potrzeby PZU IT (2 900 tys. zł), budowy systemu informatycznego rejestrów sądowych (2 000 tys. zł) oraz zakupu środków transportu (750 tys. zł). Ograniczono również realizację części zadań, tj. zakup klimatyzatorów biurowych w budynkach Ministerstwa, zakup urządzeń do utrzymywania infrastruktury technicznej, w tym zakup klimatyzacji precyzyjnej oraz wind osobowych. W planie pojawiło się nowe zadanie, tj. budowa, utrzymanie i rozwój KRZ (5 138,6 tys. zł).

Wykonanie wydatków majątkowych na koniec 2021 r. wyniosło 10 344,4 tys. zł (w tym 2915,8 tys. zł wydatki niewygasające) i było nieznacznie wyższe względem roku poprzedniego (o 1,1%). W pełnym zakresie zrealizowano siedem zadań w tym m.in.:

- zwiększenie możliwości wykonywania kary w Systemie Dozoru Elektronicznego<sup>33</sup> (2 276 tys. zł),
- budowa, utrzymanie i rozwój KRZ (2 222,8 tys. zł),
- zakup urządzeń do utrzymania infrastruktury technicznej (1 770,5 tys. zł),
- zakup sprzętu komputerowego, osprzętu i licencji (1 058,4 tys. zł).

(akta kontroli: T. II str. 33, 333-337, 341-343)

Dysponent części 37 otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w łącznej wysokości 11 842 tys. zł, które wykorzystano w 95,4% (11 292,3 tys. zł). Środki wydatkowano przede wszystkim na:

- sfinansowanie podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych podległych Ministrowi,
- sfinansowanie podwyżki wynagrodzeń dla pracowników wykonujących zawód medyczny zatrudnionych w podmiotach leczniczych podległych Ministrowi,
- sfinansowanie realizacji projektu KRZ w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020,
- sfinansowanie realizacji projektu pn. *Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków zakładów karnych*<sup>34</sup> w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

W 2021 r. dysponent części 37 otrzymał środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 50 tys. zł na sfinansowanie udziału Muzeum Żołnierzy Wyklętych i Więźniów Politycznych PRL (dalej: MŻWiWP) w realizacji zadania pn. *Epitafium*

<sup>30</sup> Doświadczenie takie mogło być zdobyte na podstawie innych form zatrudnienia niż stosunek pracy, który jest podstawą do wyliczenia stażu zawodowego.

<sup>31</sup> Wielofunkcyjne zapory sieciowe zintegrowane w postaci jednego urządzenia.

<sup>32</sup> Dalej: PZU IT.

<sup>33</sup> Dalej: SDE.

<sup>34</sup> Zakład Karny w Rawiczu, Krzywańcu, Wronkach i Brzegu.

*Żołnierzy Wyklętych*. Szczegółowe badanie rezerwy ogólnej (100%) wykazało, że środki zostały wykorzystane w całości zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli: T. I 269-271, 507)

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony środkami z rezerw celowych w łącznej kwocie 1 432,1 tys. zł, które były przeznaczone na realizację projektu KRZ oraz na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla mianowanych urzędników służby cywilnej. Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 1 430,7 tys. zł, co stanowiło 99,9% przekazanych środków.

W wyniku badania 98,9% kwoty rezerw, tj. części dotyczącej współfinansowania środków przyznanych na rzecz Ministerstwa (dysponenta III stopnia) na realizację projektu KRZ, stwierdzono że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów. Jednakże, wydatek ten dotyczył części 15 - Sądy powszechne. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. II str. 1; T. III str. 35, 36)

Minister Sprawiedliwości (na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, w związku z zaistnieniem przesłanki nadmiaru posiadanych środków) w grudniu 2021 r. podejmował decyzje o zablokowaniu w 2021 r. planowanych w części 37 wydatków w ramach budżetu państwa na łączną kwotę 22 887,6 tys. zł, w tym środków z rezerw celowych w wysokości 44,5 tys. zł. Minister Finansów decyzją z dnia 29 grudnia 2021 r. pomniejszył plan finansowy części 37 o kwotę 22 499,3 tys. zł<sup>35</sup> z zablokowanych środków.

(akta kontroli: T. I str. 273-276, 295-305)

Szczegółowym badaniem objęto blokadę środków w wysokości 10 131 tys. zł, co stanowiło 44,3% łącznej wartości środków zablokowanych przez Ministra Sprawiedliwości. W dniu 23 grudnia 2021 r. na podstawie otrzymanych informacji o posiadanych oszczędnościach przez 16 podległych dysponentów, Minister podjął decyzję o blokadzie planowanych wydatków w części. Zgłoszone nadwyżki dotyczyły głównie przebywania w placówkach dla nieletnich mniejszej liczby wychowanków niż planowano, niepełnego obsadzenia planowanych etatów pracowniczych. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: T. I str. 343-391)

W 2021 r. dysponent części 37 nie otrzymał od Prezes Rady Ministrów polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z 31 marca 2020 r. o *zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych ustaw*<sup>36</sup>.

Zobowiązania w części 37 – Sprawiedliwość na koniec roku 2021 r. wyniosły 234 395,1 tys. zł i były niższe od zobowiązań w 2020 r. o 4 087,6 tys. zł, tj. o 1,7%. Dotyczyły one głównie: nagrody rocznej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla zatrudnionych pracowników (wraz z pochodnymi) oraz zapłaty za pozostałe usługi, w tym eksploatację SDE. Zobowiązania wymagalne wyniosły 0,2 tys. zł i dotyczyły zakupu materiałów specjalistycznych na potrzeby gabinetu stomatologicznego, które pracownik zakupił i nie dostarczył faktury w wymaganym terminie.

