

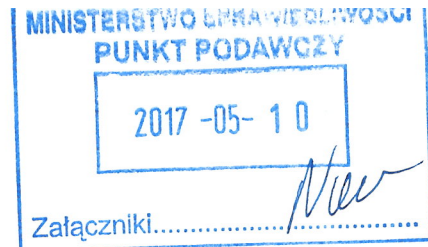
BKA - IV - 0910 - 1/17/210

a/a



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.02.2017
P/17/001



140510-01503



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Agnieszka Wójcik-Zaborowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/3/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.
2. Adam Czugajewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/5/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.
3. Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie nr KPB/4/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.
4. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny, upoważnienie nr KPB/30/2017 z dnia 28 lutego 2017 r.
5. Agnieszka Cicha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/34/2017 z dnia 20 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1, str. 1-6, 421-422, 423-424)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Zbigniew Ziobro – Minister Sprawiedliwości powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.

II. Wprowadzenie

Minister Sprawiedliwości jest dysponentem części 37 – Sprawiedliwość i dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.¹, w części 37 funkcjonowało 215 jednostek, w tym:

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

¹ Por. obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (Mon. Pol. poz. 205).

W ramach części 37 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania z zakresu działu administracji rządowej – sprawiedliwość, obejmującego m.in. sprawy:

- sądownictwa,
- prokuratury,
- notariatu,
- adwokatury i radców prawnych – w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych,
- wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej,
- tłumaczy przysięgłych,
- nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej².

Minister właściwy do spraw sprawiedliwości zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, w tym rodzinnego, oraz prawa karnego. Ponadto jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 37 – Sprawiedliwość oraz planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi za rok 2015,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej ufp).

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

Ocena⁴ wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 37 została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości (MS). Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w zakresie więziennictwa zostały przedstawione w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

² Dz. U. poz. 1255.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli w niniejszej kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

III. Ocena kontrolowanej działalności

W toku kontroli wykonania budżetu w części 37 stwierdzono że sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

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

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 69.643 tys. zł, tj. 36% wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów kontrolowanej jednostki oraz – z wyjątkiem opisanych poniżej – zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zamówień w trybie PZP – z wyjątkiem opisanych poniżej – udzielano prawidłowo.

Skontrolowane wydatki budżetu środków europejskich poniesiono do wysokości określonej w planie finansowym oraz przeznaczono na cele i zadania określone w umowach o dofinansowanie.

W toku kontroli stwierdzono brak skutecznych działań windykacyjnych (od maja 2014 r.) w celu wyegzekwowania należności budżetowych w dwóch sprawach na łączną kwotę 2.666,4 tys. zł. Ponadto stwierdzono, iż wpisów wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji pomocniczej, dokonywano z opóźnieniem od 13 do 17 miesięcy od rozpoczęcia ich użytkowania, co było spowodowane długotrwałym kompletowaniem i przekazywaniem dokumentacji dotyczącej obrotu tymi wartościami. Amortyzację za okresy od dnia rozpoczęcia użytkowania wartości niematerialnych i prawnych naliczano dopiero w dniu ich wpisu, w wyniku czego w ewidencji księgowej roku 2016 wykazano amortyzację za poprzednie okresy sprawozdawcze, która powinna być odpowiednio ujęta w księgach roku 2014 i 2015. Ponadto ujęte w księgach pomocniczych zapisy (w dwóch z trzech badanych umów dotyczących zakupów wartości niematerialnych i prawnych) były niezgodne z zapisami w księdze głównej. Rozbieżność danych w tym zakresie w styczniu 2016 r. wyniosła 597,3 tys. zł, a w marcu 2016 r. – 9.489,8 tys. zł.

W toku kontroli wydatków szczegółowo zbadano dwa procesy: proces zatrudniania oraz ustalania wynagrodzeń i zakresu obowiązków na stanowisku ekspertów w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz udzielanie zamówień publicznych w obszarze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego bez stosowania PZP. W badanych obszarach stwierdzono nieprawidłowości powstałe w wyniku działań realizowanych bez należytej staranności, niegospodarnych, realizowanych z naruszeniem regulacji wewnętrznych oraz Prawa zamówień publicznych.

Ponadto, w przekazywanym do Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP) sprawozdaniu o zamówieniach udzielonych w 2016 r. w zakresie danych dotyczących zamówień

udzielonych instytucjom gospodarki budżetowej, wykazano zaniżone dane.

W sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za rok 2016 z wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dane po stronie przychodów i kosztów przedstawiono w ujęciu kasowo-memoriałowym, a nie memoriałowym co jest niezgodne z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącą załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵. W odniesieniu do kategorii należności, zobowiązań, stanu środków pieniężnych ujętych w sprawozdaniach, a także sprawozdania za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych Funduszu, NIK nie wnosi zastrzeżeń.

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

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

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

Ponad 85% dochodów zostało zrealizowanych w MS. Źródłem tych dochodów – klasyfikowanych w paragrafach 0830 – *Wpływy z usług* i 0690 – *Wpływy z różnych opłat* były głównie wpływy ze sprzedaży „Monitora Sądowego i Gospodarczego” sprzedaży „Monitora Sądowego i Gospodarczego”, opłaty za wydawanie odpisów, wyciągów i zaświadczeń z rejestrów⁶ prowadzonych przez MS oraz opłaty za udział w egzaminach⁷ przeprowadzanych przez Ministra Sprawiedliwości

(dowód: akta kontroli Tom II, str.1-5, 98-99, 166-167)

Na koniec roku 2016, zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-27⁸ z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 37 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 59.856,3 tys. zł i były o 3.777 tys. zł, tj. o 6,7% wyższe od należności wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 za rok 2015 po korekcie tego sprawozdania w dniu 13 kwietnia 2016 r.

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

Zaległości netto (należności, których termin płatności minął) wynosiły – według stanu na 31 grudnia 2016 r. – 59.408,9 tys. zł, o 3.652,6 tys. zł więcej niż w końcu 2015 r. Były to głównie należności z tytułu kar umownych (wraz z odsetkami) za nieprawidłową i nietermi-

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.

⁶ Krajowy Rejestr Sądowy, Centralna Informacja o Zastawach Rejestrowych.

⁷ Egzamin konkursowy na aplikację adwokacką, radcowską notarialną i komorniczą, egzamin zawodowy dla tych zawodów prawniczych, egzamin dla osób ubiegających się o licencję syndyka.

⁸ Sprawozdanie. z dnia 21 lutego 2017 r.

nową realizację umów, głównie MS (dysponenta III stopnia). Na koniec 2016 r. zaległości stanowiły ok. 99,3% należności MS.

(dowód: akta kontroli Tom II, str.1-5, 98-99, 166-167)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W trakcie kontroli stwierdzono przerwy w czynnościach MS zmierzających do wyegzekwowania należności budżetowych dotyczących not księgowych wystawionych w dniu 17 stycznia 2014 r. na kwotę 821,4 tys. zł – za opóźnienia w realizacji umowy nr 44 zawartej w dniu 6 września 2012 r. z konsorcjum MIS.SA. oraz mis24.pl sp. z o.o. na budowę systemu usług elektronicznych oraz na kwotę 1.845,0 tys. zł – za niezasadne i nieuprawnione odstąpienie od tej umowy.

W dniu 27 lutego 2014 r. wystawiono ostateczne wezwanie do zapłaty, wskazując siedmiodniowy termin zapłaty należności. Wpłaty nie dokonano, a w okresie od 16 maja 2014 r. do 4 stycznia 2017 r.⁹ nie prowadzono działań zmierzających do sądowej i komorniczej egzekucji należności budżetowych. W dniu 13 lipca 2016 r. Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (DIRS) wystąpił z zapytaniem do Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego (BAF) o potwierdzenie zasadności roszczeń MS w zakresie powyższych not, wskazując iż przygotowywany jest wniosek o wszczęcie postępowania procesowego wobec kontrahenta. W dniu 4 stycznia 2017 r. DIRS, odpowiadając na zapytanie BAF podał że trwają prace nad złożeniem do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wniosku o wszczęcie postępowania procesowego wobec kontrahenta.

