



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB-4101-004-01/2014

P/14/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/011 Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89693 z dnia 8 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mariusz Perzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89694 z dnia 8 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (zwane dalej „Ministerstwem” lub „MS”), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Grabarczyk, Minister Sprawiedliwości ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w wybranych obszarach działalności, w szczególności: 1. Zgodność przyjętych rozwiązań z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej. 2. Adekwatność i efektywność ustanowionych mechanizmów kontroli. 3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących kosztów realizacji wybranego zadania budżetowego i działania) do 30 września 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- opracowanie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej zgodnie z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej;
- ustanowienie adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających realizację zaplanowanych celów działania 18.1.2.5 *Zewnętrzny nadzór*

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

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

*administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych i działania 18.1.2.6 Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów a także osiągnięcie zaplanowanych celów zadania 18.1 Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*³;

- zapewnienie efektywności funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie objętym kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2013 r. audyt wewnętrzny wskazał na istnienie słabości w kontroli zarządczej, niemniej jednak zalecenia audytu zostały już wdrożone⁴ bądź trwa ich wdrażanie⁵, co wpłynęło na usprawnienie systemu kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (zwanej dalej „ufp”), kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Standard 10C kontroli zarządczej⁷ stanowi, iż dokumentację kontroli zarządczej stanowią procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków i odpowiedzialności pracowników oraz inne dokumenty wewnętrzne. Dokumentacja ta powinna być spójna i dla wszystkich dostępna.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości⁸ wykonywanie zadań dysponenta trzeciego stopnia środków budżetowych, 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 (BOF). W regulaminie tym wskazano także, że 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 Deregulacji⁹. Natomiast opracowywanie projektów budżetu dla części budżetowych¹⁰ w układzie klasyfikacji budżetowej oraz

³ Na podstawie wybranych procesów (czynności) realizowanych przez komórki organizacyjne MS realizujące działania objęte kontrolą.

⁴ W zakresie uaktualnienia wytycznych dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale – w tym wprowadzenie procedur w zakresie systemu zarządzania ryzykiem w dziale.

⁵ W zakresie poprawy komunikacji.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁸ Wprowadzonego zarządzeniem Nr 24/12/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 25 ze zm.).

⁹ Od dnia 17 maja 2013 r. Do dnia 17 maja 2013 r. zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej sprawiedliwość należało do zadań Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności - od dnia 17 maja 2013 r. zmiana nazwy na Departament Budżetu i Efektywności Finansowej (DB).

w układzie zadaniowym należy do zadań Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej¹¹.

Ponadto w § 6 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa wskazano, że zadania z zakresu kontroli zarządczej realizowane są przez wszystkie komórki organizacyjne w zakresie ich właściwości.

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej zostały określone także w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości¹² oraz komunikacie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość¹³. W okresie objętym kontrolą w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości obowiązywały również m.in. instrukcje dot. procesu tworzenia planu pracy MS, instrukcje wypełniania formularza do analizy ryzyka, instrukcja do wniosku o wprowadzenie zmiany w planie pracy MS i katalog struktury budżetu zadaniowego MS na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 190-240)

Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości określono sposób:

- sporządzania planu pracy Ministerstwa Sprawiedliwości i analizy ryzyka dotyczącej realizacji planu pracy oraz sprawozdań z wykonania planu pracy i zarządzania ryzykiem;
- monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości;
- opracowywania projektu budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie części, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości;
- opracowywania planu wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości w układzie zadaniowym.

Wskazano także w § 3 ust. 1 ww. zarządzenia, że zadania związane ze sporządzaniem planu pracy MS i analizy ryzyka dotyczącej realizacji planu pracy oraz sprawozdań z wykonania planu pracy i zarządzania ryzykiem, jak również zadania związane z opracowywaniem planu wydatków MS w układzie zadaniowym, wykonuje i koordynuje Dyrektor Generalny MS przy pomocy Biura Organizacji, Finansów i Kontrolingu. Ponadto określono w nim m.in., że:

- cele wraz ze służącymi ich realizacji zadaniami, za które odpowiada komórka organizacyjna MS, stanowią plan pracy tej komórki,
- komórki organizacyjne w porozumieniu z nadzorującymi je członkami kierownictwa MS przygotowują propozycje planu pracy, który zawiera cele na dany rok, mierniki stopnia realizacji celów, wartość bazową oraz planowaną mierników, zadania służące realizacji każdego z celów, zasoby przeznaczone na realizację każdego z zadań oraz przyporządkowanie każdego z zadań do odpowiedniej pozycji klasyfikacji wydatków w układzie zadaniowym,

¹⁰ Których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

¹¹ Do dnia 17 maja 2013 r. Departament Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności.

