



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2010 r.

KAP – 4100-02-01/2010

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 5 stycznia do 26 marca 2010 r. kontrolę wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2009 r. w części 15 - Sądy powszechne, z tego: w części 15/01 - Ministerstwo Sprawiedliwości oraz w częściach 15/02 - 15/12 odpowiadających obszarom apelacji. W części 15/01 Minister Sprawiedliwości 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), stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przez dysponentów środków budżetowych na obszarach poszczególnych apelacji, zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do prezesów lub dyrektorów sądów i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 15.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2009 r. w części 15 - Sądy powszechne.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności zrealizowanie dochodów i wydatków w zaplanowanych wysokościach, terminowe sporządzanie łącznych sprawozdań budżetowych oraz zrealizowanie budżetu w układzie zadaniowym w zakresie podzadania objętego kontrolą.

1. W wyniku kontroli stwierdzono, że dysponent części 15 budżetu państwa zrealizował wnioski pokontrolne NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.
2. Ustalone w ustawie budżetowej na rok 2009² dochody w wysokości 2 019 361,0 tys. zł, zrealizowane zostały w wysokości 2 085 222,5 tys. zł (103,0%). Na wyższe wykonanie planowanych dochodów wpływ miała przede wszystkim wysoka realizacja dochodów z wpływów z różnych opłat (§ 0690) oraz z grzywien, mandatów i kar (§ 0570). Dochody te zostały wykonane odpowiednio na poziomie 101,9% i 103,1%. NIK ustaliła, że na koniec 2009 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 702 370,2 tys. zł, i w porównaniu do stanu na koniec 2008r. wzrosły o 39 493,8 tys. zł (o 6,0%). Zawarte w tej kwocie zaległości zwiększyły się o 45 648,4 tys. zł (o 9,5%) i wyniosły 528 592,2 tys. zł. Przyczyną wzrostu należności było głównie nieuregulowanie przez dłużnika zasądzonej na rzecz Skarbu Państwa przez sąd kwoty w wysokości 17 996,8 tys. zł, co oprócz niewyegzekwowanej kary umownej od Polimex-Mostostal S.A.³ skutkowało wzrostem zaległości.
3. Wydatki budżetowe części 15 określone pierwotnie w kwocie 5 701 260,0 tys. zł, zostały zmniejszone, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009, do kwoty 5 356 819,0 tys. zł, tj. o 6,0%. Zmniejszenie było efektem wdrożonej w części 15, od lutego 2009 r., decyzji Rady Ministrów o czasowym ograniczeniu wydatków budżetu państwa i dotyczyło wydatków na:
 - budowlane zadania inwestycyjne (zrezygnowano z realizacji 28 i ograniczono realizację 22 inwestycyjnych zadań budowlanych),
 - zakupy inwestycyjne dotyczące m.in. zadań informatycznych i środków transportu,
 - bieżące funkcjonowanie jednostek organizacyjnych (w tym m.in. na zakup materiałów biurowych i wyposażenia, usługi remontowe, podróże służbowe, opłaty telekomunikacyjne).

W ocenie dysponenta głównego części 15, dokonane ograniczenia wydatków, chociaż bezpośrednio nie dotyczą postępowań sądowych, utrudniają funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

² Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58), zmieniona ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057)

³ Kara umowna w wysokości 16 871,8 tys. zł została naliczona Polimex-Mostostal S.A. w 2008 r. Podstawą jej naliczenia było 270 dni zwłoki w realizacji adaptacji budynku sądów rejonowych dla Warszawy Pragi Północ i Pragi Południe.

W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa o 2 070,1 tys. zł, tj. do kwoty 5 358 889,1 tys. zł. Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wydatkowane w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzjach Ministra Finansów, w wysokości 2 018,3 tys. zł, tj. w 97,5%. Środki przeznaczono m.in. na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń nauczycieli w szkołach i placówkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości (1 860,2 tys. zł) oraz na realizację projektu pomocy rozwojowej dla Ukrainy (158,0 tys. zł).

