

OPINIA

**Opinia¹ w sprawie wykonania budżetu w 2001 r.
w cz. 37 - SPRAWIEDLIWOŚĆ**

W zakresie działalności jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości w 2001 r.² zwraca uwagę:

- pogorszenie się w stosunku do 2000 r. wydolności sądownictwa, co potwierdza powrót negatywnego trendu obserwowanego w latach poprzednich (załącznik tab.1),
- niewystarczająca wydolność prokuratur w zakresie spraw związanych z działaniami prokuratorskimi, chociaż dynamika liczby spraw nie załatwionych w 2001 r. obniżyła się nieco w stosunku do dynamiki spraw nie załatwionych w 2000 r.³,
- naruszenie stabilizacji stanu wyposażenia finansowego, wyrażające się znaczną dynamiką wzrostu zadłużenia wymagalnego w jednostkach sprawiedliwości z tytułu własnej działalności tych jednostek (załącznik tab.1),
- znacznie zwiększyły się obciążenie jednostek więziennictwa w wyniku dynamicznego wzrostu liczby osadzonych (78 716 średnio w 2001 r.) w stosunku do stanu w 2000 r. (69 930)⁴.

W Ocenie MS zwraca się uwagę na znaczne zwiększenie złożoności, czasu trwania i kosztochłonności postępowań prokuratorskich i sądowych.

¹ Opinia obejmuje dochody i wydatki ministerstwa, sądów powszechnych, prokuratur powszechnych, jednostek więziennictwa (w tym zakładów penitencjarnych) oraz zakładów dla nieletnich. Opinia odnosi się do informacji zawartych w "Ocenie wykonania budżetu, cz. 37 – Sprawiedliwość – za okres od 01.01. 2001 – 31.12. 2001", Warszawa 2002 przedłożonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości (zwanej dalej Oceną MS). Ponadto wykorzystano „Informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. cz. 37 – Sprawiedliwość” (zwanej dalej Informacją NIK). Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa maj 2002 r.

² Wyczerpujących informacji o znacznej dynamice zmian organizacyjnych w strukturze jednostek wymiaru sprawiedliwości dostarcza Ocena MS, ss. 1 – 5.

³ Taka konkluzja wynika z Oceny MS, tabela s. 3

⁴ Ocena MS s. 49.

Dochody

Dochody budżetu w 2001 r. w cz. 37 wyniosły 1.391.650 tys. zł i były niższe o 5,0% od dochodów planowanych w ustawie budżetowej. oraz o 10,8% wyższe od dochodów wykonanych w 2000 r. (realnie wyższe o 4,9%).

W 2001 r. utrzymał się trend wzrostu udziału dochodów z opłat i kar sądowych oraz zmniejszenia udziału dochodów z grzywien i kar w dochodach ogółem obserwowany w kilku poprzednich lat (załącznik tab.2)⁵: W 2001 r. nie uległa zmianie struktura udziałów poszczególnych grup jednostek budżetowych wymiaru sprawiedliwości w tworzeniu dochodów w cz. 37⁶.

Zwraca uwagę niewykonanie dochodów w stosunku do planu na 2001 r. ogółem (o ponad 5,5% poniżej ustawy budżetowej na 2001 r.). Wpłynęło na to niewykonanie dochodów w dz. 755 „wymiar sprawiedliwości”, w tym głównie w rozdz. 75502 „jednostki sądownictwa powszechnego” w zakresie dwóch podstawowych źródeł:

- dochody z opłat i kosztów sądowych wykonano w 95,6%;
- dochody z grzywien i kar wykonano w 78,3%.

Do niewykonania dochodów w dz. 755 przyczyniło się też mniejsze od planowanego o 12,7% wykonanie dochodów w jednostkach więziennictwa. Wynikało to głównie z niższego od planowanego poziomu wpływów otrzymywanych z tytułu zatrudnienia osadzonych⁷.