¹² Dz. Urz. MS z 2014 r., poz. 61. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie metodologii kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2011 r. Nr 1, poz. 3).

¹³ Dz. Urz. MS z 2014 r., poz. 107. Poprzednio obowiązywał komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. MS Nr 14, poz. 199).

- na podstawie tych propozycji zespół do spraw wsparcia planowania pracy MS¹⁴ przygotowuje projekt planu pracy Ministerstwa, który podlega akceptacji przez Dyrektora Generalnego MS i następnie zatwierdzeniu przez Ministra Sprawiedliwości; koordynatorem prac zespołu jest dyrektor Biura Organizacji, Finansów i Kontrolingu,
- komórki organizacyjne sporządzają i przekazują do BOF kwartalne sprawozdania z realizacji planu pracy MS w zakresie objętym planem pracy danej komórki oraz kwartalne sprawozdania o działaniach podejmowanych w zakresie zarządzania ryzykiem.

Planowanie celów i zadań w MS jest powiązane z przeprowadzaniem analizy ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 479-941, 1358-1359)

W Komunikacie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość wskazano m.in. podmioty w dziale zobowiązane do zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej na I i II poziomie, sposób planowania działalności, system zarządzania ryzykiem oraz monitorowanie i ocenę systemu kontroli zarządczej. W § 4 ww. komunikatu określono, że obowiązki koordynatora kontroli zarządczej w dziale wykonuje Departament Strategii i Deregulacji, stosownie do kompetencji przyznanych w Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, planami pracy MS oraz katalogiem struktury budżetu zadaniowego MS, wykonywanie czynności związanych z realizacją działań 18.1.2.5 *Zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych* i 18.1.2.6 *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów* należało w okresie objętym kontrolą do zakresu zadań:

- Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości (DSO) oraz Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji (DWOiP) w zakresie działania 18.1.2.5,
- Departamentu Strategii i Deregulacji (DSD)¹⁵, Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej (DB) oraz w roku 2013 również DSO w zakresie działania 18.1.2.6.

Za monitorowanie miernika osiągnięcia zaplanowanego celu zadania 18.1 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*¹⁶ odpowiedzialnym był DSO, a ponadto DSD prowadził bazę statystyczną będącą źródłem danych dla monitorowania m. in. ww. miernika.

(dowód: akta kontroli str. 172-178, 180-189, 226-240, 1382-1383, 1437)

1.1. Określenie celów i mierników realizacji wybranych działań

Standard B6 kontroli zarządczej stanowi, że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Należy zadbać aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne

¹⁴ Członków zespołu wskazuje Dyrektor Generalny MS spośród osób kierujących komórkami organizacyjnymi MS i ich zastępców.

¹⁵ Od dnia 17 maja 2013 r. – z uwagi na reorganizację wewnętrzną MS.

¹⁶ Miernik określony został jako: *wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)*. Jako „właściciel” tego miernika został wskazany DSO.

bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. Zasady definiowania celów działań i mierników na rok 2013 i 2014 zostały określone w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 i 2014¹⁷ (zwanych dalej notami budżetowymi na 2013 r. i 2014 r.).

Jako cel działania 18.1.2.5. *Zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych* wskazano skracanie czasu pozostawiania spraw niezalatwionych w wybranych repertoriach I instancji, zaś jako miernik średni czas trwania spraw niezalatwionych - w miesiącach (w wybranych repertoriach I instancji).

Celem działania 18.1.2.6. *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów* było zapewnienie przez Ministra Sprawiedliwości funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w sądach powszechnych, zaś miernikiem - odsetek oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez kierowników sądów powszechnych, w których stwierdzono, że w danej jednostce funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w stopniu wystarczającym lub w stopniu ograniczonym.

(dowód: akta kontroli str. 1285)

Tak sformułowane cele i mierniki realizacji celów ww. działań zostały określone zgodnie z wymaganiami not budżetowych na 2013 r. i 2014 r.¹⁸

Mierniki te są oparte na istniejących źródłach informacji, tj. statystyce resortu sprawiedliwości (sprawozdaniach statystycznych przekazywanych przez jednostki sądownictwa powszechnego) oraz oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej składanych przez kierowników sądów powszechnych.

