

LILIANA OCHMAŃSKA

TOMASZ JARZĄBEK

kierownicy finansowi sądów rejonowych

**REALIZACJA KONTROLI ZARZĄDCZEJ
W JEDNOSTKACH SĄDOWNICTWA POWSZECHNEGO
NA PRZYKŁADZIE SĄDÓW REJONOWYCH**

Wprowadzenie

Za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej sprawiedliwość uznaje się system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w dziale, w tym dla sądów rejonowych, oraz system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. Adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w dziale sprawiedliwość zapewnia minister sprawiedliwości w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych oraz z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej, w szczególności poprzez określone procedury i wytyczne. Zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej należy do obowiązków prezesa sądu oraz do kierownika finansowego sądu rejonowego.

Celem artykułu jest przybliżenie problematyki funkcjonowania kontroli zarządczej w sądach rejonowych z uwzględnieniem specyfiki ich działalności, która określona jest niezawisłością sędziowską oraz dualizmem władzy sprawowanej przez prezesa i kierownika finansowego sądu rejonowego.

1. Podstawy prawne kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość

Jednostki sądownictwa powszechnego, jak inne jednostki sektora finansów publicznych, zobowiązane są stosować przepisy ustawy o finansach publicznych¹. W myśl ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dla wymiaru sprawiedliwości należy do obowiązków ministra sprawiedliwości, który zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej sprawiedliwość.

Ustawodawca zaznaczył w ustawie o finansach publicznych specyfikę działalności sądów, która ściśle związana jest z zachowaniem zasady niezawisłości sędziowskiej. W ustawie ustawodawca deleguje uprawnienia ministrom kierującym działem do określenia w formie komunikatu zamieszczonego w dzienniku urzędowym ministra szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla kierowanych przez nich działów administracji rządowej. minister sprawiedliwości ogłosił w komunikacie z dnia 16 listopada 2011 r. szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość².

Na podstawie komunikatu ministra sprawiedliwości zapewnienie funkcjonowania wewnętrznej kontroli zarządczej w sądzie rejonowym należy do obowiązków:

- prezesa sądu – w zakresie zadań przypisanych temu organowi w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych,
- kierownika finansowego sądu rejonowego – w zakresie zadań przypisanych kierownikowi jednostki na podstawie odrębnych przepisów w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Prezes sądu oraz kierownik finansowy sądu rejonowego do 31 grudnia każdego roku opracowują i podpisują wspólnie plan działalności na rok następny dla sądu rejonowego. Prezes sądu oraz kierownik finansowy sądu rejonowego wspólnie sporządzają i podpisują sprawozdanie z wykonania planu działalności

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

² Komunikat nr 1/11 Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. Min. Spr. nr 14, poz. 199).

dla sądu rejonowego oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie sądu rejonowego oraz przekazują je do sądu okręgowego do 3 kwietnia każdego roku. Publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej podlega plan działalności sądu na rok następny, sprawozdanie z wykonania planu działalności sądu oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej sądu za poprzedni rok.

Kontrola zarządcza sprawowana w sądzie rejonowym obejmuje procedury i wytyczne tworzące system wyznaczania celów i zadań dla sądu, a w szczególności:

- a) zgodności działalności sądu z przepisami powszechnie obowiązującego prawa oraz przepisami i procedurami wewnętrznymi;
- b) skuteczności i efektywności działania sądu;
- c) wiarygodności sprawozdań, raportów i informacji dotyczących wszystkich aspektów aktywności sądu, w tym sytuacji finansowej sądu;
- d) ochrony wszelkich zasobów wykorzystywanych przez sąd niezależnie od tytułu prawnego, w związku z wykonywanymi zadaniami;
- e) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, w tym wynikających z kodeksów etyki zawodowej, której sygnatariuszami jest sąd, lub do przestrzegania których zobowiązują odrębne przepisy;
- f) skuteczności i efektywności przepływu informacji wewnątrz sądu, między jednostkami sądów powszechnych i innymi podmiotami z otoczenia zewnętrznego, które na podstawie posiadanych uprawnień mogą korzystać z informacji tego rodzaju;
- g) zarządzania ryzykiem w sposób skutecznie ograniczający prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń, które mogą spowodować zagrożenie dla realizacji zadań i osiągnięcia zamierzonych celów.

