



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-01-01/2013
P/13/014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/014 – Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Maciej Gałkiewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85436 z 21 maja 2013 r.
2. Beata Burtka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85437 z 21 maja 2013 r.
3. Agnieszka Klimowicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85438, z 21 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Sprawiedliwości, al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości¹

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo wartości mierników stopnia realizacji celów i działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013.
2. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013.
3. Działania nadzorcze Ministra w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych.

Okres objęty kontrolą Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących planowania budżetu w układzie zadaniowym na 2013 rok) do dnia zakończenia kontroli.

Wykaz użytych skrótów:

- MS lub Ministerstwo – Ministerstwo Sprawiedliwości,
- ustawa o NIK - ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴,
- nota budżetowa – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2013 r.⁵,
- standardy kontroli zarządczej – standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie

¹ Akt mianowania przez Prezydenta RP z dnia 6 maja 2013 r.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

- standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶,
- BZ-Z – zestawienie zadań budżetowych,
- BZ-1 – zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym,
- BZ-K – skonsolidowany plan wydatków budżetowych w układzie zadaniowym,
- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej⁷,
- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁹ planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez Ministra Sprawiedliwości.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- opracowanie adekwatnych procedur dla procesów przygotowania i realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym,
- prowadzenie monitoringu wartości osiąganych mierników założonych w planie budżetu w układzie zadaniowym MS,
- zapewnienie bieżącej ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- przypisaniu do funkcji 22 czynności czterech komórek organizacyjnych Ministerstwa, nie mających charakteru wspólnego dla całej jednostki, co było niezgodne z ust. 76 pkt 14 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej,
- zakwalifikowaniu dziesięciu wydatków (spośród 30 zbadanych) do działań realizowanych w ramach funkcji 22, pomimo że nie spełniały one warunku określonego w ust. 76 pkt 14 lit. b noty budżetowej, gdyż nie miały charakteru wspólnego dla zadań realizowanych w ramach części budżetowej bądź też całej jednostki,
- zakwalifikowaniu trzech wydatków na szkolenia i kursy dla nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (spośród 50 zbadanych) do niewłaściwego działania.

Niewłaściwa kwalifikacja wydatków do działań spowodowała, że sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów ponoszonych na poszczególne zadania.

⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia) wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013

1.1. Organizacja procesu planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w ramach systemu kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

W ramach kontroli zarządczej Minister Sprawiedliwości dokonał podziału obowiązków i określił sposób ich realizacji w zakresie przygotowania i realizacji skonsolidowanego planu wydatków na 2013 rok i dwa kolejne lata. W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa¹⁰, opracowywanie projektów części budżetowych w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym, a także wykonywanie zadań dotyczących zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej sprawiedliwość, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zapewnienia skuteczności i efektywności działania, należało do zadań Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności¹¹ (dalej DB). W wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DB¹² wskazano, że do zadań Departamentu należy m.in.:

- opracowywanie, sporządzanie i przedkładanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych projektu budżetu państwa w układzie tradycyjnym i zadaniowym wraz z uzasadnieniem w częściach, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości (§ 2 ust. 1 pkt 2),
- monitoring wykonywania budżetu zadaniowego oraz sporządzanie informacji z wykonania zadań w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów związanych z ich realizacją i przedkładanie ich ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (§ 2 ust. 1 pkt 10).

Wykonywanie zadań dysponenta trzeciego stopnia środków budżetowych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz prowadzenie rachunkowości Ministerstwa Sprawiedliwości, a także wykonywanie zadań dotyczących zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zapewnienia skuteczności i efektywności działania należy do zadań Biura Organizacji, Finansów i Kontrolingu (dalej BOF).

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Od dnia 17 maja 2013 r., Minister dokonał zmiany zapisów regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, w wyniku czego wykonywanie zadań dotyczących zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej sprawiedliwość, w tym w szczególności:

- a) monitorowanie i ocena realizacji celów strategicznych i operacyjnych,
 - b) opracowywanie rozwiązań służących zapewnieniu adekwatnej informacji zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem pomiaru skuteczności i efektywności działania,
- należy do zadań Departamentu Strategii i Deregulacji (dalej DSD).

(dowód: akta kontroli str. 13)

¹⁰ Wprowadzonym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2012 r., poz. 25 ze zm.). Zmieniony w 2012 r. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2012 r. (Dz. Urz. MS z 2012 r., poz. 158).

¹¹ Od 17 maja 2013 r. Departament Budżetu i Efektywności Finansowej.

¹² Zarządzenie Dyrektora Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności z dnia 29 maja 2012 r.

Zarządzeniem nr 223/10/BDG z 3 grudnia 2010 r. Minister Sprawiedliwości wprowadził do stosowania metodologię kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości. W Dziale III Cele i zarządzanie ryzykiem, rozdział 2 ww. zarządzenia, uregulowano sposób określania celów i zadań, monitorowania i oceny ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 17-38)

Szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość Minister Sprawiedliwości zawarł w Komunikacie z dnia 16 listopada 2011 r.¹³. Wskazano w nim m.in., że:

- zadania, cele i mierniki ich realizacji dla działu i dla jednostek w dziale ustala Minister Sprawiedliwości z tym, że w odniesieniu do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – we współdziałaniu z Prokuratorem Generalnym,
- zadania, cele i mierniki ich realizacji (bazowe i docelowe), w układzie funkcji państwa oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz odpowiadające im wydatki w danym roku budżetowym i w perspektywie dwóch kolejnych lat, dla całego działu, określane są corocznie w załączniku do ustawy budżetowej (budżet zadaniowy),
- monitorowanie oraz ocenę realizacji zadań i celów zapewnia roczny plan działalności jednostek, który zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości, a następnie kontrola jego wykonania (sprawozdania z jego wykonania) i analiza odchyleń od wartości planowanych,
- monitorowanie i ocenę realizacji zadań i celów zapewnia również kwartalna i roczna informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, która zawiera: omówienie realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym realizacji założonych celów; zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację zadań; zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację podzadań; zestawienie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów.

Ponadto, kontrolerom przedstawiono datowany na 8 maja 2013 r. projekt zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania w Ministerstwie Sprawiedliwości zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania kontroli zarządczej. Zarządzenie to, w szczególności określać ma:

- sposób sporządzania planu działalności dla działu administracji rządowej sprawiedliwość oraz sprawozdania z wykonania tego planu,
- sposób sporządzania planu pracy Ministerstwa oraz sprawozdania z wykonania tego planu,
- opracowywania projektu budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie części, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 188-197)

Dyrektor BOF Pan Jarosław Brysiewicz wskazał, że ww. dokument jest wynikiem podejmowanych w ostatnim czasie działań doskonalących funkcjonowanie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Poinformował również, że: (...) *od początku 2012 roku Ministerstwo Sprawiedliwości systematycznie doskonali narzędzia kontroli zarządczej i planowania wydatków w układzie zadaniowym, koncentrując się na*

¹³ Dz. Urz. MS Nr 14, poz. 199.

usprawnianiu procesu planowania pracy w oparciu o katalog zadaniowy, określania celów i realizowanych zadań oraz pomiaru osiągniętych wyników (rezultatów) pracy. Przykładem zintegrowanego podejścia do systemów zarządzania, które podnoszą skuteczność i efektywność funkcjonowania urzędu, jest przyjęty w ubiegłym roku plan pracy Ministerstwa Sprawiedliwości na 2013 rok. Stopniowo doskonalony pozwoli na sprawniejsze gospodarowanie środkami publicznymi i lepsze zarządzanie zatrudnionym personelem. (...) konstrukcja obowiązującego planu pracy pozwala na uzyskanie informacji o kosztach realizowanych w 2013 roku zadań i zasobach kadrowych odpowiedzialnych za ich wykonanie. Przyporządkowanie kosztów do realizowanych zadań oparte jest na strukturze katalogu zadaniowego funkcji 18 budżetu państwa, co stanowi próbę ustrukturyzowanego przedstawiania ponoszonych wydatków w ministerstwie, w podziale na konkretne zadania i ich efekty. Przyjęty układ planu pracy na 2013 rok w wersji bardziej rozbudowanej od poprzednich dokumentów stanowi krok w kierunku uspołnienia i scalenia narzędzi zarządczych, tj. katalogu zadaniowego i procesu planistycznego połączonego z identyfikacją czynników mogących zagrażać skuteczności podejmowanych działań (analiza ryzyka). Służyć temu mają między innymi podejmowane od ubiegłego roku działania doskonalące katalog zadaniowy wydatków dla działu administracji rządowej – Sprawiedliwość, w tym dysponenta III stopnia. (...) Potwierdzeniem niniejszego jest powołanie pod koniec ubiegłego roku Zespołów do spraw opracowania zadaniowego katalogu wydatków w zakresie zadań realizowanych przez sądy powszechne, więziennictwo oraz Zakłady Poprawcze i Schroniska dla Nieletnich. Praca zespołów zakończyła się przedstawieniem w I kwartale 2013 r. propozycji zmienionego, ustrukturyzowanego katalogu zadań, podzadań i działań na rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 39-187)

1.2. Prawdliwość grupowania czynności w działania określone w układzie zadaniowym budżetu MS na rok 2013

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym MS (dysponent III stopnia), sporządzonym w układzie zadaniowym, po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2013, ujętych zostało 38 działań zgrupowanych w 5 funkcjach państwa, 10 zadaniach i 15 podzadaniach. Dla wszystkich działań, podzadań oraz zadań ujętych w układzie zadaniowym MS zostały określone cele, nazwy mierników, ich wartości bazowe oraz docelowe na 2013 r.

Na potrzeby niniejszej kontroli, w Ministerstwie sporządzono zestawienia, w których przypisano do działań określonych w planie finansowym MS (dysponenta III stopnia) w układzie zadaniowym czynności realizowane przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych określone w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych (stan na 2012 r.). Dla kluczowych czynności realizowanych w ramach poszczególnych działań określono efekty rzeczowe (produkty). W zestawieniu nie ujęto jednak czynności realizowanych w ramach funkcji 13, w której Ministerstwo realizuje dwa działania: 13.2.5.1. *Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń* i działanie 13.2.5.3. *Uposażenia rodzinne oraz dodatki do tych uposażeń*. Plan wydatków dysponenta III stopnia na ww. działania wyniósł łącznie 5 850 tys. zł, zaś wykonanie – do dnia 30 czerwca 2013 r. – 2 545,7 tys. zł.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości Pani Wiesława Chojnacka wyjaśniła, że działania w funkcji 13 nie zostały wykazane w ww. zestawieniach, przez nieuwagę komórek merytorycznych, którymi są: Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości (na etapie opracowywania projektu budżetu wskazał liczbę świadczeniobiorców oraz kwoty wypłat) oraz Biuro Kadr i Logistyki realizujące wypłaty świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 316-319, 1708)

Ponadto ustalono, że przypisane do działań w funkcji 22 niektóre czynności nie miały charakteru wspólnego dla całej jednostki, co było niezgodne z ust. 76 pkt 14 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej (szczegółowy opis poniżej).

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie dziesięciu działań¹⁴ realizowanych w ramach funkcji od 1 do 21 (na które zaplanowano najwyższe kwoty wydatków) wykazało, że czynności zostały prawidłowo zgrupowane w tych działaniach i przyczyniają się do osiągnięcia celu działania.

(dowód: akta kontroli str. 346, 1692-1693)

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z zasadami określonymi w ust. 76 pkt 14 załącznika nr 66 do noty budżetowej funkcja 22 ma strukturę zamkniętą i obejmuje działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub całej jednostki oraz działania, których pomiar oraz przypisanie do poszczególnych zadań nie są na tyle istotne, żeby były ekonomicznie uzasadnione. W wyniku analizy przekazanych kontrolerom zestawień w zakresie przyporządkowania realizowanych przez komórki organizacyjne czynności do poszczególnych działań w układzie zadaniowym budżetu stwierdzono, że czynności następujących komórek organizacyjnych przyporządkowano do działań w ramach funkcji 22, zamiast do działań z obszaru funkcji od 1 do 21:

a) Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości (dalej DSO):

Wydział Kadr i Etatyizacji Sądów:

20 merytorycznych czynności, dotyczących uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie zatrudnienia i etatyizacji w sądach powszechnych (na 21 czynności tego Wydziału), przypisanych zostało do funkcji 22, działanie 22.2.1.1. *Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.*

Wydział Analiz Wymiaru Sprawiedliwości:

Wszystkie 11 czynności wykazane zostało w ramach funkcji 22, działanie 22.2.1.1. Czynności dotyczą prowadzenia baz danych, monitoringu i analiz dotyczących obsady kadrowej sądów.

