



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KPB – 4100-001-02/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 15 – Sądy powszechne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler	Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87627 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości ¹ .

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 15/00 – Sądy powszechne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe w badanych obszarach, obejmujących planowanie i nadzór nad realizacją dochodów oraz wydatków budżetu państwa i wydatków budżetu środków europejskich, a także sprawozdawczość.

W części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości, dysponent części 15/00 nie gromadził dochodów i nie dokonywał wydatków budżetowych, a planowane w tej części wydatki rozdysponowywał w trakcie roku do części odpowiadających obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12)³, stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu.⁴

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie dochodów. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013⁵ dochody w części 15/00 zostały zrealizowane w kwocie 2 217 306,8 tys. zł, tj. 103,3% prognozy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zgłoszone przez dysponenta części 15/00 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań. Wydatki budżetu państwa w części 15/00 zrealizowano w wysokości 6 172 942,4 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na realizację zadania 18.1. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* (5 959 479,0 tys. zł, tj. 96,5% ogółu wydatków budżetu państwa). Wydatki budżetu środków europejskich w części 15/00 zrealizowano w wysokości 4 518,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki zostały poniesione we wszystkich 11 apelacjach na sfinansowanie dwóch projektów w ramach

¹ Minister Sprawiedliwości od dnia 6 maja 2013 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą stanowisko to zajmował Pan Jarosław Gowin.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Poza zablokowanymi w części 15/01 wydatkami w kwocie 16 681,7 tys. zł.

⁴ Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przez dysponentów środków budżetowych na obszarach poszczególnych apelacji, zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów sądów apelacyjnych, okręgowych oraz rejonowych i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2013 roku budżetu państwa w części 15/00.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Minister Sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ podejmował działania w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, a także kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Roczne zbiorcze sprawozdania zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych i terminowo przekazane do Ministra Finansów i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. w części 15/01 Minister Sprawiedliwości (dysponent części) nie planował i nie gromadził dochodów. W Ministerstwie Sprawiedliwości kontrola dochodów budżetowych w części 15/00 - Sądy powszechne została ograniczona do oceny planowania dochodów budżetowych oraz przeprowadzenia analizy danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Dysponent główny części 15/00 opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁷, z uwzględnieniem m. in. szczególnego trybu wynikającego z postanowień art. 178 § 1-4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸ (Pusp) oraz obowiązującego na etapie opracowywania projektu budżetu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych⁹.

W ustawie budżetowej na rok 2013 dochody budżetu państwa w części 15/00 zostały zaplanowane w kwocie 2 147 238,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2 217 306,8 tys. zł, tj. 103,3 % kwoty planowanej oraz 103,1 % dochodów uzyskanych w 2012 r. Osiągnięto je głównie z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych z tytułu postępowania sądowego, a także opłat za czynności egzekucyjne i za zabezpieczenie należności, tj. w § 0690 - *Wpływy z różnych opłat* w kwocie 1 737 229,6 tys. zł (78,3% ogółu dochodów części) oraz z tytułu wymierzanych i pobieranych przez sądy grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, tj. w § 0570 w kwocie 339 942,2 tys. zł (15,3% ogółu dochodów części). Zrealizowano je w całości w dziale 755 - *Wymiar sprawiedliwości*, w rozdziale 75502 - *Jednostki sądownictwa powszechnego*. Wyższe o 3,3% wykonanie prognozy dochodów wynikało głównie z uzyskania wyższych niż planowano w rozdziale 75502 wpływów z różnych opłat – w § 0690 (o 43 341,6 tys. zł, tj. o 2,6%), wpływów z różnych dochodów – w § 0970 (o 11 174,6 tys. zł, tj. o 60,8 %) oraz z wpływów z usług – w § 0830 (o 11 078,32 tys. zł, tj. o 18,2 %), tj. z tytułów trudnych do precyzyjnego oszacowania.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 58-65, 93, 100-111, 264, 267-288, 351-362, 731, 739-743)