(akta kontroli T. IV str. 229, 327-338)

Na koniec 2021 r. w MS wystąpiły zobowiązania w kwocie 14 793,9 tys. zł i były

<sup>35</sup> Zablokowane środki Minister Finansów przeniósł do rezerwy celowej na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 568 ze zm.

wyższe niż w 2020 r. o 3 473,8 tys. zł. Dotyczyły przede wszystkim: dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników, eksploatacji SDE, wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych i innych usług<sup>37</sup>. W 2021 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli: T. III 515-523)

Ministerstwo (dysponent III stopnia) dokonało zapłaty kar i odszkodowań w kwocie 11,7 tys. zł. Powyższe środki wydatkowano na podstawie wyroków sądów w sprawie roszczeń dotyczących działalności zniesionego Aresztu Śledczego w Zabrze (9,6 tys. zł) oraz Aresztu Śledczego Warszawa-Mokotów (2,1 tys. zł).

(akta kontroli: T. II str. 345)

Z budżetu dysponenta części 37 na dotacje i subwencje przyznano środki w łącznej kwocie 157 135 tys. zł, w tym m.in. na dotacje podmiotowe dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury<sup>38</sup> (88 161 tys. zł) oraz MŻWiWP (6 838 tys. zł). Według sprawozdania Rb-28 dysponent części 37 wydatkował na ten cel kwotę 155 763,9 zł, tj. 99,1% przyznanych dotacji i subwencji.

Szczegółową kontrolą objęto trzy dotacje o łącznej wartości 104.022,3 tys. zł (66,2% wartości udzielonych dotacji i subwencji) dla:

- KSSiP (88 161 tys. zł – dotacja podmiotowa) z przeznaczeniem na dofinansowanie bieżącej działalności Szkoły, w tym w zakresie szkolenia wstępnego i ustawicznego,
- MŻWiWP (50 tys. zł – dotacja celowa) na udział Muzeum w realizacji zadania pn. *Epitafium Żołnierzy Wyklętych*,
- Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki<sup>39</sup> (15 811,3 tys. zł – dotacja celowa) na zakup prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Karmelickiej 9 w Warszawie.

Przekazywanie dotacji celowych następowało zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, warunkami określonymi w umowie i zgłaszanym przez beneficjentów zapotrzebowaniem. Rozliczenie następowało zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach. Zadania określone w umowach zostały zrealizowane, a dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Dotację podmiotową dla KSSiP przekazano i rozliczano terminowo, zgodnie z wymogami określonymi w art. 55a *ustawy o KSSiP*.<sup>40</sup> Z rozliczeń dotacji wynika, że w 2021 r. wydatki zostały poniesione w wysokości 71 780,4 tys. zł. Głównym powodem częściowego niewykorzystania środków z dotacji, była sytuacja epidemiczna. Minister Sprawiedliwości pozostawił niewykorzystane środki do dyspozycji KSSiP na rok następny.

(akta kontroli: T. III str. 1-21; T. IV str. 429-506)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków objęto 107 dowodów księgowych wybranych do badania w drodze doboru losowego metodą monetarną (MUS<sup>41</sup>) i doboru celowego w łącznej wysokości 71 272,5 tys. zł, tj. 29,8% wydatków MS (1,16% ogółu wydatków w części 37 – Sprawiedliwość). Próba obejmowała: dotacje w wysokości 1 344,5 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1 133 tys. zł, wydatki bieżące pozapłacowe w kwocie 65 670,7 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 3 124,3 tys. zł.

<sup>37</sup> Związane m.in. z opłatami za energię elektryczną i ciepłą, usług pocztowych, usług sprzątanania pomieszczeń w obiektach MS.

<sup>38</sup> Dalej: KSSiP.

<sup>39</sup> Z dniem 1 kwietnia 2021 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany nazwy Wyższej Szkoły Penitencjarystyki i Kryminologii nadano szkole nazwę Wyższa Szkoła Wymiaru Sprawiedliwości (Dz. U. poz.490).

<sup>40</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1366 ze zm.

<sup>41</sup> Z prawdopodobieństwem wylosowania wprost proporcjonalnym do wartości wydatku.

Wydatki dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. Dowody zawierały prawidłową wartość transakcji, odpowiadającą powstałym zobowiązaniom i zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji w układzie zadaniowym. Zdarzenia gospodarcze, potwierdzone objętymi badaniami dokumentami, miały miejsce w badanym okresie sprawozdawczym.

(Tom II str. 284-285; Tom III str. 129)

W Ministerstwie w 2021 r. obowiązywał *Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w MS*<sup>42</sup> wprowadzony Zarządzeniem 1/21/BF Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2021 r. Dysponent zgodnie z art. 23 ust. 1 pzp sporządził, upublicznił i aktualizował plan zamówień publicznych. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2021 r. zamówieniach zostało przekazane do Urzędu Zamówień Publicznych terminowo, tj. w dniu 28 lutego 2022 r.

(akta kontroli: T. I str. 267-268, T. II str. 356-374)

Kontroli poddano cztery postępowania o zamówienie publiczne, w tym jedno w trybie przetargu nieograniczonego skutkujące poniesieniem wydatków w 2021 r. w wysokości 11 057,4 tys. zł.

#### 1. Dostawa urządzeń w ramach eksploatacji i rozwoju SDE.

Zamówienie udzielone z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 7 ustawy pzp wszczęte 16 grudnia 2020 r. Konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego w ramach rozbudowy SDE obejmującego 2 000 szt. kompletów rejestratorów i nadajników wynikała ze zmian w prawie zwiększających możliwość odbywania kary w tym systemie<sup>43</sup>. W wyniku tego postępowania podpisano umowę MS/1793/DIRS/2021 z dnia 25 marca 2021 r. o wartości 17 906,6 tys. zł. Poniesiony w 2021 r. wydatek w wysokości 10 344,1 tys. zł prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli: T. II str. 382; T. VII str. 1- 32)

#### 2. Modernizacja kontroli dostępu.

Zamówienie udzielone na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Na podstawie umowy<sup>44</sup> nr B-P/2021/04/00018 z dnia 31 maja 2021 r. wydatkowano kwotę 478,5 tys. zł. Wydatek został prawidłowo ujęty w księgach rachunkowych. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tego zamówienia.

