



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAREK OPIOŁA

KPB.410.001.01.2020

Zbigniew Ziobro  
Ministerstwo Sprawiedliwości  
00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 44/2020  
Kolegium NIK z dnia 3 czerwca 2020 r.

P/20/001 Wykonanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2019 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości od dnia 16 listopada 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontroler	Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/93/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli była ocena realizacji przez Ministra Sprawiedliwości, jako dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym, oznaczonej w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. <sup>2</sup> jako część budżetowa 15 – Sądy powszechne, zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2019 r. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja przez Ministra Sprawiedliwości zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2019 r., w tym wynikających z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>3</sup>,</li><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części 15 budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.</li></ul> <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 198 (dalej: „ustawa budżetowa na rok 2019”).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zm. (dalej: „Pusp”).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. (dalej: „ufp”).

- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 15 – Sądy powszechne w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 15 – Sądy powszechne limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 15 – Sądy powszechne.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

### **III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OCENA OGÓLNA**

Ocena opisowa została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Na ocenę ogólną złożyły się między innymi pozytywne oceny częściowe dotyczące poziomu realizacji planu finansowego dochodów i wydatków budżetu państwa części odpowiadającej sądom powszechnym, prawidłowej realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości wykonywanych w tym zakresie, a także należytego sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu sądów powszechnych, w tym nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym.

Wydatki zaplanowane w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości były – decyzjami Ministra Sprawiedliwości – przenoszone w trakcie roku do części budżetowych odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji, stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu. Decyzje zmieniające plany finansowe w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym były celowe i podjęte zgodnie z przepisami.

Roczne/lączne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały opracowane przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym terminowo i prawidłowo pod względem formalnym oraz rachunkowym, na podstawie danych wynikających wyłącznie ze sprawozdań przekazanych przez podległe sądy apelacyjne<sup>6</sup>. W powyższym zakresie, stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań przez dysponenta części 15.

Niezależnie od powyższych ocen pozytywnych NIK stwierdza, że zakupy realizowane na podstawie centralnych umów zawartych przez MS na dostawy

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> 11 sądów apelacyjnych (części 15/2-15/12).

sprzętu informatycznego oraz usług i oprogramowania związanych z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, które wykorzystywane były w MS głównie w celu utrzymywania rejestrów sądowych, współfinansowane były z dwóch części budżetowych, tj. przez sądy apelacyjne (cz. 15/02-15/12) z części 15 i przez MS z części 37 – Sprawiedliwość. Przy braku opisu i wyodrębnienia zasad rachunkowości dla zdarzeń gospodarczych dotyczących części odpowiadającej sądom powszechnym, pomimo że zdarzenia takie w 2019 r. faktycznie występowały, operacje gospodarcze dotyczące części 15 w kwocie 2 064,6 tys. zł zostały nieprawidłowo ujęte w księgach rachunkowych MS, jako operacje gospodarcze części 37. Działanie takie naruszało wynikające z ustawy o rachunkowości zasady wiernego i rzetelnego obrazu, kompletności, nakazu wyodrębnienia wszystkich istotnych zdarzeń oraz ujmowania operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że MS nie zapewniło nadzorowanym dyrektorom jednostek sądownictwa powszechnego informacji niezbędnych do prawidłowego sporządzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, pomimo że od 2016 r. księgi rachunkowe we wszystkich sądach są prowadzone w jednolitym systemie finansowo-księgowym.

NIK zwraca uwagę, że wykorzystywany w sądach powszechnych jednolity system finansowo-księgowy nadal nie był dostosowany do wymogów prawidłowej i zgodnej z obowiązującymi przepisami ewidencji należności. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2019 r. należności długoterminowe kwalifikowane były na koncie 221 przeznaczonym dla należności krótkoterminowych. Prawidłowe zaewidencjonowanie na koncie 226 „długoterminowe należności budżetowe” nastąpiło w jednostkach sądownictwa powszechnego dopiero w styczniu 2020 r. i miało to związek z udostępnieniem w grudniu 2019 r. takiej funkcjonalności przez administratora systemu, o co wniosowała NIK do Ministra Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.

NIK dostrzega potrzebę objęcia przez Ministra Sprawiedliwości i dyrektorów sądów apelacyjnych szczególnym nadzorem przedsięwzięć z udziałem środków europejskich, które nie zostały wykonane w 2019 r., w sposób zapewniający ich efektywną realizację w kolejnym okresie budżetowym, jak również zwraca uwagę, że blokowanie wydatków w ostatnim dniu roku budżetowego jest problematyczne z punktu widzenia kryterium celowości, ze względu na oczywiste trudności w możliwości zagospodarowania zablokowanych środków przez Ministra Finansów.

#### **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

Na część budżetową 15 odpowiadającą sądom powszechnym składa się dwanaście odrębnych części budżetu państwa, oznaczonych w ustawie budżetowej na rok 2019 symbolami 15/01 dla Ministerstwa Sprawiedliwości oraz od 15/02 do 15/12 dla poszczególnych sądów apelacyjnych. Zgodnie z art. 177 § 1 Pusp oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów<sup>8</sup>, dysponentem części budżetu państwa odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości. Zgodnie

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1177, ze zm.

z art. 178 § 5 Pusp, Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie wykonania budżetu w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym przysługują ponadto uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Na obszarze apelacji zadania i kompetencje dysponowania budżetem sądów oraz kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wykonują dyrektorzy sądów apelacyjnych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych<sup>9</sup>, podlegają oni bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, a dyrektorzy sądów okręgowych i rejonowych dyrektorom właściwych terytorialnie sądów apelacyjnych.

W części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości, dysponent części nie planował i nie gromadził dochodów, a wszystkie zaplanowane w tej części wydatki były w trakcie roku budżetowego wyłącznie przenoszone decyzjami Ministra Sprawiedliwości do części odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 15 – Sądy powszechne, kontrolą objęto Ministerstwo Sprawiedliwości oraz 12 jednostek sądownictwa powszechnego, w tym trzy sądy apelacyjne (SA w Białymstoku, Łodzi, Rzeszowie), trzy sądy okręgowe (SO w Białymstoku, Łodzi, Rzeszowie) oraz sześć sądów rejonowych (SR w Bielsku Podlaskim, Białymstoku, dla Łodzi Śródmieście, dla Łodzi Widzew, Dębicy, Rzeszowie).