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

(dowód: akta kontroli Tom I, część 2 str. 730-744)

Na pytanie, czy prowadzono czynności zmierzające do wyegzekwowania należności budżetowych, Minister opisał czynności podejmowane przez Spółkę wobec MS (powództwo wobec MS i oświadczenie Spółki o potrąceniu wierzytelności) oraz kontakty MS w tej sprawie z Prokuratorią Generalną SP (obecnie Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej). Z udzielonej odpowiedzi nie wynikało, jakie działania podejmowało dotychczas MS wobec Spółki, ani jakie były przyczyny niedochodzenia tych należności.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 2, str. 745-747)

Z informacji otrzymanych z Prokuraturii Generalnej RP, wynika, że do dnia 30 marca 2017 r. MS nie złożyło wniosku o wszczęcie postępowania procesowego wobec kontrahenta o zapłatę kar umownych wynikających z umowy nr 44 z dnia 6 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1, str. 439- 440)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016 zaplanowane wydatki budżetu państwa w części 37 – *Sprawiedliwość* wyniosły 4.631.972 tys. zł. W trakcie roku budżetowego limit wydatków dla części 37 został zwiększony per saldo o 9.947,8 tys. zł, do kwoty 4.641.919,8 tys. zł w tym w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości* o 9.932,3 tys. zł i w dziale 750 – *Administracja publiczna* o 15,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 93-97, 99-104)

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

⁹ data odpowiedzi Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (DIRS) do Biura Administracyjno Finansowego (BAF), pismo nr DIRS-VI-322-1/17/2).

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, które wyniosły 3.022.277,4 tys. zł (tj. 65,7% wydatków w części), co stanowiło 99,5% planu po zmianach oraz w dziale 753 *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, które wyniosły 1.382.270,6 tys. zł (30% wydatków w części), co stanowiło 99,0% planu po zmianach.

W dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości* wydatki zostały poniesione głównie na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy (1.398.788 tys. zł), zaś w dziale 753 – *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* na świadczenia społeczne (1.371.377,4 tys. zł).

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wyniosły 193.454,3 tys. zł i stanowiły 4,2% wydatków w części 37. Wydatki MS były o 6.792,6 tys. zł (o 3,5%) niższe niż w 2015 r.

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w 2016 r. w kwocie 19.861,1 tys. zł, co stanowiło 44,5% planu po zmianach i odpowiadało 36,3% wydatków poniesionych w budżecie środków europejskich w 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 48-52, 100-111, 156-167)

Dysponent części 37, zgodnie z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, podjął decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych w 2016 r. na łączną kwotę 26.094,2 tys. zł oraz w ramach budżetu środków europejskich na kwotę 10.232,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 38-43)

Z analizy danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych w części 37 wynika, iż limity wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 100-111)

2.1.1. Rezerwy budżetowe

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

- *środki na zadania inwestycyjne związane z realizacją ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym* (rezerwa nr 66 w części 83): wykorzystano 5.889,0 tys. zł (tj. 100%) na realizację zadań inwestycyjnych związanych z utworzeniem 940 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych;
- *dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (rezerwa nr 59 w części 83): wykorzystano 3.252,3 tys. zł (tj. 100%) m.in. na realizację zadań związanych z termoizolacją budynków i modernizacją systemów ogrzewania obiektów aresztów i zakładów karnych.

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

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

Z ogólnej kwoty środków przydzielonych z rezerw celowych nie wykorzystano w 2016 r. kwoty 35,9 tys. zł, przede wszystkim na realizację zadań wynikających z rozporządzenia

Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020¹⁰ (9,8 tys. zł) oraz na realizację projektu „Multi-aspect initiative to improve cross-border videoconferencing” (24,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1, str. 319-321, Tom III str. 40-42, 175-228)

2.1.2. Układ zadaniowy budżetu

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1492.

dostosowania systemu teleinformatycznego do wprowadzanych zmian legislacyjnych w obszarze prawa cywilnego.

Nieopanowanie w danym roku wpływu spraw skutkowało wzrostem liczby spraw pozostałych do rozpoznania w porównaniu do końca roku poprzedniego, co przekładało się na wzrost średniej liczby spraw w referacie sędziego i skutkowało zwiększeniem zakresu jego obowiązków, a w dalszej perspektywie przyczyniło się do wydłużenia czasu trwania postępowań.

Dalej Minister wyjaśnił, że w związku z pochodzącymi z bieżącego monitoringu informacjami o niepełnej realizacji zakładanej wartości miernika w badanym zadaniu, w roku 2016 prowadzono w ramach sprawowanego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości działania zaradcze, polegające głównie na opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania sądów powszechnych, analizowaniu rozmieszczenia i obciążenia pracą sędziów i innych pracowników sądownictwa w poszczególnych jednostkach organizacyjnych oraz opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań służących racjonalnej etatyzacji i organizacji pracy, zapewnieniu odpowiedniego poziomu finansowania i płynności finansowej sądów, realizacji projektów, w tym informatycznych, służących usprawnieniu działalności sądów powszechnych.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 2-3, 26-28, 31-32, 39-40, 252-255)

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

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

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

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

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

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

wartość do osiągnięcia na 2016 r. przyjęto na poziomie 3/5, a faktyczne wykonanie wyniosło 5/5.

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

Wydatki na realizację zadań były realizowane przez podległych dysponentów.

2.1.3. Wydatki w układzie grup ekonomicznych

Opis stanu
faktycznego

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominujące pozycje stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (62,5% wydatków ogółem), które wyniosły 2.874.447,4 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (33,7% wydatków ogółem) zrealizowane w kwocie 1.551.298,2 tys. zł (99% planu po zmianach). Wydatki majątkowe wyniosły 125.906,2 tys. zł, co stanowiło 2,7% wydatków ogółem i 99,6% planu po zmianach. Dotacje stanowiły 1% wydatków ogółem i wyniosły 46.576,0 tys. zł (100% planu po zmianach). Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE zrealizowano w kwocie 5.299,3 tys. zł (42,7% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 42-47, 229-239)

Wydatki na utrzymanie MS wyniosły ogółem 193.454,3 tys. zł, tj. 94,8% planu po zmianach i o 6.792,60 tys. zł (o 3,4%) mniej niż w 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 42-47, 229-239)

Szczegółowym badaniem objęto realizację zrealizowanych w MS wydatków budżetu państwa w kwocie 69.643 tys. zł, tj. 36% wydatków MS. Doboru próby dokonano spośród 11.160 rekordów (zapisów księgowych) o łącznej wartości 127.992,6 tys. zł wykazanych na koncie 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, po wyeliminowaniu z losowania zapisów dotyczących wynagrodzeń osobowych i pochodnych od nich oraz transakcji poniżej 500 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹¹). Badaniem objęto 152 zapisy księgowe na łączną kwotę 59.970,8 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 14 zapisów księgowych na kwotę 7.062,9 tys. zł, a w grupie pozapłacowych wydatków bieżących – 138 zapisów na kwotę 52.907,9 tys. zł.

Próba wydatków dobranych celowo¹² wyniosła 10.583,2 tys. zł i obejmowała dowody księgowe dokumentujące wydatki związane z 69 umowami. W tej kwocie 3.134,8 tys. zł przeznaczono na zadanie 18.7 – *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego*, a 7.448,4 tys. zł na zadanie 18.3 – *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*. Próba celowa obejmowała dwa spośród 152 dowodów wylosowanych metodą MUS, o łącznej wartości 911 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz – z wyjątkiem tych opisanych w nieprawidłowościach – zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli Tom I, część II str. 427-428, 446-685, 752)

¹¹ Metoda MUS polega na losowaniu transakcji (zapisów) z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

¹² Próba wydatków dobranych celowo obejmowała umowy cywilnoprawne (zlecenia i o dzieło – 69 umów) o treściach i przedmiocie tożsamych z umowami objętymi badaniem w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 37 w 2015 r.

