

Prof. dr hab. Zdzisław Fedorowicz

Ekspertyza nr 292
IP-103 G2

Opinia o projekcie budżetu na 2004 r.

część 04: Sąd Najwyższy

I. Konkluzje

1. Dochody budżetowe w tej części budżetu zostały zaplanowane w sposób nie budzący wątpliwości.

2. Planowanie wydatków w projekcie budżetu na 2004 r. Sądu Najwyższego (rozdział 75102) i w projekcie budżetu Rzecznika Interesu Publicznego (rozdział 75105) cechuje bardzo różne podejście. W planie wydatków Sądu Najwyższego nie można dostrzec starania o oszczędne wydatkowanie publicznego pieniądza, natomiast przejawia się skłonność do poszukiwania zaspokojenia wszelkich potrzeb, w tym i zaległych, i to potrzeb najczęściej szczerze szacowanych, bez dokładniejszej kalkulacji. W planie wydatków Rzecznika Interesu Publicznego widać dążenie do oszczędności. Znaczna część pozycji wydatkowych w tym planie jest ustalana na poziomie przewidywanego ich wykonania w 2003 r. Tylko niektóre pozycje tego planu mogą budzić zastrzeżenia.

3. W obu rozdziałach wydatków przy planowaniu wydatków na wynagrodzenia osobowe powołuje się na postanowienia nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, która – jak można domniemywać, bo jej postanowienia nie zostały przytoczone – daje pewne przywileje awansowe sędziom S.N. Nie wydaje się zasadne, ażeby w planowaniu wzrostu wynagrodzeń sędziów uwzględniać równoległe i przywileje specyficzne dla tej grupy pracowników, i dodatkowo – ogólny wskaźnik wzrostu płac w sferze budżetowej.

4. Przy planowaniu wydatków w projekcie budżetu Sądu Najwyższego w wielu miejscach stosuje się powołanie na ustawę z listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym jako uzasadnienie znacznego wzrostu wydatków, bez wskazania przepisów ustawy, z których ma wypływać konieczność wzrostu wydatków. Taka metoda argumentacji nie powinna być stosowana w planowaniu budżetowym. Podobnie trudno uznać za wystarczające uzasadnienie wzrostu wydatków ogólnikowe powoływanie się na „konieczność zapewnienia właściwego funkcjonowania Sądu Najwyższego” czy „zgłaszane przez sędziów potrzeby.”

5. Wydatki majątkowe w projektach budżetów i Sądu Najwyższego i Rzecznika Interesu Publicznego zostały ustalone bez właściwego merytorycznego uzasadnienia i robią wrażenie pozycji ustalonych szacunkowo.

6. W sumie należy uznać, że projekt budżetu na 2004 w części 04 w aktualnej postaci nie powinien być przyjęty. Wymaga on ponownego opracowania przy zastosowaniu oszczędnego podejścia do wydatkowania publicznego pieniądza i pełnej, merytorycznej argumentacji projektowanych wydatków.

II. Dochody budżetowe

1. Dochody w tej części budżetu są znikomo małe. Składają się na nie spłaty pożyczek mieszkaniowych udzielonych sędziom, odsetki od tych pożyczek i wynagrodzenie za terminowe odprowadzanie podatków i składek. Planowane na 2004 r. dochody w wysokości 287 tys. zł mają być wyższe od przewidywanego ich poziomu w 2003 r. o 7,1 %, co nie budzi zastrzeżeń.

III. Wydatki budżetowe

1. W projekcie budżetu na 2004 r. wydatki Sądu Najwyższego ustalono na poziomie o 22,1% wyższym od przewidywanej kwoty wydatków w 2003 r. Jako uzasadnienie takiego

wzrostu wydatków podaje się przewidziany dla sfery budżetowej wzrost wynagrodzeń o 3%, wzrost cen towarów i usług o 2,2% , skutki wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, powodujące wzrost wydatków o 8,3% oraz konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Sądu Najwyższego.¹ W opiniowanym dokumencie nie wskazano, jakie to postanowienia nowej ustawy o Sądzie Najwyższym ani też jakie konkretne przedsięwzięcia zapewniające prawidłowość funkcjonowania Sądu Najwyższego powodują taki wzrost wydatków. W całości projektu budżetu trudno dostrzec staranie o oszczędne i efektywne wykorzystywanie publicznego pieniądza.