2. Wytyczne do budowy systemu kontroli zarządczej w sądach rejonowych

System kontroli zarządczej w sądzie rejonowym stanowi zintegrowany zbiór procedur i wytycznych odnoszących się do wyznaczania celów i zadań w sądzie oraz monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. W kontroli zarządczej zbiór procedur i wytycznych określony jest dla następujących elementów tej kontroli:

- środowisko wewnętrzne,
- cele i zarządzanie ryzykiem,

- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena.

Procedury i wytyczne kontroli zarządczej przyjęte do stosowania w sądzie stanowią obowiązujący standard postępowania (standardowe procedury) i mogą być zmieniane lub usuwane jedynie przez prezesa sądu, a zakresie zadań przypisanych kierownikowi finansowemu na podstawie odrębnych przepisów w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez kierownika finansowego.

Zmiana lub usunięcie procedury możliwe jest wyłącznie ze względu na dezaktualizację danej procedury wobec zadań jakie przed nią postawiono, lub też nadmierną kosztochłonność jej stosowania. W tym przypadku usunięta procedura wymaga jednoczesnego zastąpienia jej nową, pozbawioną tej wady. Zmiana lub usunięcie wytycznych możliwe są w przypadku ich dezaktualizacji na skutek zmian wewnętrznych (np. zmian organizacyjnych) oraz zewnętrznych (np. zmiany przepisów).

Na prawidłowe ukształtowanie środowiska wewnętrznego, które oddziałuje w zasadniczy sposób na jakość kontroli zarządczej, atmosferę panującą w sądzie i jej kulturę organizacyjną, mają wpływ: przestrzeganie wartości etycznych, kompetencje zawodowe pracowników i struktura organizacyjna sądu oraz właściwe delegowanie uprawnień.

Procedury i wytyczne kontroli zarządczej koncentrują się na zapewnieniu świadomości wartości etycznych przyjętych w sądzie i ich przestrzeganiu przy podejmowaniu decyzji oraz przy codziennym wykonywaniu powierzonych zadań przez osoby zarządzające i pozostałych pracowników. Procedury i wytyczne muszą uwzględniać, że:

- etyka jest immanentnym atrybutem działań i postaw wszystkich pracowników;
- każde działanie pracowników sądu odnosi się do ludzi i skierowane jest na nich bezpośrednio (np. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości; prowadzenie postępowań sądowych; przeprowadzanie konkursów; postępowanie z nieletnimi; kontakty z osadzonymi i ich rodzinami; wykazywanie należytej staranności zawodowej) lub pośrednio (np. prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych; sporządzanie sprawozdań, informacji statystycznych i raportów z działalności; gospodarowanie majątkiem) i z tego powodu należy oceniać je w kategoriach etyki;

- w sądzie akceptowane są tylko takie zachowania pracowników wobec innych ludzi, sytuacji, zjawisk i podmiotów, które są nienaganne oraz oceniane jako etyczne w powszechnej opinii;
- określone standardy zachowań w tym obszarze determinują kodeksy etyki zawodowej, których sygnatariuszami jest sąd lub do przestrzegania których określone grupy zawodowe zostały zobowiązane odrębnymi przepisami, albo przestrzeganie których wynika z poczucia dobrze rozumianego współzycia społecznego; należy zwracać uwagę, aby każdy zawód był wykonywany według właściwych dla niego zasad etycznych.

Odpowiedzialność za przestrzeganie zasad etycznych ciąży przede wszystkim na osobach zarządzających w komórkach organizacyjnych sądu i dlatego w pierwszej kolejności zasady etyczne obowiązują kierownictwo, co pomoże oddziaływać na etyczne zachowania pozostałych pracowników sądu. Pomocą w podnoszeniu świadomości etycznej pracowników mogą być odpowiednie programy szkolenia podnoszące kwestie ciągłego rozwijania wiedzy.