OBSZAR

## 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Podobnie jak w latach poprzednich, w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: „MS”), dysponent części 15 nie planował i nie gromadził dochodów budżetowych. Kontrola dochodów budżetowych w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej dochodów uzyskanych w 2019 r. w częściach budżetowych odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji, które zagregowane zostały w rocznym/łącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2019 dochody budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w kwocie 2 327 238 tys. zł. Dochody zrealizowano w całości w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego* w kwocie 2 628 860,1 tys. zł, tj. o 13% więcej niż planowano oraz o 9,1% więcej niż wynosiły dochody roku poprzedniego. Głównymi źródłami uzyskanych dochodów były wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych przez Skarb Państwa z tytułu postępowań sądowych w kwocie 2 063 967,5 tys. zł (78,5% ogółu dochodów), a także grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w kwocie 432 837,5 tys. zł (16,5% ogółu dochodów).

(dowód: akta kontroli str. 577-588)

Zgodnie z rocznym/łącznym sprawozdaniem Rb-27 dysponenta części 15 (z dnia 27 lutego 2020 r.), na koniec 2019 r. w częściach 15/02-15/12 odnotowano należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 063 352,3 tys. zł, z czego zaległości wyniosły 836 759,4 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności ogółem były wyższe

<sup>9</sup> Dz.U. poz. 1476, ze zm.

o 157 436,9 tys. zł (17,4%), a zaległości – o 123 545,9 tys. zł (17,3%). Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (568 021,3 tys. zł, tj. 67,9% ogółu zaległości) oraz wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych z tytułu postępowania sądowego (207 524,7 tys. zł, tj. 24,8% ogółu zaległości).

Przyczyną wzrostu należności ogółem, w tym zaległości budżetowych w porównaniu ze stanem na koniec 2018 r. było głównie: zmiana praktyki w trakcie roku budżetowego w zakresie odpisu grzywien na dziennikach należności sądowych, zwiększenie wysokości przypisanych i skierowanych do wykonania należności, wzrost wysokości należności zasądzanych od obcokrajowców (wobec których ściągальność jest bardzo niska), problemy z egzekucją opłat i kosztów sądowych z uwagi na brak możliwości ich zamiany na inny środek zastępczy oraz niska skuteczność egzekucji komorniczej.

Stan gromadzonych dochodów budżetowych oraz powstałych należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości był w 2019 r. regularnie monitorowany przez dysponenta części. Zagadnienia te były między innymi przedmiotem analiz w ramach dokonywanych co kwartał ocen wykonania budżetu sądów powszechnych.

W 2019 r. dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym nie dokonywał we własnym zakresie zarówno umorzeń należności, jak i odroczeń terminu spłaty należności.

(akta kontroli str. 179-273, 577-588, 645-647, 720-724)

Zgodnie z rocznym/łącznym sprawozdaniem Rb-27 za 2019 r. dysponenta części 15 (z dnia 27 lutego 2020 r.), sporządzonym na podstawie rocznych/łącznych sprawozdań Rb-27 za 2019 r. dysponentów części 15/01-15/12, dochody, należności i zaległości roku 2019 kształtowały się w następujący sposób:

Wyszczególnienie	Plan wg ustawy budżetowej	Wykonane dochody	Należności pozostałe do zapłaty ogółem na koniec 2019 r.	Zaległości netto na koniec 2019 r.
	tys. zł			
15/01 Ministerstwo Sprawiedliwości	0,0	0,0	0,0	0,0
15/02 Sąd Apelacyjny w Warszawie	356 329,0	441 469,7	130 067,0	112 252,5
15/03 Sąd Apelacyjny w Katowicach	247 159,0	261 891,5	137 979,1	110 673,1
15/04 Sąd Apelacyjny w Gdańsku	249 112,0	271 289,0	99 576,6	67 623,7
15/05 Sąd Apelacyjny w Poznaniu	195 395,0	215 070,8	89 638,3	68 242,9
15/06 Sąd Apelacyjny w Krakowie	233 652,0	279 741,3	90 549,2	74 109,4
15/07 Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	208 783,0	234 270,7	111 484,4	88 228,1
15/08 Sąd Apelacyjny w Łodzi	180 530,0	207 852,0	80 047,9	64 065,8
15/09 Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	81 763,0	89 087,1	33 984,8	28 617,3
15/10 Sąd Apelacyjny w Białymstoku	133 181,0	152 246,7	75 082,2	51 901,2
15/11 Sąd Apelacyjny w Lublinie	318 808,0	340 576,9	141 143,0	113 153,3
15/12 Sąd Apelacyjny w Szczecinie	122 526,0	135 364,4	73 799,8	57 892,1
<b>Razem cz. 15</b>	<b>2.327 238,0</b>	<b>2 628 860,1</b>	<b>1 063 352,3</b>	<b>836 759,4</b>

(akta kontroli str. 577-588, 645-647)

Po kontroli wykonania zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2018 r., NIK wniosowała o dostosowanie centralnego programu finansowo-księgowego pn. „Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr” (ZSRK) do potrzeb prawidłowej ewidencji należności, tj. zgodnej z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości<sup>10</sup> oraz o wdrożenie, w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi dysponentami, mechanizmów

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).

zapewniających powszechne stosowanie przez sądy przyjętej przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej w MS (dalej: „DB”) procedury w sprawie terminu dokonywania odpisu należności zamiany kary grzywny na zastępczą karę w postaci pracy społecznie użytecznej lub zastępczej kary pozbawienia wolności. W toku wskazanej wyżej kontroli ustalono bowiem, że:

- wykorzystywany w jednostkach sądownictwa powszechnego ZSRK nie został dostosowany do potrzeb prawidłowej i zgodnej z obowiązującymi przepisami ewidencji należności. W rezultacie, nie stosowano obowiązującej zasady kwalifikacji należności długoterminowych. Brak możliwości dokonywania ewidencjonowania należności na koncie 226 „długoterminowe należności budżetowe” miał charakter systemowy i uzależniony był od udostępnienia takiej możliwości przez administratora systemu (SA we Wrocławiu);
- jednostki sądownictwa powszechnego nie stosowały jednolitego trybu postępowania w zakresie terminu dokonywania odpisów należności zamiany kary grzywny na zastępczą karę w postaci pracy społecznie użytecznej lub zastępczej kary pozbawienia wolności, a mianowicie niektóre sądy dokonywały tych odpisów, sprzecznie z wytycznymi DB, przed datą zakończenia tych kar.