Wydział ds. Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury:

Osiem na 12 czynności zaklasyfikowano do funkcji 22, z czego: trzy czynności do działania 22.1.2.2. *Ochrona prawna interesów*, pięć do działania 22.2.1.1. Czynności dotyczyły m.in. nadzoru nad jednostkami podległymi, rozpatrywania odwołań aplikantów, organizacji stażu urzędniczego, nadzoru nad szkoleniem sędziów, współpracy z KRS i PG w zakresie szkolenia i doskonalenia kadr sądów i prokuratury.

Zespół ds. projektów finansowanych z funduszy pomocowych:

Wszystkie z 17 czynności zaklasyfikowano do funkcji 22, działanie 22.1.1.1. *Planowanie strategiczne i operacyjne oraz prowadzenie analiz.* Czynności dotyczą realizacji konkretnych projektów z POKL z zakresu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zdaniem NIK, powyższe czynności nie mają charakteru działań wymienionych w ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej. Wpisują się natomiast w cel podzadania 18.1.2. *Działalność pozaorzecznicza*, którym jest *zapewnianie warunków i infrastruktury niezbędnych do realizacji zadań przez sądy powszechne i wojskowe*. W ramach tego podzadania, określono dla Ministerstwa działania: 18.1.2.5. *Zewnętrzny nadzór*

¹⁴ 13.2.5.1. *Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń*, 15.1.2.6. *Składki i wpłaty na rzecz organizacji i instytucji międzynarodowych*, 18.1.2.5. *Zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych*, 18.4.1.4. *System dozoru elektronicznego*, 18.5.1.2. *Wsparcie organizacyjne i techniczne działalności resocjalizacyjnej*, 18.5.1.3. *Sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich*, 18.6.1.1. *Nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi*, 18.6.1.2. *Doskonalenie prawa materialnego i procesowego*, 18.6.2.2. *Utrzymanie, eksploatacja i rozwój centralnych rejestrów sądowych*, 18.6.2.3. *Krajowy Rejestr Karny*.

administracyjny MS nad działalnością sądów powszechnych oraz 18.1.2.6. Nadzór administracyjny MS nad działalnością sądów powszechnych w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów.

Dyrektor BOF wyjaśnił, że w związku z opracowywaniem projektu budżetu na 2014 r., dokonano weryfikacji przyporządkowania pracowników i wydatków do działań budżetu zadaniowego w funkcji 18 i 22, w efekcie czego:

- czynności Wydziału ds. Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury zostały przyporządkowane do działania 18.6.1.5.,
- czynności Zespołu ds. projektów finansowanych z funduszy pomocowych zostały przyporządkowane do działania 18.1.2.5.,
- czynności Wydziału Statystyki i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości zostały przyporządkowane do działania 18.1.2.5.,
- niektóre czynności¹⁵ Wydziału Kadr i Etatyacji Sądów zostały przyporządkowane do działania 18.1.2.5., a prowadzenie spraw z zakresu uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w odniesieniu do sędziów w stanie spoczynku, ich uposażeń i uposażeń rodzinnych do działania 13.2.5.1. oraz 13.2.5.3.

b) Departament Strategii i Deregulacji:

Zespół ds. Deregulacji:

Czynność dotycząca analizowania i opiniowania wniosków o podjęcie prac legislacyjnych dotyczących deregulacji została zaklasyfikowana do działania 22.1.1.4. *Realizacja polityki informacyjnej i działalności promocyjnej.* Czynność dotycząca analizowania rozwiązań prawnych istniejących w innych krajach UE oraz zastosowanych w nich mechanizmach deregulacyjnych oraz dotycząca współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi, w tym z UE, w zakresie deregulacji, zaklasyfikowano do funkcji 22, działanie 22.1.1.1. *Planowanie strategiczne i operacyjne oraz prowadzenie analiz.* Zdaniem kontrolerów, czynności te nie mają charakteru działań wymienionych w ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej. Wpisują się natomiast do celu podzadania 18.6.1. *Nadzór nad aplikacjami i zawodami prawniczymi oraz wsparcie procesu становienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości,* którym jest: *Zwiększenie dostępności do zawodów prawniczych oraz ograniczanie ryzyka występowania nieprawidłowości w obszarze działalności korporacji prawniczych.* Dyrektor BOF wyjaśnił, że Departament Strategii i Deregulacji dokonał weryfikacji zakresów czynności pracowników i wydatków do działań budżetu zadaniowego w funkcji 18 i 22 na 2014 r., w efekcie czego prowadzenie spraw z zakresu deregulacji zostało ujęte w działaniu 18.6.2.2. *Doskonalenie prawa materialnego i procesowego.*

c) Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka (dalej DWMPC):

Wszystkie 70 czynności realizowanych przez Departament zaklasyfikowano do funkcji 22 – głównie (65 przypadków), do działania 22.1.1.1. *Planowanie strategiczne i operacyjne oraz prowadzenie analiz.* Również w planie pracy Ministerstwa Sprawiedliwości na 2013 r. (część B), zadania realizowane przez DWMPC wykazano w funkcji 22.

Zdaniem NIK, zakres zadań DWMPC nie ma charakteru określonego w ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej i nie kwalifikują się one do ujęcia w ramach funkcji 22.

Dyrektor BOF wyjaśnił, że: *Katalog zadaniowy obowiązujący w 2013 r. nie ułatwiał określania przez DWMPC wydatków na bieżący rok, uniemożliwiał on bowiem rzetelne ujmowanie wydatków w zakresie prowadzenia spraw związanych z pomocą pokrzywdzonym,*

¹⁵ Prowadzenie spraw związanych z realizacją uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie etatyacji sądów powszechnych w grupie stanowisk sędziowskich, referendarskich i asystenckich, prowadzenie spraw związanych z przekształcaniem etatów w sądach powszechnych, prowadzenie spraw z zakresu racjonalnego wykorzystania kadr w grupie kuratorów sądowych, urzędników sądowych oraz pozostałych pracowników sądów powszechnych.

promocją alternatywnych metod rozwiązywania sporów czy przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. W związku z powyższym przypisał on swoje zadania do funkcji 22. Analogicznie jednak jak w przypadku DSO i DSD, Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka dokonał weryfikacji przyporządkowania pracowników i wydatków do działań budżetu zadaniowego w funkcji 18 w wyniku czego w propozycjach do planu na rok 2014 przypisał wszystkie zadania, za wyjątkiem wydatków wynikających z udziału w organizacjach międzynarodowych (funkcja 15), do funkcji 18.

d) Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji (dalej DWOiP):

Wydział Wykonania Orzeczeń Karnych:

Wszystkie 22 wskazane w zestawieniu czynności, które realizuje Wydział, zaklasyfikowano do funkcji 22¹⁶. Zdaniem kontrolerów, czynności te nie mają charakteru określonego w ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej, gdyż dotyczą zadań Ministerstwa związanych z wykonywaniem orzeczeń karnych, tj. nie mają charakteru wspólnego (ogólnego) dla Ministerstwa, lub części budżetowej.

Wydział Kurateli:

Na 14 realizowanych czynności przez Wydział, 12 z nich ujęto w ramach funkcji 22¹⁷. Zdaniem NIK, czynności te nie mają charakteru określonego w ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej, gdyż dotyczą zadań Ministerstwa związanych z kuratelą sądową, tj. nie mają charakteru wspólnego (ogólnego) dla Ministerstwa.

*Dyrektor BOF wyjaśnił, że planując wydatki na 2014 r. obydwie wydziały dokonały weryfikacji w zakresie ujmowanych wydatków oraz przyporządkowanych pracowników do katalogu zadaniowego, w efekcie czego większość zadań została wykazana w funkcji 18, dla przykładu działania związane z wydawaniem kwartalnika *Probacja* w nowym działaniu 18.6.2.4., prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad kuratorską służbą sądową w nowym działaniu 18.6.1.5.*

Ponadto, podsumowując wyjaśnienia dotyczące w szczególności ujmowania poszczególnych grup wydatków MS w funkcji 22, Dyrektor BOF wskazał, iż: (...) proces wdrażania budżetu zadaniowego zarówno na poziomie całej administracji, jak i w samym Ministerstwie Sprawiedliwości, ma charakter wieloletni, wieloetapowy i ewolucyjny, a kolejne etapy wdrożenia i konkretne rozwiązania przyjmowane są stopniowo, w miarę postępu prac wdrożeniowych na poziomie centralnym (Ministerstwo Finansów) oraz w miarę możliwości poszczególnych jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości. (...) Biorąc pod uwagę fakt, iż sposób kwalifikowania w budżecie zadaniowym wydatków ponoszonych na realizację określonych zadań jest zdeterminowany, co do zasady, sposobem uprzedniego ich ujęcia w zadaniowym planie wydatków na etapie planowania, kluczową kwestią dla zapewnienia spójności budżetu zadaniowego w całym cyklu planowanie-monиторowanie-sprawozdawczość, jest dostępność danych w układzie pozwalającym na przypisanie wydatków do konkretnych podziałek klasyfikacji zadaniowej nie tylko na etapie wykonywania budżetu, ale również na etapie jego projektowania. W tym kontekście pamiętać należy, że w praktyce wstępny limit wydatków dla części 37 Sprawiedliwość przekazywany przez Ministra Finansów, stanowiący podstawę przygotowania projektu budżetu na kolejny rok, w tym również w układzie zadaniowym, nie obejmuje środków na realizację projektów z udziałem środków z UE. Formularze planistyczne BZ przekazywane przez Ministra Sprawiedliwości do Ministerstwa Finansów w terminie określonym w nocie

¹⁶ Działania: 22.1.1.1. Planowanie strategiczne i operacyjne oraz prowadzenie analiz, 22.2.1.1. Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, 22.1.3.2. Zarządzanie jakością, 22.2.2.3. Obsługa kancelaryjna i archiwalna, 22.1.1.3. Obsługa prezydialna.