1. W ramach badania próby wydatków MS (dysponenta III stopnia) i analizy zapisów księgowych z tym związanych na koncie 020 – *Wartości niematerialne i prawne* stwierdzono, że wpis wartości niematerialnych i prawnych (WNIIP) do księgi głównej oraz pomocniczych ksiąg rachunkowych prowadzonych w module „Środki trwałe”, zakupionych przez MS, działające na rzecz 11 sądów apelacyjnych, odbywał się z opóźnieniem kilku miesięcy po rozpoczęciu jego użytkowania, co spowodowane było opóźnieniami w kompletowaniu dokumentacji będącej postawą wpisu do ewidencji. Wpis do ewidencji MS następował na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych przekazanych z sądów apelacyjnych, które przekazywane były do MS w terminie od jednego do 17 miesięcy od rozpoczęcia ich użytkowania. W roku 2016 wprowadzono do ewidencji WNIIP zakupione i użytkowane od 2014 r. Amortyzację za okresy od dnia rozpoczęcia użytkowania WNIIP naliczano dopiero w dniu ich wpisu¹³, co spowodowało, iż w ewidencji księgowej roku 2016 wykazano amortyzację za poprzednie okresy sprawozdawcze, która powinna być odpowiednio ujęta w księgach roku 2014 i 2015.

Wykazane przypadki dotyczyły umów: nr 19 z dnia 4 czerwca 2012 r., nr 70 z dnia 10 września 2014 r. oraz nr 75 z dnia 23 września 2014 r.

Ponadto stwierdzono, że wpisów do księgi głównej WNIIP, zakupionych w ramach dwóch z trzech badanych umów, dokonywano z jednomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wpisów w księdze pomocniczej¹⁴ prowadzonej w module „Środki trwałe”.
(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 204-312, 325-430, 441-462)

W odniesieniu do przyczyn nieujmowania amortyzacji we właściwych okresach sprawozdawczych w księgach pomocniczych, Minister wyjaśnił m.in., że *przyczyną było opóźnienie w dostarczaniu kompletnej dokumentacji finansowo-księgowej przez sądy, umożliwiające wprowadzenie do ewidencji WNIIP niezwłocznie po ich przyjęciu do użytkowania. We wszystkich przypadkach amortyzacja nie została naliczona wstecz, tylko zgodnie ze stanem faktycznym.*

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 408-409)

W badanych przypadkach zakupu w 2014 r. WNIIP na kwotę łączną 11.193,5 tys. zł stwierdzono, że ewidencja pomocniczych ksiąg rachunkowych nie była prowadzona na bieżąco i kompletnie, co było niezgodne z art. 20 i art. 24 ust 2 uor.

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

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 441-442, 443-456)

2.1.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

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

W Ministerstwie przeciętne zatrudnienie – również w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – wyniosło 795 osób, w tym 684 osób w korpusie służby cywilnej, a 90 – w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Zatrudnienie w MS było o 31 osób większe niż w roku 2015, w tym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami

¹³ W jednym przypadku od daty otrzymania dokumentów z DIIRS MS.

¹⁴ Wpis do ewidencji środków trwałych WNIIP z umowy nr 19 z dnia 4 czerwca 2012 r. w dniu 28 stycznia 2016 r., księgi głównej 25 lutego 2016r, z umowy nr 75 z dnia 23 września 2014 r. 8 marca 2016 r., księgi głównej 15 kwiecień 2016 r.

wynagrodzeń – o 23 osoby. W grupie tej w roku 2016 zatrudniono w MS łącznie 49 osób, z tego: trzech archiwistów, czterech ekspedytorów poczty, robotnika gospodarczego, 17 sekretarek (sekretarzy), starszego telefonistę, zaopatrzeniowca i 22 ekspertów.

Minister wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia w tej grupie spowodowany był koniecznością zapewnienia pilnej realizacji priorytetów kierownictwa MS, potrzebą zatrudnienia pracowników ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym do realizacji okresowych niestandardowych zadań lub innowacyjnych projektów, zwiększeniem zakresu prac legislacyjnych, zwiększonym wpływem korespondencji – przede wszystkim w zakresie skarg i wniosków oraz potrzebą wzmocnienia etatowego w zakresie obsługi prawnej ze względu na znaczny wzrost zadań.

Minister wyjaśnił, iż wzrost o 23 etaty zatrudnienia osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń spowodowany m.in.:

- potrzebą zatrudnienia pracowników ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym do realizacji okresowych niestandardowych zadań lub innowacyjnych projektów,
- zwiększeniem zakresu prac legislacyjnych,
- zwiększonym wpływem korespondencji – przede wszystkim w zakresie skarg i wniosków,

a także potrzebą wzmocnienia etatowego w zakresie obsługi prawnej.

Zdaniem NIK nie znajduje to potwierdzenia w strukturze obsadzonych stanowisk, gdyż zatrudnienie dziewięciu ekspertów (posiadających wymagany 3-letni staż pracy) mogło być uzasadnione potrzebą zatrudnienia pracowników ze specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem zawodowym oraz potrzebą wzmocnienia etatowego w zakresie obsługi prawnej, natomiast pozostałe obsadzone stanowiska miały charakter administracyjny i obsługowy.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 24-25, 32-40, 62-210)

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

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

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 105-125, 144-152, Tom I, część 2 704-729, Tom IV str. 24-25, 32-40)

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

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

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

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 16-60, 142-143, 177-179, Tom IV str. 341-351)

2.1.5. Wynagrodzenia ekspertów

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

Opis stanu
faktycznego

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

Wszyscy eksperci zatrudnieni zostali w 2016 roku bez zastosowania otwartego i konkurencyjnego naboru. Trzech z nich zostało zatrudnionych po wprowadzeniu *Instrukcji w sprawie zatrudniania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w Ministerstwie Sprawiedliwości* (obowiązującej od 4 listopada 2016 r.). Zgodnie z tą instrukcją, dyrektor właściwej komórki organizacyjnej, wnioskujący o zatrudnienie pracownika, ma do wyboru alternatywne tryby zatrudnienia: „konkursowy” oraz „bez konkursu – CV w załączeniu”. Instrukcja przewiduje również wskazanie do zatrudnienia konkretnej osoby.

Trzynastu zatrudnionych ekspertów nie spełniało wymogu co najmniej trzyletniego stażu pracy, określonego w załączniku nr 3 – tabela XII do rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników tych jednostek¹⁵ (dalej: rozporządzenie z 2 lutego 2010 r.). W szczególności dwóch z trzech ekspertów zatrudnionych w Departamencie Legislacyjnym nie posiadało żadnego stażu pracy i legitymowało się przede wszystkim praktykami w kancelariach prawnych, sądach i prokuraturze. Na podstawie § 15 powyższego rozporządzenia kierownik urzędu może w uzasadnionych przypadkach skrócić pracownikowi okres pracy zawodowej wymagany na danym stanowisku. We wszystkich przypadkach Dyrektor Generalny podjął decyzję o skróceniu wymaganego okresu, jednakże w trzech przypadkach pisma nie zawierały informacji, czym uzasadnione było skrócenie tego okresu.

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

¹⁵ Dz. U. Nr 27, poz. 134, ze zm.

o mienie zakładu pracy. Zgodnie z § 5 zarządzenia wysokość premii może wynosić do 50% wynagrodzenia.