W efekcie działań podjętych w MS na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych NIK, w dniu 19 grudnia 2019 r. administratorzy ZSRK zamieścili na Portalu informacyjnym komunikat wraz z załączoną instrukcją do transakcji, która służy do przeksięgowania należności na długoterminowe. Natomiast, jak wyjaśnił Dyrektor DB, w terminie do sierpnia 2019 r. wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego wdrożyły wytyczne wydane w 2018 r. przez MS w zakresie dokonywania odpisu należności z tytułu zamiany kary grzywny na pracę społecznie użyteczną lub z tytułu zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności dopiero w dacie zakończenia tych kar.

(akta kontroli str. 3-5)

NIK zwraca uwagę, że wykorzystywany w sądach powszechnych ZSRK nadal nie był dostosowany do wymogów prawidłowej i zgodnej z obowiązującymi przepisami ewidencji należności. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2019 r. należności długoterminowe kwalifikowane były na koncie 221 przeznaczonym dla należności krótkoterminowych. Prawidłowe zaewidencjonowanie na koncie 226 „długoterminowe należności budżetowe” nastąpiło w jednostkach sądownictwa powszechnego dopiero w styczniu 2020 r. i miało to związek z udostępnieniem w grudniu 2019 r. takiej funkcjonalności przez administratora systemu, o co wniosowała NIK po kontroli wykonania zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2018 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z przyjętymi założeniami nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w wysokości

8 128 345 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zaplanowane wydatki zostały zmniejszone per saldo o 22 779,4 tys. zł do 8 105 565,6 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków wynikały z:

- uruchomienia środków z rezerwy celowej w cz. 83<sup>11</sup>, poz. 73<sup>12</sup> w wysokości 373,3 tys. zł z przeznaczeniem (cz. 15/02 – SA w Warszawie) na sfinansowanie utworzenia pięciu dodatkowych etatów w SO w Warszawie – Sądzie Ochrony Konsumentów i Konkurencji, w związku z wykonywaniem zadań Ministra Sprawiedliwości wynikających z zapisów ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji<sup>13</sup>. Niskie wykorzystanie środków (24,4 tys. zł, tj. 6,5%) wynikało z braku możliwości obsadzenia czterech przyznanych etatów, a przede wszystkim z uwagi na niepowołanie sędziów przez Prezydenta RP na przyznane dwa etaty sędziowskie;
- przeniesienia z części 37 – Sprawiedliwość<sup>14</sup> do części 15/02 – 15/12<sup>15</sup> (wszystkie SA) wydatków w wysokości 267,3 tys. zł<sup>16</sup> z przeznaczeniem na współfinansowanie ze środków budżetu państwa realizacji projektu finansowanego w ramach budżetu środków europejskich pn. „Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS)”;
- zmniejszenia planu wydatków w części 15/01 – MS<sup>17</sup> o środki objęte wcześniejszymi blokadami dokonanymi przez dysponenta części 15 w łącznej kwocie 23 420 tys. zł.

(akta kontroli str. 52-113, 153-154)

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 15/01 – MS zostały zaplanowane w wysokości 665 122 tys. zł. Skutkiem wspomnianego wyżej, wynikającego z decyzji Ministra Finansów, zmniejszenia planowanych wydatków o 23.420 tys. zł oraz w wyniku 35 decyzji dysponenta części 15 przenoszących wydatki pomiędzy częścią 15/01 a częściami odpowiadającymi obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12)<sup>18</sup>, w części 15/01 plan wydatków po zmianach wyniósł 42 424,9 tys. zł. Całość tej kwoty została objęta blokadą.

W wyniku zmian w planie wydatków budżetu państwa w części 15, w tym dokonanych przez Ministra Finansów i dysponenta części, zmniejszono plan wydatków majątkowych per saldo o 135 tys. zł. Zmiany limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie spowodowały zwiększenia wydatków planowanych na wynagrodzenia, tj. były zgodne z zasadami określonymi w art. 171 ust. 7 ufp.

Szczegółowym badaniem objęto sześć decyzji dysponenta części 15 zmieniających plan wydatków w części 15/01<sup>19</sup>. W wyniku analizy tych zmian, dokonanych w planie

<sup>11</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 10 maja 2019 r. podjęta na podstawie art. 154 ust. 1 ufp, w związku z wnioskiem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2019 r.

<sup>12</sup> Pn.: Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania do części 15/02 – SA w Warszawie.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 42, ze zm.

<sup>14</sup> Z Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa oraz Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.

<sup>15</sup> Do Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020.

<sup>16</sup> Dwie decyzje Ministra Finansów z dnia 13 i 17 czerwca podjęte na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

<sup>17</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019, podjęta na podstawie art. 14 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 924.)

<sup>18</sup> Na podstawie art. 171 ust. 1 ufp w związku z art. 178 § 5 Pusp, plan wydatków cz. 15/01 został zmniejszony przeniesieniami Ministra Sprawiedliwości per saldo o kwotę 599 277,1 tys. zł.

<sup>19</sup> Stanowiło to 17% decyzji dysponenta części zmieniających budżet części 15/01, w tym po trzy największe kwotowo decyzje zmniejszające oraz zwiększające wydatki.

finansowym części 15/01 oraz części odpowiadających budżetom apelacji, nie stwierdzono zmian niecelowych. Analiza wykazała, że zmiany zostały dokonane na wniosek dysponentów z obszarów apelacji lub z własnej inicjatywy dysponenta części. O zmianach limitów wydatków w częściach 15/01-15/12 informowany był Minister Finansów, poprzez wprowadzanie odpowiednich korekt w planach wydatków do systemu TREZOR.

(akta kontroli str. 112-113, 130-152, 174-175, 345-501)

Wydatki sądów powszechnych wyniosły 8 047 070,8 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 717 850,9 tys. zł, tj. o 9,8%. W strukturze wydatków dominujący udział (93,5% wydatków w części) miały wydatki w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego* (7 526 928,6 tys. zł). Wydatki poniesione zostały głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (5 198 734,3 tys. zł, tj. 64,6% ogółu wydatków), zakupy materiałów i usług (991 191,4 tys. zł) oraz koszty postępowań sądowych (518 665 tys. zł). Wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej w części odpowiadającej sądom powszechnym nie zostały przekroczone.

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (88,9%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (7,3%) i wydatki majątkowe (3,8%). Zrealizowane wydatki w poszczególnych grupach ekonomicznych wyniosły odpowiednio:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych: 7 153 592,7 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 641 369,6 tys. zł (o 9,8%);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 584 749,7 tys. zł, tj. 98,3% planu po zmianach i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 47 663,4 tys. zł (o 8,9%);
- wydatki majątkowe: 308 728,4 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 28 817,9 tys. zł (o 10,3%).