Na koniec 2013 r. wystąpiły należności budżetowe pozostałe do zapłaty w kwocie 665 307,4 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 566 459,9 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem były niższe o 39 734,6 tys. zł (tj. o 5,6 %), a zaległości wyższe o 15 687,0 tys. zł (tj. o 2,8 %). Zaległości dotyczyły głównie § 0570, tj. grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób fizycznych (w kwocie 347 073,1 tys. zł, tj. 61,3% ogółu zaległości) oraz § 0690, tj. wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz innych

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 11, poz. 69 ze zm. Rozporządzenie to obowiązywało w 2012 r. Od dnia 1 stycznia 2013 r. obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych – Dz. U. z 2012 r., poz. 1476.

opłat uiszczanych z tytułu postępowania sądowego (w kwocie 189 134,0 tys. zł, tj. 33,4% ogółu zaległości). Przyczyną wzrostu zaległości było głównie istotne zwiększenie wysokości przypisanych i skierowanych do wykonania należności, zarówno ze względu na zwiększenie liczby spraw rozpatrywanych przez sądy, jak również z uwagi na wzrost wysokości zasądzanych kwot¹⁰, wzrost liczby spraw i kwot zasądzanych od obcokrajowców (wobec których ściągальność jest bardzo niska), brak możliwości zamiany kary grzywny na karę zastępczą w sprawach o wykroczenie skarbowe¹¹, bezskuteczność egzekucji związana ze zjawiskiem zubożenia społeczeństwa i bezrobocia oraz brakiem majątku.

W 2013 r. dysponent główny części 15/00 nie dokonywał we własnym zakresie umorzeń należności, rozłożenia ich spłaty na raty, ani odroczenia terminu spłaty należności.

W 2013 r. w sądach powszechnych umorzono należności sądowe w łącznej kwocie 98 183 tys. zł. W 2013 r. uiszczenia należności w drodze rozłożenia na raty objęły łączną kwotę 108 644 tys. zł (co stanowiło 21,0% łącznej kwoty wyegzekwowanych należności sądowych w 2013 r.), a kolejne 121 500 tys. zł stanowiły należności rozłożone na raty, pozostające jeszcze do zapłaty wg stanu na 31 grudnia 2013 r. W ramach należności pozostałych do zapłaty na koniec 2013 r., odroczone termin spłaty grzywien w kwocie 4 429 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 265-288, 730-731, 733-739)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 (przed nowelizacją) wydatki budżetu państwa w części 15/00 zostały zaplanowane w wysokości 6 303 076 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu¹², w tej części budżetu państwa, wyniosły 6 368 126 tys. zł, tj. 101,0% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów oraz szczególnego trybu wynikającego z postanowień art. 178 § 1-4 Pusp oraz obowiązującego na etapie projektu budżetu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. Przy planowaniu uwzględniono m. in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- analizę wydatków za 2012 r.,
- konieczność przyspieszenia likwidacji zaległości w sądach warszawskich oraz duży wpływ spraw do e-sądu w Lublinie,
- potrzebę przeznaczenia dla sądów warszawskich 81 dodatkowych etatów asystentów sędziów (w drodze ograniczenia wydatków na wynagrodzenia urzędników, asystentów sędziów i innych pracowników sądów w ramach pozostałych dziesięciu apelacji),
- podwyższenie wynagrodzenia zasadniczego sędziów oraz wydatków relacjonowanych do tych wynagrodzeń,
- awanse sędziów sądów powszechnych oraz referendarzy sądowych,

¹⁰ Szczególnie w wyniku kontroli urzędów celnych (głównie na wschodniej granicy RP), które wykrywają nielegalne przewozy artykułów tytoniowych i alkoholu na dużą skalę. W tych przypadkach oskarżyciele, którymi są przedstawiciele urzędów celnych żądają kar majątkowych proporcjonalnie do wartości przemytu. Wyegzekwowanie tych należności jest w praktyce niemożliwe, bowiem w zdecydowanej większości dotyczy obywateli zagranicznych.

¹¹ Z uwagi na wymiar tych kar poniżej ustalonego progu określonego w art. 186 § 2 Kodeksu karnego skarbowego.

