



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2011 r.

KAP-4100-02-01/2011

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 3 stycznia do 28 marca 2011 r. kontrolę wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2010 r. w części 15-Sądy powszechne, z tego: w części 15/01-Ministerstwo Sprawiedliwości oraz w częściach 15/02-15/12 odpowiadających obszarom apelacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w 2010 r. w części 15-Sądy powszechne.

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

1. W części 15/01 Minister Sprawiedliwości (Dysponent części) nie gromadził dochodów i nie dokonywał wydatków budżetowych, a planowane w tej części wydatki rozdysponowywał w trakcie roku do części odpowiadających obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12), stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu. Wyniki kontroli

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

wykonania budżetu państwa przez dysponentów środków budżetowych na obszarach poszczególnych apelacji, zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do prezesów lub dyrektorów sądów apelacyjnych i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 15.

2. Ustalone w ustawie budżetowej na rok 2010² dochody w wysokości 2 049 296,0 tys. zł, zrealizowane zostały w wysokości 2 099 598,3 tys. zł (102,5%). Na wyższe wykonanie planowanych dochodów wpływ miała przede wszystkim wysoka realizacja dochodów z wpływów z różnych opłat (§ 0690) oraz z grzywien, mandatów i kar (§ 0570). Dochody te zostały wykonane odpowiednio na poziomie 100,9% i 104,0%. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2010 r. wyniosły 728 901,2 tys. zł, i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wzrosły o 26 526,1 tys. zł (o 3,8%). Zawarte w tej kwocie zaległości zwiększyły się o 26 301,1 tys. zł (o 5,0%) i wyniosły 554 892,7 tys. zł. Przyczyną wzrostu należności i zaległości był 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 kar i grzywien oraz kosztów i opłat sądowych.
3. Wydatki budżetu państwa części 15 określone w ustawie budżetowej na rok 2010 w kwocie 5 759 365,0 tys. zł, zwiększono środkami z rezerw celowych budżetu państwa o 767,9 tys. zł i z części 37-Sprawiedliwość o kwotę 60,0 tys. zł oraz zmniejszono o 7 588,2 tys. zł decyzją Ministra Finansów na wniosek Dysponenta części 15, co spowodowało zmniejszenie planowanych wydatków per saldo o kwotę 6 760,3 tys. zł.

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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp), w związku z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴. Ponadto dwukrotnie dokonał blokady planowanych wydatków na łączną kwotę 9 476,7 tys. zł, z powodu mniejszych niż planowano wypłat świadczeń pieniężnych dla sędziów będących w stanie spoczynku (w związku z przejściem w stan spoczynku mniejszej liczby uprawnionych sędziów).

² Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

Zasilanie rachunków bankowych dysponentów podległych Ministrowi Sprawiedliwości (dysponentów budżetu sądów na obszarze apelacji) w 2010 r. odbywało się zgodnie z zapotrzebowaniami na środki budżetowe przekazywanymi do Ministra Finansów. Rachunki 11 apelacji w 2010 r. zostały zasilone kwotą 5 750 714,9 tys. zł. Stwierdzono, że w objętych badaniem miesiącach 2010 r., tj.: wrześniu, październiku i grudniu, MS zgłaszało do Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki budżetowe, na podstawie zapotrzebowań przekazywanych przez dysponentów podległych, zgodnie z ustalonym harmonogramem (po zmianach).

3.1. Wydatki budżetu państwa w części 15 wyniosły 5 742 942,1 tys. zł i stanowiły 99,8% planu po zmianach. W strukturze zrealizowanych wydatków dominujący udział (96,5%) miały wydatki w dziale 755-Wymiar sprawiedliwości, w którym największe wydatki poniesione zostały na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w wysokości 3 542 340,8 tys. zł (63,9% wydatków działu). Kolejną grupę najwyższych wydatków stanowiły wydatki związane z postępowaniami sądowymi - 354 690,0 tys. zł (6,4% wydatków działu) oraz majątkowe w wysokości 338 307,1 tys. zł (6,1% wydatków działu). Przeniesiona z rezerw celowych kwota 767,9 tys. zł została wydatkowana w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzjach Ministra Finansów, w wysokości 752,1 tys. zł, tj. w 96,7%. Środki przeznaczono na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń nauczycieli w szkołach i placówkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości (597,7 tys. zł) oraz na realizację projektu pomocy rozwojowej dla Ukrainy⁵ (154,4 tys. zł). Przeniesiona z części 37 kwota 60,0 tys. zł została wydatkowana w paragrafach klasyfikacji budżetowej wskazanych w decyzji Ministra Finansów w pełnej wysokości na współfinansowanie projektu „Ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