¹⁷ Działania: 22.1.1.1. Planowanie strategiczne i operacyjne oraz prowadzenie analiz, 22.1.3.2. Zarządzanie jakością, 22.2.1.1. Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, 22.2.2.4. Działalność wydawniczo-poligraficzna.

budżetowej (w przypadku projektu na rok 2013 – 21 dni od przekazania wstępnych limitów wydatków) nie zawierają zatem tych wydatków, obejmując jedynie budżet środków krajowych. W tym czasie projekt wydatków na kolejny rok na realizację projektów z udziałem środków z UE (z podziałem na poszczególne projekty) jest przedstawiany przez Ministra Sprawiedliwości Ministrowi Rozwoju Regionalnego, który dokonuje w nim zmian, a ostateczną decyzję o wielkości dostępnych w kolejnym roku środków na tzw. „projekty unijne” realizowane w resorcie sprawiedliwości podejmuje Minister Finansów. Wszelkie zmiany dokonywane w zakresie dostępnych środków w tym zakresie zarówno w przypadku MRR i MF dokonywane są na projektach wydatków sporządzanych wyłącznie w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej. Co więcej, informacja zwrotna od Ministra Finansów (obejmująca kwoty wydatków w części 37 i w rezerwie celowej) jest przekazywana Ministrowi Sprawiedliwości jedynie w układzie tradycyjnej paragrafowej klasyfikacji bez podziału dostępnych środków na poszczególne projekty planowane do realizacji. Biorąc pod uwagę fakt, że informacja ta przekazywana jest corocznie tuż przed posiedzeniem Rady Ministrów, na którym przyjmowany jest projekt budżetu na kolejny rok, w praktyce zachodzi konieczność uzupełnienia formularzy planistycznych BZ o wydatki na tzw. „projekty unijne”, w terminie nie przekraczającym jednego dnia roboczego, bez wiedzy, w których konkretnych projektach zostały ograniczone wydatki (dane w tym układzie byłyby dostępne jedynie w przypadku, gdyby Minister Rozwoju Regionalnego i Minister Finansów nie dokonał żadnych zmian w propozycjach przedłożonych przez Ministra Sprawiedliwości, przy czym w dotychczasowej praktyce sytuacja taka jeszcze nie wystąpiła). W konsekwencji, w momencie sporządzania formularzy planistycznych BZ w ramach ostatecznych kwot przekazanych przez MRR i MF wyodrębnić można jedynie te projekty, w których zachodzi swoista „zbieżność” klasyfikacji tradycyjnej i zadaniowej, gdzie identyfikacja wydatków na projekty (które można następnie przypisać do konkretnego zadania w klasyfikacji zadaniowej), może nastąpić po specyficznych podziałkach klasyfikacji tradycyjnej i zadaniowej (np. projekty na rzecz zakładów dla nieletnich, dla których wydatki ujmowane są w rozdziale 75513, które można zaklasyfikować bezpośrednio do zadania 18.5. Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia. Pozostałe wydatki na projekty realizowane z udziałem środków z UE, z konieczności – wynikającej z braku znajomości ostatecznych kwot na poszczególne projekty w momencie sporządzania formularzy planistycznych – są natomiast ujmowane w sposób skumulowany w jednym działaniu klasyfikacji zadaniowej. Ze względu na fakt, że wydatki te obejmują różne projekty realizowane na rzecz różnych jednostek resortu sprawiedliwości, które „wpisują się” nie w jedno ale wiele zadań merytorycznych, przyjęto przy tym założenie, że powinny one być klasyfikowane w jednym z działań w funkcji 22 obejmującej, jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli na podstawie zapisów noty budżetowej, „charakter wspólny dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej” (nieracjonalnym byłoby bowiem przypisywanie tych łącznych wydatków w jakimkolwiek działaniu w ramach funkcji 18, np. w działaniu dotyczącym utrzymania i rozwoju infrastruktury informatycznej sądów, ponieważ łączna kwota wydatków na projekty realizowane z udziałem środków z UE obejmuje zarówno projekty związane z informatyzacją sądownictwa jak i inne projekty, nie tylko nie związane z informatyzacją, ale na rzecz innych jednostek niż sądy). Przedstawiając powyższe uwarunkowania dotyczące planowania wydatków na realizację projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej, istotne jest dodatkowo wskazanie, że rozwiązanie zgodnie z którym większość wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości ujmowana jest w funkcji 22, zostało przyjęte, na okres przejściowy, od początku prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego w resorcie sprawiedliwości. (...)

Biorąc pod uwagę powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło w bieżącym roku

działania zmierzające do wypracowania metodologii, która pozwoli w większym stopniu ujmować w kolejnych latach wydatki poszczególnych komórek organizacyjnych w funkcji 18. Należy zatem jeszcze raz podkreślić, że funkcjonujące dotychczas rozwiązania w kontekście planowania wydatków w układzie zadaniowym były i w dalszym ciągu są doskonałe, stąd też obowiązujący obecnie kształt. Dotychczasowe działania w zakresie przedstawiania wydatków urzędu w układzie zadaniowym były niewystarczające, dlatego też rozpoczęte w ubiegłym roku i kontynuowane obecnie działania naprawcze należy rozumieć jako wprowadzenie „nowej jakości” w zakresie zarządzania wydatkami i rozwiązań wykorzystujących budżet zadaniowy do celów zarządczych.

(dowód: akta kontroli str. 320-346)

1.3. Prawdliwość określania celów i mierników realizacji działań oraz ich monitorowanie (dysponent III stopnia)

Opis stanu
faktycznego

Dla każdego z działań ujętych w planie finansowym MS w układzie zadaniowym określono cele i mierniki ich realizacji.

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie dziesięciu wybranych do kontroli działań¹⁸ wykazało, że cele dla wszystkich zbadanych działań zostały określone prawidłowo, natomiast miernik dla jednego działania, w ocenie NIK, nie spełniał wymogów określonych w nocie budżetowej. Dotyczyło to miernika: *liczba świadczeniobiorców dla działania 13.2.5.1. Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń* (szczegółowy opis na str. 11 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 345-350, 1692-1693)

Dane do monitoringu wartości mierników pozyskiwano z prowadzonych przez komórki organizacyjne MS realizujące działania ewidencji, baz danych i rejestrów, a w przypadku działania 18.4.1.4. *System dozoru elektronicznego* dane pozyskiwano od Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dalej CZSW). Monitoring wartości mierników prowadzony jest na bieżąco.

Aktualizacja prowadzonych baz danych/rejestrów dla czterech mierników działań¹⁹ następowała raz w roku, dla kolejnych czterech mierników²⁰ raz na kwartał, a dla dwóch mierników²¹ dokonywana była na bieżąco.

W pierwszej połowie 2013 r. wartość mierników dla badanych działań nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 198-211, 1694-1698)

¹⁸ Patrz przypis nr 14.

¹⁹ Dla działań: 15.1.2.6.-miernik *Odsetek składek uregulowanych w terminie*; 18.5.1.2.-miernik *Średnioroczne wydatki na utrzymanie jednego nieletniego w zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich*; 18.6.1.1.-miernik *Liczba adwokatów i radców prawnych przypadająca na 100 tys. obywateli*; 18.6.1.2.-miernik *Liczba aktów normatywnych zainicjowanych lub wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, których przepisy zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny lub Trybunał Sprawiedliwości UE w danym okresie*.

²⁰ Dla działań: 18.1.2.5.-miernik *Średni czas trwania spraw niezakończonych w miesiącach (w wybranych repetytoriach i instancji)*; 18.4.1.4.-miernik *Stopień wykorzystania systemu dozoru elektronicznego*; 18.5.1.3.-miernik *Stosunek liczby przeszkolonych nieletnich zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w ramach szkoleń i kursów zawodowych do średniorocznej liczby nieletnich przebywających w tych placówkach w danym okresie sprawozdawczym*; 18.6.2.3.-miernik *Odsetek informacji udzielonych w ustawowym terminie w ogólnej liczbie informacji*.

²¹ Dla działań: 13.2.5.1.-miernik *Liczba świadczeniobiorców*; 18.6.2.2.-miernik *Wskaźnik bezawaryjności centralnych systemów informatycznych*.

Kontrola wykazała, że dla działania 13.2.5.1. *Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do uposażeń* określono miernik: *liczba świadczeniobiorców*, który, w ocenie NIK, nie spełnia wymogów określonych w ust. 78 pkt 4 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej. W sytuacji bowiem, gdy jako cel działania określono: *Sprawną i terminową wypłatę uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i dodatków*, to określony miernik, jako liczba świadczeniobiorców, bez odniesienia do liczby osób uprawnionych a także do terminowości wypłat uposażeń, nie mierzy stopnia realizacji celu.

Zastępca Dyrektora DB Pani Grażyna Urbaniak, wyjaśniając przyczyny przyjęcia jako miernika ww. działania liczbę świadczeniobiorców wskazała, że: (...) *zauważenia wymaga, że w ust. 78 punkt 4 załącznika nr 66 do noty budżetowej (...) określonych zostało nie jedno kryterium doboru miernika, wskazane przez NIK, ale siedem tych kryteriów, które przedmiotowy miernik w znacznej części spełnia. Jakkolwiek, z punktu widzenia teorii, idealny miernik powinien spełniać wszystkie te kryteria, w praktyce oczywistym jest, że mierniki o idealnej charakterystyce występują bardzo rzadko, wobec czego wybór miernika zawsze jest wynikiem kompromisu pomiędzy jego poprawnością metodologiczną, dostępnością danych do jego obliczenia, a jego wartością informacyjną i zarządczą. W tym kontekście chcemy poinformować, że w zadaniowym planie wydatków sądów powszechnych na rok 2012 na poziomie działań w podzadaniu dotyczącym uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych były stosowane mierniki w pełni zgodne z sugestią Najwyższej Izby Kontroli, tj. „odsetek świadczeń zrealizowanych w terminie”. Wartość tych mierników we wszystkich okresach sprawozdawczych we wszystkich sądach powszechnych, a także w Ministerstwie Sprawiedliwości, wynosiła jednak w każdym przypadku 100% (analogiczna sytuacja ma miejsce również w przypadku mierników określanych jako odsetek świadczeń wypłacanych w terminie, przyjętych w budżecie zadaniowym więziennictwa na poziomie działań 13.2.4.1., 13.2.4.2. i 13.2.4.3.). W jednostkach budżetowych resortu sprawiedliwości wszystkie świadczenia z omawianej grupy są bowiem wypłacane w terminach regulowanych obowiązującymi przepisami prawa, a odstąpienia od tych terminów w praktyce nie występują, a jeśli się hipotetycznie mogą zdarzyć, to wyłącznie na zasadzie pojedynczych, sporadycznych przypadków, pomijalnych w świetle zasady istotności. Biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotowy miernik, co prawda spełnia kryteria metodologiczne, ale nie posiada żadnej wartości informacyjnej i zarządczej, zarówno z punktu widzenia pojedynczych jednostek organizacyjnych sądownictwa, jak również z punktu widzenia dysponenta części budżetowej, ponieważ jego wartość jest praktycznie niezmienna i wynosi 100%, odstąpiono od jego stosowania w budżecie zadaniowym na rok 2013. Jednocześnie, z pełną świadomością mankamentów pod kątem spełniania modelowych kryteriów metodologicznych, do monitorowania stopnia realizacji celu na poziomie działań przyjęto miernik „liczba świadczeniobiorców”. Miernik ten bowiem dostarcza istotnej z punktu widzenia dysponenta części informacji o planowanej i rzeczywistej liczbie osób uprawnionych do uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych. Co również istotne, o ile do miernika „liczba świadczeniobiorców” można mieć metodologiczne zastrzeżenia w kontekście celu na poziomie samego działania 13.2.5.1., gdzie cel został określony jako *sprawną i terminową wypłatę uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i dodatków do tych uposażeń*, o tyle miernik ten jest w pełni adekwatny do celu określonego na poziomie zadania obejmującego Świadczenia społeczne, który został zdefiniowany w sposób odgórny poczynawszy od roku 2014 jako „zapewnienie środków dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego” (cel ten został wpisany na poziomie zadania w formularzu BZ-1 stanowiącym załącznik do noty budżetowej na rok 2014). Biorąc bowiem pod uwagę fakt, że wysokość uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku wynika wprost*

z przepisów prawa (wypłacane są na podstawie art. 100 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku), dla zapewnienia odpowiednich środków w omawianym zakresie kluczowe znaczenie ma łączna liczba osób upoważnionych do świadczeń (...) Reasumując, należy zauważyć, że omawiany obszar, nie dotyczy merytorycznej działalności sądów powszechnych (gdzie bez wątpienia kwestią bardzo istotną jest wskazywany przez NIK pomiar efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych) ale jest jedynie realizacją, w gruncie rzeczy, technicznej czynności – tj. wypłaty z budżetu państwa ustawowo gwarantowanych świadczeń należnych sędziom w stanie spoczynku i członkom ich rodzin. W obszarze tym w resorcie sprawiedliwości nie stwierdza się jakichkolwiek nieprawidłowości, a w obowiązującym stanie prawnym brak jest w zasadzie miejsca na jakiekolwiek usprawnienia realizacji tego zadania i zwiększenia jego efektywności. Uwagę powyższą należy rozpatrywać w szczególności w kontekście faktu, że w przeciwieństwie np. do więziennictwa, gdzie obsługa wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej realizowana jest przez odrębną komórkę organizacyjną (Biuro Emerytalne w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej), w sądownictwie obsługa wypłaty uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych nie jest realizowana przez odrębne służby lub komórki organizacyjne, ale przez istniejące komórki finansowo-kadrowe sądów. Można więc stwierdzić, że realizacja tego zadania odbywa się niemal „bez kosztowo” (w tych warunkach, jakkolwiek niewielkie, ale jednak koszty monitorowania wartości miernika, którego wartość jest praktycznie niezmienna i wynosi 100% przewyższają jego wartość informacyjną, co w pełni uzasadnia odstępianie od jego stosowania). W tym miejscu zasadnym jest przywołanie podstawowego założenia, że budżet ma stanowić narzędzie informacyjne oraz wspomagające procesy zarządcze. Przy konstruowaniu zadaniowego planu wydatków resortu sprawiedliwości przyjmuje się zatem zasadę doboru poszczególnych elementów budżetu zadaniowego, w tym również mierników, z jednej strony możliwych do uzyskania przy ograniczonym nakładzie kosztów, a z drugiej strony niosących ze sobą wartość dodaną z punktu widzenia społeczeństwa lub z punktu widzenia dysponenta środków. Przy doborze mierników zatem, to ich wartość informacyjna stanowi kryterium nadrzędne wobec postulatu spełniania w pełnym zakresie akademickich kryteriów metodologicznych. Wybór miernika, którego dotyczy pytanie Najwyższej Izby Kontroli, nie oznacza przy tym w żadnym wypadku lekceważenia przez Ministra Sprawiedliwości kwestii metodologicznych związanych z budżetem zadaniowym, a wynika jedynie z wyważenia argumentów i kompromisu między poprawnością metodologiczną miernika, a jego użytecznością.