¹² W sierpniu 2012 r. w trakcie prac nad projektem budżetu (korekty) plan wydatków części 15 został zmniejszony per saldo (w stosunku do pierwotnie zgłoszonego 17 sierpnia 2012 r.) łącznie o 65 050,0 tys. zł, tj. do kwoty 6 303 076,0 tys. zł.

- skutki przechodzące związane z podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli w 2012 r.,
- środki przeznaczone na realizację inwestycji,
- ograniczenia wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 14-61, 66-99, 112-137, 456-487)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zmniejszone per saldo o kwotę 76 900,4 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zmniejszenia w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹⁴ wydatków w części 15/00 o kwotę 82 337,0 tys. zł,
- z otrzymania z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 4 639,2 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację przez Sąd Okręgowy w Poznaniu zadania pn. *Zarządzanie energią w budynkach Sądu Okręgowego w Poznaniu w ramach programu Systemu Zielonych Inwestycji (GIS)*,
- z przeniesienia wydatków z części 37 – Sprawiedliwość, zwiększających budżet części 15/00, o kwotę 797,4 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację dwóch projektów w ramach PO IG, tj. projektu pn. *Budowa systemu usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Kamego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego* (15,0 tys. zł) oraz projektu pn. *Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych* (782,4 tys. zł).

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 4 639,2 tys. zł wykorzystano 4 589,9 tys. zł, tj. 98,9 %. Przeniesiona z części 37 kwota 797,4 tys. zł została wydatkowana w 100%.

W ustawie budżetowej na rok 2013 (przed nowelizacją) wydatki budżetu państwa w części 15/01 zostały zaplanowane w wysokości 273 353,0 tys. zł. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku - w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹⁵ oraz przeniesień pomiędzy częścią 15/01 a częściami odpowiadającymi obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12) - zostały per saldo zmniejszone o kwotę 255 671,3 tys. zł, tj. do wysokości 16 681,7 tys. zł¹⁶.

Minister Sprawiedliwości dokonywał zmian w planie wydatków dysponentów na obszarach apelacji (w tym przeniesień wydatków z części 15/01 - Ministerstwo Sprawiedliwości) zgodnie z art. 171 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 178 § 5 ustawy Pusp. Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym dokonywane były kwartalnie na etapie sporządzania sprawozdań z realizacji budżetu zadaniowego¹⁷.

Minister Sprawiedliwości dokonał trzykrotnie (w listopadzie i grudniu 2013 r.) blokady planowanych wydatków budżetowych na łączną kwotę 31 797,7 tys. zł¹⁸. Wynikało to głównie z niepełnego wykonania wydatków na odszkodowania wypłacane przez Skarb Państwa na rzecz osób fizycznych (z uwagi na mniejszą liczbę złożonych wniosków jak i mniejszą liczbę prawomocnych orzeczeń sądowych w tym zakresie), niepełnej realizacji wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (m.in. z uwagi na niższą niż planowano obsadę etatów), mniejszych niż planowano wypłat świadczeń pieniężnych dla sędziów będących w stanie spoczynku (w związku z przejściem w stan spoczynku mniejszej liczby uprawnionych sędziów) oraz mniejszych wydatków na ryczałty dla kuratorów społecznych (decyzja Ministra Sprawiedliwości dotycząca ograniczenia wydatków na kuratelę społeczną).

(dowód: akta kontroli str. 138-263, 379-380, 383-385, 583-593, 679, 681-682, 687, 692-694)

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1456.

¹⁴ Ustawa budżetowa na 2013 r. znowelizowana 27 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

¹⁵ W wyniku której zmniejszono wydatki w części 15/01 o kwotę 24 724,0 tys. zł.

¹⁶ Minister Sprawiedliwości dokonał blokady planowanych wydatków w części 15/01 w tej kwocie.

¹⁷ Sprawozdania za pierwszy i trzeci kwartał miały charakter informacji wykorzystywanych jedynie na potrzeby resortu sprawiedliwości, natomiast sprawozdania za półrocze i pełen rok budżetowy były przekazywane do Ministerstwa Finansów.

¹⁸ Tj. 0,5% kwoty planu po zmianach.

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W części 15/01 Minister Sprawiedliwości (dysponent części) nie dokonywał wydatków budżetowych.