2. W dziale 753 – obowiązkowe ubezpieczenie społeczne – w rozdz. 75312 uposażenie sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenie rodzinne – przy jednakowej liczbie sędziów w stanie spoczynku i mniejszej o 2 liczbie osób pobierających uposażenia rodzinne, zaplanowano wzrost wypłat świadczeń o 15,8% (1 646 tys. zł) w stosunku do przewidywanego wykonania tego tytułu wydatków w 2003 r. I w tym miejscu powołano się na postanowienia nowej ustawy z dnia 24 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym jako przyczynie takiego wzrostu tych świadczeń, bez wskazania jednak na szczegółowe postanowienia tej ustawy, z których wynika obowiązek tak znacznego podwyższenia świadczeń.

3. W dziale 751 – urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa zaplanowane na 2004 rok wydatki – 56 235 tys. zł – w stosunku do przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r. osiągają poziom 123,64%, w tym wydatki w rozdziale 75102 – Sąd Najwyższy – 125,21%, a w rozdziale 75105 – Rzecznik Interesu Publicznego – 109,0%.

4. W projekcie budżetu rozdziału 75102 – Sąd Najwyższy – wydatki na świadczenia dla osób fizycznych (180 tys. zł) rosną o 26,8%, wydatki bieżące (47 277 tys. zł) o 18,5%, a wydatki majątkowe (3 963 tys. zł) o 291,2% w stosunku do przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r. Świadczenia dla osób fizycznych wprawdzie kwotowo nie są wysokie, ale ich wzrost o 26,8% z uzasadnieniem, że chodzi tu o wydatki na odzież roboczą nie wydaje się uzasadniony.

5. W wydatkach bieżących Sądu Najwyższego, zaplanowanych na 2004 r., najważniejsze pozycje stanowią:

- Wynagrodzenia osobowe pracowników: 10 914 tys. zł, 131,2% przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r. Wzrost tej pozycji wydatków jest uzasadniany zmianami organizacyjnymi w Sądzie Najwyższym (w tym stworzenie stanowiska szefa kancelarii I-go Prezesa Sądu Najwyższego należącego do kategorii kierowniczych stanowisk państwowych) oraz „zgłaszanych przez sędziów potrzebami”.² Średnioroczna liczba pracowników S.N. ma wzrosnąć o 11 osób. Merytorycznego uzasadnienia wzrostu zatrudnienia i wzrostu płac (poza powołaniem nowej ustawy o S.N., jednak bez wskazania jej szczegółowych przepisów) nie podano.

- Wynagrodzenia osobowe sędziów : 18 068 tys. zł, 123,6% przewidywanego wykonania tej pozycji wydatków w 2003 r. Wzrost tej pozycji wydatków w części jest wywołany zmianami organizacyjnymi (przesunięcie 12 etatów sędziów Izby Wojskowej z grupy „wojsko” do grupy „orzecznictwo”) , ale w innych składnikach budzi wątpliwości. I tak, poza zwiększeniem o 1 liczby etatów sędziów S.N. podaje się „zwiększenie o 14 etatów członków w Biurze Studiów i Analiz”,³ co w pozycji wynagrodzeń osobowych sędziów nie wydaje się uzasadnione. Ponadto liczy się wzrost wynagrodzeń podwójnie, i z tytułu zmian stawek awansowych wynikających z nowej ustawy o S.N., i z tytułu ogólnego wzrostu o 3% wynagrodzeń sferze budżetowej, co nie wydaje się uzasadnione.

¹ Projekt budżetu na 2004 rok, część 04 (dalej powoływany jako „projekt budżetu”), wrzesień 2003 rok, s. 6.

² „Projekt budżetu”, s. 10.

³ „Projekt budżetu”, s. 11.

- Zakup materiałów i wyposażenia: 1 790 tys. zł, 119,3% przewidywanego wykonania tych wydatków w 2003 r. Tak znaczny wzrost jest uzasadniany przewidywanym wzrostem cen o 2,2% oraz „koniecznością zapewnienia materiałów i wyposażenia dla sprawnego funkcjonowania Sądu Najwyższego”,⁴ co nie jest przekonującym argumentem.

- Zakup usług remontowych: 844 tys. zł, 145,5% wydatków w 2003 r. Wzrost ten uzasadnia się zwiększeniem zakresu prac remontowych w nowym gmachu przy pl. Krasińskich, co może dziwić właśnie ze względu na krótki okres eksploatacji tego gmachu.

- Zakup usług pozostałych: 7174 tys. zł – 95,8% przewidywanego wykonania tej pozycji w 2003 r. Powody zaplanowania tej oszczędności nie zostały podane.

- Podróże służbowe krajowe: 537 tys. zł, 173,8% wydatków w 2003 r. Tę pozycję wydatków zaplanowano w przewidywaniu, że nastąpi pełna obsada stanowisk sędziowskich i że trzeba będzie pokrywać koszty podróży i rozłąki dla osób, które obejmą wakujące stanowiska. Jest to przewidywanie niezbyt realistyczne i zapewne wydatki na podróże krajowe w 2004 r. będą niższe od zaplanowanej kwoty.