Należności pozostałe na koniec 2001 r.⁸ w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości osiągnęły kwotę 349,2 i były niższe od zaległości na koniec 2000 r. o 21,0%⁹. 98,7% z zaległości 2001 r. powstało w jednostkach sądownictwa powszechnego. 67,7% tej kwoty stanowiły należności powstałe w wyniku nieegzekwowania grzywien i kar, a 32,3% należności z tytułu opłat i kosztów sądowych.

⁵ Szczegółowe informacje o poziomie i dynamice zmian tych dochodów w stosunku do wielkości planowanych w budżecie na 2001 r. oraz w stosunku do wykonania w 2000 r. znajdują się w sprawozdaniu resortu. Ocena MS ss. 6 – 14.

⁶ Największy udział w wykonaniu dochodów miało "sądownictwo powszechne" - 97,0 % (97,6% w 2000 r.) oraz "więziennictwo" – 1,54% (w 2000 r. 1,63% dochodów w cz. 37 budżetu). W 2001 r. wzrósł udział prokuratur w tworzeniu dochodów cz. 37 budżetu – z 0,6 % do 0,79%

⁷ W 2001 r. wystąpiło zjawisko zmniejszania się poziomu zatrudnienia wewnętrznego i zewnętrznego osadzonych oraz malejące ich zarobki, co wynikało z kurczącej się własnej bazy produkcyjnej więziennictwa i z trudnościami z pozyskiwaniem miejsc pracy poza strukturą CZSW. Ocena MS s. 11.

⁸ Szczegółowe informacje na ten temat zawarte są w Ocenie MS ss. 15 – 17 oraz w Informacji NIK ss. 16 - 17.

⁹ Tym samym nastąpiło przerwanie trendu wzrostowego tych zaległości obserwowane w poprzednich latach: w 2000 r. wyniosły one 442,3 mln zł, w 1999 r. - 383,3 mln zł, w 1998 r. - 329,9 mln zł, a w 1997 r. - 266,3 mln zł. W 2001 r. zaległości te stanowiły 22,7 % wykonanych dochodów, w 2000 r. - 31,8%, w 1999 r. - 30,5%, w 1998 r. - 30,2%, w 1997 r. - 29,9%, 1996 r. - 29,8%, a w 1995 r. - 24,8%. Sytuacja pod tym względem poprawiła się, ale nie wiadomo czy jest to odwrócenie, czy tylko przerwanie niekorzystnego trendu.

W 2001 r. pogorszył się wskaźnik wyegzekwowania grzywien i kar w stosunku do kwot należnych¹⁰. Udział wyegzekwowanych opłat sądowych w stosunku do kwot należnych w 2001 r. pogorszył się w stosunku do poprzedniego roku¹¹. W 2001 r. nabrał ostrości wyżej wspomniany problem zaległości w dochodach budżetowych z tytułu części wynagrodzeń za pracę skazanych. Zaległości te wzrosły o 24,9% w stosunku do stanu na początek 2001 r.

Problemu ograniczenia należności w jednostkach wymiaru sprawiedliwości nie da się rozwiązać, jeśli nie zastosuje się skuteczniejszych procedur ściągania należności przede wszystkim z tytułu grzywien i kar, a także z opłat sądowych w jednostkach sądownictwa powszechnego. Dużą rolę może tu mieć zdyscyplinowanie mechanizmu orzekania i realizowania należności przez jednostki sądownictwa¹². Opóźnienia płatności wynikają też ze stosowania w orzecznictwie, a także w umowach o płatnościach za pracę osadzonych odroczeń terminów płatności lub rozkładania ich na raty¹³.

Zwraca uwagę stosunkowo wysoki poziom odchyień wykonania dochodów od wielkości określonych w ustawie budżetowej (po zmianach). Nie jest to sytuacja korzystna z punktu widzenia planowania dochodów w cz. 37¹⁴.

Wydatki

Wydatki budżetu wyniosły 5 112 731 tys. zł i stanowiły 94,3% planowanych wydatków budżetu (po zmianach) oraz były wyższe nominalnie o 9,1% od wydatków zrealizowanych w 2000 r. (realnie wyższe o 3,4%).