Wydatki majątkowe, określone w ustawie budżetowej na rok 2010 w kwocie 348 763,0 tys. zł, wyniosły 404 027,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach), w tym na inwestycje budowlane (§ 6050) wydatkowano łącznie 338 307,1 tys. zł (100,0% planu po zmianach). W 2010 r. zrealizowano w pełni 29 zadań inwestycyjnych polegających na budowie, rozbudowie, modernizacji i adaptacji budynków, w efekcie czego uzyskano przyrost 72 059 m² powierzchni oraz zmodernizowano 9 430 m² istniejącej powierzchni bazy lokalowej jednostek sądownictwa. Na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w części 15

⁵ Projekt z zakresu demokratyzacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pn. „Prawo cywilne w praktyce”.

wydatkowano w 2010 r. łącznie 65 720,0 tys. zł (99,9% planu po zmianach), w tym najwięcej na zakupy informatyczne 41 630,0 tys. zł (63,3% wydatków w § 6060).

3.2. Zobowiązania ogółem na koniec 2010 r. w części 15 wyniosły 375 125,9 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. (290 239,3 tys. zł) były wyższe o 29,2%. Na kwotę tę składały się głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2009 r. wraz z pochodnymi oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych. Wzrost zobowiązań ogółem spowodowany był zakupem w grudniu 2010 r., za zgodą Dysponenta części 15, budynku oraz prawa użytkowania wieczystego gruntu dla Sądu Okręgowego Warszawa-Praga.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2010 r. wyniosły 626,2 tys. zł, i w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. (270,5 tys. zł) były wyższe o 131,5%. Zobowiązania te w 98,0% (618,0 tys. zł) były zobowiązaniami Skarbu Państwa powstałymi w związku z zasądzonymi przez sądy odszkodowaniami na rzecz osób fizycznych, które stają się wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroków. Pozostałe zobowiązania wymagalne stanowiły nieuregulowane zobowiązania z tytułu kosztów postępowań sądowych (7,2 tys. zł) w apelacji poznańskiej i inne na kwotę 1,0 tys. zł

4. W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w części 15 wyniosło 50 452 etaty i było niższe od planowanego po zmianach o 1 848 etatów (tj. o 3,5%). Było ono wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2009 r. o 120 etatów, tj. o 0,2%. Największy wzrost zatrudnienia w 2010 r. nastąpił w grupie asystentów sędziów o 124 etaty, tj. o 4,7%. Wzrost ten był spowodowany wygaszeniem dotychczasowego systemu aplikacji sądowej i przeniesieniem aplikantów, którzy ukończyli aplikację do grupy asystentów sędziów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 15 (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) przypadające na jeden etat w 2010 r. wyniosło 5 308 zł i w porównaniu do roku ubiegłego było wyższe o 4,7%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do 2009 r. spowodowany był m.in. wzrostem wynagrodzeń w grupie nauczycieli oraz wzrostem kwot bazowych wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych w jednostkach podległych dysponentowi głównemu części 15.

5. NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Dysponenta nadzoru nad realizacją budżetu państwa w 2010 r. w części 15-Sądy powszechne. Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu ww. części przez podległe jednostki Dysponent części dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych (w tym w układzie zadaniowym) oraz zadań

finansowanych z budżetu państwa, a także dotyczących należności sądowych i zaległości budżetowych oraz zobowiązań wymagalnych. W ramach sprawowanego nadzoru przeprowadził 18 kontroli w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej sądów oraz jedną kontrolę inwestycji budowlanej. Dokonywał również wizytacji inwestycji realizowanych przez podległych dysponentów. W czterech fundacjach przeprowadził kontrole w zakresie prawidłowości wydatkowania środków pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych.

6. Kontrola wykazała, że dysponent części 15, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶ dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmujące jedno zadanie⁷ i jedno podzadanie⁸ w ramach funkcji nr 13⁹ oraz dwa zadania¹⁰ i sześć podzadań¹¹ w ramach funkcji nr 18¹² wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów realizacji. Wydatki budżetu w układzie zadaniowym były na bieżąco korygowane stosownie do zmian wprowadzanych do budżetu sporządzonego w układzie tradycyjnym.