(dowód: akta kontroli str. 315-319)

Zdaniem NIK, przedstawione przez Zastępcę Dyrektora DB wyjaśnienia nie zmieniają faktu, że określony dla działania miernik nie mierzy stopnia realizacji celu, a zatem nie spełnia wymogów określonych w ust. 78 pkt 4 lit a załącznika nr 66 do noty budżetowej. Do pomiaru stopnia osiągnięcia zdefiniowanego celu jakim jest *sprawną i terminową wypłatą uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i dodatków* powinien być zastosowany miernik mierzący skuteczność działania, a nie ilość. Podstawę obliczenia takiego miernika w każdym przypadku stanowiłaby liczba osób uprawnionych do świadczeń. Stąd, w ocenie NIK miernik taki dostarczałby również istotnej z punktu widzenia dysponenta części informacji o planowanej i rzeczywistej liczbie osób uprawnionych do świadczeń, co jak wskazano w wyjaśnieniach, jest niezbędne dla określenia wysokości wydatków ogółem na te świadczenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie organizacji pracy i warunków funkcjonowania MS oraz w zakresie planowania i monitorowania przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w procesie przygotowania planu finansowego w układzie zadaniowym MS na 2013 r. wyodrębnione zostały i zgrupowane w działaniach czynności realizowane przez poszczególne komórki organizacyjne i dla wszystkich działań sformułowano cele i mierniki ich realizacji oparte na realnych bazach danych.

Niekorzystny wpływ na efektywność zarządzania realizacją działań może mieć jednak ujmowanie do działań realizowanych w funkcji 22 czynności merytorycznych wykonywanych przez pracowników niektórych komórek organizacyjnych.

2. Planowanie i raportowanie przez MS (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013

2.1. Zasady prowadzenia ewidencji księgowej Ministerstwa w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Ewidencja księgowa budżetu w układzie zadaniowym, zgodnie z wykazem kont stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa winna być prowadzona na pozabilansowym koncie 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Może być prowadzona również w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów (§ 15 ust. 2a ww. rozporządzenia Ministra Finansów).

Zasady (politykę) rachunkowości w MS, w tym ewidencji księgowej budżetu w układzie zadaniowym wprowadzono zarządzeniem nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości²². Zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości, informację o wydatkach budżetowych w układzie zadaniowym można uzyskać poprzez słownik za pomocą którego dany wydatek jest przyporządkowany do funkcji, zadania, podzadania i działania. System informatyczny umożliwia prowadzenie ewidencji w księgach rachunkowych zarówno w układzie tradycyjnym, jak i w układzie budżetu zadaniowego²³. Księgi rachunkowe odzwierciedlają również zdarzenia i operacje gospodarcze w oparciu o strukturę budżetu zadaniowego²⁴. Zgodnie z Zakładowym Planem Kont, na koncie pozabilansowym księgi głównej – 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, po stronie Wn ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Po stronie Ma natomiast ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość niezrealizowanego planu²⁵.

Prawidłowe sporządzenie sprawozdań budżetowych z wykonania wydatków w układzie zadaniowym wymaga, aby zamieścić w nim również dane dotyczące zobowiązań do najniższego poziomu klasyfikacji, tj. do poziomu działań. Wykonanie tego obowiązku wymaga prowadzenia dla układu zadaniowego budżetu ewidencji księgowej również na

²² W ministerstwie Sprawiedliwości księgi rachunkowe prowadzone są za pomocą programu SFK-MS-F_K, wersja 6.50 firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o.

²³ Załącznik nr 2 do ww. zarządzenia (Metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego).

²⁴ Załącznik nr 3 do ww. zarządzenia (Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych).

²⁵ Załącznik nr 3a do ww. zarządzenia (Zakładowy Plan Kont w ujęciu syntetycznym i analitycznym).

kontach rozliczeniowych bądź ustalenia metodologii określania stanu zobowiązań dla poszczególnych działań na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej dla budżetu w układzie tradycyjnym. Jak podał Główny Księgowy MS Pani Róża Kosalka, budżet zadaniowy funkcjonuje zarówno na kontach bilansowych – konta zespołu „4” i „2” oraz konto „130”, jak i na kontach pozabilansowych. Konto „990” posiada dodatkową analitykę zgodną z polityką rachunkowości. Ujmuje ono zapisy w zakresie planu finansowego oraz jego wykonania równoległe do konta „130”. Zobowiązania do sprawozdania Rb-BZ1 ustalane są na podstawie zapisów księgowych na kontach zespołu „2” w oparciu o słownik w systemie finansowo-księgowym.

Kontrola wykazała, iż prowadzona do konta 990 ewidencja szczegółowa umożliwia ustalenie planowanych i poniesionych wydatków oraz zobowiązań w układzie zadaniowym na najniższym poziomie przyjętej klasyfikacji, tj. na poziomie działań w układzie wydatków z budżetu środków europejskich oraz budżetu państwa z wyodrębnieniem rodzajów wydatków (majątkowych i pozostałych, w tym na współfinansowanie). Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym dokonywane są jednocześnie ze zmianami w planie wydatków w układzie tradycyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 928-1026, 1027-1033, 1126-1130, 1691)

2.2. Zasady kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań

Opis stanu
faktycznego

Przepisy ust. 76 pkt 14 lit. b załącznika nr 66 do noty budżetowej na 2013 r. stanowią m.in., że wydatki na działania, które nie mają charakteru wspólnego dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej bądź też całej jednostki należy obligatoryjnie umieścić w zakresie odpowiednich zadań merytorycznych w funkcjach innych niż funkcja 22.

Zgodnie z procedurą *Planowanie budżetu oraz opracowanie projektu planu finansowego dla Ministerstwa Sprawiedliwości – dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia*, materiały do projektu budżetu państwa w układzie zadaniowym opracowuje BOF na podstawie zapotrzebowań Departamentów/Biur. Na podstawie informacji dysponenta części budżetowej o przyjętych w ustawie budżetowej kwotach wydatków, Biuro Kadr i Logistyki (dalej BKL) sporządza plan finansowy w zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń, natomiast BOF – plan finansowy dla MS. W przypadku konieczności dokonania zmian w planie finansowym w zakresie wydatków bieżących w układzie tradycyjnym i zadaniowym, BOF, po wyrażeniu przez Dyrektora Generalnego zgody na dokonanie zmian, dokonuje zmiany w planie między działaniami budżetu zadaniowego w obrębie jednego paragrafu²⁶.

Biuro Administracyjno-Finansowe (funkcja dysponenta III stopnia do 2 października 2012 r., a następnie BOF) zwróciło się 3 sierpnia 2012 r.²⁷:

- do Biura Dyrektora Generalnego o przekazanie planu wydatków na wynagrodzenia i pochodne ze wskazaniem symbolu działania budżetu zadaniowego, wskazując jednocześnie propozycje odnośnie ujęcia wydatków w poszczególnych działaniach,
- do pozostałych komórek organizacyjnych MS o podanie kwot wydatków (bez wydatków na wynagrodzenia) związanych z funkcjonowaniem departamentów merytorycznych MS, wskazując jednocześnie propozycje przypisania ich do ośmiu działań realizowanych w funkcji 18²⁸.

²⁶ W zakresie wynagrodzeń, BOF, na wniosek BKL dokonuje zmiany w planie między działaniami budżetu zadaniowego w obrębie jednego paragrafu i tej samej grupy zatrudnienia.

²⁷ Pisma nr: BAF-I-313-68/12/1 i BAF-I-313-67/12.

²⁸ Działania: 18.1.2.5. – Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości, 18.1.2.6. – Departament Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności (Wydziały: Budżetu, Inwestycji

Zgodnie z propozycją Biura Administracyjno-Finansowego (dalej BAF), pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu Ministra Sprawiedliwości winny być klasyfikowane w ramach funkcji 22.

W formularzach planistycznych (BZ-1, BZ-K i BZ-Z) oraz w Wieloletnim Planie Finansowym sporządzonych przez dysponenta III stopnia, oprócz działań ujętych w funkcjach 18 i 22 wykazano działania ujęte w funkcjach 11, 13 i 15 oraz dwa działania ujęte w funkcji 18 niewymienione w piśmie BAF (18.4.1.4. i 18.5.1.2.).

(dowód: akta kontroli str. 1050-1104)

Przy planowaniu wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponent III stopnia) uczestniczyły wszystkie komórki organizacyjne Ministerstwa przedkładając BOF (poprzednio BAF) odpowiednie formularze planistyczne.

(dowód: akta kontroli str. 320-335, 1039-1054, 1069-1080, 1131)

W sprawie przyjętych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) zasad kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań ujętych w budżecie zadaniowym Dyrektor Generalny MS Pani Wiesława Chojnacka podała m.in., że aktualnie trwają prace nad modyfikacją systemu finansowo-księgowego, w ramach których wprowadzona zostanie funkcjonalność umożliwiająca rozliczanie wydatków w układzie budżetu zadaniowego zgodnie z zaangażowaniem pracownika w realizację poszczególnych zadań. Ponadto Dyrektor Generalna wyjaśniła, iż wytyczne przekazane do komórek organizacyjnych w zakresie planowania i kwalifikowania wydatków w układzie zadaniowym na 2013 r., podlegały zmianom i ustawicznemu doskonaleniu na bazie materiałów opracowanych w poprzednich latach i wynikały z chęci dostosowania klucza planowania wydatków do corocznych zmian w strukturze katalogu zadaniowego. Wskazówki zawarte w piśmie z dnia 3 sierpnia 2012 r. były próbą przypisania części wydatków Ministerstwa do rozszerzonego katalogu funkcji 18 na 2013 r. Jakkolwiek procedura planowania wydatków w układzie zadaniowym określona w ramach Systemu Zarządzania Jakością nie uległa zmianie, to modyfikacjom poddany został klucz przedstawiania wydatków w poszczególnych działaniach (...) Ciągłe doskonalenie wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków jest efektem prac analitycznych nad zwiększeniem zastosowania funkcji 18 w wykazywaniu wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto jest również konsekwencją wprowadzanych zmian w katalogu zadaniowym na 2013 r. (m.in. wprowadzeniem zadania 18.6-Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego, obejmującego działalność pięciu komórek organizacyjnych MS). (...) Podsumowując, nie zmieniły się zasady obowiązujące przy planowaniu budżetu, a jedynie zakres, stopień szczegółowości i prawne możliwości przypisania realizowanych zadań do funkcji 18. Analogicznie (...) wygląda planowanie wydatków na 2014 r., gdzie zmiany w strukturze katalogu zadaniowego stworzyły większe możliwości przypisywania wydatków komórkom organizacyjnym w funkcji 18 (...) BOF udoskonalilo przedstawiane dotychczas wytyczne. Podjęta została próba przyporządkowania realizowanych przez komórki organizacyjne zadań do poszczególnych działań (...) Mając świadomość ciągłej pracy nad dostosowaniem struktury katalogu do realizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości zadań, trudno byłoby uznać przedstawione wytyczne za kompletne. Jak każdy jednak proces, planowanie wydatków w układzie zadaniowym powinno

i Gospodarki Nieruchomościami oraz Nadzoru Finansowego i Analiz), 18.5.1.3. – Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, 18.6.1.1. – Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej, 18.6.1.2. – Departament Prawa Karnego i Departament Prawa Cywilnego (oraz Komisje Kodyfikacyjne: Prawa Karnego i Prawa Cywilnego), 18.6.2.1. oraz 18.6.2.2. – Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, 18.6.2.3. – Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego.

podlegać ewaluacji, w tym również przemodelowania dotychczasowego myślenia o wydatkach ujmowanych wyłącznie w układzie tradycyjnym (...).