- Podróże służbowe zagraniczne: 260 tys. zł, 156,6% wydatków w 2003 r. W planowanych wydatkach „uwzględniono wizyty, które nie doszły do skutku w latach ubiegłych”.⁵ Nie podano uzasadnienia dla wyrównywania zaległości lat ubiegłych właśnie w bardzo trudnym dla finansów publicznych roku 2004.

6. Wydatki inwestycyjne w projekcie budżetu Sądu Najwyższego na 2004 rok ustalono na 3 963 tys. zł, co stanowi 391,2% przewidywanego wykonania wydatków inwestycyjnych w 2003 r. W wydatkach tych przewidziano 2000 tys. zł na zakup mieszkań dla sędziów SN spoza Warszawy, w związku z przewidywanymi zmianami osobowymi w składzie sędziowskim oraz koniecznością zaspokojenia zaległych potrzeb mieszkaniowych sędziów.⁶ Nie podano uzasadnienia dla planowanej kwoty w postaci ilości mieszkań, ich wielkości w m², przewidywanej ceny za m² itd., co robi wrażenie bardzo dowolnego szacunku wydatków budżetowych.

7. W wydatkach inwestycyjnych przewidziano 1 188 tys. zł 19,3% na zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem, m.in. „na wymianę urządzeń nie spełniających standardów bezawaryjnej pracy i nie zapewniających odpowiedniego poziomu 2% wydajności”.⁷ Robi to wrażenie, że planuje się wymianę sprawnych jeszcze urządzeń na nowe, w pogoni za modą i nowoczesnością, co jednak nie jest równoznaczne z oszczędnym gospodarowaniem publicznym pieniądzem.

8. W wydatkach inwestycyjnych figuruje też 600 tys. zł na zakup 1 samochodu dostawczego i 3 samochodów osobowych „w związku z koniecznością ich wymiany i realizacją zaległych potrzeb”, bez podania, ile samochodów podlega wymianie, a ile zakupuje się dla pokrycia zaległych potrzeb i jakich. Uzasadnienie tych wydatków trzeba uznać za niezadowalające.

9. Wydatki w projekcie budżetu na 2004 r. Rzecznika Interesu Publicznego zostały ustalone na 4 815 tys. zł, co stanowi 109,0% przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r. W łącznej kwocie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych przypada 15 tys. zł, na wydatki bieżące 4 557 tys. zł i na wydatki majątkowe 243 tys. zł.

10. W wydatkach bieżących najwięcej wazą następujące pozycje:

- Wynagrodzenia osobowe pracowników: plan 2 300 tys. zł, 103,1% przewidywanego wykonania w 2003 r., wzrost uzasadniony ustalonym, na 2004 r. zwiększeniem o 3% wynagrodzeń pracowników w sferze budżetowej.

⁴ „Projekt budżetu”, s. 12.

⁵ „Projekt budżetu”, s. 14.

⁶ „Projekt budżetu”, s. 15.

⁷ „Projekt budżetu”, s. 15.

- Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów: 585 tys. zł, 125% przewidywanego wykonania wynagrodzeń w 2003 r. Wzrost wydatków wynika tylko ze zmiany wysokości płac jednostkowych, ilość etatów nie ulega zmianie. Wątpliwości budzi podwyższanie wynagrodzeń i z tytułu wskaźnika ogólnego 3% dla sfery budżetowej, i z tytułu specyficznego dla Sadu Najwyższego wzrostu z art. 42 nowej ustawy, i z tytułu nagród jubileuszowych. Taka kumulacja różnych tytułów podwyżek nie wydaje się uzasadniona.

- Zakup towarów i usług: 850 tys. zł, 106,4% przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r. Wzrost wydatków występuje tylko w pozycjach zakupu energii w związku z powiększeniem biura i zakupu usług zdrowotnych w związku z profilaktyczną opieką zdrowotną nad pracownikami. Taki wzrost można uznać za uzasadniony.

- Zakupy usług pozostałych zostały zaplanowane w wysokości przewidywanego wykonania w 2003 r., nieznaczne wzrosty wydatków przewidziano w pozycjach podróży służbowych krajowych i różnych opłat i składek, co nie budzi zastrzeżeń.

11. Wydatki majątkowe w projekcie budżetu na 2004 r. Rzecznika Interesu Publicznego ustalono na 243 tys. zł – 243% przewidywanego wykonania tej pozycji wydatków w 2003 r. Wydatki te obejmują zakupy sprzętu informatycznego (skanery, komputery przenośne i stacjonarne) oraz szafy obrotowej na akta. Uzasadnienia tych zakupów nie podano.