



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.001.01.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 15/00 - Sądy powszechne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93458 z dnia 8 stycznia 2015 r. 2. Krzysztof Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93459 z dnia 8 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Grabarczyk, Minister Sprawiedliwości ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 15/00 – Sądy powszechne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe w badanych obszarach, obejmujących poziom realizacji planu finansowego dochodów i wydatków budżetu państwa³ oraz nadzór nad ich realizacją, a także sprawozdawczość.

W części 15/01 - Ministerstwo Sprawiedliwości, dysponent części 15/00 nie gromadził dochodów i nie dokonywał wydatków budżetowych, a planowane w tej części wydatki rozdysponowywał w trakcie roku do części odpowiadających obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12)⁴, stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu.⁵

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację planu dochodów i wydatków budżetu państwa w części 15/00. Dochody zostały zrealizowane w kwocie 2.215.253,2 tys. zł, tj. 102,1% planu. Wyższa od planowanej realizacja wynikała głównie z uzyskania wyższych dochodów z tytułów trudnych do precyzyjnego oszacowania. Wydatki zrealizowano w wysokości 6.390.996,9 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. Poniesione zostały głównie na realizację zadania *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* (6.158.293,1 tys. zł, tj. 96,4% ogółu wydatków budżetu państwa w części 15/00). Minister Sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ realizował działania w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu w części 15/00.

¹ Minister Sprawiedliwości od dnia 22 września 2014 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, stanowisko to zajmował Pan Marek Biernacki (od dnia 6 maja 2013 r.).

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. NIK stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ W 2014 r. w części 15/00 - Sądy powszechne nie były planowane oraz realizowane wydatki z budżetu środków europejskich.

⁴ Poza zablokowanymi w części 15/01 wydatkami w kwocie 47.523,7 tys. zł.

⁵ Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przez dysponentów środków budżetowych na obszarach poszczególnych apelacji, zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów sądów apelacyjnych oraz okręgowych i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2014 roku budżetu państwa w części 15/00.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdanie z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Roczne zbiorcze sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane do właściwych odbiorców.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. w części 15/01 Minister Sprawiedliwości (dysponent części) nie planował i nie gromadził dochodów. W Ministerstwie Sprawiedliwości kontrola dochodów budżetowych w części 15/00 - Sądy powszechne została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2014⁷ dochody budżetu państwa w części 15/00 zostały zaplanowane w kwocie 2.169.335,0 tys. zł. Dochody zrealizowano w całości w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego*, w kwocie 2.215.253,2 tys. zł, tj. 102,1% kwoty planowanej oraz 99,9% dochodów uzyskanych w 2013 r. Osiągnięto je głównie z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych z tytułu postępowania sądowego, a także opłat za czynności egzekucyjne i za zabezpieczenie należności, tj. w § 0690 - *Wpływy z różnych opłat* w kwocie 1.737.818,7 tys. zł (78,4% ogółu dochodów części) oraz z tytułu wymierzanych i pobieranych przez sądy grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, tj. w § 0570 w kwocie 360.010,7 tys. zł (16,3% ogółu dochodów części). Wyższe o 2,1% wykonanie prognozy dochodów wynikało głównie z uzyskania wyższych niż planowano w rozdziale 75502 wpływów z różnych opłat – w § 0690 (o 21.812,7 tys. zł, tj. o 1,3%) oraz wpływów z grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych – w § 0570 (o 19.142,7 tys. zł, tj. o 5,6%), tj. z tytułów trudnych do precyzyjnego oszacowania.