Dyrektor Generalny dodała, iż wytyczne zawarte w pismach do komórek organizacyjnych MS odnoszą się do zagadnień ogólnych i dotyczą w głównej mierze wydatków bieżących realizowanych z rozdziału 75501 oraz wynagrodzeń. Planowanie i wydatkowanie środków w funkcji 11, 13 i 15 ma zawężony zakres i odmienny sposób planowania, stąd nie były one wskazane w ww. pismach:

- funkcja 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic – dotyczy tylko Biura Ochrony i wydatków tylko w rozdziale 75212 – Pozostałe wydatki obronne,
- funkcja 13 – Świadczenia społeczne – w planowaniu uczestniczy DSO, wydatki realizowane są przez BKL z rozdziału 75312 – Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne,
- funkcja 15 – Polityka zagraniczna – odnosi się do paragrafu 4540 – składki do organizacji międzynarodowych, a w planie po zmianach w 2013 r. również do paragrafu 4690 – Składki do organizacji międzynarodowych, w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w UE.

Jeżeli chodzi o działania w ramach funkcji 18 nie ujęte w pismach BAF, Dyrektor Generalny podała, że kluczem przypisania wydatku do działania są:

- do działania 18.4.1.4. – System dozoru elektronicznego – treść dokumentu opisującego operację gospodarczą zgodnie z zawartą umową,
- do działania 18.5.1.2. – wydatki realizowane z rozdziału 75513 – zakłady dla nieletnich, z którego realizowane są wydatki z udziałem środków UE oraz zakupy środków transportu (wydatek majątkowy z budżetu).

Jak podała Dyrektor Generalna, faktycznie poniesione wydatki przypisywane są do poszczególnych działań na etapie sprawowania kontroli merytorycznej przez komórki organizacyjne, w trakcie której na podstawie analizy treści operacji gospodarczej wskazywany jest symbol działania budżetu zadaniowego z zastosowaniem przyjętych kluczy.

(dowód: akta kontroli str. 200, 210, 1036-1049, 1131)

Zaplanowane na 2013 r. wydatki MS (dysponenta III stopnia) wynosiły 367 600,0 tys. zł i były wyższe o 147 556,4 tys. zł od wydatków zrealizowanych w 2012 r. (220 043,6 tys. zł). Plan wydatków po zmianach (wg stanu na 30 czerwca 2013 r.) wynosił 364 980,5 tys. zł.

Kontrola wykazała, że wydatki MS zostały przypisane do poszczególnych funkcji zadań/podzadań/działań. Plan wydatków ujętych w funkcji 22 wyniósł ogółem 242 394,0 tys. zł, co stanowiło 65,9% planu Ministerstwa, w tym: z budżetu państwa – 115 415,0 tys. zł²⁹ i z budżetu środków europejskich – 126 979,0 tys. zł³⁰.

Według sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r., wykonanie wydatków ujętych w funkcji 22 wyniosło 55 421,1 tys. zł, co stanowiło 47,4% wydatków Ministerstwa w tym okresie (116 987,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1089-1092, 1117-1119)

Kontrola prawidłowości przypisywania wydatków do działań w ramach funkcji 22 przeprowadzona na podstawie szczegółowego badania 30 wydatków o najwyższej

²⁹ Co stanowiło 49,1% wydatków Ministerstwa z budżetu państwa.

³⁰ Co stanowiło 95,9% wydatków Ministerstwa z budżetu środków europejskich.

wartości poniesionych na realizację trzech działań³¹ (po jednym w każdym z trzech zadań realizowanych przez MS w Funkcji 22) w łącznej kwocie 18 949,2 tys. zł wykazała, iż dziesięć z nich w łącznej kwocie 17 583,1 tys. zł (tj. 92,3% wartości próby) zostało przypisanych do funkcji 22 niezgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej (były to wydatki na zadania merytoryczne), a sześć w łącznej kwocie 475,9 tys. zł zostały przypisane do niewłaściwych zadań w ramach tej funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 1192-1527)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że oprócz ogólnych wskazań zawartych w procedurze *Planowanie budżetu oraz opracowanie projektu planu finansowego dla Ministerstwa Sprawiedliwości – dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia*, w MS nie opracowano formalnych zasad alokacji kwot wydatków do poszczególnych działań, w szczególności działań realizowanych w funkcjach merytorycznych. Doraźne wytyczne do planowania na 2013 r. zawarte w pismach BAF zawierały wskazówki dotyczące przypisywania wydatków tylko do jednej z czterech funkcji merytorycznych właściwych dla MS (funkcja nr 18). Jak wynika z opisanych poniżej nieprawidłowości, w praktyce nie były one jednak w pełni uwzględnione, na skutek czego część wydatków na działania merytoryczne została zaplanowana, a następnie zrealizowana w ramach funkcji 22. W szczególności, przy planowaniu wydatków w układzie zadaniowym stosowano praktykę przypisywania do działań w funkcji 22 wydatków wg kryterium pochodzenia środków (większość projektów współfinansowanych ze środków europejskich) oraz kryterium rodzajów wydatków (wydatki na zakupy informatyczne) a nie kryterium powiązania z zadaniami określonego w nocie budżetowej. Stan taki, który powoduje zniekształcenie rzeczywistych kosztów realizowanych w MS zadań, wskazuje na konieczność pilnego wdrożenia, deklarowanych w wyjaśnieniach odnoszących się do planu na 2014 r., mechanizmów rzetelnego przypisywania wydatków do planowanych działań. Zdaniem NIK, mechanizmy takie powinny zostać sformalizowane w ramach procedur planowania i realizacji budżetu MS w układzie zadaniowym.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Wydatek w łącznej kwocie 7 512 899,99 zł (faktury: nr 9181036217 z 25.04.2013 r. na kwotę 1 610 024,99 zł; nr 9181035661 z 02.04.2013 r. na kwotę 1 860 750,00 zł; nr 9181034907 z 28.02.2013 r. na kwotę 1 866 000,00 zł; nr 9181034219 z 5.02.2013 r. na kwotę 2 176 125,00 zł) poniesiony w związku z realizacją umowy nr 10 z 1 sierpnia 2011 r. zawartej z S&T Services Polska Sp. z o.o. zakwalifikowany został przez Kierownika Projektu ZSRK (Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr) Pana Tomasza Strąka – pracownika DB, do działania 22.1.1.1. (w wytycznych BAF wskazano, aby planowane wydatki związane z funkcjonowaniem DB ujęto w działaniu 18.1.2.6.). Wydatki te dotyczyły opracowania jednolitych zasad rachunkowości dla sądów, wdrożenia systemu informatycznego rachunkowości i systemu zarządzania kadrami w sądach. W wyjaśnieniach Pan Tomasz Strąk podał, iż *sposób kwalifikowania w budżecie zadaniowym wydatków ponoszonych na realizację określonych zadań jest zdeteminowany sposobem uprzedniego ich ujęcia w zadaniowym planie wydatków na etapie planowania. Z uwagi na fakt, że wydatki ponoszone w ramach realizacji projektu wdrożenia Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr (podobnie jak pozostałych realizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej), na etapie konstruowania budżetu zadaniowego na rok*

³¹ Po 10 wydatków w każdym działaniu.

2013 zostały ujęte w działaniu 22.1.1.1, w konsekwencji ponoszone wydatki związane z realizacją przedmiotowego projektu są ewidencjonowane w tym działaniu. (...) przedmiotowe wydatki (...) nie stanowią „wydatków związanych z funkcjonowaniem Departamentu Budżetu”, ale środki na zakup ściśle określonych usług w ramach umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym, w ramach projektu na rzecz sądów powszechnych finansowanego ze środków pochodzących z Unii Europejskiej (PO KL).

(dowód: akta kontroli str.1219-1289)

- Wydatek w kwocie 6 408,30 zł (faktura VAT nr 12/12/2102 z 28.12.2012 r.) na zakup 10 dysków sieciowych na potrzeby Biura Informacyjnego KRK został zakwalifikowany przez Pana Marka Kasprowicza – starszego specjalistę w DIRS do działania 22.3.1.3. Miejszem powstania kosztów, zgodnie z załącznikiem do faktury jest BI KRK, które zgodnie z zestawieniem sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli, realizuje jedynie czynności zgrupowane w ramach działania 18.6.2.3. (w wytycznych BAF wskazano, aby planowane wydatki związane z funkcjonowaniem BI KRK ujęto w działaniu 18.6.2.3.). W wyjaśnieniach Pan Marek Kasprowicz podał, że *Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych dokonuje zakupów informatycznych na rzecz jednostki, w tym komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Przy planowaniu budżetu na poszczególne lata budżetowe Departament określa niezbędną kwotę do zapewnienia środków na zadania informatyczne, w tym zakup sprzętu i osprzętu komputerowego, oprogramowania, napraw itp. Zadaniem DIRS jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury sprzętowej w Ministerstwie Sprawiedliwości, w związku z tym to Departament ujmuje wydatki dotyczące zakupywanego sprzętu oraz oprogramowania we właściwym dla wykonywanych czynności przez DIRS działaniu, tj. BZ.22.3.1.3.(...) BAF przedstawił jedynie propozycje działań, w których powinny zostać ujęte wydatki poszczególnych departamentów, związane z czynnościami przez nie wykonywanymi. W powyższym przypadku to DIRS wykonuje czynności związane z zakupem sprzętu łączności i teleinformatycznego wraz z oprogramowaniem. Mając na uwadze przyjęty przez Ministerstwo Finansów katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na rok 2013, Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych wybrał działanie BZ.22.3.1.3., określające w sposób najwłaściwszy zakupy sprzętu i oprogramowania, dokonywane przez DIRS.*

(dowód: akta kontroli str. 1290-1299, 1434-1447)

- Wydatek w kwocie 1 551 025,08 zł (faktura VAT nr F/1/13/000019 z 25.03.2013 r.) został zakwalifikowany przez Pana Marka Kasprowicza – starszego specjalistę w DIRS do działania 22.1.1.1. Wydatek ten dotyczył opracowania jednolitych zasad rachunkowości dla sądów, wdrożenia systemu informatycznego rachunkowości i systemu zarządzania kadrami w sądach i - zdaniem NIK - powinien zostać zakwalifikowany do działania 18.1.2.6. W wyjaśnieniach Pan Marek Kasprowicz podał, że *Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych wszystkie wydatki poniesione ze środków Unii Europejskiej ujmuje w działaniu 22.1.1.1. Związane jest to z zasadami obowiązującymi w Biurze Organizacji, Finansów i Kontrolingu oraz Departamencie Budżetu i Efektywności Finansowej i przekazywanymi DIRS.(...)*

(dowód: akta kontroli str. 1290-1294,1300-1318)