Zrealizowane w części 15/00 wydatki wyniosły 6 172 942,4 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 167 445,0 tys. zł, tj. o 2,8%. Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości (stanowiły 95,7% wydatków ogółem w części) i wyniosły 5 909 677,2 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (§§ 4010-4040 i 4110-4120) - 3 820 813,3 tys. zł (64,7% wydatków działu), zakupów materiałów i usług (§§ 421-430 i 434-440) - 782 551,0 tys. zł¹⁹ (13,2% wydatków działu), wydatków związanych z postępowaniami sądowymi (§ 4610) - 375 419 tys. zł (6,4% wydatków działu) oraz wydatków majątkowych (§§ 6050 i 6060) - 349 660,2 tys. zł²⁰ (5,9% wydatków działu).

Z analizy danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych w 2013 r. wynika, iż nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 5 430 364,2 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2012 r. o 198 414,5 tys. zł, tj. o 3,8%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (w kwocie 4 650 374,7 tys. zł - tj. 85,6%) stanowiły wynagrodzenia²¹, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Wydatki na wynagrodzenia²² wyniosły 3 464 494,2 tys. zł (99,8 % planu po zmianach) i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 140 622,7 tys. zł (tj. o 4,2 %). Powody ich wzrostu przedstawiono przy opisie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. w części 15 wyniosło 50 410 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 73 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie osób nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, asystentów sędziów oraz sędziów. Wynikało to głównie z fluktuacji kadr, związanej z urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi, przejściami w stan spoczynku, rozwiązaniem lub zmianą stosunku pracy oraz z procedur naboru na wolne stanowiska w poszczególnych grupach zatrudnienia.

Przeciętne wynagrodzenie²³ w 2013 r. wynosiło 5 727 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 240 zł, tj. o 4,4%. Największe różnice wystąpiły w grupie referendarzy sądowych (wzrost o 11,2%), sędziów (wzrost o 9,6%) oraz nauczycieli (wzrost o 2,2%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do 2012 r. spowodowany był m.in. podwyższeniem wynagrodzeń zasadniczych sędziów, które zostały wyliczone w oparciu o wysokość przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2012 r. określoną w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego²³ (i które wpływają również na wynagrodzenia zasadnicze referendarzy sądowych), podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli w związku ze zmianą od 1 września 2012 r. wysokości kwoty bazowej, skutkami przechodzącymi na 2013 r. podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli oraz awansami zawodowymi nauczycieli.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 392 120,6 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 8,0%, tj. o 29 168,3 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono w rozdziale 75312, § 3110 w kwocie 213 463,4 tys. zł, na uposażenia sędziów w stanie spoczynku (170 774,7 tys. zł – dla 1 812 osób) oraz uposażenia rodzinne (42 688,7 tys. zł – dla 571 osób). W 2013 r. przeciętne miesięczne uposażenie sędziów w stanie spoczynku (w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę)

¹⁹ Bez wydatków na współfinansowanie, tj. bez § 4309 – w kwocie 30,0 tys. zł.

²⁰ Bez wydatków na współfinansowanie, tj. bez § 6069 – w kwocie 730,1 tys. zł.

²¹ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków wydatki na wynagrodzenia w części 15 wyniosły w 2013 r. 3 464 839,3 tys. zł (99,8 % planu po zmianach) i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 141 543,7 tys. zł (tj. o 4,3 %).

²² Według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2013 r.

²³ Na podstawie art. 91 § 1c Pulp w związku z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 585).

