



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KPB.410.001.01.2023

Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości  
00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001

Wykonanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2022 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29  
kpb@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## 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
Kontrolerzy	1. Maciej Lenarcik, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/25/2023 z 10 stycznia 2023 r. 2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/26/2023 z 10 stycznia 2023 r. (akta kontroli: tom I, str.1-4)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez Ministra Sprawiedliwości, jako dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym, oznaczonej w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.<sup>2</sup> jako część budżetowa 15 – Sądy powszechne, zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2022 r.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja przez Ministra Sprawiedliwości zadań dotyczących budżetu sądów powszechnych w 2022 r., w tym wynikających z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>3</sup> (dalej: Pusp),</li><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> (dalej: ufp).</li></ul> <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<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,</li><li>– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 15 – Sądy powszechne w trakcie roku budżetowego,</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- 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,
- analiza stanu zobowiązań,
- 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.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 15 – Sądy powszechne kontrolą NIK objęto Ministerstwo Sprawiedliwości oraz sześć jednostek sądownictwa powszechnego, w tym dwa sądy apelacyjne (SA w Warszawie i SA w Lublinie), dwa sądy okręgowe (SO Warszawa-Praga i SO w Lublinie) oraz dwa sądy rejonowe (SR Warszawa-Praga Południe i SR Lublin Wschód w Świdniku). Wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2022 r. wymienionych sądów zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów tych sądów i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2022 roku budżetu państwa w części odpowiadającej sądom powszechnym.

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

#### OCENA OGÓLNA

NIK oceniła, że dysponent części 15 – Sądy powszechne w sposób prawidłowy realizował zadania w zakresie budżetu sądów powszechnych<sup>6</sup>. Nadal jednak Minister Sprawiedliwości nie ustanowił dysponenta III stopnia na poziomie urzędu obsługującego dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym, co uniemożliwiło badanie próby wydatków, która stanowi istotny element oceny przez NIK legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wydatków ponoszonych w danej części budżetowej.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki w części 15 – Sądy powszechne zrealizowane zostały do wysokości określonych w limicie, a zmiany planu finansowego dokonywane w trakcie jego wykonania były prawidłowe oraz zgodne z przyjętymi rozwiązaniami dla części 15. W 2022 r. w części 15 odnotowano istotny wzrost zobowiązań wymagalnych na koniec roku, co wynikało z przyczyn w znacznym stopniu niezależnych od sądów powszechnych. Minister Sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ufp realizował działania w zakresie nadzoru i- kontroli nad wykonaniem budżetów sądów powszechnych.

Należy jednak wskazać, że pomimo corocznie ponawianych przez NIK wniosków pokontrolnych, dysponent części 15 – Sądy powszechne nie ustanowił dysponenta III stopnia na poziomie urzędu obsługującego dysponenta tej części. W części 15/01

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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> Ocena została sformułowana wyłącznie na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

– Ministerstwo Sprawiedliwości, planowane wydatki decyzjami Ministra Sprawiedliwości były w trakcie roku przenoszone do części budżetowych odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12), stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym roczne/łączne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych pod względem terminowości oraz formalnym i rachunkowym. NIK stwierdziła, że stosowane mechanizmy kontroli zarządczej nie wyeliminowały jednak przypadków przekazywania sądom apelacyjnym z istotnym opóźnieniem centralnych i wykonawczych umów na zadania informatyczne. Stosowana praktyka co do terminów informowania sądów o zaciągnięciu zobowiązania w ciężar ich planów finansowych oraz dokonywania zmian w tych planach powodowała systemowe konsekwencje, które mogły skutkować w niektórych przypadkach wykazywaniem w sprawozdaniach Rb-28 dla części 15/02 – 15/12 niższego niż faktyczne zaangażowanie środków.

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

NIK podkreśla, że uwagi sformułowane pod adresem Ministra Sprawiedliwości w wyniku kontroli P/22/001 pn. *Wykonanie zadań Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych za rok 2021 r.* w istotnej części pozostają nadal aktualne.

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

Na część budżetową 15 – Sądy powszechne składa się dwanaście odrębnych części budżetu państwa, oznaczonych w ustawie budżetowej na rok 2022 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 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 obszarach poszczególnych 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 właściwym terytorialnie sądów apelacyjnych.

Dysponent części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości nie planował i nie gromadził dochodów, a zaplanowane w tej części wydatki były w trakcie roku budżetowego

<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 2021 r. poz. 907, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1575.

przenoszone decyzjami Ministra Sprawiedliwości do części budżetowych odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji.

## OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe

#### Opis stanu faktycznego

Kontrola dochodów w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej dochodów uzyskanych w 2022 r., w częściach budżetowych odpowiadających obszarom apelacji, które zagregowane zostały w rocznym/łącznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, z wynikami roku ubiegłego. Dysponent części 15 – Sądy powszechne nie planował i nie gromadził dochodów budżetowych w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości (podobnie jak w latach poprzednich).