W 2001 r. wzrósł udział wydatków bieżących w wydatkach wymiaru sprawiedliwości w stosunku do 2000 r. głównie z powodu wzrostu wydatków na wynagrodzenia. Udział tych wydatków wraz z pochodnymi w wydatkach bieżących wzrósł o 5,1 punktów procentowych. Udział wydatków majątkowych¹⁵ w wydatkach wymiaru sprawiedliwości obniżył się (załącznik tab. 3). W 2001 r. wzrósł w porównaniu do lat ubiegłych udział wydatków na „sądownictwo powszechne”, „prokuratury” oraz „więziennictwo” w wydatkach ogółem dz. 755 - "wymiar sprawiedliwości" (załącznik tab. 4).

¹⁰ W 2001 r. osiągnął on poziom 35,1%. W poprzednich latach wskaźnik ten wynosił: w 2000 r. – 39,1%, w 1999 r. – 41,6%, w 1998 – 46,3%, w 1997 – 49,5%, w 1996 – 49,9%.

¹¹ Osiągnął poziom 88,8%. W 2000 r. wyniósł 89,4%, w 1999 r. – 89,1%, w 1998 r. – 89,9%.

¹² Wyjaśnienia dysponenta cz. 37 budżetu dotyczące niepełnego wykonania dochodów w 2001 r. zawarte są w Ocenie MS ss. 15 - 17.

¹³ Informacja NIK s. 17.

¹⁴ Ocena MS tabele 2 - 9.

¹⁵ Łącznie z wydatkami w kwocie 7.393 tys. zł, które nie wygasły wraz z upływem 2000 r. Kwoty te zostały wykorzystane w 2001 r. z przeznaczeniem zakupy sprzętu informatycznego i oprogramowania.

W 2001 r. dokonano przesunięć wewnątrz dz. 755 „wymiar sprawiedliwości”, w dz. 753 „obowiązkowe ubezpieczenia społeczne” oraz w dz. 801 „oświata i wychowanie” i w dz. 750 „administracja publiczna” wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2001 r. Zwiększenia i zmniejszenia dotyczyły kwoty 20 645 tys. zł tj. 0,4% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej¹⁶. Ponadto w 2001 r. dokonano zwiększeń w wydatkach budżetu w cz. 37 o 158 210 tys. zł (wzrost o 3,0% w stosunku do ustawy budżetowej)¹⁷. Z uzasadnień resortu oraz analizy NIK wynika, że te zwiększenia były uzasadnione faktycznymi potrzebami. Liczne przesunięcia w wydatkach wewnętrznych świadczą o trudnościach realizacyjnych budżetu w cz. 37 i powinny być poddane głębszej analizie.

Dodatkowe środki z cz. 83 rezerwy celowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym decyzjami Ministra Finansów¹⁸.

Na koniec 2001 r. w jednostkach wymiaru sprawiedliwości nastąpił znaczący wzrost zobowiązań ogółem – o 61,8%¹⁹, w stosunku do stanu na koniec 2000 r. Zobowiązania wymagalne wyniosły 342 143 tys. zł i wzrosły o 152,6%. W 2001 r. w cz. 37 budżetu wystąpiły odsetki z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań²⁰. W materiałach przedłożonych przez resort znajdują się szczegółowe informacje o powstałych zobowiązaniach w zakresie wydatków bieżących i majątkowych²¹ oraz wyjaśnienia dotyczące przyczyn ich powstania²². W przyszłości należy planować i realizować wydatki z większą starannością.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2001 r. w cz. 37 wyniosły 2 973 696 tys. zł i stanowiły 98,4% wydatków planowanych (po zmianach). Wydatki te były nominalnie wyższe od tych wydatków w 2000 r. o 19,0% (realnie wyższe o 12,8%). Szczegółową charakterystykę wzrostu wynagrodzeń ogółem w cz. 37 budżetu oraz w poszczególnych działach w 2001 r. w stosunku do planu na 2001 r. (po zmianach) oraz do wykonania w 2000 r. zawarte są w materiale przedłożonym przez resort sprawiedliwości. i nie wymagają komentarza²³.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników w resorcie sprawiedliwości wynosiło w 2001 r. – 2 858 zł i było nominalnie wyższe od

¹⁶ Ocena MS zawiera szczegółową specyfikację przesunięć wewnętrznych i zewnętrznych dokonanych przez Ministra Sprawiedliwości i Ministra Finansów, tabela, załącznik nr 2.