wyniosło 7 854 zł i w porównaniu do 2012 r. było wyższe o 12,4%²⁴. Wyższa niż w 2012 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikała głównie z tytułu podwyższenia kwoty bazowej przeciętnego wynagrodzenia, a tym samym wzrostu uposażeń sędziów w związku z waloryzacją ich wynagrodzeń.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 349 660,2 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2012 r. o 60 807,1 tys. zł, tj. o 14,8% (całość wydatków w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75502 - Jednostki sądownictwa powszechnego). Na inwestycje (§ 6050) wydatkowano łącznie 165 724,5 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki poniesiono głównie na realizację 27 zadań inwestycyjnych, polegających m. in. na budowie i modernizacji siedzib sądów, z których osiem zostało w 2013 r. zakończonych. W efekcie czego uzyskano przyrost 18.790 m² powierzchni oraz zmodernizowano 5.106 m² powierzchni istniejącej bazy lokalowej jednostek sądownictwa. Pozostałych 19 zadań inwestycyjnych planowanych jest do zakończenia w 2014 r. i po 2014 r. Wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) zrealizowano w kwocie 183 935,7 tys. zł (98,0% planu po zmianach), głównie na zakupy nieruchomości (80 034,0 tys. zł - 43,5% wydatków w § 6060) oraz zakupy informatyczne (75 334 tys. zł²⁵ - 41,0% wydatków w § 6060).

Wydatki na współfinansowanie projektów wyniosły 797,4 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach. Wydatki zostały zrealizowane we wszystkich 11 apelacjach na sfinansowanie dwóch projektów w ramach PO IG wymienionych w części dotyczącej wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 289-370, 373-376, 400-455, 689-691, 707-710, 712, 719-729)

Zobowiązania w części 15/00 budżetu państwa na koniec 2013 r. wyniosły 329 921,1 tys. zł i były niższe o 17,8% niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. (401 357,7 tys. zł). Główną pozycję (285 026,2 tys. zł, tj. 86,4% ogółu zobowiązań w części 15/00) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń oraz z tytułu kosztów postępowania sądowego (12 108 tys. zł, tj. 3,7% ogółu zobowiązań w części 15/00). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. wyniosły 1 568,5 tys. zł i były wyższe o 5,9% niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2012 r. (1 480,7 tys. zł). Wynikały one głównie (w 47,1% - 738,9 tys. zł) z zasądzonych przez sądy odszkodowań na rzecz osób fizycznych, które stają się wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroków (§ 4590), w 27,8% (435,7 tys. zł) z kosztów postępowania sądowego (§ 4610 - głównie koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu w sprawach karnych i cywilnych) oraz w 23,3% (366,0 tys. zł) z tytułu wynagrodzeń bezosobowych związanych z postępowaniami sądowymi (§ 4170 - głównie wynagrodzenia biegłych i tłumaczy przysięgłych). Wpływ na wystąpienie na koniec 2013 r. zobowiązań wymagalnych miała głównie procedura regulująca wypłatę przez sądy odszkodowań osobom uprawnionym, brak oświadczeń podatkowych wnioskodawców oraz informacji o sposobie odbioru kwot należnych (w zakresie § 4590), a także uprawomocnienie się postanowień sądu oraz wpłynięcie do księgowości postanowień o wypłacie w terminie uniemożliwiającym wypłatę jeszcze w 2013 r. (w zakresie §§ 4610 i 4170).

(dowód: akta kontroli str. 310-350, 371-372, 687-689, 694-707, 711, 713-718)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

2.2.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. nie planowano w części 15/00 wydatków z budżetu środków europejskich. W trakcie roku Minister Finansów zwiększył plan wydatków w tym zakresie o kwotę 4 518,4 tys. zł, poprzez przeniesienie wydatków z części 37 -

²⁴ W 2012 r. przeciętne miesięczne uposażenie sędziów w stanie spoczynku (w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę) wyniosło 6 987 zł.

²⁵ Bez wydatków na współfinansowanie, tj. bez § 6069 - w kwocie 730,1 tys. zł.

Sprawiedliwość, w celu zapewnienia środków na realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), tj. projektu:

- Budowa systemu usług elektronicznych MS, w tym uruchomienie usług dla przedsiębiorców i osób fizycznych poprzez dostęp elektroniczny do wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego, Biura Monitora Sądowego i Gospodarczego (85,0 tys. zł)
- Wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych (4 433,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 377-386, 679-683, 685-686)

2.2.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W części 15/01 Minister Sprawiedliwości (dysponent części) nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 15/00 w 2013 r. wyniosły 4 518,4 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach. Wydatki zostały poniesione we wszystkich 11 apelacjach na sfinansowanie dwóch ww. projektów PO IG.