(dowód: akta kontroli str. 1337, 1344, 1382)

1.2. Powiązanie działań ze strukturą organizacyjną jednostki

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Zadania związane z realizacją działań 18.1.2.5 i 18.1.2.6 zostały ujęte w regulaminach wewnętrznych Departamentów je wykonujących (w zakresach zadań ich wydziałów) i przypisane w opisach stanowisk i zakresach czynności pracowników tych komórek organizacyjnych wskazanych jako wykonujących czynności związane z realizacją ww. działań. Analiza czynności (określonych w regulaminach wewnętrznych tych komórek) składających się na realizację działania 18.1.2.5 i 18.1.2.6 oraz zakresów obowiązków, uprawnień

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628) – załącznik nr 66 ust. 77 (zasady definiowania celów) i ust. 78 (zasady definiowania mierników) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702) – załącznik nr 68 ust. 77 (zasady definiowania celów) i ust. 78 (zasady definiowania mierników).

¹⁸ Cel i miernik działania 18.1.2.5 *Zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych* był oceniony w trakcie kontroli P/13/014 – Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych, przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

i odpowiedzialności pracowników ww. komórek organizacyjnych wykazała, że w zakresach tych uwzględniono czynności wchodzące w zakres kontrolowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 172, 241-312, 1295-1296)

1.3. Zarządzanie ryzykiem na etapie planowania i realizacji działań

W zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości odnośnie zarządzania ryzykiem określono m.in., że:

- komórki organizacyjne przeprowadzają analizę ryzyka w zakresie celów i zadań zgłoszonych przez nie do planu pracy MS¹⁹ i jej wyniki przekazują do BOF,
- po zatwierdzeniu planu pracy MS komórki organizacyjne dokonują aktualizacji analizy ryzyka w zakresie uwzględniającym różnice pomiędzy celami i zadaniami zgłoszonymi do planu pracy a wskazanymi w planie pracy,
- komórki organizacyjne na bieżąco monitorują adekwatność i kompletność wyników analizy ryzyka oraz dokonują jej aktualizacji gdy zajdzie potrzeba,
- komórki organizacyjne sporządzają i przekazują do BOF kwartalne sprawozdania o działaniach podejmowanych w zakresie zarządzania ryzykiem, w tym zapobiegających wystąpieniu ryzyka, służących jego ograniczeniu lub wyeliminowaniu; sprawozdania te podlegają analizie.

Identyfikacja ryzyka w MS jest procesem bezpośrednio zintegrowanym z planowaniem pracy. Dyrektor BOF poinformował, że ryzyka identyfikowane są na każdym szczeblu podległości personalnej, lecz to osoba uczestnicząca w procesach decyzyjnych w ramach podległego jej obszaru zadaniowego decyduje o tym, które ryzyko należy uznać za istotne i objąć je zarządzaniem i monitoringiem. Analiza ryzyka w odniesieniu do celów i zadań wyznaczonych do realizacji w danym okresie dokonywana jest na bieżąco, przy czym przynajmniej raz na kwartał w postaci udokumentowanej. Ponadto wskazał, że analiza ryzyka przeprowadzana jest w przypadku wystąpienia istotnych zmian czynników ryzyka, np. przyjęcie do realizacji nowego zadania, zmniejszenie środków finansowych czy redukcja etatów. Identyfikacja i analiza ryzyka dokonywana jest przez poszczególne komórki organizacyjne MS za pomocą arkusza analizy ryzyka, który jest udostępniony dla pracowników Ministerstwa w Intranecie pod zakładką „Kontrola zarządcza – Analiza ryzyka”. W Intranecie są również udostępniane obowiązujące w danym okresie *Instrukcje wypełniania formularza do analizy ryzyka*. Dyrektor BOF podał także, że w celu usprawnienia procesu dokumentowania kontroli zarządczej w MS oraz komunikacji poprzez ograniczenie ilości przetwarzanych dokumentów, od roku 2013 analiza ryzyka dokonywana jest wyłącznie w wersji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 196-204, 213-221, 1077-1083)