¹⁷ W 2000 r. zwiększenia te sięgały 2,8%, w 1999 r. - 7,6%, w 1998 r. - 5,7%, w 1997 r. - 5,8%

¹⁸ Dotacje przedmiotowe w kwocie 703 tys. zł przeznaczono dla warsztatów szkolnych funkcjonujących w formie gospodarstw pomocniczych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

¹⁹ 24,1% tej kwoty stanowiły zobowiązania niewymagalne wynikające z tryb wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

²⁰ Informacja NIK. tabela s. 30

²¹ Ocena MS ss. 30 – 32.

²² Ocena MS ss. 47 - 48.

²³ Ocena MS ss. 37- 40.

wynagrodzenia w 2000 r. o 16,7% (realnie w warunkach porównywalnych było wyższe o 11,0%)²⁴. Pomimo wprowadzenia podwyżek wynagrodzeń we wszystkich działach resortu sprawiedliwości w 2001 r.²⁵ zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości ogółem i poszczególnych grupach zatrudnionych było niższe od planowanego w ustawie budżetowej na 2001 r.²⁶.

Średnie zatrudnienie w 2001 r. było wyższe od średniego zatrudnienia w 2000 r. w grupie pracowników orzecznictwa, w tym sędziów, prokuratorów, asesorów i aplikantów o 1,8%, pracowników administracji i obsługi wyższe o 4,0% oraz pracowników więziennictwa niższe o 1,3%. Te zmiany zatrudnienia są niewspółmierne w stosunku do przyrostu zadań jednostek resortu sprawiedliwości wyrażonych w ilości spraw wpływających i załatwianych w danym roku.

Wydatki majątkowe w 2001 r. w cz. 37 wynosiły 127 248 tys. zł. Wydatki majątkowe w 2001 r. były niższe od wydatków planowanych w ustawie budżetowej na 2001 r. o 19,4% i stanowiły 48,1 wykonania poprzedniego roku²⁷. W materiale przedłożonym przez resort zawarto szczegółową specyfikację efektów rzeczowych budownictwa inwestycyjnego oraz zakupów gotowych dóbr inwestycyjnych zrealizowanych w 2001 r. w podziale na: jednostki organizacyjne sądownictwa, prokuratur i zakładów dla nieletnich oraz jednostki więziennictwa. Wydatki te należy uznać za uzasadnione faktycznymi długofalowymi potrzebami jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości. Niepokój budzi niższy od planowanego poziom wykonania wydatków na inwestycję wieloletnią²⁸ – 61,2% wykonania wydatków w stosunku do planu na 2001 r.²⁹ oraz powstałe z tego tytułu zobowiązania wymagalne w kwocie 10 018 tys. zł³⁰.

Gospodarka pozabudżetowa

Struktura (podmioty i zakres ich funkcjonowania) oraz przychody i wydatki gospodarki pozabudżetowej w 2001 r. przedstawione zostały w materiale

²⁴ W dz. 750 „administracja państwowa” w 2001 r. przeciętne wynagrodzenie wyniosło 3 060 zł i było nominalnie wyższe od wynagrodzenia w 2000 r. o 19,9%.

²⁵ Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników orzecznictwa (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wzrosło w 2001 r. o 15,9%, pracowników administracji sądowej o 32,5%, pracowników administracji prokuratorskiej o 31,3%, funkcjonariuszy służby więziennej o 16,9%, pracowników cywilnych więziennictwa o 1,9%. Wynagrodzenie osadzonych wzrosło w 2001 r. w stosunku do 2000 r. o 5,7%.