W ustawie budżetowej na rok 2022 dochody w części odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w kwocie 2 608 445 tys. zł. Zrealizowane w 2022 r. dochody w części 15 – Sądy powszechne wyniosły 3 658 713,9 tys. zł<sup>10</sup> i były wyższe o 40,3% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz o 10,8% wyższe od dochodów zrealizowanych w 2021 r. Głównymi źródłami uzyskanych dochodów w 2022 r. były wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych przez Skarb Państwa z tytułu postępowań sądowych w kwocie 3 059 781,4 tys. zł (83,6% ogółu dochodów w części 15/00), a także z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w kwocie 486 335 tys. zł (13,3%).

Wskazane dochody dotyczyły podstawowej działalności sądów powszechnych, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Jako główne przyczyny wyższego wykonania dochodów w sądach powszechnych, w stosunku do planu oraz do wykonania w 2021 r., Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej (dalej: DB) wskazał w szczególności: wzrost liczby spraw kierowanych na drogę postępowania sądowego (cywilnych i gospodarczych, w tym dotyczących kredytów frankowych), orzekanie kar zastępczych, zasądzenie wyższych kar grzywny.

W rocznych/łącznych sprawozdaniach Rb-27 ujemne dochody wykonane wykazały dysponenci pięciu części odpowiadającym obszarom apelacji, tj. Sąd Apelacyjny (dalej: SA) w Warszawie (część 15/02) – 24 303,3 tys. zł, SA w Gdańsku (część 15/04) – 216,5 tys. zł, SA w Poznaniu (część 15/05) – 69 tys. zł, SA w Krakowie (część 15/06) – 3 479,3 tys. zł oraz SA we Wrocławiu (część 15/07) – 34,9 tys. zł. Kwoty te dotyczyły wpłat wniesionych na rachunki dochodów sądów, które nie zostały przypisane do sygnatur spraw (rozdział 75502, §2980 – wpływy do wyjaśnienia).

(akta kontroli: tom I, str. 187-198; tom II, str. 425-437, tom III, str. 76, 134-141, 237-254, 390-406)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 dysponenta z wykonania planu dochodów budżetowych w części odpowiadającej sądom powszechnym (15/02–15/12) na koniec 2022 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 433 908,8 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 1 059 622,6 tys. zł. W porównaniu do wielkości należności wykazanych na koniec 2021 r. były one wyższe odpowiednio: o 11,2% oraz o 9,5%. Zaległości dotyczyły głównie grzywien i kar pieniężnych od osób fizycznych (868 032 tys. zł) oraz kosztów i opłat sądowych (311 271,2 tys. zł), które łącznie stanowiły 82,2% odnotowanych należności ogółem. Należności sądowe dominowały zatem w strukturze zrealizowanych przez sądy dochodów, ale też należności pozostałych do zapłaty. Dyrektor DB, jako najczęściej wymieniane przez

<sup>10</sup> Sprawozdanie Rb-27 dla części 15/00 wg stanu na 3 kwietnia 2023 r. (po korekcie).

sądy przyczyny wzrostu zaległości, wskazał: problemy z egzekucją opłat i kosztów sądowych, z uwagi na brak możliwości ich zamiany na środek zastępczy; składanie przez dłużników wniosków o umorzenie, odroczenie spłaty i rozłożenie na raty; ograniczone możliwości płatnicze dłużników oraz zjawisko migracji za granicę w poszukiwaniu pracy; wzrost wysokości należności zasądzanych od obcokrajowców, praktycznie niemożliwych do wyegzekwowania; zaspokajanie w sprawach gospodarczych w pierwszej kolejności uprzywilejowanych wierzycieli; bezskuteczną egzekucję przeciwko spółkom kapitałowym, ogłaszanie upadłości przez podmioty gospodarcze oraz negatywny wpływ wysokiej inflacji.

W 2022 r. dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym we własnym zakresie umorzył jedną należność, natomiast nie dokonywał rozkładania spłat należności na raty, ani nie odraczał terminów ich płatności<sup>11</sup>.

Stan gromadzonych dochodów budżetowych oraz powstałych należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości, był w 2022 r. monitorowany przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym. Zagadnienia te były m. in. przedmiotem analiz w ramach dokonywanych co kwartał ocen wykonywania budżetu sądów powszechnych (dla należności sądowych sporządzana była dodatkowa informacja NS-1) oraz pism do dysponentów na obszarach apelacji nakazujących, by poprawę ściągłości należności sądowych traktować jako jedno z priorytetowych zadań w obszarze zarządzania gospodarką finansową sądów.

(akta kontroli: tom II, str. 425-437; tom III, str. 57-63, 134-175, 237-254, 390-406)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w wysokości 10 575 943 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zaplanowane wydatki zostały zmniejszone per saldo o 54 189,5 tys. zł do wysokości 10 521 753,5 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków wynikały z:

- zmniejszenia planu wydatków o środki objęte wcześniejszymi blokadami dysponenta<sup>12</sup> w łącznej kwocie 56 087,3 tys. zł, które to środki zostały następnie przeniesione przez Ministra Finansów do rezerwy celowej poz. 80 pn. Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19<sup>13</sup>;
- z przeniesienia<sup>13</sup> wydatków z części 37 – Sprawiedliwość z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej: NMF) 2014-2021 oraz w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (dalej: PO WER) 2014-2020, zwiększających budżet państwa części budżetowej odpowiadającej sądom

<sup>11</sup> Łączna wartość należności rozłożonych na raty w 2022 r. w części 15/00 wyniosła 181 782,4 tys. zł (dysponent części umorzył należność Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Lublinie na kwotę 99 tys. zł powiększoną o niewyegzekwowane skapitalizowane należności uboczne na kwotę 30,6 tys. zł), odroczonej – 1 434,4 tys. zł, umorzonych – 109 893,6 tys. zł oraz przedawnionych – 18 246,2 tys. zł.