Sprawdzenie wydruków arkuszy analizy ryzyka za rok 2013 oraz I półrocze 2014 r. wykazało, że komórki organizacyjne MS przedstawiały w nich odnośnie poszczególnych celów m.in. zagrożenia, które mogą wpłynąć na realizację celu, prawdopodobieństwo i skutek ich wystąpienia, poziom istotności ryzyka, poziom ryzyka akceptowalnego, propozycje reakcji na ryzyko, działania niezbędne do podjęcia w odpowiedzi na ryzyko, właścicieli ryzyka oraz kwartalnie ocenę działań podjętych w odpowiedzi na ryzyko w danym okresie. Arkusze te są udostępnione w Intranecie. Kierownictwo MS ma do nich bieżący dostęp. BOF udostępnia wyniki analizy ryzyka komórce audytu wewnętrznego na potrzeby przygotowania rocznego planu audytu wewnętrznego. Ustalono również, że audytor wewnętrzny dokonuje

¹⁹ Każde zadanie z planu pracy przyporządkowywane jest do odpowiedniej klasyfikacji wydatków w układzie zadaniowym.

własnej analizy ryzyka m. in. do każdego zadania zapewniającego, wykorzystując w tym celu m. in. analizy ryzyka sporządzone przez komórki organizacyjne MS, w których planowany jest audyt.

(dowód: akta kontroli str. 451-478, 1028-1075)

Weryfikacja analiz ryzyka sporządzanych przez komórki organizacyjne MS oraz działań podejmowanych przez te komórki w ramach zarządzania ryzykiem jest przeprowadzana przez BOF w sposób szczegółowy po zakończeniu każdego kwartału, tj. po zakończeniu procesu sprawozdawania z wyników osiągniętych w planie pracy. W dniach od 21 lutego do 6 marca 2014 r. w MS odbył się roczny „Przegląd zarządzania”. Podczas *Przeglądu* Dyrektor Generalny MS spotkał się z przedstawicielami kadry zarządzającej (tj. dyrektorami departamentów/biur, naczelnikami). Dyrektorowi Generalnemu MS towarzyszyli dyrektorzy Biura Kadr i Logistyki oraz BOF. Celem *Przeglądu zarządzania* było podsumowanie 2013 r. w kontekście zrealizowanych zadań. Ważnym elementem spotkań w trakcie ww. *Przeglądu* była dyskusja o wyzwaniach na rok 2014 i ryzykach, które towarzyszą realizacji planu pracy MS. Wyniki *Przeglądu zarządzania* dotyczące poszczególnych komórek organizacyjnych MS przedstawione były w formie prezentacji, które zawierały m. in. analizę skali punktowej ryzyka danej komórki organizacyjnej oraz wyzwania związane z zarządzaniem ryzykiem w związku z zadaniami planowanymi do realizacji w roku 2014 (proponując reakcje na ryzyka). Ponadto w MS odbywają się kwartalne spotkania, którym przewodniczy Minister Sprawiedliwości lub Sekretarz Stanu. W trakcie tych spotkań szczegółowej analizie poddawane są wyniki pracy wybranych departamentów/biur oraz omawiane są czynniki, które miały kluczowy wpływ na osiągnięcie tychże wyników.

(dowód: akta kontroli str. 1076-1077, 1084-1166, 1355-1359)

1.4. Wyznaczanie celów i zadań dla jednostek w dziale administracji rządowej

Zgodnie z art. 69 ust. 2 ufp Minister Sprawiedliwości powinien zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej – sprawiedliwość w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Standardy kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 3 ufp stanowią, że za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

Działając na podstawie art. 69 ust. 5 ufp Minister Sprawiedliwości komunikatem z dnia 21 maja 2014 r. określił szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość²⁰. W ww. wytycznych ustanowiony został system kaskadowego wyznaczania najważniejszych celów i zadań w dziale – od szczebla Ministra, poprzez poszczególne szczeble struktury organizacyjnej działu (z uwzględnieniem niezależności Prokuratury Generalnej). Podstawę sporządzenia planu działalności Ministra dla działu stanowi, zaakceptowana przez Kierownictwo MS i przeprowadzona przez DSD, analiza uwarunkowań strategicznych zawierająca propozycje celów do planu działalności. Na podstawie zaakceptowanej analizy uwarunkowań strategicznych DSD koordynuje proces ustalania wartości mierników i najważniejszych zadań służących realizacji celów. Przygotowany przez DSD i zatwierdzony przez Ministra Sprawiedliwości plan działalności jest publikowany w BIP oraz przekazany do

²⁰ Poprzednio w tym zakresie obowiązywał komunikat Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r.