(akta kontroli: T. III str. 408-409; T. VII str. 159-187)

#### 3. Wykonanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie prowadzenia przez MS prac związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości.

Wykonywanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie prowadzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości, wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych regulujących procedurę prowadzenia postępowań karnych oraz współdziałania w tym zakresie z podmiotami zagranicznymi realizowane było w 2021 r. na podstawie umów B-F/2020/12/00001 z dnia 5 listopada 2020 r., B-F/2021/03/00018 z dnia 5 lutego 2021 r., B-F/2021/06/00057 z dnia 5 maja 2021 r. oraz B-F/2021/09/00042 z dnia 28 września 2021 r. Na podstawie tych umów

<sup>42</sup> Dalej: Regulamin.

<sup>43</sup> Zmiana ustawy kodeks karny wykonawczy nastąpiła w ramach zmiany ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 31 marca 2020 r., która podwyższyła górną granicę kary pozbawienia wolności, która może odbywać się w SDE z jednego roku do jednego roku i sześciu miesięcy.

<sup>44</sup> Wrzaz z aneksem z dnia 10 sierpnia 2021 r.

podpisanych przez Dyrektora Biura Finansów łącznie wydatkowano w 2021 r. kwotę 158,8 tys. zł. Wg ustaleń NIK, przy udzielaniu tego zamówienia naruszono przepisy pzp, a zawarta umowa nie zabezpieczała interesów Zamawiającego. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. VII str. 33-105)

4. Usługa m.in. analizy materiałów pod kątem występowania zagadnień prawnych z zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

Usługa realizowana była na podstawie umów B-F/2020/09/00043 z dnia 21 września 2020 r. oraz B-F/2021/05/00008 z dnia 24 maja 2021 r. zawartych przez Dyrektora BF. Na podstawie tych umów wypłacono wykonawcy w 2021 r. kwotę 76 tys. zł. Przy udzielaniu tego zamówienia naruszono obowiązujący w MS Regulamin udzielania zamówień publicznych. Ponadto, w ocenie NIK wzrost wynagrodzenia wykonawcy był niezasadny.

(akta kontroli: T. II str.356-374; T. VII str. 106-158, 203-205)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Współfinansowanie przez MS z części 37 – Sprawiedliwość, projektu KRZ w kwocie 1 560,4 tys. zł, który dotyczył części 15 – Sądy Powszechnie. Szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w części budżet środków europejskich.

(akta kontroli: T. I str. 423-424; T. II str. 327-331; T. III str. 229-230; T. IV str. 137-265)

2. Wykonawca umowy na wykonanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie prowadzenia przez MS prac związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości został wybrany bez zastosowania pzp. W MS nie sporządzono dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawcy, w tym oszacowania wartości zamówienia. Dyrektor Generalny poinformował, że zawarta umowa stanowi pełną wytworzoną przez Zamawiającego dokumentację związaną z jego udzieleniem.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny *przedmiot i charakter umowy determinował wybór usługodawcy, ponieważ należyte świadczenie tego typu usługi na oczekiwanym poziomie wymagało posiadania wiedzy specjalistycznej i odpowiednich predyspozycji (...). Z uwagi na specyfikę przedmiotu zamówienia przeprowadzenie analizy rynku byłoby oczywiście bezzasadne, a zgoda umocowanego kierownika Zamawiającego na tryb procedowania została wyrażona poprzez fakt zawarcia przedmiotowej umowy.*

Z ustaleń kontroli wynika, że wykonawca realizował tożsame zamówienie w MS od 2016 r. Łącznie do końca 2021 r. obowiązywało 11 umów na tę usługę, na podstawie których poniesiono wydatki w wysokości 823,2 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że usługi eksperckie nie są zwolnione ze stosowania pzp. Jednocześnie, zgodnie z art. 17 ust. 1b pkt 1 *ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*<sup>45</sup> naruszeniem dyscypliny jest udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany w trybie lub procedurze, określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

W świetle powyższego nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego, iż pzp nie miało zastosowania w tym przypadku, ponieważ wartość każdej umowy była niższa od ustawowego progu. Prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia (którego nie wykonano w MS) wyklucza dzielenie na części zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów

<sup>45</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

ustawy. Zgodnie z § 5 ust. 4 Regulaminu<sup>46</sup> za ustalenie szacunkowej wartości zamówienia i jego udokumentowanie odpowiedzialny jest Wnioskodawca. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego wnioskodawcą w tym przypadku było ściśle kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości.