Ze względu na wynikające z okresowych analiz i ocen realizacji budżetu i przewidywane niepełne wykonanie planu wydatków budżetu państwa, przede wszystkim z powodu nadmiaru posiadanych środków, jaki i opóźnień w realizacji projektu pn. „Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS)” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, decyzjami dysponenta części 15 dokonano w trakcie roku budżetowego pięciu blokad wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 76 240,3 tys. zł<sup>20</sup>, z czego 65 844,9 tys. zł, tj. 86,4% środków objętych blokadami dotyczyło cz. 15/01 – MS. Po uwzględnieniu skutków decyzji Ministra Finansów z dnia 29 listopada 2019 r. zmniejszającej plan wydatków w części 15/01 – MS o środki w łącznej kwocie 23 420 tys. zł objęte wcześniejszymi blokadami dokonanymi przez dysponenta części 15, faktycznie zablokowane planowane wydatki w części 15 wyniosły 52 820,3 tys. zł, a w przypadku części 15/01 - 42 424,9 tys. zł. Decyzje dotyczące zablokowania wydatków, o których został poinformowany Minister Finansów, wynikały głównie z nadwyżki środków zaplanowanych na: uposażenia sędziów w stanie spoczynku w związku z mniejszą niż planowano liczbą sędziów odchodzących w stan spoczynku, wynagrodzenia osobowe z pochodnymi w związku z oszczędnościami z tytułu zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz nieobsadzonych etatów, pozostałe wydatki bieżące w związku z wygenerowanymi oszczędnościami, wydatki majątkowe

<sup>20</sup> Decyzje o zablokowaniu planu wydatków, zgodnie z wnioskami DB oraz dyrektorów poszczególnych sądów apelacyjnych, zostały podjęte przez dysponenta cz. 15 na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp w dniach: 4 października, 15 listopada oraz 11, 20 i 31 grudnia 2019 r. w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy.

w związku z oszczędnościami w wyniku zakończonych i niezrealizowanych postępowań przetargowych oraz odszkodowania Skarbu Państwa.

Ostatnia decyzja dysponenta części 15 o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych na kwotę 3 446,2 tys. zł miała miejsce w dniu 31 grudnia 2019 r. Nie kwestionując samej decyzji o potrzebie tej blokady, NIK zwraca uwagę, że blokowanie wydatków w ostatnim dniu roku budżetowego jest problematyczne z punktu widzenia kryterium celowości, ze względu na oczywiste trudności w możliwości zagospodarowania zablokowanych środków przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 153-178, 502-527, 589-601, 640-641, 643-644, 647, 705-719)

Zgodnie z rocznym/łącznym sprawozdaniem Rb-28 za 2019 r. dysponenta części 15 (z dnia 28 lutego 2020 r.), sporządzonym na podstawie rocznych/łącznych sprawozdań Rb-28 za 2019 r. dysponentów części 15/02-15/12, zobowiązania budżetu państwa ogółem w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym na koniec 2019 r. wyniosły 495 312,5 i były wyższe o 45 968,5 tys. zł (o 10,2%) od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. (449 344 tys. zł). W strukturze zobowiązań dominujący udział miały zobowiązania z tytułu: dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz pochodnymi od wynagrodzeń (372 292,1 tys. zł, tj. 75,2% ogólnej kwoty zobowiązań), wydatków majątkowych (50 992,2 tys. zł, tj. 10,3%) oraz kosztów postępowań sądowych (28 885,1 tys. zł, tj. 5,8%).

Główną przyczyną wzrostu zobowiązań ogółem, w porównaniu ze stanem na koniec 2018 r., było wyższe naliczenie dodatkowego wynagrodzenia rocznego ze względu na wzrost wynagrodzeń w 2019 r. w poszczególnych grupach pracowniczych (68,6% kwoty wzrostu zobowiązań ogółem). Istotny czynnik generujący wzrost zobowiązań dotyczył również kosztów postępowań sądowych.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. wyniosły 788,7 tys. zł i były niższe o 393,6 tys. zł (o 33,3%) niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2018 r. (1 182,3 tys. zł). Wystąpiły one w dziale 755 *Wymiar Sprawiedliwości w sądach* w pięciu apelacjach: warszawskiej, poznańskiej, rzeszowskiej, białostockiej i lubelskiej. Zobowiązania wymagalne w wysokości 690 tys. zł (87,5% ogólnej kwoty zobowiązań wymagalnych w części 15), które wystąpiły w rozdziale 75595 *Pozostała działalność*, dotyczyły zasądzonych odszkodowań Skarbu Państwa na rzecz osób fizycznych, które stają się wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroków. Zaległości wynikały z procedury regulującej wypłatę przez sądy odszkodowań osobom uprawnionym, zgodnie z którą wypłata wymagalnych odszkodowań na podstawie wyroków, które uprawomocniły się pod koniec 2019 r. mogła nastąpić dopiero na początku kolejnego okresu budżetowego. Pozostałe zobowiązania wymagalne, które wystąpiły w rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego*, dotyczyły głównie kosztów postępowań sądowych (wynagrodzenia dla biegłych, koszty egzekucji komorniczej, obrony z urzędu) i powstały głównie w wyniku uprawomocnienia się orzeczeń oraz wpłynięcia do księgowości postanowień o wypłacie w terminie uniemożliwiającym uregulowanie należności w 2019 r.

Stan zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych, był w 2019 r. regularnie monitorowany przez dysponenta części. Ich poziom oraz przyczyny powstawania były przedmiotem analiz w ramach dokonywanych przez dysponenta części 15 kwartalnych ocen wykonania budżetu sądów powszechnych.