- Wydatki w kwocie 240 037,88 zł (faktura nr 2013/04/00539 z 3.04.2013 r.) oraz w kwocie 855 000,00 zł (faktura nr 2012/11/02427 z 30.11.2012 r.) zakwalifikowane zostały przez Pana Marka Kasprowicza – starszego specjalistę w DIRS do działania 22.1.1.1. Wydatki te dotyczyły stworzenia w sądach systemu ewidencjonowania spraw w formie elektronicznej wraz z elektronicznym systemem wykazywania danych statystycznych i - zdaniem NIK - powinny zostać

zakwalifikowane do działania 18.1.2.6. W wyjaśnieniach Pan Marek Kasprowicz podał, że DIRS wydatki poniesione ze środków UE ujmuję w działaniu 22.1.1. Dodał również, iż w związku z uznaniem w roku 2012 przez Instytucję Zarządzającą PO KL, wydatków w ramach powyższych umów za niekwalifikowalne, płatności przestały być współfinansowane ze środków UE, jednakże sam opis faktur pozostał niezmienny (poza małymi korektami, odnoszącymi się do faktu uznania przez IZ PO KL wydatków za niekwalifikowalne) – zgodnie z wytycznymi otrzymanymi z DB. Ze względu na fakt, że DIRS nie otrzymał precyzyjnej odpowiedzi na temat ujmowania dalszych wydatków, zachowane zostało obowiązujące do tego momentu działanie BZ.22.1.1.1. Uzasadnieniem takiego ujęcia wydatku w powyższym BZ był również fakt, że pomimo uznania środków za niekwalifikowalne, pozostawał on nadal związany z projektem, w ramach którego zostały zawarte umowy (...) z firmą Currenda Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 1290-1294, 1319-1433)

- Wydatek w kwocie 7 364 000 zł (faktura nr I-115620-C7P9M z 10.06.2013 r.) Pan Adam Piechota Zastępca Dyrektora DSO zakwalifikował do działania 22.1.1.1. Wydatek dotyczył zadania DSO w zakresie modernizacji zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym (przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami w zakresie analizy obciążenia pracą i opracowania standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie) i był realizowany w ramach projektu PO KL (w wytycznych BAF wskazano, aby planowane wydatki związane z funkcjonowaniem DSO ujęto w działaniu 18.1.2.5.). W wyjaśnieniach Pan Adam Piechota podał, że wydatek tak został zakwalifikowany, ponieważ w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2013 r. wydatki na realizację przedmiotowego zadania były ujęte w działaniu 22.1.1.1., a DSO ma obowiązek ujmowania wydatków według podziałek klasyfikacji budżetowej przewidzianych w planie. Jak podał, *za określenie w planie właściwych podziałek klasyfikacji zarówno budżetu zadaniowego, jak i budżetu tradycyjnego odpowiada Biuro Organizacyjno-Finansowe, a nie Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości. (...) Biuro Administracyjno-Finansowe proponowało wprowadzić, aby wydatki związane z funkcjonowaniem DSO, w tym zadań związanych z realizacją projektów unijnych, ujęte były w działaniu 18.1.2.5, ale ostatecznie Biuro to wydatki na realizację wszystkich projektów europejskich ujęło w pozycji 22.1.1.1.*

(dowód: akta kontroli str. 1455-1471)

- wydatek w kwocie 53 689,50 zł (faktura nr FS-76/03/13 z 28.03.2013 r.) Pani Bożena Wrocławska – Stanowisko Pracy ds. Analiz i Rachunków w DIRS zakwalifikowała do działania 22.3.1.3. Wydatek dotyczył zadania DSO w zakresie opracowania mapy struktury sądownictwa oraz oprogramowania do tworzenia map tematycznych (służącej do prezentacji graficznej „mapy obciążenia sądów”). W wytycznych BAF wskazano, aby planowane wydatki związane z funkcjonowaniem DSO ujęto w działaniu 18.1.2.5. W wyjaśnieniach Pani Bożena Wrocławska podała, że *Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych dokonuje zakupów informatycznych na rzecz jednostki, w tym komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Przy planowaniu budżetu na poszczególne lata budżetowe Departament określa niezbędną kwotę do zapewnienia środków na zadania informatyczne, w tym zakup sprzętu i osprzętu komputerowego, oprogramowania, napraw itp. Zadaniem DIRS jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury sprzętowej w Ministerstwie Sprawiedliwości, w związku z tym to Departament ujmuję wydatki dotyczące zakupowanego sprzętu oraz oprogramowania we właściwym dla wykonywanych czynności przez DIRS działaniu, tj. BZ.22.3.1.3.(...) BAF przedstawił*

jedynie propozycje działań, w których powinny zostać ujęte wydatki poszczególnych departamentów, związane z czynnościami przez nie wykonywanymi. W powyższym przypadku to DIRS wykonuje czynności związane z zakupem sprzętu łączności i teleinformatycznego wraz z oprogramowaniem. Mając na uwadze przyjęty przez Ministerstwo Finansów katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na rok 2013, Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych wybrał działanie BZ.22.3.1.3., określające w sposób najwłaściwszy zakupy sprzętu i oprogramowania, dokonywane przez DIRS.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1454)

- wydatki na wykonanie robót dostosowawczych dla potrzeb archiwum podręcznego (133 313,19 zł³²) oraz wykonanie remontu pomieszczeń w budynku MS przy ul. Chopina 1 (116 684,28 zł³³) Pani Beata Nowakowska – starszy specjalista w Biurze Kadr i Logistyki zakwalifikowała do działania realizowanego w ramach zadania 22.2. *Obsługa administracyjna*, zamiast do działania w ramach zadania 22.3. *Obsługa techniczna*. Zgodnie z ust. 82 pkt 5 lit c załącznika nr 66 do noty budżetowej, do działań związanych z obsługą techniczną należy m.in. przywracanie wartości użytkowej nieruchomościom. Pani Beata Nowakowska podała, iż prowadzone prace miały związek z gospodarowaniem nieruchomością, tj. pozyskaniem powierzchni w ramach remontu na inne cele niż pierwotne, nie były to sprawy związane z bieżącym utrzymaniem i odnową majątku;
- wydatki na wynajem pomieszczeń w budynku Chemadex-u przy ul. Koszykowej 6 w łącznej kwocie 225 895,40 zł³⁴ Pani Emilia Rosiak – główny specjalista w Biurze Kadr i Logistyki zakwalifikowała do działania realizowanego w ramach zadania 22.2. *Obsługa administracyjna*, zamiast do działania w ramach zadania 22.3. *Obsługa techniczna*. Zgodnie z ust. 82 pkt 5 lit. c załącznika nr 66 do noty budżetowej, wydatki związane z wynajmem, np. czynsze ujmują się w działaniach obejmujących obsługę techniczną. W wyjaśnieniach Pani Emilia Rosiak podała, że odczytano zapis kwalifikujący wydatki do zadania 22.3. jako odnoszący się do wynajmu rzeczy ruchomych i podjęto decyzje o kwalifikowaniu wydatków za wynajem nieruchomości w ramach działania 22.2.2.1.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1218, 1472-1527)

2.3. Ewidencjonowanie wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Przepis art. 21 uor stanowi m.in., że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych; datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą - także datę sporządzenia dowodu; stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Zgodnie z procedurą *Obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Sprawiedliwości*³⁵, komórki organizacyjne dokonując kontroli

³² Faktura nr FVS/001/02/13 z 1.02.2013 r.

³³ Faktura nr FVS/048/05/13 z 24.05.2013 r.

³⁴ Faktury nr: 199/06/2013 z 6.06.2013 r. na kwotę 60 208,89 zł, nr 108/04/2013 z 4.04.2013 r. na kwotę 55 894,67 zł, nr 72/03/2013 z 5.03.2013 r. na kwotę 55 046,03 zł, nr 148/05/2013 z 7.05.2013 r. na kwotę 54 745,81 zł.

³⁵ Procedura została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego MS Panią Wiesławę Chojnacką w dniu 12.11.2012 r.

merytorycznej dowodu finansowo-księgowego, wskazują oprócz źródła finansowania wydatku (dział, rozdział, paragraf), również pozycję budżetu zadaniowego (działanie).

Badaniem kontrolnym w zakresie ewidencjonowania dowodów księgowych zgodnie z przyjętymi zasadami w MS objęto próbę 50 dowodów księgowych będących podstawą zapisów księgowych na łączną kwotę 26 965,6 tys. zł w działaniach ujętych w funkcjach 13, 15 i 18³⁶. Badana próba wydatków stanowiła 48,7% wydatków dokonanych w I półroczu 2013 r. w tych funkcjach (61 523,0 tys. zł). W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

- dowody księgowe, które stanowiły podstawę zapisu spełniały warunki określone w art. 21 uor,
- wydatki zostały zaksięgowane w sposób wynikający z przyjętych w Ministerstwie zasad kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań,
- dowody księgowe opisano zgodnie z procedurą *Obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Sprawiedliwości*, w tym zamieszczono dekretację odnośnie sposobu ujęcia wydatku w ewidencji księgowej dla układu zadaniowego budżetu oraz potwierdzano dokonanie sprawdzenia wydatku pod względem merytorycznym,
- wydatki ujmowano jednocześnie w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym,
- wydatki zostały poniesione na czynności, które były zgrupowane w danym działaniu i związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania,
- trzy dowody³⁷ na łączną kwotę 1 061,7 tys. zł (3,5% zbadanej próby) dotyczących wydatków na szkolenia i kursy dla nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich zostało przypisanych do niewłaściwego działania (szczegółowy opis poniżej).

(dowód: akta kontroli str. 1132-1191, 1528-1690)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie wydatków zakwalifikowanych do funkcji 18 stwierdzono, że wydatki w łącznej kwocie 1 061 736,00 zł poniesione na kursy i szkolenia dla nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich przeprowadzone przez Zakład Doskonalenia Zawodowego w Warszawie zostały zakwalifikowane przez Panią Jolantę Zagajewską Naczelnika Wydziału Wykonania Orzeczeń rodzinnych i Nieletnich w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji do działania 18.5.1.2. *Wsparcie organizacyjne i techniczne działalności resocjalizacyjnej*. Celem działania jest racjonalizacja kosztów funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Zdaniem NIK, powyższe wydatki należało zakwalifikować do działania 18.5.1.3., którego celem jest stworzenie warunków organizacyjno-prawnych pozwalających na zwiększenie skuteczności resocjalizacji i readaptacji społecznej oraz ograniczanie zjawiska recydywy wśród wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, zaś miernikiem – stosunek liczby przeszkolonych nieletnich z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w ramach szkoleń i kursów zawodowych do średniorocznej liczby nieletnich przebywających w tych placówkach w okresie średniorocznym.

³⁶ Po pięć dowodów dla każdego z dziesięciu działań dobranych z poszczególnych funkcji, dla których Ministerstwo zaplanowało najwyższe kwoty wydatków.

³⁷ Faktury nr: FS/345/ZDZ/2012 na kwotę 157 266,00 zł, nr FS/383/ZDZ/2012 na kwotę 221 640,00 zł, nr FS/109/ZDZ/2013 na kwotę 682 830,00 zł.

Jak podała w wyjaśnieniach Pani Monika Lewoc Zastępca Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji, która zatwierdziła wydatki pod względem merytorycznym, koszty zostały rozliczone zgodnie ze zgłoszonym wcześniej do DB zapotrzebowaniem na środki finansowe w tym działaniu. Dodała również, iż w ocenie DWOiP *przeprowadzane szkolenia w ramach projektu „Kształcenie zawodowe nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich” wpływają na racjonalizację kosztów funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. (...) Przyznać jednak należy, że organizowane szkolenia i kursy dla nieletnich mają również wpływ na realizację celu określonego w działaniu 18.5.1.3. (...) Dzięki uzyskanym kwalifikacjom i umiejętnościom zawodowym, nieletni będą lepiej przygotowani do znalezienia zatrudnienia na rynku pracy oraz funkcjonowania poza placówką. Wobec powyższego możliwe jest zakwalifikowanie wydatków do działania 18.5.1.3. Zmiany w tym zakresie zostały przewidziane przez Departament od roku 2014.*

(dowód: akta kontroli str. 1135-1191)

2.4. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym MS

Opis stanu
faktycznego

Dane w sprawozdaniach Rb-BZ1, zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym wykazuje się:

- w zakresie planu według ustawy budżetowej w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym i wartościach mierników, odpowiadających wysokości wydatków w ustawie budżetowej;
- w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ufp lub w odrębnych przepisach;
- w zakresie wykonania – w kwotach wydatków narastająco od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego oraz faktyczne wykonanie w planowanej wartości mierników.

Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za I półrocze 2013 r. zostało sporządzone przez dysponenta III stopnia zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia Ministra Finansów. W dniu 16 lipca 2013 r. przekazano dysponentowi głównemu korektę sprawozdania polegającą na zwiększeniu wydatków w działaniu 22.2.1.2. o kwotę 220 zł.

Dane zawarte w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym. Dane w zakresie planu, planu po zmianach i wykonania wydatków były zgodne z sumą wydatków wykazaną w odpowiednich pozycjach sprawozdania Rb-28³⁸ oraz Rb-28 UE³⁹.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W zakresie formalnej poprawności sporządzenia sprawozdania Rb-BZ1 nieprawidłowości nie stwierdzono. Ustalenia związane z nieprawidłowym ujmowaniem wydatków do działań (zwłaszcza wydatków ponoszonych na działalność merytoryczną, które nieprawidłowo ujmowano do funkcji 22) wpływają jednak na wiarygodność tego sprawozdania, gdyż sprawozdanie to nie prezentuje rzeczywistych kosztów poszczególnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 1105-1125)

³⁸ Miesięczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do 30 czerwca 2013 r.

³⁹ Miesięczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację WPR za okres od początku roku do 30 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, planowanie i raportowanie przez MS (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że przyjęte i stosowane w Urzędzie procedury umożliwiały przypisanie na etapie planowania budżetu zadaniowego kosztów na poziomie działań. W trakcie realizacji planu finansowego wydatków układzie zadaniowym zapewniono bieżącą ewidencję księgową wydatków i zobowiązań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące kwalifikowania części wydatków do niewłaściwych działań skutkowały sporządzeniem niewiarygodnego półrocznego sprawozdania Rb-BZ1, które nie przedstawiało rzeczywistego obrazu planowanych i zrealizowanych wydatków w układzie zadaniowym budżetu MS. Formułując pozytywną ocenę NIK uwzględniła podejmowane i deklarowane na przyszłość (w tym w odniesieniu do układu zadaniowego na 2014 r.) działania MS, które mają na celu m.in. zapewnienie prawidłowego przypisywania kosztów do poszczególnych działań.

3. Działania nadzorcze Ministra Sprawiedliwości w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych

3.1. Planowanie w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Czynności Ministra podejmowane dla zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych w planie wydatków na 2013 r. w układzie zadaniowym, jak podała Pani Grażyna Urbaniak, Zastępca Dyrektora DB zostały ujęte głównie w działaniach: 18.1.2.5. *Zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych*, 18.1.2.6. *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów*, 18.5.1.3. *Sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich*. Za realizację ww. działań nadzorczych odpowiadają: Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości⁴⁰, Departament Budżetu i Efektywności Finansowej⁴¹ oraz Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji⁴².

(dowód: akta kontroli str. 345-346, 371-374)

Jak wyjaśniła Pani Grażyna Urbaniak, Zastępca Dyrektora DB analizy ryzyka nieosiągnięcia celów, mające z reguły charakter niesformalizowany, przeprowadzają jednostki określające zakładany poziom mierników w kolejnych latach, kierując się m.in. realnymi możliwościami osiągnięcia tych wartości ze względu na występujące zagrożenia, zarówno o charakterze obiektywnym (niezależne od danej jednostki), jak i o charakterze wewnętrznym.

Główne czynniki ryzyka dla każdego zadania zostały określone przez dysponenta głównego w formularzach opisowych do druków planistycznych BZ na 2013 r. dla części 37 Sprawiedliwość na podstawie informacji i analiz przeprowadzonych przez jednostki podległe lub nadzorowane oraz komórki organizacyjne Ministerstwa odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań.

⁴⁰ Za działanie 18.1.2.5.

⁴¹ Za działanie 18.1.2.6.

⁴² Za działanie 18.5.1.3.

Analizę ryzyka, obejmującą określenie dla każdego zidentyfikowanego ryzyka prawdopodobieństwa i skutki jego wystąpienia, istotności i akceptowalnego poziomu oraz działań niezbędnych do podjęcia w przypadku wystąpienia ryzyka, przeprowadzono dla Ministerstwa (dysponenta III stopnia) na etapie sporządzania planu pracy Ministerstwa na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 371-381, 397-403, 431, 496-515, 550-596)

W ramach prac nad projektem zadaniowego planu wydatków na rok 2013 dla części 37 i przygotowaniem formularza BZ-1, dysponent części 37 przekazał Ministerstwu (dysponentowi III stopnia) i Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej informacje niezbędne do sporządzenia projektu planowanych wydatków w układzie zadaniowym, w tym limity wydatków w układzie tradycyjnym. Ministerstwo i CZSW, zaplanowali wydatki na poszczególne działania w budżecie zadaniowym i przekazali je na formularzach BZ-1 do dysponenta części 37 (Ministerstwo - dysponent III stopnia, zgodnie z wytycznymi dysponenta części 37, na formularzu BZ-1 przekazało tylko informacje w zakresie wydatków, bowiem cele i mierniki zostały określone bezpośrednio przez komórki organizacyjne Ministerstwa odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych mierników).

(dowód: akta kontroli str. 394-428, 516-538)

W przypadku innych dysponentów III stopnia, tj. Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Instytutu Ekspertyz Sądowych oraz 32 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, kwoty planowanych wydatków na działania przez nich realizowane, wskazane w formularzu BZ-1, określił dysponent części 37. Wymienione powyżej Instytuty realizują swoje wydatki w jednym działaniu⁴³, zatem cały przyznany im limit wydatków został przypisany do danego działania. Wydatki na działania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w układzie zadaniowym zostały zaplanowane przez dysponenta części zgodnie z ustalonym kluczem podziału (przypisania wydatków z poszczególnych rozdziałów i paragrafów określonych w planach finansowych tych jednostek w układzie tradycyjnym do konkretnych działań). Jak wyjaśniła Pani Grażyna Urbaniak, Zastępca Dyrektora DB, klucz podziału jest wynikiem prac prowadzonych w latach poprzednich i był ustalany w trybie roboczym z zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich.

Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB poinformowała, że ostateczny kształt zadaniowego katalogu wydatków na poziomie działań przyjmowany jest przez Ministra Sprawiedliwości w celu zapewnienia jednolitych rozwiązań dla poszczególnych grup jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości, realizujących te same ustawowe zadania. W szczególności dotyczy to jednostek organizacyjnych więziennictwa oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

(dowód: akta kontroli str. 382-387)

Zgodnie z ust. 87 pkt 4 i 5, w związku z ust. 77 pkt 4 załącznika nr 66 do noty budżetowej, dysponent części 37 w formularzu BZ-1 określił cele i mierniki stopnia realizacji celów dla zadań realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane oraz komórki organizacyjne Ministerstwa. Określenie celów i mierników nastąpiło przy udziale tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 213-221, 232-242, 249-253, 259-266, 273-277, 371-379, 382-386, 388-406, 416-430, 481-489, 496-515)

⁴³ Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, wspólnie z Ministerstwem (dysponentem III stopnia), realizuje działanie 18.6.1.2. *Doskonalenie prawa materialnego i procesowego*. Instytut Ekspertyz Sądowych realizuje działanie 10.1.1.5. *Opinie i ekspertyzy na potrzeby sądów powszechnych i jednostek organizacyjnych prokuratury*.

Badanie poprawności ujęcia przez dysponenta części 37 w formularzu planistycznym BZ-K⁴⁴ danych otrzymanych od dziewięciu jednostek nadzorowanych przez Ministra⁴⁵, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp w zakresie wszystkich (dwóch) zadań realizowanych przez ww. jednostki⁴⁶, wykazało, że dane zostały prawidłowo włączone do formularza BZ-K.

(dowód: akta kontroli str. 409-411, 433-441, 444-480, 578, 616-617)

Działania realizowane przez instytucje gospodarki budżetowej funkcjonujące w strukturze więziennictwa (działanie 18.4.2.2.⁴⁷), Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (działanie 18.4.2.1.⁴⁸), a także Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (działania 18.4.3.1.⁴⁹ i 18.4.3.2.⁵⁰), które nadzoruje Minister Sprawiedliwości, ujmowane są w planie wydatków w układzie zadaniowym w ramach zadania 18.4. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*. Organem wiodącym w ustalaniu celów i mierników na poziomie tego zadania i podzadania 18.4.2. *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę* jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej. W ramach prac nad projektem budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2013 r. dysponent części 37 przekazał Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej propozycje celów i mierników na rok 2013, wykorzystywanych przy opracowywaniu projektu budżetu w układzie zadaniowym w latach poprzednich, m.in. w zakresie działań 18.4.2.1. i 18.4.2.2., z prośbą o analizę i akceptację przedstawionych propozycji lub przedstawienie własnych. Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie zgłosił uwag do propozycji celów i mierników tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 371-376, 388-396, 432-441)

Propozycje celów i mierników dla działań realizowanych przez Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, tj. dla działań 18.4.3.1. i 18.4.3.2., realizowanych w ramach podzadania 18.4.3.⁵¹ dysponent części 37 przekazał odpowiednio do Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji oraz Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, odpowiedzialnych za wykonanie mierników w zakresie ww. działań. W wyniku konsultacji miernik dla działania 18.4.3.1. określono: *Liczba osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członków ich rodzin, które uzyskały pomoc z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz*

⁴⁴ Skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy i trzy kolejne lata.

⁴⁵ Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej „POMERANIA”, Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej „PIAST”, Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej „CARPATIA”, Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej „BALTICA”, Podlaska Instytucja Gospodarki Budżetowej „BIELIK”, Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej „MAZOVIA”, Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury.

⁴⁶ 3.1. Oświata i wychowanie oraz 18.4. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania*.

⁴⁷ Działanie 18.4.2.2. *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności w ramach działalności instytucji gospodarki budżetowej*.

⁴⁸ Działanie 18.4.2.1. *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy*.

⁴⁹ Działanie 18.4.3.1. *Pomoc postpenitencjarna*.

⁵⁰ Działanie 18.4.3.2. *Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem*.

⁵¹ Podzadanie 18.4.3. *Udzielanie pomocy osobom pozbawionym wolności zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych, rodzinom tych osób, pokrzywdzonych przestępstwem i ich rodzinom*.

*Pomocy Postpenitencjarnej*⁵² oraz dla działania 18.4.3.2. określono: *Liczba osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz członków ich rodzin, które uzyskały pomoc z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 213-220, 490-493)

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury realizuje dwa działania (3.1.2.9.⁵⁴ oraz 3.1.2.10.⁵⁵) w zadaniu 3.1. *Oświata i wychowanie*, dla którego cel został określony przez Ministra Edukacji Narodowej. Dysponent części 37 przekazał Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury cele i nazwy mierników do realizowanych przez nią działań. Wskazane przez Krajową Szkołę bazowe i docelowe wartości mierników zostały uwzględnione przez dysponenta części i ujęte w formularzu planistycznym BZ-K.

(dowód: akta kontroli str. 442-451, 465)

Planowane w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. kwoty wydatków dla części 37 zostały przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2013⁵⁶.

Po przyjęciu ustawy budżetowej na rok 2013, w ramach prac nad aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2013-2016, dysponent części 37 przekazał CZSW, zakładom poprawczym i schroniskom dla nieletnich, Ministerstwu i Instytutowi: Ekspertyz Sądowych oraz Wymiaru Sprawiedliwości ostateczne kwoty wydatków na rok 2013 w układzie zadaniowym w szczególności działań⁵⁷. Dla CZSW i Ministerstwa określił również cele i mierniki na poziomie zadań a dla Instytutu Ekspertyz Sądowych na poziomie działania. Na bazie otrzymanych danych Centralny Zarząd Służby Więziennej opracował i przekazał dysponentowi części plan wydatków budżetowych w układzie zadaniowym więziennictwa, Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy oraz sześciu instytucji gospodarki budżetowej. Plany te zawierały informację o celach, miernikach i planowanych kwotach wydatków w szczególności działań. Plan taki został opracowany również dla Ministerstwa (dysponenta III stopnia).