(dowód: akta kontroli str. 74-80, 116-134, 178-179, 181-201, 658-659)

Na koniec 2014 r. w części 15/00 wystąpiły należności budżetowe pozostałe do zapłaty w kwocie 744.187,6 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 578.176,7 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 81.071,3 tys. zł (tj. o 12,2%), a zaległości wyższe o 11.767,3 tys. zł (tj. o 2,1%). Zaległości dotyczyły głównie § 0570, tj. grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (w kwocie 364.411,0 tys. zł, tj. 63,0% ogółu zaległości) oraz § 0690, tj. wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych z tytułu postępowania sądowego (w kwocie 183.515,7 tys. zł, tj. 31,7% ogółu zaległości). Przyczyną wzrostu zaległości było głównie istotne zwiększenie wysokości przypisanych i skierowanych do wykonania należności, zarówno ze względu na zwiększenie liczby spraw rozpatrywanych przez sądy, jak również z uwagi na wzrost wysokości zasądzanych kwot⁸, wzrost liczby spraw i kwot zasądzanych od obcokrajowców (wobec których ściągalność jest bardzo niska), niska skuteczność egzekucji komorniczej związana ze zjawiskiem zubożenia społeczeństwa i bezrobocia oraz brakiem majątku.

W 2014 r. dysponent główny części 15/00 nie dokonywał we własnym zakresie umorzeń należności, rozłożenia ich spłaty na raty, ani odroczenia terminu spłaty należności. W sądach powszechnych umorzono należności sądowe w łącznej kwocie 99.339 tys. zł. Rozłożenie na raty zastosowano wobec należności sądowych w łącznej wysokości 108.033 tys. zł. W ramach należności pozostałych do zapłaty na koniec 2014 r., 6.582 tys. zł

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

⁸ Szczególnie w wyniku kontroli celnych, które wykrywają nielegalne przewozy np. artykułów tytoniowych na dużą skalę. W tych przypadkach oskarżyciele, którymi są przedstawiciele urzędów celnych żądają wysokich kar finansowych - proporcjonalnie do wartości przemytu. Wyegzekwowanie tych należności jest utrudnione, bowiem w zdecydowanej większości dotyczy obywateli zagranicznych. Rośnie także wysokość, z reguły bardzo trudnych do ściągnięcia, należności z tytułu przepadku na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych uzyskanych w wyniku popełnienia przestępstwa.

dotyczyło należności sądowych o odroczonym terminie spłaty. Łączna kwota należności sądowych, które uległy przedawnieniu w 2014 r. ukształtowała się na poziomie 15.844 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 180-201, 645-646, 654-658)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014 wydatki budżetu państwa w części 15/00 zostały zaplanowane w wysokości 6.465.672,0 tys. zł, w tym w części 15/01 w wysokości 181.710,0 tys. zł. Zaplanowana kwota wydatków ogółem w części 15/00 w trakcie roku nie uległa zmianie – nie było zwiększeń środkami z rezerw celowych budżetu państwa. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 15/01 w trakcie roku - w wyniku przeniesień pomiędzy częścią 15/01 a częściami odpowiadającymi obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12) - zostały per saldo zmniejszone o kwotę 134.186,3 tys. zł, tj. do wysokości 47.523,7 tys. zł⁹.

Minister Sprawiedliwości dokonał siedmiokrotnie (w listopadzie i grudniu 2014 r.) blokady planowanych wydatków budżetowych na łączną kwotę 64.810,7 tys. zł¹⁰. Wynikało to głównie z mniejszych niż planowano wypłat świadczeń pieniężnych dla sędziów będących w stanie spoczynku (w związku z przejściem w stan spoczynku mniejszej liczby uprawnionych sędziów), niepełnego wykonania wydatków na odszkodowania wypłacane przez Skarb Państwa na rzecz osób fizycznych (z uwagi na odwołania od wyroków oraz zasądzenie przez sądy niższych kwot odszkodowań - różniących się od kwot wnioskowanych), niepełnej realizacji wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (m.in. z uwagi na niższą niż planowano obsadę etatów) oraz mniejszych wydatków z tytułu składek koniecznych do odprowadzenia na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynikających z art. 91 § 10-12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹ (Pusp) (z uwagi na mniejszą niż planowano liczbę sędziów odchodzących z zawodu).