(dowód: akta kontroli str. 387-399)

W części 15/00 podległe Ministrowi Sprawiedliwości jednostki, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich nie dysponowały rachunkami pomocniczymi wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 732, 745-746)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe wydatków oraz działania podejmowane przez dysponenta części w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

W części 15/00 budżetu państwa realizowano w 2013 r. dwa zadania w ramach dwóch funkcji państwa²⁷. Największe wydatki poniesiono na zadanie 18.1. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* realizowane w ramach funkcji 18. *Sprawiedliwość*. Jego celem było zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu. Do pomiaru stopnia jego realizacji przyjęto miernik *pn. wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)*²⁸. Miernik zaplanowano w wysokości 100,7, a wykonano na poziomie 96,1 (w 2012 r. 100,5). Wpływ na niepełną realizację wielkości miernika miał głównie istotny wzrost liczby spraw wpływających do sądów powszechnych (w 2013 r. wpłynęło 15,2 mln spraw, tj. o ponad 1,1 mln więcej niż w roku 2012) oraz długotrwałe procedury związane z obsadzaniem stanowisk sędziowskich i urzędniczych w sądach. Na realizację tego zadania w 2013 r. wydatkowano łącznie 5 963 997,4 tys. zł (z tego: z budżetu państwa 5 959 479,0 tys. zł i z budżetu środków europejskich 4 518,4 tys. zł), co stanowiło 96,5% ogółu wydatków poniesionych w części 15/00 w 2013 r. oraz 99,2% planu po zmianach (6 013 375 tys. zł)²⁹. Realizując ww. zadanie rozpatrzonych zostało przez sądy powszechne ogółem 14 575,9 tys. spraw, tj. o 470,8 tys. spraw więcej niż w 2012 r. (o 3,3%). Co prawda wskaźnik opanowania wpływu uległ w stosunku do 2012 r. pogorszeniu, ale było to jak wskazano wyżej wynikiem istotnego wzrostu liczby spraw, które wpłynęły do sądów w 2013 r. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w stosunku do 2012 r.

²⁶ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

²⁷ Poza zadaniem w funkcji 18, w części 15/00 finansowano zadanie 13.2. *Świadczenia społeczne*, w ramach funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, na realizację którego wydatkowano w 2013 r. 213 463,4 tys. zł.

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

²⁹ W porównaniu do 2012 r. wydatki na realizację tego zadania były wyższe o 144 213,4 tys. zł, tj. o 2,5%

wzrósł odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy (z 4,0 w 2012 r. do 4,5 w 2013 r.), wzrost również średni czas rozpatrywania spraw (ogółem)³⁰ z 1,6 miesiąca w 2012 r. do 1,9 miesiąca w 2013 r. Uległ pogorszeniu także wskaźnik zaufania do sądów, który w 2013 r. wyniósł 28% a w 2012 r. wynosił 31%³¹.

Dysponent części 15/00 w 2013 r. monitorował realizację planów wydatków w układzie zadaniowym na podstawie kwartalnych informacji w tym zakresie przedstawianych przez dyrektorów sądów apelacyjnych, sporządzających informacje zbiorcze za poszczególne apelacje. Informacje te, dla zachowania porównywalności oraz zapewnienia integralności danych w całym roku budżetowym, sporządzane były według szablonu formularza sprawozdawczego Rb-BZ1. Kwartalny cykl sprawozdawczości został wprowadzony komunikatem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość³². Powyższe informacje obejmują zarówno część wydatkową, jak i efektywnościową budżetu zadaniowego, z tym że część wydatkowa opracowywana jest bez wyjątków w cyklu kwartalnym, natomiast wartości mierników monitorowane są (w zależności od rodzaju miernika) w cyklu kwartalnym, półrocznym lub rocznym. Źródłem danych o wartościach mierników³³ jest m. in. system statystyczny resortu sprawiedliwości³⁴ dane kadrowe z sądów oraz ankieta przeprowadzana wśród sędziów wszystkich apelacji po zakończeniu roku budżetowego. Dane dotyczące wartości mierników są gromadzone we właściwych jednostkach organizacyjnych MS. W 2013 r. w części 15/00 w odniesieniu do badanych siedmiu pozycji dokonane zmiany w planie wydatków nie spowodowały zmiany wartości mierników, bowiem nie miały na nie bezpośredniego wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 583-623, 747-763)

Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 15/00 przez podległe jednostki, dysponent części dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a także dotyczących należności sądowych i zaległości budżetowych, zobowiązań (w tym wymagalnych) oraz zatrudnienia. W ramach sprawowanego nadzoru przeprowadził kontrole w dziesięciu jednostkach sądownictwa powszechnego (tj. w ośmiu sądach okręgowych, jednym sądzie apelacyjnym i w jednym sądzie rejonowym). Kontrole te m.in. dotyczyły prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez te jednostki, w tym m. in. wykonania planu dochodów i windykacji należności, realizacji planu wydatków budżetowych i zawierania umów zleceń, a także prawidłowości wypłacania pracownikom wynagrodzeń oraz zamówień publicznych. Przeprowadzono również 24 wizytacje inwestycji realizowanych przez podległych dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 488-582, 680, 683-684)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁰ Liczony jako wskaźnik pozostałości, tj. stosunek liczby spraw niezakończonych na koniec roku i liczby spraw wpływających średnio w ciągu jednego miesiąca.

³¹ Odsetek respondentów, którzy w badaniach Centrum Badania Opinii Społecznej realizowanych we wrześniu 2012 r. i 2013 r. na pytanie: „Jak by Pan(i) ocenił(a) działalność sądów?” odpowiadali „Dobrze”.

³² Dz. Urz. MS z 2011 r. Nr 14, poz. 199.

³³ W odniesieniu do mierników siedmiu pozycji, tj. wybranych pięciu działań, jednego podzadania i jednego zadania o największych kwotach wydatków. Dotyczy to następujących pozycji: zadanie 18.1 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* - miernik: wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem), podzadanie 18.1.1 *Działalność orzecznicza* - miernik: średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych), działanie 18.1.1.1 *Kadra orzecznicza* - miernik: odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas trwania postępowania przekracza 12 miesięcy, działanie 18.1.1.2 *Wsparcie merytoryczne procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości* - miernik: liczba etatów asystenckich na etat sędziego, działanie 18.1.1.3 *Wsparcie procesu orzekania - postępowania sądowe* - miernik: dynamika wydatków związanych z kosztami postępowań sądowych (z wyłączeniem ryczałtów dla kuratorów) w przeliczeniu na jedną sprawę wpływającą do sądów, działanie 18.1.1.5 *Wykonywanie orzeczeń sądu - kuratorska służba sądowa* - miernik: liczba spraw zakończonych w okresie sprawozdawczym przypadających na jednego kuratora zawodowego, działanie 18.1.2.2 *Wsparcie organizacyjne i administracyjne realizacji zadań* - miernik: poziom satysfakcji sędziów z obsługi administracyjnej sądu (ankieta).

³⁴ Na podstawie sprawozdań statystycznych przekazywanych przez sądy.

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

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w ramach części 15/00 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów. Wykonywanie obowiązków związanych z kontrolą formalno-rachunkową zostało, w formie pisemnych zakresów czynności powierzone poszczególnym osobom (stanowiskom pracy) we właściwej komórce organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości. W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie kontroli sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 731-732, 743-745)

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia łącznych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 przez dysponenta części 15/00 – Sady powszechne:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków Unii Europejskiej i innych (Rb-28 Programy),
- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:

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

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach podległych dysponentów. Dokonując kontroli prawidłowości przeniesienia danych liczbowych ze sprawozdań przekazanych przez dysponentów podległych do sprawozdań łącznych (na podstawie Rb-27, Rb-28 UE i Rb-28 Programy), stwierdzono, że wszystkie dane zostały przeniesione prawidłowo. Ustalono, że sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁶ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁷.

. (dowód: akta kontroli str. 267-278, 310-348, 351-362, 388-430, 583-586, 624-678)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103. Do sprawozdań w roku 2014 ma zastosowanie już nowe rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

³⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

³⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



.....
podpis

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