3. Badane umowy na wykonanie czynności eksperckich i doradczych w zakresie prowadzenia przez MS prac związanych z reformą wymiaru sprawiedliwości nie zabezpieczały należycie interesów Zamawiającego. Zamawiający nie przewidział kar za niedotrzymanie warunków umowy, jak również nie wprowadził obowiązku szczegółowego rozliczania się z poszczególnych czynności wykonywanych w ramach umowy. Dyrektor Generalny wyjaśnił: *z uwagi na charakter wykonywanych czynności, a także rękomię wykonawcy i jego profesjonalizm określenie kar umownych okazało się niezasadne*. Zdaniem NIK, rzetelne sporządzenie umowy wymaga zabezpieczenia w niej interesów Zamawiającego, w szczególności klauzul umożliwiających rzetelne rozliczenie wykonawcy, a w przypadku naruszenia przez niego postanowień umowy również nałożenia kary. Brak określenia kar umownych stanowił również naruszenie § 16 ust. 1 pkt. 10 Regulaminu.  
(akta kontroli: T. II str. 382-386; T. IV str. 114-116, 299-300; T. VII str. 33-105, 188-202)
4. Wykonawca usługi obejmującej m.in. analizę materiałów pod kątem występowania zagadnień prawnych z zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości nie został wybrany w trybie konkurencyjnym. Zastępca Dyrektora Biura Ministra poinformował, że odstąpił od konkurencyjnego trybu z uwagi na unikatową wiedzę i doświadczenie wykonawcy. Zdaniem NIK, ani fakt odbywania studiów z zakresu prawa<sup>47</sup> ani trzymiesięczne praktyki studenckie w kancelarii adwokackiej oraz w MS nie spełniają przesłanki posiadania unikatowej wiedzy doświadczenia. W świetle powyższego udzielenie tego zamówienia stanowiło naruszenie § 9 Regulaminu. Zdaniem NIK, brak konkurencyjności w wyborze wykonawcy jest również naruszeniem zasady wydatków publicznych określonej w art. 44 ust. 3 pkt. 1 upf, tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
5. Umowy z ww. wykonawcą były w okresie od września 2020 r. do grudnia 2021 r. (szesnaście miesięcy) aneksowane czterokrotnie. W wyniku tych aneksów podniesiono wartość miesięcznego wynagrodzenia wykonawcy z 3,2 tys. zł do 7 tys. zł, tj. o 118% bez zwiększania zakresu umowy. Przy czym w grudniu 2021 r. jego wynagrodzenie wzrosło do 9 tys. zł<sup>48</sup>. W żadnym przypadku wzrost wynagrodzenia (łącznie z tytułu samego wzrostu wynagrodzenia wydatkowano w 2021 r. kwotę 37.600 zł) nie był związany ze zwiększeniem zakresu usług ani liczby godzin w miesiącu, w których wykonawca miał je świadczyć (maksymalnie 128 godzin miesięcznie, tj. około 6 godzin dziennie). Jednocześnie podkreślić należy, że Zamawiający nie wprowadził obowiązku szczegółowego rozliczania czasu pracy. W MS nie sporządzono dokumentacji, która uzasadniałaby powody tak dużego wzrostu wynagrodzenia dla wykonawcy. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny wzrost wynagrodzenia o 2 000 zł w grudniu 2021 r. spowodowany był wzrostem wolumenu usług oraz dyspozycyjnością w okresie świątecznym. Jednakże, wyjaśnień tych nie potwierdzają postanowienia umowy czy rachunki zamawiającego. Wydatkowanie kwoty 78 tys. zł na ww. zadanie nie było przez

<sup>46</sup> Zarówno regulaminu z 2021 r. jak również poprzednio obowiązującego z 2015 r. (zmienionego w 2018 r.)

<sup>47</sup> Wykonawca rozpoczął studia na KUL w 2017 r.

<sup>48</sup> Aneks nr 1 do umowy B-F/2021/05/00008 podpisany dnia 31 grudnia 2021 r.

MS poprzedzone działaniami pozwalającymi uzyskać optymalną relację pomiędzy nakładem, a efektem, co należy uznać za niegospodarność. W tym kontekście należy zauważyć, że w 2021 r. średnie wynagrodzenie w MS wzrosło o 12 zł (o 0,2%).

(akta kontroli: T. I str. 267, 268, 422-423; T. II str. 382-389; T. VII str. 106-158, 203-209, T. VII 216-226)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W części 37 – Sprawiedliwość plan wydatków budżetu środków europejskich (dalej: bśe) po zmianach wynosił 75 706,1 tys. zł, a wydatki zostały zrealizowane w kwocie 40 386,6 tys. zł, tj. 53,3% planu.

Wydatki dysponenta III stopnia obsługującego Ministra Sprawiedliwości wyniosły 19 560,3 tys. zł, tj. 41,1% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2020 r. o 4 705,9 tys. zł (o 19,4%). Niskie wykonanie bśe wynikało głównie z anulowania przez darczyńców w całości finansowania projektów z Norweskiego Mechanizmu Finansowego<sup>49</sup> (III Perspektywa Finansowa).

(akta kontroli: T. I str. 206; T. II str. 30; T. III str. 131-135, 196)

W trakcie roku plan finansowy bśe dysponenta części został zwiększony o środki z rezerw celowych w łącznej wysokości 14 137,6 tys. zł, przede wszystkim na realizację przez MS projektu KRZ w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej: PO WER).

Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 13 902,1 tys. zł, co stanowiło 98,3% przekazanych środków. Główną przyczyną niewykorzystania środków było niewywiązanie się wykonawców z terminów realizacji zadań, co wynikało z przerwanych łańcuchów dostaw z powodu COVID-19.

(akta kontroli: T. I str. 272, 420, T. IV str. 301-302)

Plan finansowy dysponenta III stopnia w 2021 r. został zmniejszony per saldo o 4 766, 2 tys. zł. Wynikało to m.in. z przeniesienia środków z NMF 2014-2021 na projekt pn. Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (dalej: eKRS) finansowany z części 15 dotyczącej sądownictwa w ramach PO WER.