jednostek w dziale, w celu sporządzenia przez nie planów działalności. Zgodnie z art. 70 ust. 4 ufp Minister Sprawiedliwości, w Komunikacie z dnia 21 maja 2014 r., zobligował jednostki w dziale do opracowania planu działalności w zakresie ich działania. W ww. Komunikacie określono, że plan pracy Ministerstwa Sprawiedliwości sporządza się w sposób zapewniający realizację na zakładanym poziomie celów określonych w planie działalności dla działu²¹, a kierownicy jednostek w dziale sporządzają plany działalności dla kierowanych jednostek na podstawie planu działalności dla działu, z zachowaniem systemu kaskadowania celów i zadań. Plany działalności, sporządzone przez wskazane w ww. wytycznych podmioty w dziale, przekazywane są Ministrowi Sprawiedliwości za pośrednictwem DSD. Dyrektor DSD poinformował, że w trakcie zorganizowanego przez kierowany przez niego departament w dniu 11 grudnia 2013 r. spotkania roboczego koordynatorów kontroli zarządczej z obszarów sądów apelacyjnych, omówiona została metodologia mierników w planie działalności, jak również wskazano praktyczne aspekty kaskadowania celów strategicznych na poziom jednostek sądownictwa powszechnego.

Przekazane do MS plany działalności na 2014 r. od wskazanych jednostek w dziale (w tym z sądów apelacyjnych – dla obszaru apelacji) podlegały analizie pod względem ich zgodności z przyjętymi w planie działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu na rok 2014 celami głównymi (strategicznymi). Dyrektor DSD poinformował, że analizą objęto plany działalności dla obszarów apelacji pod kątem przeniesienia mierników oraz zaplanowanych wartości mierników i ich wpływu na prawdopodobieństwo osiągnięcia celów wyznaczonych w planie centralnym. Ustalono, że w przypadku uwag co do przekazanych przez sądy apelacyjne planów działalności dla obszarów apelacji, DSD zwracał się o udzielenie wyjaśnień i dokonanie ewentualnej korekty planów.

(dowód: akta kontroli str. 1302-1305, 1319-1322, 1372-1380, 1385-1402, 1407-1436)

1.5 Nadzorowanie oraz monitorowanie realizacji celu zadania budżetowego

W wytycznych ustalonych przez Ministra Sprawiedliwości komunikatem z dnia 21 maja 2014 r. określono dla jednostek w dziale:

- system kwartalnego monitorowania stanu realizowanych celów i zadań z planu działalności dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość,
- kwartalne raportowanie z zarządzania ryzykiem w odniesieniu do zaplanowanych do realizacji najważniejszych celów z planu działalności Ministra Sprawiedliwości dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość²².

Na podstawie otrzymanych²³ raportów kwartalnych (z zarządzania ryzykiem), DSD opracowuje kwartalny raport ze stopnia realizacji celów określonych w planie działalności dla działu wraz z oceną ryzyka (prawdopodobieństwa nieosiągnięcia wskazanych w planie działalności wartości mierników dla poszczególnych celów) i przedkłada ww. dokumenty Ministrowi Sprawiedliwości oraz pozostałym członkom Kierownictwa MS, a także przewodniczącemu Komitetu Audytu. Ponadto na podstawie otrzymanych sprawozdań z wykonania planu działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, DSD opracowuje i przedkłada do podpisu Ministra Sprawiedliwości projekt sprawozdania z wykonania planu działalności dla

²¹ Procedura opracowania planu pracy MS została określona w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

²² System kwartalnego raportowania w zakresie zarządzania ryzykiem w obecnej formie funkcjonował w praktyce już od III kwartału 2013 r.

²³ Od jednostek w dziale zobligowanych do ich przekazania na podstawie ww. wytycznych.

działu i projekt oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1301, 1306-1318, 1372-1373, 1379-1384, 1437-1449)

Departament Budżetu i Efektywności (DB), wykonując zadania dysponenta części budżetowych 15 – Sądy powszechne i 37 - Sprawiedliwość monitoruje realizację planów wydatków w układzie zadaniowym jednostek podległych i nadzorowanych, na podstawie kwartalnych informacji przedstawianych przez zobowiązane do tego podmioty – w przypadku sądownictwa przez dyrektorów sądów apelacyjnych w formie zbiorczych informacji za poszczególne apelacje. Informacje te, dla zachowania porównywalności oraz zapewnienia integralności danych w całym roku budżetowym, sporządzane były według szablonu formularza sprawozdawczego Rb-BZ1. Powyższe informacje obejmują zarówno część wydatkową, jak i efektywnościową budżetu zadaniowego, z tym że część wydatkową opracowywano bez wyjątków w cyklu kwartalnym, natomiast wartości mierników monitorowano (w zależności od rodzaju miernika i dostępności danych) w cyklu kwartalnym, półrocznym lub rocznym. Dyrektor DB poinformował, że część „efektywnościowa” informacji kwartalnych z realizacji budżetu w układzie zadaniowym (mierniki stopnia realizacji celu), jest sporządzana w oparciu o wartości mierników przedstawiane przez właściwe jednostki podległe oraz komórki merytoryczne MS (w przypadku sądownictwa - odpowiedzialne za realizację zadań lub nadzór nad poszczególnymi obszarami funkcjonowania sądów).