²⁶ W dz. 750 „administracja publiczna” przeciętne zatrudnienie w 2001 r. osiągnęło 90,5% planowanego zatrudnienia, a w dz. 755 „wymiar sprawiedliwości” – 96,4% planu. Ocena MS s. 36 oraz Informacja NIK s. 12.

²⁷ Ocena MS s. 31.

²⁸ „Budowa aresztu śledczego w Piotrkowie Trybunalskim”, por. Ocena MS s. 41

²⁹ Ocena MS tabela s. 41.

³⁰ W ramach kwoty 308 616 tys. zł zablokowanej przez Ministra Sprawiedliwości w listopadzie 2001 r. na mocy decyzji Rady Ministrów. Por. Rozporządzenie RM z dn. 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na rok 2001.

dysponenta cz. 37³¹ w sposób wyczerpujący i przejrzysty³² i nie wymagają większego komentarza.

Materiał przedłożony przez dysponenta cz. 37 budżetu zawiera również informacje o zasadach funkcjonowania Scentralizowanego Funduszu Rozwoju Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz o przeznaczeniu środków tego Funduszu na pożyczki i dotacje przywieziennym zakładom pracy prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości. Sytuację ekonomiczną tych przedsiębiorstw, jak też dalsze udzielanie im dotacji i pożyczek z Funduszu należałoby monitorować, gdyż 9 z nich przyniosło w 2001 r. straty.

Wnioski

1. Sprawozdanie resortu jest szczegółowe i wiarygodne, a zawarte w nim dane nie budzą zastrzeżeń.
2. Zmiany wprowadzane do budżetu cz. 37 w trakcie jego realizacji były uzasadnione możliwościami budżetu państwa oraz faktycznymi potrzebami realizacji zadań resortu.
3. Niepokój budzi wysoki poziom należności wynikający z istotnego i zauważalnego pogorszenia ściągальności grzywien i kar w "sądownictwie powszechnym".
4. Istotne zwiększenie zobowiązań wymagalnych świadczy o obniżeniu dyscypliny budżetowej.
5. Wykonanie budżetu państwa w cz. 37 w 2001 r. można ocenić pozytywnie, co potwierdzają ustalenia NIK³³, chociaż należałoby w przyszłości usprawnić tryb planowania i realizacji dochodów i wydatków oraz zwiększyć zakres nadzoru i kontroli finansowej nad wydatkowaniem środków budżetowych przez podległych dysponentów.

Sporządził: dr Wojciech Stodulski

Za zgodność:
M.Guzowska

³¹ Ocena MS ss. 51 – 62.

³² Syntetyczna informacja o wynikach zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych w cz. 37 uzyskanych w 2001 r. zawarta jest również w Informacji NIK. Tabela s. 36.

³³ NIK pozytywnie ocenia realizację budżetu państwa za 2001 r. w cz. 37, stwierdzając jedynie nieznaczne uchybienia nie mające istotnego wpływu na wykonanie budżetu. Informacja NIK s. 5.

Załącznik

Tabela 1

Wydolność sądownictwa w latach 1996 - 2001

Wyszczególnienie	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		1996/ 1995		1997/ 1996		1998/ 1997		1999/ 1998		2000/ 1999		2001/ 2000
Dynamika rok poprzedni = 100												
Ilość spraw wpływających w danym roku (tys. spraw)	4 934	100,8 %	5 018	101,7 %	6 446	128,4 %	6 614	102,6 %	7 403	111,9 %	8 273	111,8 %
Ilość spraw załatwionych w danym roku (tys. spraw)	5 010	103,3 %	5 058	101,0 %	6 058	119,8 %	6 738	111,2 %	7 337	109,4 %	7 846	106,4 %
Ilość spraw nierozpoznanych w danym roku (tys. spraw)	1 534	95,3 %	1 499	97,7 %	1 893	126,3 %	1 771	93,5 %	1 816	102,5 %	2 243	123,5 %
Stan zadłużenia wymagalnego wymiaru sprawiedliwości (mln zł)	1,5		0,1		0,9		0,0		45,1		259,0	