W trakcie roku plan wydatków dysponenta III stopnia został zwiększony o środki z rezerwy celowej z bśe (poz. 98) w łącznej wysokości 7 598 tys. zł przeznaczonej na realizację projektu KRZ. Środki wykorzystano w całości. Szczegółowym badaniem objęto 100% przyznanych środków z rezerwy celowej. Stwierdzono, że środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, jednak dotyczyły one części 15 – Sądy powszechne. Szerszej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: T. II str. 2, 346-347; T. III str. 33-37)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki z bśe na kwotę 8 942,6 tys. zł<sup>50</sup>, które zostały wskazane w dokumentach dotyczących współfinansowania krajowego wylosowanych do badania metodą MUS.<sup>51</sup> Stanowiło to 45,7% wydatków bśe Ministerstwa. Wydatki zostały przeznaczone na cele określone w umowach o dofinansowanie projektów i zrealizowane zgodnie z tymi umowami. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie. Jednakże wydatek dotyczył części 15 budżetu państwa - szerszej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>49</sup> Dalej: NMF.

<sup>50</sup> Badaniem objęto 2 wydatki dotyczące zaprojektowania, budowy i wdrożenia systemu KRZ (7 598 tys. zł) oraz I transzy (zaliczki) dofinansowania na realizację projektu pn. Zintegrowany system zapobiegania przemocy domowej dla operatora Programu Sprawiedliwość w ramach NMF na lata 2014-2021 (1 344,6 tys. zł.).

<sup>51</sup> Metoda monetarna, w której prawdopodobieństwo wylosowania jest proporcjonalne do wartości.

W celu dostosowania planu wydatków do aktualnych potrzeb jednostek, dysponent części 37 podejmował decyzje o blokadzie planowanych wydatków budżetowych w łącznej wysokości 18 064,1 tys. zł (pięciokrotnie w listopadzie i grudniu 2021 r.).  
(akta kontroli: T. I str. 275)

Dysponent części prowadził nadzór nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, opracowywał kwartalne analizy dotyczące wykonania planu finansowego i monitorował rozliczenia dotacji przedmiotowych.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą finansowania z bse z części 37 – Sprawiedliwość, projektu KRZ w kwocie 8 365,9 tys. zł, który dotyczył części 15 – Sądy powszechne.

Podstawą realizacji tego przedsięwzięcia był wniosek o dofinansowanie, w którym zapisano, że projektem zostanie objętych 30 sądów rejonowych rozlokowanych na terenie całego kraju (restrukturyzacyjnych i upadłościowych), a jego głównym celem jest poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększenie skuteczności ich egzekwowania poprzez wdrożenie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych w zakresie komunikacji pomiędzy uczestnikami postępowań oraz wsparcie pracy merytorycznej właściwych jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, iż przyczyną powstałej nieprawidłowości był fakt, że KRZ jest systemem centralnym, a decyzja o dofinansowaniu nie daje możliwości realizacji tego projektu w formule partnerskiej. Ponadto poinformował, że w ramach zadania nie będą nabywane środki materialne, a wyłącznie wartości niematerialne i prawne. Zdaniem NIK, prawidłowe, rzetelne planowanie i przygotowanie projektu w szczególności analiza merytorycznego przeznaczenia zadania na potrzeby działalności finansowanych z różnych części budżetowych umożliwia właściwe wykonanie wydatku. Informacje takie są kluczowe dla prawidłowego planowania oraz zarządzania posiadanym majątkiem i przyczyniają się do zapewnienia przejrzystości finansów publicznych. Należy nadmienić, iż już w latach ubiegłych w przeprowadzonych kontrolach NIK wnioskowała m.in. o umożliwienie dokonywania wydatków z części 15 w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia oraz wyodrębnienie w tym zakresie ewidencji księgowej. Ponadto, należy podkreślić, iż w innych projektach (np. eKRS) wydatki dotyczące sądownictwa są ponoszone z właściwych części budżetowych<sup>52</sup>.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich odbywała się generalnie zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, zachowaniem zasad ustalonych przez ministra właściwego ds. finansów publicznych i wynikających z dobrych praktyk. Jednakże, w dalszym ciągu ponoszono wydatki dotyczące sądownictwa z części 37 – Sprawiedliwość, pomimo stwierdzenia takiej nieprawidłowości w poprzednich kontrolach NIK. W badanej próbie stwierdzono, iż nie wszystkie wydatki ponoszone były w sposób oszczędny zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ufp. Wystąpiły przypadki udzielania zamówień w sposób niekonkurencyjny, w tym z naruszeniem przepisów pzp.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań budżetowych za 2021 r. przez dysponenta części 37 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Sprawiedliwości:

<sup>52</sup> Decyzją MF.IP9.4143.3.46.2021.MF.ART.194.1979 z dnia 6 lipca 2021 r. przeniesiono kwotę 3 203,8 tys. zł z części 37 – Sprawiedliwość (NMF 2014-2021) do części 15 dotyczącej sądownictwa na realizację projektu eKRS.



- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 – Sprawiedliwość na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Prawidłowość i terminowość sporządzania sprawozdań jednostkowych była objęta nadzorem dysponenta części.

(akta kontroli: T. I str. 409-413; T. II str. 11-12, 410-420; T. III str. 367-384, T. IV str.1-95)

Po przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 37 – Sprawiedliwość NIK sformułowana wniosek dotyczący ustalenia rzeczywistego stanu należności i zobowiązań poprzez rozliczenie przedpłat i faktur za publikację ogłoszeń i sprzedaż Monitora Sądowego i Gospodarczego w celu prawidłowego ujęcia danych w sprawozdaniach MS. W wyniku prowadzonych działań stan należności i nadpłat uległ zmniejszeniu odpowiednio z 4 392,5 tys. zł do 1 224,2 tys. zł oraz z 58,3 tys. zł do 21,4 tys. zł względem roku ubiegłego. Tym samym na dzień sporządzenia sprawozdań rocznych sformułowany wniosek pozostawał w realizacji.

(akta kontroli: T. I str. 13; T. II str. 22)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

#### **4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego**

Opis stanu  
faktycznego

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości został utworzony na podstawie art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*<sup>53</sup>, a szczegółowe zasady funkcjonowania

<sup>53</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.