Za monitorowanie mierników osiągnięcia celów objętych badaniem działań i zadania odpowiedzialne były następujące Departamenty:

- DSO – w zakresie miernika dotyczącego celu działania 18.1.2.5 oraz miernika wskazanego dla zadania 18.1.²⁴,
- DSD – w zakresie miernika dotyczącego celu działania 18.1.2.6.

Monitorowanie wartości mierników odbywa się na podstawie przekazywanych przez sądy powszechne formularzy statystycznych i prowadzonej w MS bazie statystycznej (odnośnie miernika dla zadania 18.1 i działania 18.1.2.5) oraz na podstawie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez kierowników sądów powszechnych.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1301, 1306-1318, 1336- 1338, 1342-1344, 1383, 1437)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Struktura organizacyjna MS została dostosowana do celów i zadań, a zakres zadań komórek organizacyjnych i pracowników w zakresie objętym kontrolą został określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Zdaniem NIK zidentyfikowane ryzyka w rzeczywisty sposób opisywały zagrożenia, które mogły wpłynąć na realizację celów objętych badaniem działań. Proces zarządzania ryzykiem został udokumentowany. Minister Sprawiedliwości wdrożył również procedury planowania działalności i zarządzania ryzykiem w dziale oraz monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej. Minister Sprawiedliwości analizował m.in. plany działalności w jednostkach podległych i raporty z zarządzania ryzykiem.

²⁴ Jako „właściciel” miernika „wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)”. Baza statystyczna dostarczająca danych co do osiągniętych wartości miernika prowadzona jest w DSD.

2. Adekwatność i efektywność mechanizmów kontroli zarządczej

Badanie przeprowadzono na przykładzie wybranych dwóch procesów realizowanych w ramach działań objętych kontrolą oraz funkcjonujących w nich mechanizmów kontrolnych służących minimalizacji ryzyk przy ich realizowaniu, a także mechanizmów kontroli istniejących przy przeprowadzaniu czynności związanych z procesem planowania w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość. Badaniem objęto następujące procesy:

- przeprowadzanie wizytacji inwestycji realizowanych w jednostkach sądownictwa powszechnego (czynności realizowane przez DB w zakresie działania 18.1.2.6) – kontrolą objęto pięć wizytacji,
- podejmowanie decyzji polegających na przesunięciu etatów (stanowisk) sędziowskich lub referendarskich między poszczególnymi sądami (czynności realizowane przez DSO w zakresie działania 18.1.2.5.),
- analizowanie planów działalności przekazywanych przez jednostki zobligowane w dziale (czynności realizowane przez DSD) – kontrolą objęto trzy plany działalności.

W procesach tych badaniem objęto funkcjonujące w nich mechanizmy kontroli polegające na bieżącym nadzorze oraz kontroli funkcjonalnej. Kontrola wykazała, że na dokumentach poddanych badaniu znajdowały się adnotacje i podpisy świadczące o zastosowaniu wskazanych mechanizmów kontroli (tj. ślad rewizyjny). Stosowanie objętych badaniem mechanizmów kontroli realizowane było w ramach bieżących obowiązków pracowników MS, w sposób ciągły i spójny. Wynikały one z uregulowań zawartych w regulaminie organizacyjnym MS, regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz zakresach czynności pracowników je realizujących. Wybrane do badań mechanizmy kontroli wpływały na zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia błędów w czynnościach realizowanych w ramach badanych procesów. Według wyjaśnień Dyrektora BOF badane mechanizmy kontroli nie generowały dodatkowych nakładów lecz usprawniały system kontroli w ramach posiadanych zasobów.