Źródło: Oceny wykonania budżetu cz. 37 budżetu – Sprawiedliwość w 2001 r. i w 2000 r. oraz syntetyczne sprawozdania z wykonania budżetu w cz. 36 Ministerstwo Sprawiedliwości z lat 1997 – 1999. Stan zadłużenia wymagalnego w poszczególnych latach nie obejmuje zobowiązań wymagalnych z tytułu odszkodowań zasadzonych od Skarbu Państwa dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, które np. w 2001 r. osiągnęły poziom 85,1 mln zł.

Tabela 2

Struktura dochodów w cz. 37 budżetu w latach 1996 - 2001

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dochody w części 37 budżetu	100,0%	100,0%	100,0%	100,0	100,0%	100%
Oplaty i koszty sądowe	75,7%	74,3%	77,43%	81,1%	81,9%	83,3%
Grzywny i kary (z sądownictwa i w mniejszym stopniu prokuratury)	20,3%	20,8%	18,45%	14,5%	14,0%	11,5%
Różne dochody (głównie wpływy za pracę osadzonych)	2,7%	3,2%	2,8%	3,1%	1,4%	2,2%

Źródło: Oceny z wykonania budżetu cz. 37 budżetu – Sprawiedliwość w 2001 i 2000 r. oraz syntetyczne sprawozdania z wykonania budżetu w cz. 36 Ministerstwo Sprawiedliwości z lat 1997 – 1999..

Tabela 3
Struktura wydatków resortu sprawiedliwości w układzie działowym
w latach 1996 – 2001

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wydatki resortu sprawiedliwości z tego działu:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Wymiar sprawiedliwości dz. 755 z tego: (wydatki działu 755 = 100)	89,7%	89,7%	86,7%	87,6%	87,6%	85,3%
świadczenia na rzecz osób fizycznych	9,5%	8,9%	9,9%	10,1%	9,3%	9,2%
wydatki bieżące z tego: (wydatki bieżące =100)	85,8%	84,8%	82,9%	82,9%	84,2%	87,8%
wynagrodzenia z pochodnymi	65,1%	74,5%	73,2%	63,1%	72,5%	77,6%
wydatki majątkowe	4,7%	6,4%	7,2%	7,0%	6,5%	2,9%
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne dz. 753	9,7%	9,6%	12,5%	11,7%	11,7%	12,4%
Administracja publiczna dz. 750	0,32%	0,32%	0,40%	0,40%	0,40%	0,42%
Opieka społeczna dz. 853	0,26%	0,26%	0,29%	0,27%	0,28%	0,28%

Źródło: Oceny z wykonania budżetu cz. 37 budżetu – Sprawiedliwość w 2001 r. i 2000 r. oraz syntetyczne sprawozdania z wykonania budżetu w cz. 36 Ministerstwo Sprawiedliwości z lat 1997 – 1999.

Tabela 4
Struktura wydatków dz. 755 "wymiar sprawiedliwości" w układzie rozdziałów w
latach 1996 - 2001 (rozdziały o największym udziale w wydatkach)

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Wymiar sprawiedliwości i prokuratura (dz.755)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%
Sądownictwo powszechne (rozdz. 75502)	44,1%	44,4%	43,2%	47,2%	50,2%	50,9%
Prokuratury (rozdz. 75505)	17,6%	17,6%	15,9%	15,1%	15,5%	16,2%
Więziennictwo (rozdz. 75512)	29,7%	28,9%	30,6%	28,5%	27,6%	27,9%

Źródło: Oceny z wykonania budżetu cz. 37 budżetu – Sprawiedliwość w 2001 r. oraz 2000 r. oraz syntetyczne sprawozdania z wykonania budżetu w cz. 36 Ministerstwo Sprawiedliwości z lat 1997 – 1999..