(dowód: akta kontroli str. 68-77, 81-123, 135-177, 202-212, 258, 570-571, 633-637)

Zrealizowane w części 15/00 wydatki wyniosły 6.390.996,9 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 218.054,5 tys. zł, tj. o 3,5%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości (stanowiły 95,6% wydatków ogółem w części) i wyniosły 6.107.766,0 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń wraz z pochodnymi od wynagrodzeń¹² (3.909.096,1 tys. zł, tj. 64,0% wydatków działu), zakupów materiałów i usług¹³ (811.467,7 tys. zł, tj. 13,3% wydatków działu), wydatków majątkowych¹⁴ (386.203,7 tys. zł, tj. 6,3% wydatków działu) oraz wydatków związanych z postępowaniami sądowymi¹⁵ (385.369,0 tys. zł, tj. 6,3% wydatków działu).

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków w części 15/00 największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (87,5%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (6,5%) i wydatki majątkowe (6%).

Z analizy danych wykazanych w łącznym rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 15/00 w 2014 r. wynika, iż nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 255-291)

⁹ Minister Sprawiedliwości dokonał blokady planowanych wydatków w części 15/01 w tej kwocie.

¹⁰ Tj. 1,0% kwoty planu po zmianach.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 133.

¹² Wydatki ewidencjonowane w §§ 4010-4040 i 4110-4120.

¹³ Wydatki ewidencjonowane w §§ 421-430 i 434-440.

¹⁴ Wydatki ewidencjonowane w §§ 6050 i 6060.

¹⁵ Wydatki ewidencjonowane w § 4610.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 15/00 wyniosły 5.590.960,7 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2013 r. o 160.596,5 tys. zł, tj. o 3,0%. Powody ich wzrostu przedstawiono przy opisie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (w kwocie 3.951.448,4 tys. zł, tj. 61,8%) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń¹⁶ oraz zakupy towarów i usług¹⁷ (816.803,9 tys. zł, tj. 12,8%).

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w części 15/00 wyniosło 50.660 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2013 r. było wyższe o 250 osób. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- asystentów sędziów, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2014 r., w stosunku do roku poprzedniego, wzrosło o 309 osób,
- osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, gdzie przeciętne zatrudnienie w 2014 r., w stosunku do roku poprzedniego, było niższe o 47 osób.

Wynikało to głównie z przekazania prezesom i dyrektorom sądów apelacyjnych kompetencji do przekształcania zwalnianych etatów urzędników sądowych w etaty asystentów sędziów¹⁸, zabezpieczenia wolnych stanowisk asystentów sędziów dla potrzeb aplikantów aplikacji sędziowskiej oraz ograniczenia wymogów ubiegania się o stanowisko asystenta sędziego¹⁹.

Wydatki na wynagrodzenia²⁰ wyniosły 3.551.888,9 tys. zł (99,7% planu po zmianach) i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 87.316,4 tys. zł (tj. o 2,5%). Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wynosiło 5.843 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 116 zł, tj. o 2,0%. Wynikało to głównie z wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w grupie referendarzy sądowych (wzrost o 5,6%) oraz sędziów (wzrost o 5,5%) w związku z podwyższeniem wynagrodzeń zasadniczych sędziów, które zostały wyliczone w oparciu o wysokość przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2013 r. określoną w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego²¹ (i które wpływają również na wynagrodzenia zasadnicze referendarzy sądowych²²), uzyskiwaniem kolejnych stawek wynagrodzenia zasadniczego przez sędziów oraz obligatoryjnymi zmianami stawek awansowych referendarzy sądowych.

Zrealizowane w 2014 r. w części 15/00 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe²³ wyniosły 210.763,6 tys. zł²⁴, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2014 r. była zgodna z postanowieniami art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²⁵, tj. nie przekroczyła wysokości ww. wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2013 r. (przed nowelizacją), z uwzględnieniem wyłączeń określonych w tym przepisie. W ciągu ostatnich pięciu lat następował systematyczny wzrost ww. wydatków (wynosiły one w 2010 r. – 168.377,4 tys. zł; w 2011 r. – 181.876,9 tys. zł; w 2012 r. – 182.192,5 tys. zł; w 2013 r. – 187.809,6 tys. zł). Wynikało to głównie ze wzrostu wynagrodzeń bezosobowych związanych z prowadzeniem postępowań sądowych, w tym głównie wydatków na wynagrodzenia wypłacane biegłym oraz tłumaczom przysięgłym.