Dysponent główny części 15 dokonywał zmian w planie wydatków dysponentów na obszarach apelacji (w tym przeniesień wydatków z części 15/01 - Ministerstwo Sprawiedliwości) zgodnie z art. 148 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ (zwanej dalej ufp), w związku z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵.

Zasilanie rachunków bankowych dysponentów podległych Ministrowi Sprawiedliwości (dysponentów budżetu sądów na obszarze apelacji) w 2009 r. odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do Ministra Finansów. Rachunki 11 apelacji w 2009 r. zostały zasilone kwotą 5 358 091,7 tys. zł. Stwierdzono, że w 2009 r. zgłaszane do Ministra Finansów zapotrzebowania na środki budżetowe odpowiadały wydatkom ponoszonym w poszczególnych miesiącach.

3.1. Zrealizowane wydatki budżetowe wyniosły 5 350 416,6 tys. zł i stanowiły 99,8% planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych wydatków dominujący udział (96,5%) miały wydatki w dziale 755-Wymiar sprawiedliwości, w którym największe wydatki poniesione zostały na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w kwocie 3 416 658,5 tys. zł (66,2% wydatków działu).

Wydatki majątkowe w 2009 r. wyniosły 271 294,8 tys. zł (99,9% planu po zmianach), w tym na inwestycje budowlane (§ 6050) wydatkowano łącznie 228 819,7 tys. zł. W 2009 r. zrealizowano w pełni 34 zadania inwestycyjne polegające na budowie, rozbudowie, modernizacji i adaptacji budynków, w efekcie czego uzyskano przyrost 45 692 m² powierzchni oraz zmodernizowano 5 699 m² istniejącej bazy lokalowej jednostek sądownictwa. Na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w części 15 wydatkowano w 2009 r. łącznie 42 475,1 tys. zł (99,7% planu po zmianach), w tym m.in. na zakupy informatyczne 27 489,0 tys. zł (64,7% ogółu wydatków), a na zakup nieruchomości - 3 141,0 tys. zł (7,4% ogółu wydatków).

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

3.2. Ustalono, że w 2009 r. nie zrealizowano zaplanowanych w części 15 wydatków w kwocie 786,0 tys. zł na finansowanie i współfinansowanie projektów ze środków UE. Środki te były zaplanowane na sfinansowanie wynagrodzeń dla 45 etatów do obsługi systemu informatycznego, w ramach realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁶. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - Instytucja Zarządzająca (IZ) nie przyjęła jednak do realizacji tego zadania, gdyż po weryfikacji wniosku MS w powyższym zakresie, uznała za niecelowe finansowanie w ramach ww. projektu tych etatów. W toku kontroli ustalono, iż po decyzji IZ, MS podjęło działania zmierzające do ograniczenia planowanych wydatków o ww. kwotę. Minister Finansów nie ujął tej kwoty w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009.

3.3. Zobowiązania ogółem na koniec 2009 r. w części 15 wyniosły 288 171,2 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. były niższe o 20,9%. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2009 r. wraz z pochodnymi oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2009 r. wyniosły 270,5 tys. zł, i były o 94,9% niższe od zobowiązań wymagalnych na koniec 2008 r. (5 329,8 tys. zł). NIK ocenia pozytywnie istotne zmniejszenie zobowiązań wymagalnych w 2009 r., zwłaszcza że w 98,3% (266,0 tys. zł) były to zobowiązania Skarbu Państwa powstałe w związku z zasądzonymi przez sądy odszkodowaniami na rzecz osób fizycznych. Pozostałe zobowiązania wymagalne stanowiły nieuregulowane zobowiązania z tytułu wypłaty wynagrodzeń bezosobowych (869,66 zł) i kosztów postępowań sądowych (3 209,54 zł) w apelacji poznańskiej oraz z tytułu zakupu usług zdrowotnych - 377,00 zł w apelacji warszawskiej.

4. W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w części 15 - Sądy powszechne wyniosło 50 332 etaty i było niższe od planowanego o 2 045 etatów (o 4,1%).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 15 (wraz z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) przypadające na 1 etat w 2009 r. wyniosło 5 067 zł i w porównaniu do roku ubiegłego było wyższe o 12,9%. Tak znaczny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do 2008 r. spowodowany był wzrostem kwot bazowych i mnożników wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach podległych dysponentowi głównemu części 15.