Osoby zarządzające w komórkach organizacyjnych sądu powinny dążyć do stworzenia – oraz zachęcać pracowników do współtworzenia – kultury organizacyjnej, która będzie wspierała osiągnięcie przez sąd zakładanych celów, promowała wysokie standardy pracy oraz uczciwe postępowanie w kontaktach zarówno z innymi podmiotami, jak i własnymi pracownikami.

Na jakość usług publicznych świadczonych przez sąd wpływają w znacznym stopniu kompetencje zawodowe pracowników, które odgrywają kluczową rolę w profesjonalnym prowadzeniu spraw i działań. Dlatego też dla właściwego ukształtowania środowiska wewnętrznego konieczne jest, aby:

- osoby zarządzające komórkami organizacyjnymi sądu i pozostali pracownicy posiadali odpowiednią wiedzę, umiejętności, doświadczenie, predyspozycje i postawę etyczną, które pozwolą skutecznie i efektywnie realizować powierzone im zadania na zajmowanych stanowiskach;
- proces zatrudniania pracowników był w pełni transparentny i uczciwy oraz odbywał się w sposób zapewniający przestrzeganie wszystkich obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz szczególnych regulacji i procedur wewnętrznych, gwarantujących wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko;
- zasady (regulaminy) wynagradzania, premiowania i nagradzania; procedury i zasady dokonywania ocen pracowników; awansowania, rozwoju kompetencji zawodowych (tzw. ścieżki rozwoju zawodowego); niezbędne szkolenia itp.

były powszechnie obowiązujące i znane wszystkim pracownikom jednostki oraz jednakowo wobec nich stosowane.

Właściwe ukształtowanie adekwatnej dla prowadzonych spraw i działań struktury organizacyjnej wymaga, aby była ona odpowiednia do celów i zadań oraz opisana szczegółowo w regulaminach opracowanych i wprowadzonych w życie w sposób określony przepisami prawa, odpowiednio aktualizowanych stosownie do zmieniających się celów i zadań sądu oraz warunków jej otoczenia.

Regulaminy muszą w sposób jasny, spójny i przejrzysty określać kompetencje, uprawnienia i odpowiedzialność osób zarządzających komórkami organizacyjnymi, zakres zadań i kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakresy obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności i podległości poszczególnych pracowników.

W procesie delegowania uprawnień, który warunkuje sprawne, skuteczne i efektywne prowadzenie spraw i działań, należy kierować się określonymi zasadami. Zakres, sposób i możliwość delegowania uprawnień poszczególnym osobom zarządzającym lub szeregowym pracownikom muszą być zgodne z przepisami prawa, odpowiednie do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i częstotliwości podejmowania (decyzje strategiczne i decyzje o bieżącym charakterze), ryzyka z nimi związanego oraz zakresu ponoszonej odpowiedzialności. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji o charakterze bieżącym. Powierzenie uprawnień lub obowiązków dokonywane jest w formie pisemnej, a ich przyjęcie dla zapewnienia ważności i skuteczności, wymaga potwierdzenia podpisem przez osobę przyjmującą.

3. Procedury ustalania celów i zadań w sądzie rejonowym

Minister sprawiedliwości określił, że „procedury i wytyczne kontroli zarządczej koncentrują się na jasnym określeniu misji, która w bardzo ogólny sposób opisuje: powody, dla których jednostka istnieje, charakter prowadzonej przez nią działalności, którym ma służyć, z zastrzeżeniem, że misja ministerstwa sprawiedliwości odnosi się do celów i zadań realizowanych przez wszystkie jednostki w ramach działu sprawiedliwość, z wyłączeniem powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Opis misji jednostki może być wskazany w ustawie regulującej działanie jednostki, statucie nadanym jednostce, bądź w formie innego dokumentu o charakterze strategicznym i programowym”.

System celów i zarządzania ryzykiem w sądzie rejonowym obejmuje określenie misji, określenie celów i zadań oraz monitorowanie i ocenę ich realizacji, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka i reakcję na ryzyko. Procedury i wytyczne kontroli zarządczej koncentrują się na jasnym określeniu misji sądu, opisują charakter prowadzonej działalności i wynikają bezpośrednio z ustawy o sądach powszechnych.