(dowód: akta kontroli str. 179-273, 502-527, 725-730)

Zgodnie z rocznym/łącznym sprawozdaniem Rb-28 za 2019 r. dysponenta części 15 (z dnia 28 lutego 2020 r.), sporządzonym na podstawie rocznych/łącznych sprawozdań Rb-28 za 2019 r. dysponentów części 15/01-15/12, wydatki, zobowiązania i zobowiązania wymagalne roku 2019 kształtowały się w następujący sposób:

Wyszczególnienie	Wydatki			Stan zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego	
	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonane wydatki	Ogółem	Wymagalne
	tys. zł				
15/01 Ministerstwo Sprawiedliwości	665 122,0	42 424,9	0,0	0,0	0,0
15/02 Sąd Apelacyjny w Warszawie	875 738,0	942 027,0	940 017,0	52 590,1	173,2
15/03 Sąd Apelacyjny w Katowicach	911 438,0	977 119,0	973 311,8	56 354,0	0,0
15/04 Sąd Apelacyjny w Gdańsku	997 932,0	1 105 713,1	1 105 366,9	56 443,7	0,0
15/05 Sąd Apelacyjny w Poznaniu	624 465,0	662 818,1	661 909,6	39 048,0	117,1
15/06 Sąd Apelacyjny w Krakowie	762 933,0	804 901,4	804 118,0	91 371,2	0,0
15/07 Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	794 329,0	863 842,4	859 538,8	46 464,1	0,0
15/08 Sąd Apelacyjny w Łodzi	687 272,0	729 134,8	728 784,5	41 446,1	0,0
15/09 Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	316 851,0	352 786,4	352 540,6	19 713,2	469,4
15/10 Sąd Apelacyjny w Białymstoku	444 346,0	486 735,2	484 557,1	27 653,2	27,0
15/11 Sąd Apelacyjny w Lublinie	583 538,0	624 647,1	624 064,2	37 696,0	2,0
15/12 Sąd Apelacyjny w Szczecinie	464 381,0	513 416,2	512 862,3	26 532,9	0,0
<b>RAZEM</b>	<b>8 128 345,0</b>	<b>8 105 565,6</b>	<b>8 047 070,8</b>	<b>495 312,5</b>	<b>788,7</b>

(akta kontroli str. 502-527, 640-641)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na współfinansowaniu z części budżetowych 15 – Sądy Powszechne i 37 – Sprawiedliwość zakupów realizowanych na podstawie centralnych umów zawartych przez MS na dostawy sprzętu informatycznego oraz usług i oprogramowania związanych z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, które w całości dotyczyły części 15, przy jednoczesnym braku opisu i wyodrębnienia zasad rachunkowości dla tej części. Środki wykorzystywane były w MS głównie w celu utrzymywania rejestrów sądowych. Szczegółowe ustalenia i oceny w tym zakresie zaprezentowano w pkt IV 3.2 *Księgi rachunkowe* niniejszego wystąpienia pokontrolnego

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 w części odpowiadającej sądom powszechnym nie zaplanowano wydatków budżetu środków europejskich (BŚE). Decyzjami Ministra Finansów<sup>21</sup>, w trakcie roku budżetowego przeniesione zostały wydatki z części 37 – Sprawiedliwość z Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywa Finansowa oraz Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020, które ustaliły w części 15 ostateczny limit wydatków BŚE w wysokości 1.433,1 tys. zł. Środki te zostały zaplanowane na sfinansowanie przez wszystkie sądy apelacyjne (w cz. 15/02 – 15/12) z BŚE realizacji projektu pn. „Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS)” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 (dalej: „POWER”).

Wskazany wyżej limit wydatków wykorzystano w wysokości 153,5 tys. zł, co stanowiło 10,7% planu po zmianach.

<sup>21</sup> Dwie decyzje Ministra Finansów z dnia 27 maja i 13 czerwca, podjęte na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

W części 15/01 - MS nie planowano oraz nie dokonywano wydatków z BŚE.  
(akta kontroli str. 114-129, 528-563, 642)

Ze względu na przewidywane, a także wynikające z okresowych analiz i ocen realizacji budżetu, niepełne wykonanie planu wydatków BŚE z powodu nadmiaru posiadanych środków oraz opóźnień w realizacji Projektu, decyzją dysponenta części 15 z dnia 12 grudnia 2019 r. zablokowano planowane wydatki BŚE w wysokości 1 269,6 tys. zł<sup>22</sup>, o czym został poinformowany Minister Finansów. Przyczyną dokonania blokady wydatków było opóźnienie realizowanych zadań przez wykonawcę, tj. brak możliwości wydatkowania środków wynikający z opóźnień w odbiorze przedmiotu umowy z dnia 7 lutego 2018 r. na realizację Projektu. Ustalono, że nie zostały zrealizowane dwa zadania, tj. dotyczące opracowania systemu obsługi wydziałów KRS oraz elektronicznego postępowania rejestrowego wraz z wdrożeniem portalu.

Jak wyjaśnił Minister Sprawiedliwości, na opóźnienie w odbiorze przedmiotu umowy z dnia 7 lutego 2018 r. wpłynęło nienależyte wykonywanie umowy przez wykonawcę skutkujące brakiem odbioru produktów oraz brak odpowiedzi wykonawcy w kwestii dostarczenia we wskazanym przez zamawiającego terminie poprawionych produktów do weryfikacji. W sprawie przyczyn, które spowodowały w trakcie roku budżetowego przeniesienie planowanych wydatków BŚE z części 37 do części 15, Minister wyjaśnił, że decyzję o realizacji Projektu podjęto w drugiej połowie 2018 r, a w IV kwartale rozpoczęto prace dotyczące ubiegania się o uzyskanie dofinansowania. Wskazał, że ponieważ w styczniu 2019 r. wniosek o dofinansowanie został pozytywnie zweryfikowany przez Instytucję Pośredniczącą, a dopiero w dniu 7 marca 2019 r. uzyskano decyzję o dofinansowaniu projektu, z tego powodu nie zabezpieczono środków na realizację Projektu w planie finansowym na 2019 r.

(akta kontroli str. 153-178, 730-731)

NIK dostrzega problem niskiego wykorzystania limitu wydatków budżetu środków europejskich (10,7% planu po zmianach), zaplanowanych na 2019 r. dla wszystkich sądów apelacyjnych. NIK uwzględniła wprawdzie obiektywne i niezależne od beneficjentów okoliczności, które uniemożliwiły w pełnym zakresie realizację zadań projektowych. Niemniej jednak NIK dostrzega potrzebę objęcia przez Ministra Sprawiedliwości i dyrektorów sądów apelacyjnych szczególnym nadzorem przedsięwzięć z udziałem środków europejskich, które nie zostały wykonane w 2019 r., w sposób zapewniający ich efektywną realizację w kolejnym okresie budżetowym.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności**

Opis stanu  
faktycznego

W części odpowiadającej sądom powszechnym w układzie zadaniowym budżetu, w ramach dwóch funkcji państwa: 18 – *Sprawiedliwość* oraz 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, realizowano w 2019 r. trzy zadania<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Decyzja o zablokowaniu planu wydatków, zgodnie z wnioskiem DB sporządzonym na podstawie wniosków dyrektorów sądów apelacyjnych, została podjęta na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp.