(dowód: akta kontroli str. 213-251, 255-313, 572-573, 637-639, 644-645, 648-650, 661, 673-674)

¹⁶ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wydatki na wynagrodzenia w części 15/00 wyniosły w 2014 r. 3.552.236,3 tys. zł (99,7 % planu po zmianach) i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 87.397 tys. zł (tj. o 2,5%).

¹⁷ §§ 421-430, 434-440.

¹⁸ Zalecenia i wytyczne Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. i z dnia 7 lutego 2014 r.

¹⁹ Dokonane z dniem 8 lipca 2013 r. ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 662).

²⁰ Według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2014 r.

²¹ Na podstawie art. 91 § 1c Pusp w związku z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 672). Zmianie uległa podstawa ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów – wzrost o 3,31% w stosunku do kwoty bazowej w 2013 r.

²² Wynagrodzenia zasadnicze referendarzy sądowych są relacjonowane do wynagrodzeń zasadniczych sędziów.

²³ W 2014 r. części 15/00 nie były ponoszone wydatki w § 4090 (honoraria).

²⁴ W tym 196.417,2 tys. zł stanowiły wydatki nielimitowane związane z prowadzonymi postępowaniami sądowymi.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 15/00 wyniosły 413.832,5 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 5,5%, tj. o 21.711,9 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono w rozdziale 75312, § 3110 w kwocie 232.703,7 tys. zł, na uposażenia sędziów w stanie spoczynku (187.818,6 tys. zł) oraz uposażenia rodzinne (44.885,1 tys. zł, dla 512 osób). Wyższa niż w 2013 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikała głównie z tytułu podwyższenia kwoty bazowej przeciętnego wynagrodzenia, a tym samym wzrostu uposażeń sędziów w związku z waloryzacją ich wynagrodzeń oraz większej liczby osób pobierających uposażenia (o 107 osób).

W okresie ostatnich pięciu lat wzrasta liczba osób pobierających uposażenia sędziów w stanie spoczynku. W 2014 r. uposażenie dla sędziego w stanie spoczynku wypłacono 1.978 osobom (w 2010 r. – 1.613 osobom, w 2011 r. – 1.634 osobom, w 2012 r. – 1.766 osobom i w 2013 r. – 1.812 osobom). Średnia wysokość ww. uposażenia wypłaconego w grudniu 2014 r. wynosiła 7.996 zł (w grudniu: 2010 r. – 6.520 zł, 2011 r. – 6.825 zł, w 2012 r. – 6.917 zł i w 2013 r. – 7.631 zł).

(dowód: akta kontroli str. 249, 252, 345-351, 643-644, 647-648)

Wydatki majątkowe w części 15/00 zrealizowano w wysokości 386.203,7 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2013 r. o 36.543,5 tys. zł, tj. o 10,5% (całość wydatków w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego*). Na inwestycje wydatkowano łącznie 200.268,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki poniesiono głównie na realizację 27 zadań inwestycyjnych, polegających m.in. na budowie i modernizacji siedzib sądów. Zadania te zostały ujęte w planie wydatków na 2014 r. i zostały zrealizowane w kwotach w nim określonych. W wyniku zakończenia w 2014 r. pięciu ww. inwestycji uzyskano przyrost 26.476 m² powierzchni oraz zmodernizowano 973 m² powierzchni istniejącej bazy lokalowej jednostek sądownictwa. Pozostałe 22 zadania inwestycyjne planowane są do zakończenia w/i po 2015 r. Wydatki na zakupy inwestycyjne zrealizowano w kwocie 185.935,5 tys. zł (98,7% planu po zmianach), głównie na zakupy informatyczne (129.492,0 tys. zł), zakupy nieruchomości (16.548,0 tys. zł) oraz zakupy urządzeń i systemów zabezpieczająco-ochronnych (12.343,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 249-250, 314-344, 505-569)