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

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

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

- w dwóch przypadkach dodatek przyznano za wykonywanie obowiązków należących do podstawowego zakresu czynności eksperta,
- w jednym przypadku nie wskazano charakteru dodatkowych obowiązków,
- w trzech przypadkach dodatek za wykonywanie dodatkowych zadań (w tym w wysokości 75% i 150% podstawy wynagrodzenia),
- w przypadku jednego eksperta, któremu dodatek przyznano przed określeniem zakresu czynności obowiązki stanowiące uzasadnienie przyznania dodatku znalazły się następnie w zakresie czynności eksperta – z jednoczesnym utrzymaniem dodatku, podczas gdy inny ekspert tej samej komórki za wykonywanie tej samej czynności nie otrzymywał dodatku specjalnego,
- w trzech przypadkach dodatek specjalny przyznano już w dniu zawarcia umowy o pracę,
- zakres czynności dwóch ekspertów, którym przyznano dodatek za wykonywanie dodatkowych obowiązków, został określony dopiero w trakcie kontroli NIK, siedem miesięcy po zawarciu umowy o pracę.

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

Minister zawarł w 2016 r. umowy na wykonywanie korekty stylistycznej wystąpień i prezentacji resortu sprawiedliwości za kwotę 2.750 zł miesięcznie (łącznie 19,7 tys. zł). Na pytanie kontrolerów, dlaczego zadania tego nie realizowali pracownicy WKS, Minister

wyjaśnił, że wykonywali oni korektę w takim zakresie, w jakim zostało im wyznaczone takie zadanie.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 26-31, 47-210, 318-324, 354-357, 362-379, 449-684, 760-823, 917-923)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W ocenie NIK prowadzony bez należytej staranności proces zatrudniania oraz ustalania wynagradzania oraz zakresu obowiązków na stanowiskach ekspertów skutkowało niezapewnieniem dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, określonej w art. 44 ust. 3 ufp, a wprowadzenie Instrukcji nie służyło zmianie tego stanu.

Jako działania nierzetelne i niegospodarne NIK ocenia:

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

2.1.6. Zobowiązania

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

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

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 48-52,100-111,154-155)

2.1.7. Prawdliwość udzielania zamówień publicznych i realizacji niektórych umów

Opis stanu
faktycznego

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie PZP

W próbie 152 wydatków w łącznej kwocie 59.970,8 tys. zł, badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz prawidłowości wyłączenia stosowania PZP stwierdzono, że Ministerstwo dokonało podziału zamówienia w zakresie umów na doradztwo public relations w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy PZP. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie PZP, dobrane w sposób celowy, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 8.684,9 tys. zł, skutkujące wydatkami w 2016 r. na łączną kwotę 7.815 tys. zł. W postępowaniach tych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego bez stosowania PZP

Opis stanu
faktycznego

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

Obowiązujący w Ministerstwie *Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości*, wprowadzony zarządzeniem nr 98/2015 Dyrektora Generalnego z dnia 14 sierpnia 2015 r. (dalej: *Regulamin*) w przypadku zamówień o wartości do 30 tys. euro (wyłączenie z art. 4 pkt 8 PZP) przewiduje przeprowadzenie i udokumentowanie analizy rynku poprzez skierowanie zapytań do co najmniej trzech wykonawców. Natomiast w przypadku zamówień udzielanych na podstawie przepisów wyłączających stosowanie PZP bez względu na wartość zamówienia, *Regulamin* w ogóle nie przewiduje przeprowadzenia i udokumentowania analizy rynku. W ocenie NIK rygory udzielania zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro powinny być wyższe, niż dla zamówień poniżej tego progu. (dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 16-60, 65-82, 142-143, 177-179, Tom IV str. 341-351)

Zgodnie z Regulaminem do zamówień o wartości powyżej 1000 euro należało stosować formę pisemną (§ 9 ust. 3), a w przypadku zamówień o wartości do 30 tys. euro wnioskodawca zobowiązany był złożyć wniosek o zaciągnięcie zobowiązania do upoważnionego kierownika komórki organizacyjnej (§ 9 ust. 4). Wnioskodawca ponosił odpowiedzialność za prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia, w tym za przeprowadzenie i udokumentowanie analizy rynku (§ 9 ust. 5 w związku z § 5 ust. 6 i 7). Do wniosku należało załączyć m.in. krótką charakterystykę i zakres przedmiotu zamówienia, uzasadnienie dotyczące potrzeby realizacji zamówienia, określenie wartości zamówienia, projekt umowy, notatkę potwierdzającą przeprowadzenie analizy rynku, nazwę i adres proponowanego wykonawcy oraz uzasadnienie jego wyboru (§ 9 ust. 5). Upoważniony do zaciągania zobowiązań kierownik komórki miał prawo zwrócić się do wnioskodawcy o złożenie wyjaśnień lub o uzupełnienie wniosku, wprowadzić zmiany do projektu umowy albo zwrócić wniosek z podaniem uzasadnienia (§ 9 ust. 7). Analizę rynku należało przeprowadzić poprzez uzyskanie co najmniej jednej oferty złożonej na zapytanie skierowane co najmniej do trzech wykonawców lub zebranie co najmniej trzech wydruków ze stron internetowych zawierających warunki zakupu (realizacji) i cenę lub analizę innych dokumentów wynikających ze specyfiki przedmiotu zamówienia (§ 9 ust. 8). W przypadku gdy ze specyfiki przedmiotu zamówienia wynikał brak możliwości dokonania analizy rynku, wnioskodawca zobowiązany był do przedstawienia uzasadnienia opisującego sytuację faktyczną uniemożliwiającą jej wykonanie (§ 9 ust. 10). W przypadku zamówień podlegających wyłączeniu ze stosowania PZP na podstawie innej niż wartość zamówienia nieprzekraczająca 30 tys. euro, wniosek o zaciągnięcie zobowiązania musiał zawierać krótki opis przedmiotu zamówienia, podstawę prawną i uzasadnienie faktyczne wyłączenia spod stosowania ustawy, oszacowaną wartość zamówienia, uzasadnienie konieczności realizacji zamówienia i proponowanego wykonawcę (§ 9 ust. 11).

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

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

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

zł. Zawarcie umów zostało poprzedzone sporządzeniem wniosku zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 387-448, 532-553)

Umowy z instytucjami gospodarki budżetowej (IGB). W 2016 r. na podstawie:

- 80 umów zawartych z Instytucjami Gospodarki Budżetowej (dalej: IGB) w roku 2016 na łączną kwotę 10.675,6 tys. zł, z czego 27 umów, na łączną kwotę 8.425,2 tys. zł, przekraczało wartość 30 tys. euro,
- 28 zawartych z IGB przed rokiem 2016

o łącznej wartości 34.211,4 tys. zł, dokonano wydatków na łączną kwotę 12.838,1 tys. zł. W sprawozdaniu rocznym o zamówieniach udzielonych w 2016 r., w pozycji dotyczącej zamówień wyłączonych ze stosowania PZP na podstawie art. 4 pkt 13 PZP (zamówienia udzielone instytucjom gospodarki budżetowej) MS wykazało siedem zamówień o łącznej wartości 3.890,2 tys. zł. Ze względu na brak rejestru zamówień udzielanych z wyłączeniem PZP, sprawozdanie było tworzone na podstawie przekazywanych przez poszczególne komórki MS łącznych danych o liczbie i wartości zamówień udzielonych z wyłączeniem PZP.