Dla sądów powszechnych zadania, cele i mierniki ich realizacji ustala minister sprawiedliwości. W sądach rejonowych przy określaniu celów i zadań, monitorowaniu i ocenie ich realizacji (w co najmniej rocznej perspektywie) postępuje się w sposób nieprzypadkowy, uporządkowany metodycznie w postaci odpowiednio zorganizowanego obiegu informacji z tym związanej. Wymaga to ustalenia sposobów monitorowania i pomiaru dokonań oraz stworzenia stosownego systemu wewnętrznych raportów zarządczych, uwzględniających konstrukcyjnie dobór informacji ze względu na kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności, wyznaczenia komórek i osób odpowiedzialnych za ich wykonanie, określenia zasobów przy tym wykorzystywanych.

Zadania, cele i mierniki ich realizacji (bazowe i docelowe), w układzie funkcji państwa oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz odpowiadające im wydatki w danym roku budżetowym i w perspektywie dwóch kolejnych lat, dla całego działu sprawiedliwość, określane są corocznie w załączniku do ustawy budżetowej (budżet zadaniowy).

Monitorowanie oraz ocenę realizacji zadań i celów zapewnia roczny plan działalności sądu, który zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości, a następnie kontrola jego wykonania (sprawozdania z jego wykonania) i analiza odchylenia od wartości planowanych.

Monitorowanie i ocenę realizacji zadań i celów zapewnia również kwartalna i roczna informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, która zawiera: omówienie realizacji planu wydatków w układzie zadaniowym, w tym realizacji założonych celów; zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację zadań; zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację podzadań; zestawienie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów.

Zarządzanie ryzykiem jest nieodłącznym elementem zarządzania działalnością sądu. Ryzykiem jest zdarzenie o określonym prawdopodobieństwie, któ-

rego wystąpienie może mieć negatywny wpływ na realizację założonych celów i zadań.

W sądach rejonowych jest wdrożony i kontynuowany w sposób ciągły oraz odpowiednio dokumentowany proces zarządzania ryzykiem, który ma służyć zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów sądu oraz planowanego poziomu realizacji zadań. Zarządzanie ryzykiem w sądzie ma przyczynić się do poprawy wszystkich obszarów zarządzania oraz ograniczyć ewentualne skutki zdarzeń do akceptowalnego poziomu, w szczególności w zakresie skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami, zapewnienia ochrony majątku i efektywności finansowej oraz ochrony wizerunku sądu.

Proces identyfikacji ryzyka, który polega na rozpoznaniu typów ryzyk i niepewności, które mogą wystąpić w sądzie, a których wystąpienie zmniejsza prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań sądu, wymaga aby, jeżeli nie stwierdza się istotnej zmiany warunków, w których sąd funkcjonuje – identyfikacja obszarów ryzyka w odniesieniu do zadań i celów dokonywana jest – dla kluczowych obszarów działania sądu – raz na kwartał, na podstawie analizy danych zawartych w informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym oraz rocznym planie działalności. W przypadku istotnej zmiany warunków funkcjonowania sądu identyfikacji ryzyka realizacji zadań i celów należy dokonać ponownie.

Przeprowadzanie identyfikacji ryzyk dokonuje się w sposób planowy i systematyczny. Należy również zwrócić uwagę na czynniki zewnętrzne sprzyjające wystąpieniu ryzyka wynikającego ze źródeł zewnętrznych, takie jak: zakłócenia w dostawach energii, przerwy w łączności telefonicznej, w dostępie do Internetu i poczty elektronicznej, zakłócenia związane z transportem, komunikacją i dostawcami usług, siła wyższa, stan finansów publicznych.

Ponadto należy odpowiedzieć na pytanie, czy uwzględnione zostały ryzyka związane z systemem organizacji i jakością zespołu zarządzającego oraz zarządzaniem zasobami ludzkimi. Istotną wagę należy przywiązywać do ryzyk związanych z funkcjonowaniem systemów informatycznych, w szczególności z: utrzymaniem ciągłości pracy systemów informatycznych, niekontrolowanym dostępem do zasobów informatycznych (wypływ danych z systemów, włamania do systemów itp.), wykorzystaniem infrastruktury informatycznej, np. awaria sprzętu, niedopasowanie systemów do bazy sprzętowej, wykorzystywaniem nielegalnego oprogramowania, rozwojem i wdrożeniem nowych systemów infor-

matycznych, np. nieuprawnione wdrożenie zmian w oprogramowaniu i bazach danych.