Funduszu określił Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia<sup>54</sup>. Fundusz jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

Wynikający z ustawy budżetowej plan finansowy Funduszu na 2021 r. nie był zmieniany w trakcie roku przez dysponenta Funduszu.

(akta kontroli: T. V str. 389-399)

#### **4.1 Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego**

W 2021 r. przychody Funduszu Sprawiedliwości wyniosły 376 673,7 tys. zł, co stanowiło 146,4% planu (257 359 tys. zł) oraz 118,3% wykonania w 2020 r. Głównymi przychodami Funduszu były m.in.: środki pieniężne pochodzące z orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (344 409,3 tys. zł), potrąceń w wysokości 7% z wynagrodzeń za pracę skazanych (23 141,7 tys. zł), rozwiązania odpisów aktualizujących należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych (ujętych w pozycji „inne zwiększenia”, w kwocie 7 294,5 tys. zł) oraz odsetek (161,2 tys. zł). Wyższe niż planowane przychody Funduszu wynikały z większych kwot zasądzonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych. Na koniec 2021 r. należności Funduszu wyniosły 254 117,2 tys. zł (kwota po pomniejszeniu o odpisy aktualizujące w wysokości 277 241,8 tys. zł) i były wyższe o 10,2% względem stanu na początek roku. Dotyczyły głównie orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych. Wzrost należności w jednostkach sądownictwa powszechnego spowodowany był m.in. trudnościami w ściąganiu świadczeń pieniężnych i nawiązek od dłużników przebywających w zakładach karnych oraz niezadawalającym stopniem skuteczności egzekucji komorniczych.

(akta kontroli: T. III str. 162-163, 385-388)

Wysoki stan należności Funduszu (na poziomie przekraczającym 200 mln zł) utrzymuje się od kilku lat, na co NIK zwracała uwagę w poprzednich kontrolach. W 2021 r. w celu poprawy ściągania należności dysponent Funduszu skierował pismo do:

- Krajowej Rady Komorniczej z prośbą o wskazanie propozycji zmierzających do poprawy ściągłości należności;
- jednostek sądownictwa powszechnego zobowiązujące do podejmowania skutecznych działań windykacyjnych.

W wyniku powyższych działań opracowano dokument zawierający zestawienie propozycji poprawy ściągłości należności, w tym m.in: wpis do rejestru dłużników jako czynnik motywujący do uiszczenia należności oraz możliwość uwolnienia się od kary zastępczej dopiero poprzez spłatę zobowiązania<sup>55</sup>. Ponadto, dysponent Funduszu zlecił Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości przeprowadzenie badań pn. *Ściągłość należności na rzecz Funduszu Sprawiedliwości – system ściągania należności w sądach, problemy w oparciu o praktykę i orzecznictwo. Propozycje rozwiązań*<sup>56</sup>.

W sądach w 2021 r. w odniesieniu do należności z tytułu nawiązek i świadczeń pieniężnych dokonano odroczenia terminów płatności w wysokości 508,4 tys. zł, rozłożenia na raty w kwocie 79 996,3 tys. zł oraz umorzenia należności o wartości

<sup>54</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683), dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu.

<sup>55</sup> W toku konsultacji zgłoszono propozycje zmian m.in. w ustawie Kodeks Karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (prace prowadzone są na stronie RCL pod nr UD 282).

<sup>56</sup> Termin zakończenia badań planowany jest na grudzień 2022 r.

36 515,5 tys. zł. Kwota spisanych należności z tytułu przedawnienia wyniosła 16,6 tys. zł.

(akta kontroli: T. III str. 386-390, 414, 475-486; T. VI str. 228)

W dniu 10 października 2021 r. Ministerstwo zawarło ugodę w sprawie należności spornych za opóźnienia w budowie i wdrożeniu systemu na potrzeby Funduszu. W wyniku mediacji sądowych kwota należności została obniżona do 44 tys. zł<sup>57</sup> i rozłożona na 12 rat.

(akta kontroli: T. VI str. 1-8)

## 4.2 Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

W ustawie budżetowej na 2021 r. zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 279 559 tys. zł, tj. o 21,1% mniej w stosunku do kwoty kosztów poniesionych w 2020 r. (354 404,1 tys. zł). Na realizację poszczególnych ustawowych zadań Funduszu zaplanowano:

- udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin – 29 445 tys. zł;
- udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc świadkom, łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości – 250 114 tys. zł.

Wykonanie zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz celowy według sprawozdania Rb-40<sup>58</sup> wyniosło ogółem 56 457,6 tys. zł, tj. mniej o 60% względem 2020 r. (141 346,8 tys. zł).

(akta kontroli: T. III str. 162-163)

Koszty realizacji zadań Funduszu w 2021 r. wyniosły 319 244,8 tys. zł i stanowiły 90,1% wykonania w 2020 r. (354 404,1 tys. zł). Główną pozycję kosztów stanowiły „inne zmniejszenia” w kwocie 262 787,2 tys. zł, na którą składały się m.in.: rozliczone dotacje z lat ubiegłych (118 820,8 tys. zł), odpisy i umorzenia należności z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (65 328,4 tys. zł), utworzone odpisy aktualizujące na należności Funduszu (55 064,3 tys. zł) oraz rozliczenie środków na realizację przedsięwzięć związanych z Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020 (21 832 tys. zł). Pozostałe pozycje kosztów dotyczyły w szczególności:

- dotacji na realizację zadań bieżących udzielonych przez dysponenta Funduszu w kwocie 27 200,7 tys. zł (16% planu);
- świadczeń pieniężnych i pomocy rzeczowej wypłacanych w ramach pomocy postpenitencjarnej realizowanych przez kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną – 9 656,6 tys. zł (82,3% planu);
- kosztów własnych – 14 557,7zł (36,5% planu), w tym: 6 135,9 tys. zł dotyczyło zakupu usług, 6 094,5 tys. zł innych form pomocy postpenitencjarnej świadczonej przez Służbę Więzienną oraz 985,7 tys. zł promowania działalności Funduszu;
- kosztów inwestycyjnych – 5 042,6 tys. zł (19,8% planu).