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

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 9-41, Tom IV str. 212-216, 217-317, 954-955)

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

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

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

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

(Tom IV str. 341-379, 387-448, 452-483, 582-588, 593-619, 659-664, 939-953)

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

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

Od sierpnia 2016 r. oboje zleceniobiorcy podjęli pracę na pół etatu w spółce zależnej spółki z udziałem Skarbu Państwa, a dnia 2 sierpnia 2016 r. aneksem skrócono okres obowiązywania obu umów do 15 sierpnia 2016 r. Dnia 16 sierpnia 2016 r. ponownie zawarto ze zleceniobiorcami dwie umowy o treści identycznej, jak zawarte 6 lipca 2016 r., z takim samym terminem końcowym umowy (16 października 2016 r.), z tym że z warunków umowy usunięto zapis „Zleceniobiorca będzie realizował zadania wchodzące w zakres przedmiotu umowy osobiście, ze szczególną dbałością o interesy Zleceniodawcy”. Minister wyjaśnił, że zmiany we wzorcu umowy podyktowane były przede wszystkim umożliwieniem korzystania przez zleceniobiorców ze wsparcia podmiotów trzecich w zakresie realizowanych zadań. Na pytanie o wskazanie tych podmiotów oraz warunków realizacji podzlecenia, Minister wyjaśnił, że nie posiada takich informacji.

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

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

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

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

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

(Tom IV str. 341-357, 362-379, 387-448, 685-824, 924-929, 952-953)

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

W dniu 17 marca 2016 r. MS, reprezentowane przez Dyrektora BAF, zawarło z tą samą osobą na okres sześciu miesięcy kolejną umowę zlecenia. W nowej umowie wynagrodzenie zwiększono do 8.931 zł, a definicję przedmiotu zlecenia zmieniono z „usprawnienia wymiaru sprawiedliwości” oraz „nowelizacji przepisów” na „usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie realizacji przez te

jednostki ustawowych zadań oraz współdziałania w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości". Pozostałe warunki umowy pozostały bez zmian.

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

Na czas realizacji umowy MS udostępniło zleceniobiorcy nieodpłatnie lokal z zasobów MS przy ul. Madalińskiego w Warszawie, o powierzchni 31 m², składający się z pokoju, oddzielnej widnej kuchni, łazienki i przedpokoju. Szacunkowa rynkowa wartość miesięcznego czynszu najmu lokalu o tej powierzchni w tej lokalizacji wynosiła około 1.500 zł. Zarządzenie nr 74/2015/BAF Dyrektora Generalnego z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zasad przydzielania pokoi gościnnych i mieszkań będących w dyspozycji MS nie przewidywało możliwości udostępnienia tych lokali z zleceniobiorcom Ministerstwa. Zarządzeniem nr 24/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. Dyrektor Generalny rozszerzył krąg osób uprawnionych do przydziału lokalu o praktykantów, stażystów, wolontariuszy i zleceniobiorców wykonujących zadania na rzecz MS.

(Tom IV str. 341-357, 362-448, 825-854, 890-903, 930-938, 952-953)

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

Zgodnie z umową zakres obowiązków zleceniobiorcy obejmował w szczególności udział w czynnościach MS związanych z opracowaniem i opiniowaniem projektów aktów prawnych w zakresie wniosków, skarg, zapytań i wystąpień oraz udział w czynnościach związanych z opracowaniem i opiniowaniem stanowiska MS w powyższym zakresie. Zgodnie z umową zleceniobiorca zobowiązany był do dostępności codziennie w godzinach od 8 do 20 od poniedziałku do piątku z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, a na żądanie zleceniodawcy – również do osobistego stawiennictwa we wskazanym miejscu. Umowa nie określała minimalnego, ani maksymalnego wymiaru zaangażowania czasowego Zleceniobiorcy. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego określono na 8.217 zł.

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

W dniu 14 października 2016 r. zawarto aneks do dotychczasowej umowy, w której jej okres wydłużono do 18 kwietnia 2017 r., natomiast aneksem z 1 grudnia 2016 r. wynagrodzenie Zleceniobiorcy zwiększono do 12.211 zł. Dla porównania, średnie wynagrodzenie kierownictwa MS (minister, sekretarze i podsekretarze stanu) z uwzględnieniem nagród wyniosło 12.620 zł. Umowy były zawierane przez Dyrektora BAF na polecenie Dyrektora Generalnego, a ich zawarcie nie zostało poprzedzone

sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania. Łącznie na rok 2016 zawarto umowy o wartości 65,6 tys. zł, w ramach których w 2016 r. wypłacono zleceniobiorcy 53,4 tys. zł.

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

(Tom IV str. 341-357, 362-379, 387-448, 855-916, 930-938, 952-953)

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

(Tom IV str. 341-357, 362-379, 387-448, 917-923, 952-953)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego bez stosowania PZP stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W sprawozdaniu MS do UZP o zamówieniach udzielonych w roku 2016 w pozycji dotyczącej zamówień udzielonych w trybie art. 4 pkt 13 PZP (zamówienia udzielone IGB) wykazano siedem zamówień o łącznej wartości netto 3.890,2 tys. zł, podczas gdy z IGB zawarto w 2016 r. 27 umów o wartości przekraczającej 30.000 euro na łączną kwotę 8.425,2 tys. zł. Podanie błędnych danych w sprawozdaniu do UZP NIK ocenia jako nierzetelne. Zdaniem NIK przyczyną tej nieprawidłowości był brak w MS rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem PZP.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 9-41, Tom IV str. 212-216, 217-317, 954-955)

2. W badanych przypadkach 20 umów o dzieło, dotyczących sporządzenia opinii (ekspertyz/analiz) prawnych na potrzeby Departamentu Legislacyjnego MS nie sporządzono pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnienia wyboru proponowanego wykonawcy – wymaganych zgodnie z § 9 ust. 4-6 Regulaminu. Nie sporządzano również notatek z negocjacji cenowych prowadzonych z wykonawcami. Na wniosek kontrolerów o uzasadnienie zawarcia każdej z poszczególnych umów, Minister w odniesieniu do wszystkich umów łącznie wyjaśnił, że potrzeba uzyskania dodatkowych opinii

prawnych pojawiała się na bieżąco w związku z dynamiką procesu legislacyjnego i koniecznością uzyskania niezależnych opinii. Minister nie wyjaśnił przyczyn niesporządzenia dokumentów wymaganych Regulaminem.

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

W ocenie NIK powierzenie zleceń, zwłaszcza z naruszeniem wewnętrznych przepisów w tym zakresie, osobie pełniącej równocześnie funkcję pełnomocnika procesowego Ministra w prywatnych sprawach sądowych stworzyło sytuację konfliktu interesów.

Stwierdzono również, że „ekspertyza prawna dotycząca obecnego stanu uregulowań w zakresie podatku od towarów i usług oraz propozycji rozwiązań prawnych zmierzających do ograniczenia nadużyć w obszarze rozliczania tego podatku” nie została wykonana. Minister wyjaśnił, że umowa nie została zawarta, a strony odstąpiły od umowy. Na pytanie, jaka jest podstawa takiego stanowiska, skoro kontrolerom przedłożono kserokopię tej umowy, podpisanej przez obie strony, Minister wyjaśnił, że poprzednia odpowiedź była wynikiem niewłaściwego przepływu informacji pomiędzy komórkami MS, a umowa jest nadal realizowana i zostaną naliczone kary umowne. Do dnia zakończenia kontroli wartość wyliczonej kary umownej wyniosłaby 15.500 zł. Jednakże kary tej nie naliczono, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. W ocenie NIK niezależnie od niewłaściwej wymiany informacji pomiędzy komórkami BAF, skutkującej nienaliczaniem kar umownych, okoliczności te świadczą o wątpliwej przydatności zleconej umowy dla procesu legislacyjnego, o czym świadczy m.in. uchwalenie 1 grudnia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 341-379, 387-448, 452-483, 582-588, 593-619, 659-664, 939-953, 960-968)

3. W zakresie umów o public relations stwierdzono, że bez względu na formalne określenie przedmiotu umów wykonywanych przez oboje zleceniobiorców, faktycznym ich przedmiotem były usługi doradcze public relations (odpowiednik kodu CPV 79416200-5). W związku z powyższym w ocenie NIK obowiązkiem MS jako zamawiającego, wynikającym z art. 34 ust. 1 PZP było ustalenie szacunkowej wartości zamówienia za okres co najmniej 12 miesięcy, a w konsekwencji udzielenie tego zamówienia w trybie PZP. Zgodnie z art. 32 ust. 2 PZP (w brzmieniu obowiązującym do 28 lipca 2016 r.) zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5b i ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych¹⁶ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych łączenie zamówień albo dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz udzielenie