W procesie identyfikacji ryzyka należy wykorzystać ustalenia audytu wewnętrznego i zewnętrznego, wyniki ocen, kontroli itp., a wszelkie informacje o ryzyku muszą być wprowadzane do rejestru ryzyka prowadzonego w sądzie w formie papierowej i/lub elektronicznej, który powinien obejmować wszystkie zidentyfikowane rodzaje ryzyka oraz wszelkie zmiany, które zaszły na przestrzeni roku.

Celem analizy ryzyka i prewencji w zakresie ryzyka jest wieloaspektowe spojrzenie na czynniki ryzyka zmierzające do oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz wpływu (skutku, strat), jaki będzie miało ewentualne wystąpienie tego zdarzenia dla działu. W procesie analizy ryzyka należy kierować się następującymi zasadami:

- określenie zasad ustalania akceptowanego poziomu ryzyka w sądzie wymaga współdziałania osób kompetentnych merytorycznie w analizowanych obszarach ryzyka i w sposobach jego pomiaru;
- określenie poziomu istotności ryzyka stanowi iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz wpływu, jaki będzie miało jego wystąpienie na osiągnięcie celów i zadań;
- kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych są zobowiązani udokumentować przeprowadzoną analizę ryzyka, w szczególności poprzez utworzenie rejestru ryzyk dla wyznaczonych celów i zadań.

Reakcja na ryzyko to przyjęcie właściwej dla danego poziomu ryzyka postawy, która przejawia się uznaniem danego poziomu ryzyka za akceptowany, wymagający działań prewencyjnych rozciągniętych w czasie, wymagający niezwłocznych działań mających na celu zminimalizowanie skutków ryzyka o bardzo wysokim prawdopodobieństwie i eliminowanie potencjalnych innych czynników ryzyka, które mogą pojawiać się jako następstwo faktu realizacji danego ryzyka, oraz wymagający wycofania się z realizacji określonych działań, o ile realizacja ta nie jest obligatoryjna.

Uwagi końcowe

Realizacja kontroli zarządczej w jednostkach sądownictwa powszechnego przebiega w sposób szczególny, uwarunkowany wytycznymi ministra spra-

wiedliwości w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość. W sądach rejonowych kontrola zarządcza jest związana z zachowaniem zasady niezawisłości sędziowskiej, co oznacza, że w zakresie sprawowania kontroli zarządczej nie może ona dotyczyć działalności orzeczniczej, zagwarantowanej i przypisanej konstytucyjnie sądom powszechnym, jako III władzy. Kontrola zarządcza w sądach rejonowych skupia się w głównej mierze na ich funkcjonowaniu. Sądy rejonowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych, w stosunku do których minister sprawiedliwości jest dysponentem wyższego stopnia, stąd kontrola zarządcza w tych jednostkach w dużym stopniu ogranicza się do kontroli środków publicznych.

Literatura

Komunikat nr 1/11 Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość (Dz. Urz. Min. Spr. nr 14, poz. 199).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Lilianna Ochmańska

Tomasz Jarząbek

kierownicy finansowi sądów rejonowych

**REALISATION OF MANAGEMENT CONTROL
IN GENERAL JUDICIARY ENTITIES
ON THE EXAMPLE OF REGIONAL COURTS**

Summary

The article presents issues related to functioning of management control in the department of justice of the governmental administration, with particular attention paid to its functioning in regional courts. The authors made an overview of legal regulations obliging regional courts to use management control solutions. The paper presents guidelines of building the management control system in regional courts as well as entities responsible for functioning of management control in them. It also describes procedures of determining objectives and tasks in regional court sand pays attention to issues related to risk management, its identification, analysis and assessment.

Translated by Magdalena Janowicz