⁶ Projekt „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”, zadanie „Implementacja międzynarodowych standardów wykonywania orzeczeń”.

5. Realizując określony w art. 153 ust. 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 15 przez podległe jednostki, dysponent główny dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz zadań finansowanych z budżetu państwa, w tym problematyki należności sądowych i zaległości budżetowych (głównie z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności oraz wpływów z różnych opłat) i zobowiązań wymagalnych. W ramach sprawowanego nadzoru dysponent główny zrealizował sześć kontroli w sądach, których przedmiotem była prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej. Ponadto dysponent główny przeprowadzał wizytacje inwestycji realizowanych przez podległych dysponentów.
6. Kontrola wykazała, że dysponent części 15, zgodnie z art. 124 pkt 9 ufp, dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie obejmujące trzy zadania budżetowe (w tym sześć podzadań) wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów ich realizacji. Na realizację tych zadań zaplanowano wydatki w wysokości 5 701 260,0 tys. zł⁷

Dysponent główny, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów z 14 stycznia 2009 r.⁸, dokonywał korekt wydatków w układzie zadaniowym w związku ze zmianami planu wydatków w układzie tradycyjnym.

W celu zbadania stopnia osiągnięcia zaplanowanych na 2009 r. rezultatów, kontrolą objęto podzadanie nr 18.1.1. o nazwie „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne”, którego celem była ochrona praw i wolności obywateli w ramach prowadzonych postępowań sądowych. Jako miernik podzadania przyjęto wskaźnik opanowania wpływu (liczba spraw załatwionych do liczby spraw wpływających). Jego wysokość założono w 2009 r. na poziomie 98,5%. Ustalono, iż miernik został osiągnięty na poziomie 101,6%, przez co cel podzadania został zrealizowany. Wydatki na realizację podzadania wyniosły 5 067 650 tys. zł (99,9%). W ocenie NIK, określony przez dysponenta głównego miernik dla badanego podzadania był zgodny ze standardami określonymi w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym, a treść podzadania odzwierciedlała priorytety działalności dysponenta części 15.

⁷ Po korekcie w dniu 17 lutego 2009 r.

⁸ Wytyczne w sprawie aktualizacji uzasadnienia do ustawy budżetowej 2009 r. w układzie zadaniowym stanowiące załącznik nr 1 do pisma Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2009 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie zdefiniowano działań⁹ wchodzących w skład objętego kontrolą podzadania. Nie było zatem możliwości określenia składających się na podzadanie kosztów poszczególnych działań oraz mierników rzeczowych, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. Podstawą do określenia wydatków na realizację podzadania było przyporządkowanie mu określonych grup wydatków w układzie paragrafowym. Według złożonych wyjaśnień, działań w układzie zadaniowym budżetu części 15 na 2009 r. nie wyodrębniono, gdyż w procedurach planowania takiego obowiązku nie określono. Obowiązek wyodrębnienia działań określono wprost dopiero do planowania budżetu zadaniowego na 2010 r. NIK zwraca uwagę, że realizacja tego obowiązku przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie określony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

7. Dysponent główny sporządził, na podstawie sprawozdań przekazanych przez 11 podległych dysponentów, roczne sprawozdania łączne Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, Rb-28NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych oraz Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych. Ustalono, że sprawozdania łączne zostały przekazane do w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰.

Dokonując kontroli prawidłowości przeniesienia danych liczbowych z 29 sprawozdań jednostkowych do sprawozdań łącznych, NIK stwierdziła jeden przypadek błędnego przeniesienia kwot należności wymagalnych do łącznego sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2009 r. Błąd ten nie miał jednak wpływu na łączną kwotę tych należności przedstawioną w sprawozdaniu Rb-N. W wyniku kontroli NIK, dysponent części 15 dokonał korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2009 r.

⁹ Z załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. (DZ. U. Nr 87, poz. 537) wynika, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej - działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

¹⁰ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwagi.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwagi zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.