¹⁶ Dz. U. 2013 r., poz. 168.

zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

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

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

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 43, 341-357, 362-379, 387-448, 685-824, 924-929, 952-953)

4. Zawarcie umów na czynności eksperckie i doradcze w zakresie usprawniania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury nie zostało poprzedzone sporządzeniem pisemnego wniosku o zaciągnięcie zobowiązania, zawierającego uzasadnienie potrzeby realizacji zamówienia, sporządzeniem notatki potwierdzającej przeprowadzenie analizy rynku oraz uzasadnieniem wyboru proponowanego wykonawcy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 9 ust. 4-6 Regulaminu. W umowie nie określano także zasad ewidencjonowania lub dokumentowania czasu pozostawiania Zleceniobiorcy w dyspozycji, ani przedmiotu i terminu wykonania zadań.

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

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

5. W jednym przypadku MS udostępniło zleceniobiorcy nieodpłatnie lokal z zasobów Ministerstwa, co było niezgodne z postanowieniami zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie zasad przydzielania pokoi gościnnych i mieszkań będących w dyspozycji MS, które nie przewidywało możliwości udostępnienia takich lokali

zleceniobiorcom Ministerstwa. W ocenie NIK zmiana tego zarządzenia poprzez rozszerzenie kręgu uprawnionych do lokalu była, w świetle wydatków ponoszonych na zakwaterowanie osób delegowanych do pracy w MS, działaniem niegospodarnym.

W 2016 r. na pokrycie kosztów zakwaterowania sędziów delegowanych do pracy w MS poniesiono wydatki na kwotę 157,3 tys. zł, a na wypłatę ryczałtu mieszkaniowego dla delegowanych do pracy w MS sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych – 3.437,8 tys. zł.

6. Dwóch zleceniobiorców realizujących czynności eksperckie i doradcze: jeden w zakresie usprawnienia wymiaru sprawiedliwości oraz jeden w zakresie skarg i wniosków oraz żaden z pracowników Zespołu Analiz nie posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych MS.

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

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

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 341-357, 362-448, 825-854, 890-903, 930-938, 952-953)

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

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

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

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym z punktu widzenia bezpieczeństwa danych osobowych było również umożliwienie zleceniobiorcy realizacji zadań poza siedzibą

MS, a od 14 sierpnia 2016 r. również zlecenia podwykonawcom swoich zadań wynikających z umowy z MS.

8. Zleceniobiorca posługiwał się służbową wizytówką z logotypem MS i pieczętą, w których jako nazwę jego stanowiska określono jako „Ekspert, Zespół Analiz, Biuro Ministra, Ministerstwo Sprawiedliwości”, co w ocenie NIK mogło wprowadzać petentów MS w błąd co do rzeczywistego statusu Zleceniobiorcy i jego faktycznych uprawnień. Ponadto, NIK nie podziela stanowiska Ministra, że umożliwienie zleceniobiorcy posługiwaniem się atrybutami pracownika MS było zasadne.

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

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

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 43, 341-357, 362-379, 387-448, 855-916, 930-938, 952-953)

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

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

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 341-357, 362-379, 387-448, 917-923, 952-953)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 37 zrealizowano w kwocie 19.861 tys. zł, odpowiadającej 44,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. wydatki były niższe o 34.902 tys. zł (o 63,7%). Wydatki budżetu środków europejskich zostały poniesione m.in. na wdrażanie systemów teleinformatycznych Służby Więziennej (wraz z przeszkoleniem) oraz organizacją szkoleń, spotkań i warsztatów.

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

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

Ponadto zaplanowano wydatki w Regionalnych Programach Operacyjnych dla województw:

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

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

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

Szczegółową kontrolą, na podstawie doboru celowego, objęto wydatki w ramach trzech umów na łączną kwotę 9.081 tys. zł, co stanowiło 45,7% wydatków budżetu środków europejskich w części 37.

1. W ramach realizowanej w latach 2015-2016 umowy na kompleksowe zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń dla minimum 5 000 osób w zakresie projektu „Upowszechnienie stosowania kar nieizolacyjnych i środków probacyjnych w systemie sądownictwa karnego” w 2016 r. przeszkolone zostały 864 osoby za kwotę 606,6 tys. zł.
2. W ramach umowy na „Organizację i przeprowadzenie warsztatów z zakresu doskonalenia kompetencji społecznych i organizacyjnych dla 1 800 pracowników sądów powszechnych” przeszkolono 1 801 osób za łączną kwotę 1.026 tys. zł.
3. W ramach zawartej w 2015 r. umowy na „Zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń dla kadry zarządczej sądów i innych pracowników sądów powszechnych w obszarze kadr, finansów i narzędzi informatycznych oraz opracowanie programów kształcenia ustawicznego i kontenerów szkoleń e-learningowych” (docelowo dla 7 000 osób) w 2016 r. przeszkolono 4 800 osób za łączną kwotę 7.448,4 tys. zł.

Skontrolowane wydatki poniesiono do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 100-111, 116-119, 144-148, 156-165, 432, Tom III str. 35-47, 229-236, Tom IV str. 1-11, 325-340)

2.3. Działania Ministra Sprawiedliwości podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 175 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa za 2016 r. w części 37 – Sprawiedliwość. Zgodnie z § 22 ust. 1 pkt 1 lit b Regulaminu Organizacyjnego MS zadanie obsługi Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta właściwych części budżetu państwa, obejmujące w szczególności *sprawowanie nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych* zostało powierzone Departamentowi Budżetu i Efektywności Finansowej.

W ramach sprawowanego nadzoru Minister nałożył na podległych dysponentów obowiązek dokonywania kwartalnych ocen przebiegu wykonania zadań oraz dochodów i wydatków, w tym prawidłowości i terminowości pobierania dochodów, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowości wykorzystania środków finansowych. Dysponenci ci zostali ponadto zobowiązani do wyborów takich sposobów finansowania zadań, które prowadzą do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznym oraz do skuteczności wydatkowania środków publicznych w celu uzyskania optymalnej relacji między wyznaczonymi celami i zadaniami a osiągniętymi efektami ich realizacji, jak również racjonalizacji kosztów. Jednocześnie zostali zobowiązani do analizy nakładów finansowych przeznaczanych na działalność kierowanych jednostek pod kątem efektów, w tym rzeczowych, uzyskiwanych z tych nakładów oraz przedstawiania efektów tej analizy w kwartalnych ocenach.

Informacje sporządzane przez podległych dysponentów były przedkładane do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej, który na ich podstawie opracowywał kwartalne oceny wykonywania zadań oraz dochodów i wydatków w części 37 budżetu państwa. Sporządzane przez Departament oceny odnosiły się do:

- zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem,
- prawidłowości wykorzystania środków, w tym zakresu zrealizowanych zadań,
- wysokości i terminów przekazywania dotacji,
- prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją.

W przekazanych w trakcie kontroli ocenach wykonania budżetu w części 37 za trzy pierwsze kwartały 2016 r. nie formułowano wniosków do realizacji oraz nie były prowadzone kontrole i zadania audytowe w tym zakresie. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli roczna ocena wykonania budżetu nie została sporządzona. Okresowe analizy wykonania budżetu były omawiane przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej podczas spotkań Ministra Sprawiedliwości z przedstawicielami jednostek organizacyjnych, na których podkreślano konieczność przykładania szczególnej uwagi do sprawowania ciągłego nadzoru i kontroli nad przebiegiem realizacji budżetu.