Koszty inwestycyjne ze środków Funduszu obejmowały rozliczenie udzielonej dotacji inwestycyjnej (4 760 tys. zł) na budowę powstającej Kliniki Budzik dla dorosłych oraz wydatki związanych z budową systemu Aplikacji Funduszu Sprawiedliwości (282,6 tys. zł).

<sup>57</sup> Pierwotna kwota należności wyniosła 414,5 tys. zł.

<sup>58</sup> Sprawozdanie Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego za IV kwartał 2021 r. zostało przekazane w systemie TREZOR w dniu 1 marca 2022 r.

W 2021 r. poniesiono koszty na działania promocyjne oraz informacyjno-edukacyjne Funduszu w łącznej wysokości 6 617,9 tys. zł. Były one niższe o 19 748,3 tys. zł (74,9%) względem roku ubiegłego.

Głównym powodem niższego niż planowano wykonania kosztów Funduszu były opóźnienia w rozliczaniu dotacji przekazanych przez dysponenta w 2021 r. Nierozliczone do dnia sporządzenia sprawozdania Rb-33 środki zostały wykazane w pozycji „pozostałe środki obrotowe”, w tym dotacje i usługi oraz wartość odzieży zakupionej przez Służbę Więzienną dla osadzonych opuszczających zakłady karne. Na dzień sporządzenia tego sprawozdania w księgach Funduszu pozostały nierozliczone środki dotacji w wysokości 150 924 tys. zł, w tym 107 479,8 tys. zł dotyczyło dotacji udzielonych w 2021 r. Nie zostały także wykonane zaplanowane koszty dotyczące:

- zakupów usług (wykonano 6 135,9 tys. zł z 15 000 tys. zł ujętych w planie),
- promowania działalności Funduszu (wydatkowano 985,7 tys. zł z 15 000 tys. zł zaplanowanych na 2021 r.).

Dyrektor Departamentu Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Dyrektor DFS) wyjaśnił, że powyższe wynikało m.in. z ograniczenia zaplanowanych działań, co było spowodowane przedłużającą się epidemią COVID-19.

(akta kontroli: T. III str. 162-163, 236, 391-396; T. VI str. 307)

Ponadto, Dyrektor DFS poinformował, że terminowe zatwierdzanie rozliczeń dotacji udzielonych ze środków Funduszu, tj. w ciągu 30 dni od momentu złożenia sprawozdania, nie jest możliwe z uwagi na złożoność procesu rozliczania dotacji oraz z powodu ograniczeń kadrowych komórki organizacyjnej obsługującej dysponenta Funduszu<sup>59</sup>. Dla poprawy procesu wydatkowania i rozliczania środków w MS każdorazowo wskazywano osobę opiekuna, jako wsparcie merytoryczne dla Wykonawcy, który otrzymywał też dokumenty (instrukcje, poradniki) na temat poprawnego wypełnienia sprawozdań i informacji kwartalnych. W Ministerstwie zatrudniono także dodatkowe osoby w ramach umowy zlecenia, powierzając im zadania dotyczące wyłącznie rozliczania dotacji i opracowano wewnętrzny dokument dla pracowników stanowiący instrukcję rozliczania sprawozdań z realizacji zadań ze środków Funduszu<sup>60</sup>.

(akta kontroli: T. VI str. 305-307)

Zobowiązania Funduszu na koniec 2021 r. wyniosły 270,6 tys. zł i dotyczyły m.in. niewyjaśnionych do końca roku obrotowego przez jednostki sądownictwa powszechnego wpłat (238,6 tys. zł), zapomóg wypłacanych osadzonym w ramach udzielanej pomocy postpenitencjarnej przy zwolnieniu z zakładów karnych i aresztów śledczych (7 tys. zł) oraz usług transportu medycznego (8 tys. zł). Na koniec 2021 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli: T. III str. 397)

### 4.3 Realizacja zadań

Realizacja zadań Funduszu Sprawiedliwości odbywała się w ramach programów ogłaszanych przez dysponenta Funduszu na podstawie § 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu, tj.:

<sup>59</sup> Weryfikacja przedłożonych sprawozdań wymaga szczegółowej analizy danych dotyczących udzielonej pomocy, niejednokrotnie wiąże się z koniecznością prowadzenia korespondencji z Wykonawcami w celu uzupełnienia złożonych sprawozdań, dostarczenia korekt wraz z wyjaśnieniami, na podstawie których sprawozdanie może zostać zatwierdzone w zakresie merytoryczno-finansowym.

<sup>60</sup> Aktualizacja dokumentu zawiera zapis o losowaniu próby dokumentów finansowo-księgowych celem weryfikacji poprawności wydatkowania środków.

- Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przepęstwem na lata 2019-2024<sup>61</sup> (dalej: Program Pomocy),
- Programu ochrony interesów osób pokrzywdzonych przepęstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przepęstwem na lata 2019-2021 (dalej: Program ochrony),
- Programu Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2020-2022 (dalej: Program Pomocy Postpenitencjarnej),
- Programu Przeciwdziałania przyczynom Przepępczości na lata 2019-2025.  
(akta kontroli: T. VI str. 309-310)

Co do zasady powierzenie realizacji zadań odbywało się drogą otwartych konkursów (dla organizacji pozarządowych) oraz naboru wniosków (dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych). Dysponent zawierał także umowy z jednostkami sektora finansów publicznych na realizację zadań nieobjętych programami lub naborem wniosków (na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

**W ramach pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin** w 2021 r. dysponent Funduszu nie ogłaszał konkursów na realizację tego zadania. W okresie objętym kontrolą zadanie realizowano na podstawie umów wieloletnich<sup>62</sup>. W ramach zawartych umów osobom opuszczającym zakłady karne lub ich najbliższym sfinansowano m.in.: koszty czasowego zakwaterowania, okresową dopłatę do czynszów, energii cieplnej i elektrycznej, szkolenia i kursy podnoszące kwalifikacje zawodowe oraz programy podnoszące kwalifikacje społeczne. Na koniec 2021 r. działało 38 ośrodków pomocy postpenitencjarnych, co oznacza, że zaplanowany wskaźnik w programie Programu Pomocy Postpenitencjarnej (30) został zrealizowany.