W zakresie części 15 dysponent wyszczególnił jedno zadanie priorytetowe „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Szczegółową kontrolą objęto, realizowane w ramach tego zadania, podzadanie „Działalność orzecznicza”. Kontrola wykazała, że ww. podzadanie i jego cel pn. „Wydawanie orzeczeń w rozsądnych terminach w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych” odzwierciedlały priorytety i obszar działalności w części 15.

Miernik realizacji podzadania, tj. „Średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych)”, został ustalony zgodnie z metodyką opracowywania budżetu zadaniowego na rok 2010¹³. Jego wartość na 2010 r. ustalono na poziomie 1,9 miesiąca, a zrealizowano

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Obecnie art. 142 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁷ Zadanie: 13.3. „Ubezpieczenia społeczne”.

⁸ Podzadanie: 13.3.6. „Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne”.

⁹ „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”.

¹⁰ Zadania: 18.1. „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, 18.4. „Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego”.

¹¹ Podzadania: 18.1.1. „Działalność orzecznicza”, 18.1.3. „Działania na rzecz usprawnienia procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, 18.1.4. „Zapewnienie warunków organizacyjnych i technicznych funkcjonowania sądów”, 18.1.6. „Wypłata odszkodowań i zadośćuczynień orzekanych przez sądy”, 18.4.1. „Utrzymanie systemów informatycznych”, 18.4.2. „Budowa i wdrożenie rozwiązań informatycznych”.

¹² „Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości”.

¹³ Rozdział 6 załącznika nr 77 (*Szczegółowe zasady sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010*) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu,

na poziomie 1,8 miesiąca. Wydatki poniesione na objęte kontrolą podzadanie, zostały zrealizowane w kwocie 4 306 823,0 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (4 310 106,0 tys. zł).

Dla badanego podzadania zdefiniowano trzy działania¹⁴, określając koszty ich realizacji i jednostki je realizujące. Podstawę określenia kosztów poszczególnych działań stanowiły informacje przekazywane od jednostek sądownictwa powszechnego.

7. W 2010 r. w części 15 wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 831,3 tys. zł, tj. w wysokości 99,2% planu po zmianach (838,0 tys. zł). Wszystkie wydatki zostały poniesione na dofinansowanie realizacji projektu „Ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości” realizowanego w ramach PO KL.
8. Dysponent główny sporządził, na podstawie sprawozdań przekazanych przez 11 podległych dysponentów, roczne sprawozdania łączne Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, Rb-28 EU z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych oraz Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych. Dokonując kontroli prawidłowości przeniesienia danych liczbowych z 36 sprawozdań jednostkowych do sprawozdań łącznych, stwierdzono, że wszystkie dane zostały przeniesione prawidłowo. Ustalono również, że ww. sprawozdania łączne zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵.

trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z ust. 88 pkt 10) załącznika 77 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r., działanie jest najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym (obok funkcji, zadań i podzadań), stanowiącym podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nie ujmowaną w budżecie państwa.

¹⁵ W zakresie sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 UE, RB-28 Programy zgodnie z terminem wskazanym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), a w zakresie sprawozdań Rb-31 i Rb-34 zgodnie z terminem wskazanym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), Rb-N i Rb-Z zgodnie z terminem wskazanym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia

9. W 2010 r. przy jednostkach sądownictwa powszechnego funkcjonowały dwa gospodarstwa pomocnicze, które w trakcie roku zostały zlikwidowane. Działalność tych gospodarstw zakończyła się ujemnym wynikiem finansowym w łącznej wysokości 70,5 tys. zł, który został pokryty przez zmniejszenie środków obrotowych.
10. W 2010 r. jednostki sądownictwa powszechnego gromadziły dochody własne z tytułu: spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej, z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie. Zgromadzone na koniec 2010 r. dochody własne wyniosły ogółem 607,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, natomiast wykonanie wydatków wyniosło 596,9 tys. zł (100% planu po zmianach). Środki pieniężne ze zlikwidowanego rachunku dochodów własnych w wysokości 10,1 tys. zł przekazano na utworzony rachunek pomocniczy¹⁶.
11. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 15, NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych do Ministra Sprawiedliwości.

* * *

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w realizacji budżetu przez Dysponenta części 15, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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

4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U Nr 43, poz. 247).

¹⁶ Możliwość utworzenia rachunku pomocniczego wynika z art. 93 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).