<sup>23</sup> Tj. zadania: 13.2 – Świadczenia społeczne, 18.3 – Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe oraz 18.7 – Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego.

Szczegółowe badanie:

- zadania 18.3 – Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe,
- zadania 18.7 – Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego,
- działania 13.2.6.1 – Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń,
- działania 13.2.6.3 – Uposażenia rodzinne oraz dodatki do tych uposażeń<sup>24</sup>

pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji oraz monitoringu dokonań wykazało, że przyjęte dla tych zadań i działań cele i mierniki wynikające z układu zadaniowego budżetu zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej.

Największe wydatki poniesiono na zadanie 18.3 – *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*, na realizację którego w 2019 r. wydatkowano łącznie 6 575 457,2 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach i 81,7% ogółu wydatków zrealizowanych w 2019 r. w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym. W porównaniu do 2018 r. wydatki na realizację tego zadania były wyższe o 532 040,2 tys. zł, tj. o 8,8%. Celem zadania było zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu. Podobnie jak w latach poprzednich, do pomiaru stopnia jego realizacji przyjęto miernik pn. *wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)*<sup>25</sup>, który w 2019 r. wyniósł 92,5%, przy planowanym na poziomie 95%.

Na realizację zadania 18.7 – *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego* wydatkowano 1 048 442,1 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach i 13% ogółu wydatków zrealizowanych w 2019 r. w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym. W porównaniu do 2018 r. wydatki na realizację tego zadania były wyższe o 30 206,2 tys. zł, tj. o 3%. Celem tego zadania była poprawa warunków sprawnego obrotu gospodarczego oraz poprawa stabilności i jakości orzecznictwa. Podobnie jak w latach poprzednich, do pomiaru stopnia realizacji wskazanych celów przyjęto dwa mierniki, tj. *wskaźnik opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego)*, tj. stosunek liczby spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw wpływających, który w 2019 r. wyniósł 94,6%, przy planowanym na poziomie 99% oraz *wskaźnik stabilności spraw apelacyjnych*<sup>26</sup>, który w 2019 r. wyniósł 64% (plan 63,8%). Zdaniem NIK, MS ma ograniczony wpływ na osiągnięte wartości wskazanych mierników, ponieważ uzależnione jest to od działalności sądów powszechnych i czynników obiektywnych, takich jak na przykład wzrost lub spadek wpływu spraw, czy zmiany legislacyjne modyfikujące kognicje sądów. Niepełne wykonanie mierników świadczy o tym, że do sądów wpłynęło więcej spraw gospodarczych niż zostało załatwionych, co powoduje zwiększenie liczby spraw pozostających do rozpoznania i większe obciążenie sędziów. W ocenie NIK, odczuwalna poprawa stopnia opanowania wpływu spraw gospodarczych, a w konsekwencji sprawności postępowań, wymaga przede

<sup>24</sup> Działania 13.2.6.1 oraz 13.2.6.3 realizowane były w ramach podzadania 13.2.6 – Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne, zadania 13.2 – Świadczenia społeczne, funkcji państwa 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.

<sup>25</sup> Tj. stosunek liczby wszystkich spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw, które wpłynęły w danym okresie.

<sup>26</sup> Tj. liczba uwzględnionych środków zaskarżenia w odniesieniu do liczby rozpoznanych środków.

wszystkim obsadzenia wolnych etatów sędziowskich, uproszczenia procedur i ograniczenia kognicji sądów.

Zgodnie z postanowieniami noty budżetowej, podobnie jak w latach poprzednich odstąpiono w 2019 r. od pomiaru realizacji celów dla badanych dwóch działań, tj. działania 13.2.6.1 – *Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń* oraz działania 13.2.6.3 – *Uposażenia rodzinne oraz dodatki do tych uposażeń*. Celem tych działań była sprawna wypłata wspomnianych uposażeń i dodatków. Łączne wydatki na ten cel wyniosły 423 325 tys. zł (97,7% planu po zmianach) i w porównaniu do roku 2018 były wyższe o 45 316,9 tys. zł (o 12%).

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 upf obowiązku nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym monitorował w 2019 r. realizację planu wydatków w układzie zadaniowym na podstawie kwartalnych informacji przedstawianych przez dyrektorów sądów apelacyjnych, sporządzających informacje zbiorcze za poszczególne apelacje. Informacje te, dla zachowania porównywalności oraz zapewnienia integralności danych w całym roku budżetowym, sporządzane były według szablonu formularza sprawozdawczego Rb-BZ1. Obejmowały one zarówno część wydatkową, jak i efektywnościową budżetu zadaniowego w zakresie wartości mierników określających stopień realizacji celów. Informacje z monitoringu planów w układzie zadaniowym uzyskane z jednostek podległych podlegały analizie w ramach procesu sporządzania kwartalnych informacji łącznych dla części 15. Źródłem danych o monitorowanych wartościach mierników przypisanych do kontrolowanych zadań/podzadań/działań były przede wszystkim System Statystyczny MS – portal SAP, informacje z sądów apelacyjnych oraz ZSRK.

Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 upf obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 15 przez podległe jednostki, dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a także dotyczących należności sądowych i zaległości budżetowych, zobowiązań (w tym wymagalnych) oraz zatrudnienia. Ich wyniki były wykorzystywane m.in. przy podejmowaniu decyzji o zmianach w planie finansowym. W ramach sprawowanego nadzoru, w 2019 r. przeprowadzono 17 kontroli w jednostkach sądownictwa powszechnego. Kontrole te dotyczyły głównie: wydatkowania środków publicznych, w tym w szczególności udzielania zamówień publicznych oraz prowadzenia gospodarki finansowej przez te jednostki, zawierania umów cywilnoprawnych, a także realizacji polityki kadrowej. Po przeprowadzonych kontrolach formułowane były stosowne wnioski i zalecenia pokontrolne. Skontrolowano ponadto pięć inwestycji realizowanych przez sądy w poszczególnych apelacjach. W toku wizytacji nie stwierdzono nieprawidłowości.  
(akta kontroli str. 28-33, 42-43, 179-273, 651, 669-680)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego wydatków budżetu państwa części odpowiadającej sądom powszechnym na 2019 r., a także realizację zadań Ministra Sprawiedliwości wykonywanych w tym zakresie oraz należyty sposób sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonywaniem budżetu sądów powszechnych, w tym nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym.

Niskie wykorzystanie limitu wydatków budżetu środków europejskich zaplanowanych dla jednostek sądownictwa powszechnego wynikało z okoliczności niezależnych od beneficjentów tych środków.