**W ramach pomocy osobom pokrzywdzonym przepęstwem oraz świadkom** jak również w związku z koniecznością zapewnienia kontynuacji działania Sieci Pomocy Osobom Pokrzywdzonym w 2021 r. ogłoszono 48 konkursów<sup>63</sup>. W wyniku konkursów zawarto w 2021 r. 46 umów oraz w 2022 r. dwie umowy na łączną kwotę 289 556,8 tys. zł. Wskaźniki realizacji Programu Pomocy zostały osiągnięte, tj. wg stanu na 31 grudnia 2021 r. liczba ośrodków sieci pomocy pokrzywdzonym wyniosła 51, liczba punktów sieci pomocy pokrzywdzonym 285, działał jeden ośrodek rehabilitacyjny, a dwa były w budowie oraz funkcjonowała infolinia pomocy.

W ramach realizacji Programu ochrony dysponent Funduszu udzielił w 2021 r. 187 dotacji o łącznej wartości 14 258,6 tys. zł, w tym 180 umów podpisano z jednostkami samorządu terytorialnego na kwotę 10 569 tys. zł oraz sześć ze szpitalami na kwotę 3 689,5 tys. zł. W ramach udzielonych dotacji dofinansowano zakup sprzętu dla ochotniczych straży pożarnych oraz środków transportu i wyposażenia dla zakładów opieki zdrowotnej. Wskaźnik realizacji Programu ochrony – wsparcie dla 700 podmiotów sektora finansów publicznych – określony został dla cyklu trzyletniego<sup>64</sup>.

W 2021 r. dysponent ogłosił jeden otwarty konkurs na realizację **zadań związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przepępczości**. W ramach konkursu podpisano dziewięć umów. Kwota przyznanych dotacji na 2021 r. wyniosła 6 334,9 tys. zł. Ponadto, w okresie objętym kontrolą obowiązywało siedem umów zawartych z uczelnią wyższą na podstawie §11 rozporządzenia w sprawie Funduszu oraz umowy wynikające konkursów z lat ubiegłych. Jak wyjaśnił Dyrektor DFS, działania

<sup>61</sup> Program był trzykrotnie aktualizowany.

<sup>62</sup> W 2021 r. w tym obszarze obowiązywało 37 umów na kwotę 8 724,6 tys. zł.

<sup>63</sup> W 2022 r. ogłoszono dwa dodatkowe konkursy w związku z niewyłonieniem kandydatów w konkursach w 2021 r.

<sup>64</sup> Wskaźnik realizacji programu osiągnął wartość ok. 125%.

w tym obszarze obejmowały przede wszystkim podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń wynikających z przestępczości.

(akta kontroli: T. VI str. 136-138, 313-314)

#### **4.4 Sprawozdawczość państwowego funduszu celowego**

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2021 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33) za IV kwartał 2021 r.;
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2021 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40) za IV kwartał 2021 r.;
- rocznego sprawozdania z planu finansowego funduszu w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli: T. III str. 43-45, 50-53, 118-128, 364-366; T. IV str. 61-94)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sprawozdań budżetowych i operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

NIK nie dokonała oceny wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości. Stwierdzono, że dysponent Funduszu realizował zadania w ramach planu finansowego oraz ewidencjonował przychody i koszty Funduszu. NIK odstąpiła od badania szczegółowego próby należności i kosztów, w tym udzielonych dotacji, ze względu na znaczne opóźnienia w przekazaniu całości wnioskowanej dokumentacji dotyczącej Funduszu. W ramach prowadzonych badań kontrolnych stwierdzono jednak, że nadal występowały istotne opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji, mające wpływ m.in. na prezentację danych w sprawozdaniach budżetowych i utrzymywał się wysoki stan należności Funduszu.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sprawozdań budżetowych i operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **V. Uwagi i wnioski**

Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Kontynuowanie wdrożenia i bieżące monitorowanie realizacji wydanej procedury dotyczącej dochodzenia i ewidencjonowania należności.
2. Niezwłoczną realizację wniosku, formułowanego również w poprzednich kontrolach, dotyczącego ponoszenia wydatków z zakresu sądownictwa wyłącznie z części 15 – Sądy powszechne.
3. Należyte zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach, w szczególności poprzez zamieszczanie uregulowań dotyczących kar za nieterminową i nierzetelną realizację zamówienia przez wykonawcę.

4. Podjęcie działań organizacyjno-prawnych, w celu zagwarantowania, że środki publiczne będą wydawane w sposób oszczędny i gospodarny, a także zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów, w szczególności poprzez wybór wykonawców zatrudnianych na podstawie umów cywilno-prawnych w trybie konkurencyjnym oraz takie określanie wysokości ich wynagrodzeń, aby odzwierciedlało ono ich kwalifikacje oraz poniesiony nakład pracy.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>65</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwag i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia      kwietnia 2022 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

.....  
*podpis*

<sup>65</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o niezgłoszeniu zastrzeżeń, NIK zwraca się z prośbą o niezwłoczne przekazanie tej informacji.