(akta kontroli str. 1322-1326, 1336, 1339-1342, 1345-1347, 1352, 1362-1371, 1407-1412, 1420-1436)

W niniejszej kontroli nie było możliwym dokonanie analizy i porównania wartości mierników realizacji objętych badaniem działań, tj. 18.1.2.5 *Zewnętrzny nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych* i 18.1.2.6 *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów* oraz zadania 18.1 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe z wydatkami poniesionymi na ich realizację w latach 2011-2013*. Analiza sprawozdań/informacji z realizacji budżetu zadaniowego w Ministerstwie Sprawiedliwości w części 37 w latach 2011 i 2012 wykazała, że w ww. latach nie były wyodrębnione w ramach budżetu zadaniowego działania 18.1.2.5. oraz 18.1.2.6. Jak wyjaśnił Dyrektor BOF, zadania/czynności realizowane obecnie w ramach działania 18.1.2.5 i działania 18.1.2.6 w latach 2011-2012 przypisane były do funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*, działania 22.1.1.1. *Planowanie strategiczne i prowadzenie analiz*. W zakresie miernika dotyczącego zadania 18.1 powyższe porównanie nie było możliwe z uwagi na nieporównywalność wydatków, bowiem jak wyjaśnił Dyrektor DB zmianie uległa metodologia przypisywania wydatków w katalogu zadaniowym MS obejmująca przeniesienie zdecydowanej większości wydatków ujmowanych uprzednio w funkcji

22 do zadań merytorycznych w ramach funkcji 18, w tym również do zadania 18.1 (np. do ww. zadania zostały zaklasyfikowane wydatki ujmowane w latach poprzednich do zadania 22.1.)²⁵.

(akta kontroli str. 942-978, 1167-1294, 1330-1335, 1348-1349, 1351-1355)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Zdaniem NIK, zastosowane mechanizmy kontroli są skuteczne, a zaplanowane efekty osiągnięto w ramach planowanych wydatków.

3. Działania audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w usprawnianiu systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Analiza planów audytu na lata 2013-2014 w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz sprawozdań z wykonania planu audytu i z realizacji zadań Komitetu Audytu w Ministerstwie Sprawiedliwości dla działu Sprawiedliwość w 2013 r. wykazała, że żaden z przeprowadzonych lub planowanych audytów nie dotyczył bezpośrednio tematyki związanej z realizacją objętych kontrolą działań tj.: 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* oraz zadania budżetowego 18.1 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*.

(dowód: akta kontroli str. 313 – 334, 409)

W roku 2013 Komitet Audytu dla działu administracji rządowej sprawiedliwość nie wydał żadnych zaleceń i rekomendacji dotyczących kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego uznając, że wyniki działalności audytu są właściwie wykorzystywane, a prace nad doskonaleniem systemu kontroli zarządczej są kontynuowane w resorcie.

(dowód: akta kontroli str. 418 – 426)

W badanym okresie przeprowadzone zostały 34 zadania audytowe dotyczące prawidłowości, skuteczności i efektywności realizacji zadań. Głównymi obszarami ryzyka poddanymi audytowi były: bezpieczeństwo systemów informatycznych i zabezpieczających, zadania realizowane przez komórki organizacyjne, budżet – planowanie i realizacja, realizacja programów finansowanych ze środków unii europejskiej oraz zarządzanie zasobami ludzkimi.

(dowód: akta kontroli str. 313 – 334)

Ponadto w 2013 roku audyt przeprowadził czynności doradcze pn.: *Samoocena kontroli zarządczej za 2013 rok* oraz *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej Sprawiedliwość*, ze szczególnym uwzględnieniem systemu aktów prawnych regulujących kontrolę zarządczą w dziale oraz systemu zarządzania ryzykiem.

Analiza wyników samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości w 2013 roku wykazała, że nie wszystkie standardy zostały tak samo ocenione przez dyrektorów i pracowników. Z danych zgromadzonych przez audyt wynika, że w Ministerstwie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Bardzo nisko została oceniona komunikacja pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Zarzuty odnośnie komunikacji

²⁵ Jak wyjaśnił Dyrektor DB zmiany metodologiczne były m. in. następstwem wdrażania zaleceń pokontrolnych NIK w zakresie systemu budżetowania zadaniowego w resorcie sprawiedliwości.