Zobowiązania w części 15/00 budżetu państwa na koniec 2014 r. wyniosły 340.207,8 tys. zł i były wyższe o 1,6% niż kwota zobowiązań na koniec 2013 r. (334.883,3 tys. zł). Główną pozycję (291.343,6 tys. zł, tj. 85,6% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń oraz z tytułu kosztów postępowania sądowego (17.757,1 tys. zł, tj. 5,2% ogółu zobowiązań). Zobowiązania wymagalne na koniec 2014 r. wyniosły 1.376,7 tys. zł i były niższe o 34% niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2013 r. (2.085,4 tys. zł). Wynikały one głównie (w 43,9% - 604,0 tys. zł) z tytułu wynagrodzeń bezosobowych związanych z postępowaniami sądowymi (§ 4170 – głównie wynagrodzenia biegłych i tłumaczy przysięgłych), w 35,7% (490,9 tys. zł) z kosztów postępowania sądowego (§ 4610) oraz w 17,4% (240,2 tys. zł) z zasądzonych przez sądy odszkodowań na rzecz osób fizycznych, które stają się wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroków (§ 4590). Wpływ na wystąpienie na koniec 2014 r. zobowiązań wymagalnych miała głównie procedura regulująca wypłatę przez sądy odszkodowań osobom uprawnionym²⁶, brak oświadczeń podatkowych wnioskodawców oraz informacji o sposobie odbioru kwot należnych (w zakresie § 4590), a także uprawomocnienie się postanowień sądu oraz wpłynięcie do księgowości postanowień o wypłacie w terminie uniemożliwiającym wypłatę jeszcze w 2014 r. (w zakresie §§ 4610 i 4170).

(dowód: akta kontroli str. 253-257, 660-661, 663-673)

²⁶ Obieg dokumentów i terminy wynikające z obowiązujących uregulowań, tj. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 259). Dotyczyło to wyroków będących podstawą do wypłaty odszkodowania, które uprawomocniły się w miesiącu grudniu 2014 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Realizacja rzeczowych efektów działalności i działania dysponenta części budżetu państwa podejmowane w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

W budżecie części 15/00 w układzie zadaniowym w 2014 r. zostało ujętych 16 działań zgrupowanych w czterech podzadaniach, dwóch zadaniach w ramach dwóch funkcji państwa²⁷. Działania były realizowane przez dysponentów podległych.

Największe wydatki poniesiono na zadanie 18.1. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* realizowane w ramach funkcji 18. *Sprawiedliwość*, na realizację którego w 2014 r. wydatkowano z budżetu państwa łącznie 6.158.293,1 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu po zmianach i 96,4% ogółu wydatków zrealizowanych w części 15/00 w 2014 r. W porównaniu do 2013 r. wydatki na realizację tego zadania były wyższe o 194.295,7 tys. zł, tj. o 3,3%. Celem tego zadania było zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu. Do pomiaru stopnia jego realizacji przyjęto miernik *pn. wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)*²⁸, który w 2014 r. wyniósł 101,4% (w 2013 r. – 96,1%), przy planowanym 100,7%. Wpływ na wyższą od planowanej realizację wielkości miernika (oraz od osiągniętej w 2013 r.) miał głównie spadek w 2014 r. o 4,1% liczby spraw, które wpłynęły do sądów powszechnych (w 2014 r. – 14,6 mln spraw, w 2013 r. - 15,2 mln spraw) oraz wzrost o 1,2% liczby spraw załatwionych.