Niezależnie od powyższego ustalono, że zakupy realizowane na podstawie centralnych umów zawartych przez MS na dostawy sprzętu informatycznego oraz usług i oprogramowania związanych z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, które wykorzystywane były w MS głównie w celu utrzymywania rejestrów sądowych, współfinansowane były z dwóch części budżetowych, tj. przez sądy apelacyjne z części 15 i przez MS z części 37 – Sprawiedliwość. Wynikało to z przyjętych w MS zasad rachunkowości (w 2019 r. obowiązywały jednocześnie dwie polityki rachunkowości, tj. dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia), które nie zawierały opisu i nie wyodrębniły zasad rachunkowości dla zdarzeń gospodarczych dotyczących części odpowiadającej sądom powszechnym, pomimo że zdarzenia takie występowały w 2019 r.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne/łączne sprawozdania cz. 15 zostały sporządzone przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym wyłącznie na podstawie rocznych łącznych sprawozdań jednostkowych sądów apelacyjnych<sup>27</sup>. Opracowane zostały terminowo i prawidłowo pod względem formalnym oraz rachunkowym, tj. zgodnie z danymi zawartymi w rocznych sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów.

(akta kontroli str. 502-527, 552-639, 652, 674-675)

Stwierzone nieprawidłowości

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

<sup>27</sup> 11 sądów apelacyjnych (części 15/2-15/12).

### 3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Księgi rachunkowe roku 2019 prowadzone były w MS przez dwie komórki organizacyjne, tj. DB dla operacji gospodarczych dysponenta części oraz Biuro Finansów dla operacji gospodarczych dysponenta III stopnia i dla Funduszu Sprawiedliwości. Księgi rachunkowe MS nie obejmowały zdarzeń gospodarczych występujących w ramach części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie opracowano dokumentacji opisującej przyjętą politykę rachunkowości w zakresie organizacji całości ksiąg rachunkowych prowadzonych w MS, jako jednostce budżetowej. W MS obowiązywały w 2019 r. jednocześnie dwie polityki rachunkowości, tj. dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia, które nie zawierały opisu i nie wyodrębniały zasad rachunkowości dla zdarzeń gospodarczych dotyczących części odpowiadającej sądom powszechnym, pomimo że zdarzenia takie występowały w 2019 r. zarówno u dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia. W konsekwencji, część operacji dotyczących części 15 była ujmowana w księgach rachunkowych, jako operacje części 37.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ufp system rachunkowości obejmuje całą jednostkę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, niezależnie od jej formy prawnej czy rodzaju operacji gospodarczych, których ta jednostka dokonuje. Niezależnie od faktu, że jednostka wyodrębnia ewidencje księgowo do ujmowania różnych grup operacji gospodarczych, powinna ona posiadać spójny system rachunkowości, w tym spójny system księgowości i sprawozdawczości. Zdaniem NIK, MS powinno opracować dokument uwzględniający wskazania dla jakich operacji gospodarczych prowadzi się wyodrębnione ewidencje i w jakich dokumentach powinny być zawarte szczegółowe zasady (polityki) rachunkowości dla tych wyodrębnionych ewidencji, przy zachowaniu spójności stosowanych rozwiązań. Ponadto system rachunkowości powinien umożliwić prawidłowe wyodrębnienie istotnych zdarzeń gospodarczych, na przykład ze względu na wymogi sprawozdawczości sporządzanej według części budżetowych.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że MS opracowało wzorcowe zasady rachunkowości dla sądów, natomiast księgi rachunkowe MS dla dysponenta głównego i dysponenta III stopnia są prowadzone odrębnie i w różnym zakresie, dlatego opracowano dwie polityki rachunkowości oraz poinformował, że podjęte zostały działania zmierzające do opracowania dokumentu opisującego stosowanie wspólnej polityki rachunkowości dla ksiąg rachunkowych prowadzonych w MS jako jednostce budżetowej. Minister wskazał, że ujednoliconą polityką rachunkowości będzie opisywała zdarzenia gospodarcze występujące zarówno u dysponenta głównego, jak też dysponenta III stopnia.

2. W księgach rachunkowych MS roku 2019 nie ujęto operacji gospodarczych dotyczących części 15/01 - MS, obejmujących zarówno plan finansowy dysponenta głównego, jak i wydatki dysponenta III stopnia oraz nieprawidłowo ujmowano przyjęcie aktywów trwałych sfinansowanych z części 15 przez sądy apelacyjne, w wyniku czego w ewidencji księgowej prowadzonej w MS dla części 37 ujmowano operacje gospodarcze dotyczące części 15, co było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych wyrażoną w art. 114 ust. 6 ufp oraz zasadą ujmowania operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, wyrażoną w art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Brak wyodrębnienia ewidencji księgowej dla operacji gospodarczych dokonywanych w ramach części 15 i w konsekwencji nieujęcie lub nieprawidłowe ujęcie tych operacji sfinansowanych w ramach części 15 stanowiło naruszenie zasady wiernego i rzetelnego obrazu (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości), zasady ujmowania operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną (art. 4 ust. 2), nakazu wyodrębnienia wszystkich istotnych zdarzeń (art. 8 ust. 1) oraz zasady kompletności (art. 20 ust. 1).

Na podstawie umów centralnych zawartych przez MS na dostawy sprzętu informatycznego oraz usług i oprogramowania związanych z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, które wykorzystywane były w MS głównie w celu utrzymywania rejestrów sądowych, zaciągano w 2019 r. zobowiązania w ciężar planów finansowych jednocześnie części budżetowych 15 i 37. Zgodnie z 47 zawartymi umowami, faktury za zrealizowane dostawy i usługi wystawiono w 2019 r. na 11 sądów apelacyjnych lub na poszczególne sądy apelacyjne, w tym w 17 przypadkach płatnikiem było również MS.