(dowód: akta kontroli str. 702-709)

Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB wyjaśniła, że Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości nie został przypisany miernik realizacji celu działania ze względu na dość mały udział Instytutu w realizacji planowanego miernika⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 382-386)

⁵² Dysponent części 37 proponował dla działania 18.4.3.1. następującą nazwę miernika: *Liczba osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych, które uzyskały pomoc z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*.

⁵³ Dysponent części 37 proponował dla działania 18.4.3.2. następującą nazwę miernika: *Liczba osób pokrzywdzonych przestępstwem, które uzyskały pomoc z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*.

⁵⁴ Działanie 3.1.2.9. *Prowadzenie aplikacji ogólnej, sędziowskiej i prokuratorskiej*.

⁵⁵ Działanie 3.1.2.10. *Kształcenie ustawiczne (szkolenie i doskonalenie zawodowe) kadr sądów powszechnych i prokuratury*.

⁵⁶ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169).

⁵⁷ Do CZSW w zakresie wydatków: więziennictwa, sześciu instytucji gospodarki budżetowej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, a do Ministerstwa odnośnie wydatków MS (dysponenta III stopnia) i Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

⁵⁸ Działanie 18.6.1.2. *Doskonalenie prawa materialnego i procesowego*, miernik: *liczba aktów normatywnych zainicjowanych lub wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, których przepisy zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny lub Trybunał Sprawiedliwości w danym roku*. Działanie realizowane jest przez Departament Prawa Cywilnego oraz Departament Prawa Karnego MS.

W trakcie prac nad aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2013-2016. Ministerstwo (dysponent III stopnia), Młodzieżowy Ośrodek Adaptacji Społecznej w Koszalinie oraz Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim, w ramach ostatecznej weryfikacji budżetu w układzie zadaniowym, dokonały zmian w podziale wydatków na poszczególne działania, które zostały uwzględnione. Dokonane zmiany wydatków nie wpłynęły na zmianę wartości mierników.

(dowód: akta kontroli str. 660-701, 710-715, 723-724)

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury sporządzając plan finansowy w układzie zadaniowym do aktualizacji WFPF dokonała weryfikacji i uzupełnienia wartości mierników bazowych oraz wartości zaplanowanych na lata 2013-2016 w zakresie realizowanych działań 3.1.2.9. oraz 3.1.2.10.

(dowód: akta kontroli str. 716-722)

Na podstawie danych uzyskanych od jednostek podległych i nadzorowanych, dysponent części 37, stosownie do § 11 ust. 2 pkt 1 noty budżetowej, opracował zgodne z ustawą budżetową na rok 2013 materiały niezbędne do sporządzenia aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2013-2016 w zakresie części 37 w szczególności funkcja, zadanie, podzadanie, działanie wraz z określeniem celów i mierników na poziomie podzadań i działań. Zgodnie z postanowieniami § 11 ust. 1 noty budżetowej, w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej na 2013 r. tj. 26 lutego 2013 r. powyższe materiały zostały przekazane do Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 618-659)

3.2. Monitorowanie realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Minister Sprawiedliwości w celu zapewnienia skuteczności systemu monitorowania realizacji planów w układzie zadaniowym, komunikatem z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość, wprowadził kwartalny cykl sprawozdawania z realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym. Kwartalne informacje sporządzane są przez wszystkie podległe lub nadzorowane jednostki według wzoru sprawozdania Rb-BZ1 lub Rb-BZ2. W przypadku wykonania miernika na niskim lub niezadowolającym poziomie, ww. jednostki zostały zobowiązane do przedstawienia dodatkowej informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 725-728, 756-813)

Departament Budżetu i Efektywności Finansowej, realizujący w imieniu Ministra zadania dysponenta części 37, poza sprawozdaniami, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym, sporządza na potrzeby wewnętrzne resortu sprawiedliwości kwartalne sprawozdania łączne Rb-BZ1, które w każdym kwartale zawierają informacje dotyczące zarówno wydatków jak i stopnia wykonania miernika osiągnięcia celów działań.

(dowód: akta kontroli str. 814-841, 888-891)

W badanym okresie dysponent części nie prowadził działań weryfikujących wiarygodność źródeł danych dotyczących kwot wydatków i osiąganych efektów rzeczowych w jednostkach podległych i nadzorowanych. Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB wyjaśniła, że dane dotyczące wykonania wydatków w układzie zadaniowym pochodzą z ewidencji i systemów finansowo-księgowych poszczególnych jednostek organizacyjnych i są każdorazowo kontrolowane pod względem zgodności ze sprawozdawczością w układzie tradycyjnym. Dodała, że brak jest uzasadnionych przesłanek do podważania wiarygodności tych danych i fizycznego weryfikowania ksiąg rachunkowych jednostek podległych i nadzorowanych.

(dowód: akta kontroli str. 725-728)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Instytutu Ekspertyz Sądowych, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, wynika, że dane wykazywane w kwartalnych sprawozdaniach z wykonania wydatków w układzie zadaniowym pochodzą z ewidencji księgowej jednostek (w odniesieniu do kwot wydatków) oraz m.in. z elektronicznych baz danych, sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, informacji statystycznych, na podstawie których ww. jednostki obliczają stopień wykonania miernika.

(dowód: akta kontroli str. 737-747)

Informacje uzyskane z monitoringu realizacji wydatków w układzie zadaniowym uzyskane z jednostek podległych i nadzorowanych podlegają analizie przez dysponenta części w ramach procesu sporządzania sprawozdań łącznych dla części 37. Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB wyjaśniła, że pozyskane informacje stanowią źródło danych w zakresie realizowanej przez Ministra funkcji dysponenta części 37, w procesach decyzyjnych dotyczących alokacji środków niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań publicznych przez jednostki organizacyjne resortu sprawiedliwości (ew. blokady, przesunięcia wydatków w trakcie roku itp.).

(dowód: akta kontroli str. 725-729)

Kwartalne sprawozdanie z realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym za I kwartał 2013 r. było przedmiotem posiedzenia Komitetu Audytu dla działu administracji rządowej sprawiedliwość w dniu 27 czerwca 2013 r. Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB, członek Komitetu Audytu, poinformowała, że po analizie ww. sprawozdania, wobec niestwierdzenia zagrożeń dla realizacji budżetu państwa, Komitet Audytu zdecydował o przyjęciu sprawozdania do wiadomości, nie zgłaszając przy tym żadnych uwag, wniosków lub rekomendacji dotyczących realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym w części 37.

(dowód: akta kontroli str. 842-845, 865-866)

W trakcie kontroli ustalono, że w zakresie części 37 w 2012 r. nie prowadzono zadań audytowych dotyczących planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym na 2013 r., a także, że zadania takie nie były ujęte w planie audytu na 2013 r. Kontroli w ww. zakresie nie prowadził również Wydział Kontroli w Biurze Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 842-845, 867-876)

3.3. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym dysponenta części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Dysponent części 37, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym, na podstawie sprawozdań jednostek podległych⁵⁹ i własnego sprawozdania jednostkowego, sporządził półroczne sprawozdanie łączne Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2013 r. Powyższe sprawozdanie łączne zostało przekazane do Ministerstwa Finansów zgodnie z terminem określonym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, tj. w dniu 25 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 880-887)

⁵⁹ Ministerstwa Sprawiedliwości (dysponenta III stopnia), Centralnego Zarządu Służby Więziennej (sprawozdanie łączne jednostek organizacyjnych więziennictwa), Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Instytutu Ekspertyz Sądowych oraz 32 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Kontrola pięciu losowo wybranych pozycji⁶⁰ wykazała, że łączne sprawozdanie budżetowe Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r. zostało sporządzone przez dysponenta części prawidłowo, tj. na podstawie danych ze sprawozdań stanowiących podstawę jego sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 892-927)

Ustalono, że w ramach części 37 nie ustanowiono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym przez podległych dysponentów. Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB wyjaśniła, że „obowiązujące przepisy w wystarczający sposób regulują kwestie kontroli sprawozdań w układzie zadaniowym.”

Zgodnie z § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia dysponent części 37 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia półrocznego sprawozdania łącznego Rb-BZ1, zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym. W tym celu m.in. weryfikowano zgodność dokonanych wydatków z planem w układzie zadaniowym oraz z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych Rb-28, Rb- 28 UE i Rb-28 Programy⁶¹. Pani Grażyna Urbaniak Zastępca Dyrektora DB poinformowała, że w trakcie prac nad sporządzaniem półrocznych sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym dysponent części 37 w otrzymanych sprawozdaniach stwierdził jednostkowe uchybienia polegające m.in. na niewłaściwym ujęciu kwoty planu po zmianach, wykazaniu wydatków w niewłaściwej funkcji, podzadaniu i działaniu. Sprawozdania, w których stwierdzono nieprawidłowości zostały poprawione przez właściwe jednostki przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych.

Dysponent części 37 sprawdzał także wartości wykonania mierników realizacji celów poszczególnych zadań w stosunku do ich planowanych wartości. W przypadku znacznych odchyłeń zobowiązał dysponentów odpowiedzialnych za realizację mierników do złożenia wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli str. 877-879)

Ustalone
nieprawidłowości

W skontrolowanym obszarze działalności Ministra Sprawiedliwości nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Sprawiedliwości w zakresie podejmowanych przez niego działań nadzorczych w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym MS oraz w jednostkach podległych i nadzorowanych. Minister zapewnił udział tych jednostek w pracach nad projektem budżetu w układzie zadaniowym części i skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym. Monitoring wydatków i osiąganych mierników prowadzony był na podstawie przedkładanych przez te jednostki kwartalnych sprawozdań. Minister rzetelnie wykonywał również obowiązki związane z opracowaniem sprawozdań łącznych przedkładanych Ministrowi Finansów.

⁶⁰ Zadanie 13.2. Świadczenia społeczne, działanie 18.4.1.1. Funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, podzadanie 18.5.1. Działalność zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, działanie 18.6.1.2. Doskonalenie prawa materialnego i procesowego, działanie 22.2.2.1. Prowadzenie spraw z zakresu gospodarowania składnikami majątkowymi.

⁶¹ Sprawozdania budżetowe: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z 21 listopada 2011 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości po kontroli P/11/001 pn. *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, zostały sformułowane dwa wnioski pokontrolne:

1. Zapewnienie ujmowania w ramach funkcji 22 budżetu państwa wyłącznie takich wydatków, które dotyczą działań, mających charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach jednostki lub poszczególnych części budżetowych, które nie dają się zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych zadań.
2. Rozważenie możliwości wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów jednostkowych produktów, w celu poprawy efektywności wykorzystania układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi.

Kontrola wykazała, że wniosek nr 1 pozostaje nadal aktualny. Co prawda, skala wydatków ujmowanych do funkcji 22 była znacząco niższa⁶², to jednak nadal do tej funkcji przypisywano wydatki, które zdaniem NIK winny być ujmowane w funkcjach merytorycznych (szczegółowy opis na str. 16-20 wystąpienia).

W Ministerstwie podjęto działania w celu realizacji drugiego wniosku pokontrolnego. Ustalono, że Minister Sprawiedliwości wdrożył szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej⁶³, w których m.in. określono zasady formułowania celów i mierników działań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Wprowadzono obowiązek opracowywania rocznego planu finansowego Ministerstwa w układzie zadaniowym oraz wdrożono ewidencję księgową umożliwiającą ustalenie kosztów w szczególności do działań (szczegółowy opis na str. 3-5, 13-16 wystąpienia).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o kontynuowanie działań w celu zapewnienia (na etapie planowania i realizacji) przypisywania czynności wykonywanych przez pracowników Ministerstwa oraz kosztów z nimi związanych do działań z zachowaniem kryterium powiązania z zakresem merytorycznym tych działań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁶² W trakcie kontroli P/11/001 ustalono, że poza wydatkami związanymi z projektami informatycznymi realizowanymi przez DIRS, wydatki na zadania realizowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, w tym wydatki na wynagrodzenia oraz pozapłacowe i majątkowe wydatki komórek organizacyjnych ujmowane były w ramach funkcji 22.

⁶³ Komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość oraz projekt zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonywania w Ministerstwie Sprawiedliwości zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania kontroli zarządczej.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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 listopada 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
Podpis