Realizując ww. zadanie w 2014 r. załatwionych zostało przez sądy powszechne ogółem 14.754,5 tys. spraw, tj. o 178,6 tys. spraw więcej niż w 2013 r. (o 1,2%). Osiągnięcie wartości *wskaźnika opanowania wpływu spraw (ogółem)* w 2014 r. na poziomie 101,4% jest równoznaczne ze spadkiem (o 8,3%) pozostałości (liczby spraw niezadowolonych)²⁹. Uległ zatem poprawie w ogólnym aspekcie dostęp obywateli do sądu, gdyż mniej spraw oczekuje na rozpoznanie niż na koniec 2013 r.³⁰ Z przeprowadzonej analizy wynika, że w stosunku do 2013 r. wzrósł odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy (z 4,5 w 2013 r. do 5,4 w 2014 r.), poprawie uległ średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych) – z 2,3 miesiąca w 2013 r. do 2,2 miesiąca w 2014 r. oraz średni czas rozpatrywania spraw (ogółem)³¹ z 1,9 miesiąca w 2013 r. do 1,8 miesiąca w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 684-687, 690-693, 726-741)

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 15/00 w 2014 r. monitorował realizację planów wydatków w układzie zadaniowym na podstawie kwartalnych informacji w tym zakresie przedstawianych przez dyrektorów sądów apelacyjnych, sporządzających informacje zbiorcze za poszczególne apelacje³². Informacje te, dla zachowania porównywalności oraz zapewnienia integralności danych w całym roku budżetowym, sporządzane były według szablonu formularza sprawozdawczego Rb-BZ1. Powyższe informacje obejmują zarówno część wydatkową, jak i efektywnościową budżetu zadaniowego, z tym że część wydatkowa opracowywana jest bez wyjątków w cyklu

²⁷ Poza zadaniem w funkcji 18, w części 15/00 finansowano zadanie 13.2. *Świadczenia społeczne*, w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, na realizację którego wydatkowano w 2014 r. 232.703,7 tys. zł.

²⁸ Tj. stosunek liczby wszystkich spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw, które wpłynęły w danym okresie.

²⁹ Biorąc pod uwagę wartości *wskaźnika opanowania wpływu spraw (ogółem)* w 2014 r. w poszczególnych apelacjach, to tylko w trzech apelacjach przekroczył on 100%, tj. w warszawskiej (101,24%), poznańskiej (100,56%) i wrocławskiej (100,09%). W pozostałych apelacjach kształtuje się on na poziomie od 97,99 (w apelacji katowickiej) do 99,82 (w apelacji białostockiej). Porównanie apelacji zostało dokonane na podstawie danych z wyłączeniem VI Wydziału Cywilnego Sądu Rejonowego Lublin-Zachód (e-Sąd).

³⁰ Pozostałości na koniec 2014 r. wyniosły 2.229,2 tys. spraw, tj. o 200,7 tys. spraw mniej niż na koniec 2013 r. (o 8,3%).

³¹ Liczony jako wskaźnik pozostałości, tj. stosunek liczby spraw niezadowolonych na koniec roku i liczby spraw wpływających średnio w ciągu jednego miesiąca.

³² Zadania w tym zakresie wykonuje Departament Budżetu i Efektywności Finansowej w MS.

kwartalnym, natomiast wartości mierników monitorowane są (w zależności od rodzaju miernika) w cyklu kwartalnym, półrocznym lub rocznym. W 2014 r. nie były przeprowadzane kontrole dysponentów podległych, których przedmiotem byłaby problematyka efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym.

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie, objęto niżej wymienione działania:

- 18.1.1.1 *Kadra orzecznicza*, dla którego ustalono miernik: Odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy (ogółem) – stanowiący stosunek liczby spraw, które uprawomocniły się w pierwszej instancji po upływie powyżej 12 miesięcy od dnia pierwszej rejestracji w sądzie do liczby wszystkich spraw, które uprawomocniły się w pierwszej instancji (w %). Miernik został osiągnięty na poziomie 5,4 (przy planie 4,3).
- 18.1.1.2 *Wsparcie merytoryczne procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości*, dla którego ustalono miernik: Liczba etatów asystenckich przypadających na 1 etat sędziego. Miernik wyniósł 0,33 (przy planie 0,33).
- 18.1.1.3 *Wsparcie procesu orzekania - postępowania sądowe*, dla którego ustalono miernik: Dynamika wydatków związanych z kosztami postępowań sądowych (z wyłączeniem ryczałtów dla kuratorów) w przeliczeniu na jedną sprawę wpływającą do sądów (rok poprzedni=100). Miernik został osiągnięty na poziomie 109,8 (przy planie 100).
- 18.1.1.5 *Wykonywanie orzeczeń sądu - kuratorska służba sądowa*, dla którego ustalono miernik: Liczba spraw zakończonych w okresie sprawozdawczym przypadających na jednego kuratora zawodowego. Miernik wyniósł 84 (przy planie 75).
- 18.1.2.2 *Wsparcie organizacyjne i administracyjne realizacji zadań*, dla którego ustalono miernik: Poziom satysfakcji sędziów z obsługi administracyjnej sądu (ankieta). Miernik został osiągnięty na poziomie 5,02 (przy planie co najmniej 5,0).