odnosiły się do skutków, a więc trudności w otrzymywaniu aktualnej, potrzebnej i wiarygodnej informacji. W związku z powyższym audyt skierował wnioski do dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych zmierzające do wzmocnienia formy współpracy roboczej i nieformalnej. Z odpowiedzi dyrektorów komórek organizacyjnych dotyczących wykorzystania wniosków z samooceny funkcjonowania kontroli zarządczej wynika, że w ramach poprawy oceny komunikacji wewnętrznej powrócono do cyklicznych spotkań kierownictwa MS z kierownictwem komórek organizacyjnych, a także organizacji spotkań pracowników wewnętrznych komórek organizacyjnych poświęconych omówieniu bieżących problemów. Ponadto, jak poinformował Dyrektor BOF, w celu poprawienia komunikacji między komórkami organizacyjnymi m. in. zmodyfikowano i rozwinęto witryny związane z planowaniem pracy i analizą ryzyka przy udziale programu SharePoint i Intranetu oraz rozszerzono zakres informacji zamieszczanych w Intranecie.

(dowód: akta kontroli str. 335 – 354, 391 – 406, 1357-1358)

W sprawozdaniu z czynności doradczych pn.: Funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej - sprawiedliwość, ze szczególnym uwzględnieniem systemu aktów prawnych regulujących kontrolę zarządczą w dziale oraz systemu zarządzania ryzykiem audyt zwrócił uwagę na nieaktualność wytycznych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale, a także wskazano istotne słabości kontroli zarządczej:

- Brak lub niewłaściwa komunikacja.
- Nieaktualność wytycznych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale.
- Brak analizy ryzyk z danych zbieranych z resortu.

Sformułowane przez audyt rekomendacje dotyczące kontroli zarządczej skutkowały opracowaniem i wdrożeniem przez Departament Strategii i Deregulacji Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej sprawiedliwość.

(dowód: akta kontroli str. 372 – 388, 407)

Problematyka prawidłowości i skuteczności realizacji w/w działań oraz zadania budżetowego nie była przedmiotem kontroli przeprowadzonych w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze) przez Wydział Kontroli w Biurze Ministra. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Ministra wynika, że w planach kontroli Wydziału uwzględniono wszystkie propozycje Kierownictwa, jak również propozycje z komórek merytorycznych. Pomimo skierowania do komórek nadzorujących jednostki sądownictwa powszechnego (merytorycznie oraz finansowo) formularzy z obszarami, które winny stanowić tematykę czynności kontrolnych, w tym planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym, propozycji takiego zagadnienia nie otrzymano.

(dowód: akta kontroli str. 65-134, 411 – 417)

W związku z wykonywaniem zadań kontrolnych Wydziału Kontroli w Biurze Ministra, zarówno w ramach realizacji planu pracy jak i zadań zleconych w trybie doraźnym, w latach 2013-2014 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 47 kontroli m. in. w 35 jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, w tym w 14 sądach powszechnych i 4 rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych. Zakres większości kontroli przeprowadzonych w jednostkach sądownictwa powszechnego obejmował kwestię prawidłowości dokonywania wydatków budżetowych w ramach realizacji planu wydatków, co – zdaniem Zastępcy Dyrektora Biura Ministra - w innym ujęciu jest sprawdzeniem zapewnienia

odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów. W wyniku zakończonych kontroli kierownikom jednostek kontrolowanych przekazano wystąpienia pokontrolne, wskazujące m.in. na konieczność kierowania się zasadami celowego i oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi, zarówno w zakresie pobieranych dochodów, jak i dokonywanych wydatków. W odpowiedzi z jednostek kontrolowanych otrzymano informacje o wykonaniu zaleceń pokontrolnych bądź o bieżącym stanie i stopniu ich realizacji.

Ponadto, Wydział Kontroli w 2013 r. przeprowadził czynności w ramach wizytacji w 5 zakładach poprawczych bądź schroniskach dla nieletnich, co dodatkowo przyczyniło się do zmiany bądź uzupełnienia procedur wewnętrznych, dotyczących systemu kontroli zarządczej jednostek, jak również wyeliminowały nieprawidłowości w zakresie dokonywania analizy ryzyka w odniesieniu do ich działalności.

(dowód: akta kontroli str. 79 – 113, 132 – 134, 411)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wyniki działań audytu wewnętrznego zostały należycie wykorzystane i są nadal wykorzystywane do usprawnienia funkcjonowania Ministerstwa.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków.

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

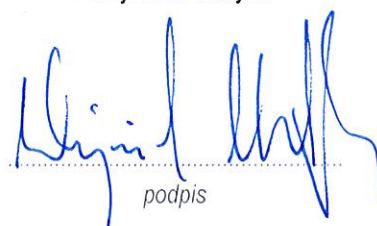
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ 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 8 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.