Środki zaplanowane na ww. wydatki realizowane w 2019 r. przez poszczególne sądy apelacyjne (cz. 15/02-15/12 odpowiadające poszczególnym apelacjom) zostały zabezpieczone w planie finansowym dysponenta głównego części 15/01-MS, następnie przeniesione przez dysponenta części 15 w kwocie 103 428,3 tys. zł do planów finansowych cz. 15/02-15/12 odpowiadających poszczególnym apelacjom, które dokonywały wydatków stosownie do postanowień wspomnianych umów centralnych, a w dalszej kolejności przekazywały zakupioną w ten sposób 1/11 (lub 1/12) wartości środka trwałego lub usługi do MS, które ujmowało otrzymane składniki aktywów lub usługi, włącznie z częścią sfinansowaną przez MS, jako operacje gospodarcze części 37. Rola sądów apelacyjnych przy realizacji tych wydatków ograniczała się do opłacenia przekazanych przez MS faktur, których przedmiot nie był weryfikowany w tych jednostkach i nie znajdował się fizycznie w ich dyspozycji, ani też nie był ujęty w ewidencji. Naruszało to zasady określone w ustawie o rachunkowości dotyczące ewidencji środków, a także sprawdzania dowodów księgowych, szczególnie w zakresie rzetelności rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczej (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1). Sądy apelacyjne przyjmowały na stan ewidencji środków trwałych aktywa, których nie kontrolowały, a jednocześnie wykazywały w środkach trwałych w budowie aktywa, które takich cech już nie miały, ponieważ urzędnicy i licencje były już użytkowane. W ocenie NIK było to sprzeczne z zasadami wynikającymi z art. 3 ust. 1 pkt 12, 14, 15 i 16 ustawy o rachunkowości.

Wydatki dysponenta III stopnia MS związane z funkcjonowaniem Urzędu wynikające z realizacji umów centralnych, dotyczyły 17 umów i w 2019 r. wyniosły 2 064,6 tys. zł. Płatności dokonano na podstawie faktur wystawianych na MS, które zaewidencjonowano w księgach rachunkowych MS dysponenta III stopnia w części 37 pomimo, że wydatki te dotyczyły faktycznie części 15.

Praktykę taką stosowano, pomimo że funkcjonuje część budżetowa 15/01-MS i zdaniem NIK nie ma przeszkód, by otworzyć rachunek bankowy wydatków tej części, a następnie dokonywać wydatków na zadania centralne oraz związane z funkcjonowaniem MS jako jednostki nadzorującej system sądownictwa.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskazany sposób realizacji zakupów centralnych systemów informatycznych, polegający na współfinansowaniu zakupów z różnych części budżetu państwa i przekazywaniu składników aktywów, zamiast

dokonania przeniesień wydatków w trybie art. 171 ust. 9 ufp, naruszać może zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także powodować problemy i opóźnienia w przyjmowaniu składników majątkowych do ewidencji.

Minister Sprawiedliwości poinformował o planowanym podjęciu działań zapewniających wyodrębnienie w księgach rachunkowych MS operacji dotyczących cz. 15, zarówno w księgach dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia, w tym dokonywanie wydatków związanych z rejestrami sądowymi oraz nadzorem nad sądami ze środków cz. 15/01-MS. Minister wyjaśnił, że zostały podjęte już działania mające na celu opracowanie zasad rozliczenia płatności dokonanych przez sądy oraz przyjęcia środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji ilościowo – wartościowej składników majątkowych MS, które nie zostały rozliczone (pod względem ewidencyjnym), gdy płatnikami umów są MS i sądy, a stroną zamawiającą jest MS. Wskazał, że przygotowywany projekt zasad ma na celu umożliwienie dokonania rozliczenia zakupionego sprzętu i urządzeń informatycznych oraz licencji, które instalowane są w serwerowniach MS.

3. MS nie zapewniło dyrektorom sądów powszechnych informacji niezbędnych do prawidłowego sporządzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, pomimo że od 1 stycznia 2016 r. księgi rachunkowe we wszystkich sądach były prowadzone w jednolitym systemie ZSRK. Wprawdzie został opracowany dokument określający wzorcowe zasady (politykę) rachunkowości dla sądów powszechnych i przekazany dyrektorom sądów apelacyjnych w grudniu 2014 r., to jednak nie zawarto w nim opisu systemu informatycznego ZSRK, ani nie wskazano metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania oraz systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, tj. informacji wymaganych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ufp.

Zastępca Dyrektora DB poinformował, że w Departamencie trwają prace w celu uaktualnienia wzorcowych zasad (polityki) rachunkowości dla sądów powszechnych, obejmujące również wskazane wyżej zagadnienia.

(akta kontroli str.274-321, 666-668, 720-747)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Nie opracowano dokumentacji opisującej przyjętą politykę rachunkowości w zakresie organizacji całości ksiąg rachunkowych prowadzonych w MS jako jednostce budżetowej. W MS obowiązywały w 2019 r. jednocześnie dwie polityki rachunkowości, tj. dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia, które nie zawierały opisu i nie wyodrębniły zasad rachunkowości dla zdarzeń gospodarczych dotyczących części odpowiadającej sądom powszechnym, pomimo że zdarzenia takie występowały w 2019 r. zarówno u dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia. W konsekwencji, część operacji dotyczących części 15 w kwocie 2 064,6 tys. zł. została ujęta w księgach rachunkowych MS jako operacje gospodarcze części 37.

MS nie zapewniło dyrektorom sądów powszechnych informacji niezbędnych do prawidłowego sporządzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, pomimo że od 1 stycznia 2016 r. księgi rachunkowe we wszystkich sądach były prowadzone w systemie ZSRK.

## V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Uwagi  
Wnioski

1. Opracowanie i wdrożenie do realizacji dokumentu opisującego stosowanie ujednoczonej polityki rachunkowości dla ksiąg rachunkowych prowadzonych w MS jako jednostce budżetowej, z uwzględnieniem zdarzeń gospodarczych występujących zarówno u dysponenta głównego, jak też dysponenta III stopnia.
2. Wyodrębnienie w ewidencji księgowej MS operacji gospodarczych dotyczących części odpowiadającej sądom powszechnym w księgach rachunkowych dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia, w tym dokonywanie wydatków związanych z rejestrami sądowymi oraz nadzorem nad sądami ze środków części budżetowej 15/01-MS.
3. Opracowanie i wdrożenie procedur określających zasady rozliczania płatności dokonanych przez jednostki sądownictwa powszechnego oraz przyjmowania środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych do ewidencji składników majątkowych MS, które nie zostały rozliczone pod względem ewidencyjnym w przypadkach, gdy płatnikami umów są MS i sądy powszechne, a stroną zamawiającą jest MS.
4. Uaktualnienie wzorcowych zasad (polityk) rachunkowości dla jednostek sądownictwa powszechnego.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>28</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zszs ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>29</sup>, organ kontrolowany

<sup>28</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

<sup>29</sup> Dz.U. poz.374, 567 i 568.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.


Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 24 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marek Opiola  
*/-/*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
Dyrektor  
Marek Bienkowski  
  
*podpis*