W wyniku analizy stwierdzono, iż:

- cele i mierniki realizacji celów działań, zostały określone zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej,
- monitorowanie wartości mierników prowadzone było na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. m.in. danych zawartych w systemie statystycznym resortu sprawiedliwości³³, danych kadrowych z sądów oraz ankiety przeprowadzanej wśród sędziów wszystkich apelacji po zakończeniu roku budżetowego. Dane dotyczące wartości mierników są monitorowane oraz gromadzone we właściwych komórkach organizacyjnych MS,
- w 2014 r. w części 15/00 w odniesieniu do badanych pozycji dokonane zmiany w planie wydatków nie spowodowały zmiany wartości mierników, bowiem nie miały na nie bezpośredniego wpływu (zarówno ze względu na charakterystykę przedmiotowych mierników, jak i relatywnie niewielkie zmiany w wysokości planu).

(dowód: akta kontroli, str. 684-685, 694-702, 706-747)

Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 15/00 przez podległe jednostki, dysponent części dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a także dotyczących należności sądowych i zaległości budżetowych, zobowiązań (w tym wymagalnych) oraz zatrudnienia. Ich wyniki były wykorzystywane m.in. przy podejmowaniu decyzji o zmianach w planie finansowym. W ramach sprawowanego nadzoru przeprowadzono kontrole w ośmiu jednostkach sądownictwa powszechnego (tj. w czterech sądach okręgowych, jednym sądzie apelacyjnym i w trzech sądach rejonowych). Kontrole te m.in. dotyczyły prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez te jednostki, w tym m.in. wykonania planu dochodów i windykacji należności, realizacji planu wydatków budżetowych – w tym przyznawania i wypłaty wynagrodzeń, premii oraz dodatków funkcyjnych. Przeprowadzono również 19 wizytacji inwestycji realizowanych przez podległych

³³ Na podstawie sprawozdań statystycznych przekazywanych przez sądy.

dysponentów. W dwóch przypadkach zostały stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu zadań inwestycyjnych i dysponent podjął działania w celu ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 352-451, 571, 574-632, 752-778)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie w układzie zadaniowym oraz kwartalne sprawozdania z operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

W przyjętej koncepcji systemu kontroli zarządczej ustanowiono adekwatne mechanizmy kontroli zapobiegające ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań. Wykonywanie obowiązków związanych z kontrolą formalno-rachunkową zostało, w formie pisemnych zakresów czynności powierzone poszczególnym osobom zajmującym określone stanowiska pracy we właściwej komórce organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości. W ramach części 15/00 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, ale nie miało to wpływu na prawidłowość sporządzania sprawozdań. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie kontroli sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nieprawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 6-53, 661-662, 674-683, 699, 703-705, 779-784)

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia łącznych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014 przez dysponenta części 15/00 – Sądy powszechne:

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

a także sprawozdania z operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie:

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

Dysponent części 15/00 sporządził ww. sprawozdania na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach podległych dysponentów, które otrzymał w terminach określonych w obowiązujących przepisach³⁴. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i/lub papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do Ministra Finansów i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 255-291, 181-201, 452-504, 684-685, 688, 699, 703-705, 748-751)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁴ Określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766) oraz z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, 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.

Warszawa, dnia *22* kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.