Minister Sprawiedliwości nałożył na Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury obowiązek składania comiesięcznych informacji o wykorzystaniu otrzymanej dotacji podmiotowej. Informacje te były przekazywane do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej, gdzie były analizowane, a wyniki zamieszczane w kwartalnych ocenach wykonania budżetu w części 37. Na koniec okresu sprawozdawczego KSSiP przedstawiała informacje o przyczynach – w przypadku wystąpienia – niewykorzystania dotacji w pełnej wysokości.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 36-38, 49-174)

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych rocznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 37 – Sprawiedliwość i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Sprawiedliwości:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków

- z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
 - sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 37 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (u dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Kontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W związku z tym, że dotowana w części 37 Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) nie jest państwową jednostką budżetową, dysponent części sporządzał dla KSSiP miesięczne i roczne sprawozdania Rb-23 oraz Rb-28, które wprowadzane były do Systemu TREZOR na specjalnie utworzoną pozycję 37 – Ministerstwo Sprawiedliwości – dotacje.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 1-9, 12, 13-14, 24-28, 98-111)

Sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wniosek NIK o zapewnienie prowadzenia rachunkowości został wykonany poprzez wdrożenie z dniem 1 września 2016 r. systemu SFK MS modułu F-K firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. i przeniesienie danych z arkusza Excel do systemu SFK MS modułu F-K w formie zapisów szczegółowych (tzw. transakcji), zapewniając ciągłość danych od początku roku obrotowego do momentu wdrożenia systemu.

Zrealizowany został również wniosek NIK o doprowadzenie do zgodności z przepisami sposobu prowadzenia rachunkowości części 37. W Ministerstwie dopełniono również obowiązków związanych z powierzeniem i przyjęciem obowiązków i odpowiedzialności przez Głównego Księgowego Resortu w trybie art. 54 ust. 1 upf w zakresie prowadzenia rachunkowości dysponenta części 37 i 15 budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 16-60, 142-143, 177-179, Tom IV str. 341-351)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu jednostkowym MS (dysponenta III stopnia) Rb-27 za rok 2016 z wykonania planu dochodów budżetowych kwotą 16.218,9 tys. zł zaległości netto wykazaną w sprawozdaniu za trzy kwartały 2016 r. w rozdziale 75501 i w § 0580 – *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* ujęto w § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów*. Zmniejszenie kwoty zaległości wykazywanych w § 0580 mogło sugerować, że część tych zaległości została w IBV kwartale spłacona.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 1, 98-99, 168-169)

4. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Opis stanu
faktycznego

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej Fundusz) jest państwowym funduszem celowym, działającym na zasadach określonych w art. 29 upf. Fundusz został utworzony Przychodami Funduszu, Zgodnie z art. 43 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy¹⁷ (KKW) Przychodami Funduszu są środki pieniężne pochodzące z:

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.

- orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych,
- potrąceń w wysokości 10% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych,
- wykonania kar dyscyplinarnych polegających na czasowym obniżeniu skazanemu wynagrodzenia za pracę,
- spadków, zapisów i darowizn,
- dotacji, zbiórek i innych źródeł.

4.1. Przychody Funduszu

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

Zmiany w planie Funduszu dokonano w dniu 20 października 2016 r., po wyrażeniu pisemnej zgody Ministra Rozwoju i Finansów.

Przychody Funduszu¹⁸ pochodziły głównie z:

- wpłat z tytułu orzeczonych przez sąd nawiązek oraz świadczeń pieniężnych w kwocie 120.866 tys. zł,
- wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych w kwocie 17.203 tys. zł,
- odsetek w kwocie 775 tys. zł (plan 600 tys. zł)

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

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem za rok 2016 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (RB-40)¹⁹, w dniu 31 grudnia 2016 r. należności Funduszu wyniosły 227.922 tys. zł. Były to głównie należności z tytułu:

- zasądzonych, a jeszcze nieściągniętych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych (199.226,6 tys. zł),
- niewykorzystanych dotacji celowych udzielonych z Funduszu (114,1 tys. zł).

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

(dowód: akta kontroli Tom V str. 59-60)

4.2. Gospodarowanie środkami Funduszu

4.2.1. Wykonanie planu kosztów Funduszu

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

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

(dowód: akta kontroli Tom V str. 59-60)

Szczegółowym badaniem objęto poniesione koszty w łącznej kwocie 14.000 tys. zł, tj. 35%

¹⁸ Dane na podstawie sprawozdania Rb-40 sporządzonego 28 lutego 2017 r.

¹⁹ Dane na podstawie sprawozdania Rb-40 sporządzonego 28 lutego 2017 r. sprawozdania Rb-40.

kosztów ogółem. Doboru próby kosztów dokonano w sposób celowy uwzględniając wszystkie 143 przelewy środków Funduszu na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW) i sądów apelacyjnych (4.008,1 tys. zł). Przelewów środków redystrybucyjnych do CZSW oraz sądów apelacyjnych dokonywano na podstawie wniosków Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, w których każdorazowo uwzględniano wielkość środków pozostających aktualnie do dyspozycji.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 296-369)

4.2.2. Efekty prowadzonej działalności

Z rocznego sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym wynika, że koszty poniesiono na dwa działania:

- *Pomoc postpenitencjarna* – w ramach podzadania *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną*,
- *Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* – w ramach podzadania *Budowa i realizacja strategii oraz wsparcie procesów stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości*.

Na *Pomoc postpenitencjarną* wydatkowano z Funduszu 16.070 tys. zł, czyli 95,8% kwoty planowanej dla tego działania. Świadczeniami w ramach pomocy postpenitencjarnej objęto 89 668 osób wobec planowanych 90 000.

Na *pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* wydatkowano 23.449 tys. zł – 22,65% kwoty planowanej. Jako miernik realizacji celów tego działania przyjęto *liczbę osób pokrzywdzonych przestępstwem, które otrzymały bezpłatną pomoc (psychologiczną, informację prawną, finansową, socjalną, medyczną) od organizacji pozarządowych wyłonionych w drodze konkursu*. Na rok 2016 zaplanowano objęcie taką pomocą 20 000 osób. W sprawozdaniu Rb-BZ2 w ramach wykonania wskaźnika wskazano „brak danych”. Do dnia zakończenia kontroli nie wskazano przyczyn braku danych dotyczących wykonania tego miernika.

(dowód: akta kontroli Tom I część 1 str. 478, Tom V str. 231, 282)

4.3. Stan Funduszu, gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na koniec 2016 r. wyniósł 385.749,7 tys. zł i był o 289.348,4 tys. zł (o 300,2%) wyższy od stanu na początek roku. Stan Funduszu na koniec roku obejmował:

- środki pieniężne w kwocie 156.836,2 tys. zł (wobec planowanych 20.856 tys. zł), o 129,7% więcej niż w końcu 2015 r.,
- należności w kwocie 227.921,8 tys. zł,
- zobowiązania – głównie z tytułu świadczeń społecznych, zakupu materiałów i wyposażenia, środków żywności oraz zakupu usług w kwocie 30,1 tys. zł, bez zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 32-45, 59-60)

Wolne środki Funduszu, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu, dysponent Funduszu przekazywał w zarządzanie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w art. 78d ust. 2 ufp i w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie²⁰. Na dzień 31 grudnia 2016 r. depozyty *overnight* wyniosły 156.802,4 tys. zł²¹.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 59-60)

²⁰ Dz. U. poz. 1864.

²¹ Dane zgodne ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu za rok 2016 sporządzonego w dniu 28 lutego 2017 r.

4.4. Sprawozdania

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

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

Z wyjaśnień Ministra wynika, iż w sprawozdania Rb-33 i Rb-40 Funduszu za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. zostały sporządzone – zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c Regulaminu Organizacyjnego MS – przez realizujące zadania dysponenta Funduszu Biuro Administracyjno-Finansowe MS (BAF). Kontrolowane sprawozdania zostały sporządzone na podstawie przekazanych do MS w formie papierowej pomocniczych sprawozdań z jednostek organizacyjnych sądów oraz CZSW. W BAF sprawozdania pomocnicze były sprawdzane pod względem formalnym i rachunkowym oraz spełnienia reguł poprawności sprawozdania.

Z zeznań Głównej Księgowej MS wynika, że w sprawozdaniu Rb-40 za rok 2016 w części A i B (poz. II „Przychody” i III „Koszty”) dane z poziomu dysponenta III stopnia są włączane do sprawozdania Rb-40 w ujęciu memoriałowym i kasowym, natomiast BAF nie posiada informacji, w jakim ujęciu wykazują dane w tym sprawozdaniu pozostałe jednostki (sądy apelacyjne i CZSW). Natomiast dane w sprawozdaniach Rb-33 przedstawiane są przez te jednostki w ujęciu kasowym. Główna Księgowa zeznała, że sprawozdania były sporządzane w układzie memoriałowo-kasowym od początku istnienia Funduszu.

(dowód: akta kontroli Tom V str.51-52)

Sprawozdania Rb-N i Rb-Z Funduszu za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Funduszu zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 138,148)

W sprawozdaniu Rb-40 błędnie wykazano w części B.II poz. 1.2 dotyczącej wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych wskazano w kolumnie „Plan po zmianach” kwotę 24.000 tys. zł, zamiast 77.208 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami, sprawozdanie zostanie skorygowane niezwłocznie po otrzymaniu stosownych korekt z sądów.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 42-47, 59-60, 234, 235-285, 370-378)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Zamieszczenie w sprawozdaniach Funduszu o symbolach Rb-33 i Rb-40 danych w zakresie przychodów i kosztów, w których część wielkości prezentowana jest w ujęciu kasowym, a część – w ujęciu memoriałowym jest – w ocenie NIK – niepoprawne merytorycznie (niemożność klarownej interpretacji danych zbiorczych), a więc niezetelnie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

W ocenie NIK sprawozdania te były sporządzane niezgodnie z przepisami ufp (art. 123 ust. 2) oraz § 15 ust. 4 i 5 i § 17 ust.1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania te zostały sporządzone niezgodnie również z art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym sprawozdania należy sporządzić w oparciu o zasadę memoriału, wykazując w nim wszystkie osiągnięte przychody i koszty dotyczące danego roku budżetowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 3-13, 54, 59-60, 65, 72-80)

Zdaniem NIK opisane powyżej nieprawidłowości są konsekwencją niewprowadzenia odpowiednich procedur dla jednostek sporządzających sprawozdania pomocnicze Funduszu, a więc dla MS, CZSW i sądów apelacyjnych. Taka sytuacja wymaga przeglądu prowadzonej ewidencji księgowej w jednostkach sporządzających te sprawozdania w celu zapewnienia jednorodności prezentowanych danych w zakresie Funduszu.

2. NIK zwraca uwagę, iż w planie Funduszu po stronie przychodów nie zaplanowano tych rodzajów przychodów, które – zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi – stanowiły główne źródło przychodów Funduszu, określanych jako *Różne przelewy*²² oraz *Inne zwiększenia*²³. W 2016 r. przychody ujmowane w tych dwóch pozycjach stanowiły 57,8% wszystkich przychodów Funduszu.

Dyrektor DB wyjaśnił, że w okresie sporządzania projektu budżetu na 2016 rok (przełom lipca i sierpnia 2015) nie było możliwe dokładne zaplanowanie nawiązek czy świadczeń, m.in. ze względu na wejście w życie od 1 lipca 2015 r. nowelizacji kodeksu karnego, podwyższającej wysokość nawiązek i świadczeń pieniężnych, w tym orzekanych na rzecz Funduszu. W dacie sporządzania planów Funduszu trudno było przewidzieć, ilu sprawców dopuści się do końca 2015 r. przestępstw, za które sąd obowiązkowo orzeka świadczenia pieniężne na rzecz Funduszu w podwyższonej wysokości, ilu z nich zostanie prawomocnie skazanych oraz ile z tych orzeczeń zostanie wykonanych”. Dyrektor DB w odpowiedzi na pytanie kontrolerów nie odniósł się bezpośrednio do przyczyn niezaplanowania kwoty przychodów w pozycji „różne przelewy”.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 162-165)

W trakcie kontroli NIK Dyrektor DB poinformował, że podjął kroki w celu usprawnienia współpracy między departamentami MS i uporządkowania zasad prezentowania danych finansowych przez podległe jednostki sądownictwa powszechnego w pomocniczym sprawozdaniu Rb-33.

(dowód: akta kontroli Tom I, część 1 str. 465-477)

Wnioski
pokontrolne

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych zmierzających do dochodzenia należności budżetowych oraz niezwłoczne skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania sądowego do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z roszczeniami wynikającymi z umowy nr 44 z dnia 6 września 2012 r.;
- 2) podjęcie działań organizacyjnych, zmierzających do wyeliminowania opóźnień we wprowadzaniu do ewidencji księgowej i pomocniczej wartości niematerialnych i prawnych oraz usprawnienie wymiany informacji pomiędzy sądami a Ministrem Sprawiedliwości;
- 3) sprawdzanie zgodności obrotów i sald kont księgi głównej z odpowiadającymi im księgami pomocniczymi w każdym okresie sprawozdawczym i doprowadzenie do ich zgodności;

²² Według wyjaśnień MS pozycja „Różne przelewy” obejmuje przychody Funduszu niemożliwe do sklasyfikowania w konkretnym paragrafie klasyfikacji budżetowej.

²³ Według wyjaśnień MS pozycja „Inne zwiększenia” obejmuje kwoty z bilansu otwarcia w zakresie środków pieniężnych dotyczących odsetek, nawiązek i świadczeń, które na dzień bilansowy nie zostały przekazane do dysponenta wyższego stopnia.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- 4) wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych z wyłączeniem PZP, w sposób zapewniający przejrzystość ich udzielania oraz rzetelne dokumentowanie czynności szacowania wartości zamówienia, analizy rynku i uzasadnienia wyboru wykonawcy;
- 5) wprowadzenie rejestru zamówień publicznych udzielanych z wyłączeniem stosowania PZP;
- 6) wdrożenie uregulowań obligujących do dokonywania rzetelnej analizy rynku w przypadku zamówień wyłączonych ze stosowania PZP o wartości powyżej 30 tys. euro;
- 7) udzielanie zamówień publicznych na usługi powtarzające się okresowo po dokonaniu prawidłowego oszacowania ich wartości stosownie do art. 34 PZP;
- 8) zatrudnianie na stanowiskach ekspertów osób o odpowiednich kwalifikacjach, z wymaganym stażem pracy wraz z ustaleniem ich wynagrodzeń i zakresu zadań w sposób zapewniający wydatkowanie środków na ich zatrudnienie z uwzględnieniem zasady, o której mowa w art.44 ust.3 ufp;
- 9) ograniczenie zlecenia podmiotom zewnętrznym usług, które mieszczą się w zakresie działania komórek organizacyjnych MS, w tym dotyczących kreowania wizerunku, korekty językowej, opinii prawnych oraz analizy skarg, wniosków i innych pism o tym charakterze;
- 10) podjęcie przez dysponenta Funduszu działań korygujących zmierzających do przedstawiania w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu (RB-33 i Rb-40) danych zgodnych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
- 11) zapewnienie przekazywania dysponentowi Funduszu przez jednostki sporządzające sprawozdania pomocnicze jednorodnych danych o stanie Funduszu.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

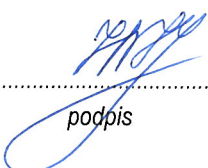
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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 9 maja 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski


.....
podpis