<sup>12</sup> Decyzje (11 decyzji) Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2022 r. nr 15/02-15/12.4143.12.1.2022.BD.

<sup>13</sup> Decyzje Ministra Finansów z 24 marca 2022 r., 29 marca 2022 r., 29 sierpnia 2022 r., 9 września 2022 r., 29 września 2022 r., 6 października 2022 r., 12 października 2022 r., 15 listopada 2022 r.

powszechnym, o łączną kwotę 1 349,5 tys. zł, z przeznaczeniem na współfinansowanie ze środków budżetu państwa realizacji trzech projektów<sup>14</sup> w ramach PO WER 2014-2020;

- uruchomienia środków z rezerwy celowej w cz. 83<sup>15</sup>, poz. 8 w wysokości 548,3 tys. zł z przeznaczeniem (część 15/08 – SA w Łodzi) na realizację projektu pn. „Kompleksowa termomodernizacja budynku Sądu Apelacyjnego w Łodzi przy Al. Kościuszki 65” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIS) 2014-2020. Środki zostały wykorzystane w 99,8%.

Wydatki w części 15 – Sądy powszechne nie zostały zwiększone o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I, str. 142-186, 199-211, 270-358, 438-440; tom II, str. 6-8; 146-152, 161-221, 259-398, 438-477; tom III, str. 72-76, 407-451)

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu państwa w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości zostały zaplanowane w kwocie 669 418 tys. zł. W wyniku 33 decyzji dysponenta części 15 – Sądy powszechne przenoszących wydatki pomiędzy częścią 15/01 a częściami odpowiadającymi obszarom apelacji (15/02-15/12)<sup>16</sup>, w łącznej kwocie per saldo 636 313,5 tys. zł, plan po zmianach wyniósł 33 104,5 tys. zł. Pozostałe w planie finansowym części 15/01 planowane wydatki zostały zablokowane.

W Ministerstwie Sprawiedliwości (dalej: MS) prowadzone były księgi rachunkowe dla dysponenta części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie obejmującym plan finansowy wydatków budżetowych i zmian tego planu w trakcie roku budżetowego (konto pozabilansowe). Dyrektor DB wskazał, że w planie tym ujmowane były wydatki, których na etapie planowania budżetu nie można przypisać do żadnej z apelacji, takie jak: środki na wynagrodzenia i pochodne (nowe etaty, regulacje wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych sądownictwa); dotyczące skutków finansowych projektów ustaw i innych aktów normatywnych; w zakresie programów realizowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz na wydatki informatyczne o charakterze centralnym związane z informatyzacją sądownictwa powszechnego.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że „centralne planowanie wydatków na zadania informatyczne (w części 15/01), a także zawieranie w uzasadnionych przypadkach umów centralnych na rzecz sądów powszechnych ma na celu zapobieganie sytuacji, w której w kilkuset jednostkach sądownictwa powszechnego rozproszenie rozwiązań w warstwie aplikacji i infrastruktury nie pozwalało w praktyce na skuteczną i sprawną informatyzację oraz optymalizację kosztów związanych z wdrażaniem, utrzymaniem i modyfikacjami narzędzi informatycznych”, co jego zdaniem odpowiadało wymogom określonym w art. 44 ust. 3 ufp.

Powyższe podejście dysponenta części 15 do planowania wydatków jest sprzeczne z wielokrotnie wyrażoną oceną NIK. W szczególności, w wyniku kontroli nr P/21/009/KPB pn. *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*<sup>17</sup> NIK wskazywała, że planowanie wydatków w części 15/01, pomimo braku możliwości dokonywania wydatków w tej części było sprzeczne

<sup>14</sup> Projekty pn.: Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS), Krajowy Rejestr Zadłużonych (KRZ), Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne.

<sup>15</sup> Decyzja nr MF/IP6.4143.3.96.2022.MF.PO liŚ 2014-2020.440 z 3 marca 2022 r.

<sup>16</sup> Na podstawie art. 171 ust 1 ufp w związku z art. 178 § 5 Pusp.

<sup>17</sup> Informacja o wynikach kontroli P21/009/KPF pn. *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe* (KPF.430.014.2021, nr ewid. 196/2021/P/21/009/KBF).

z zasadami finansów publicznych i stanowiło *de facto* rezerwę na wydatki jednostek sądownictwa powszechnego finansowane przez sądy apelacyjne (dysponentów części 15/02-15/12).

(akta kontroli: tom I, str. 200, 438-440; tom II, str. 97-102, 112-132, 233-243, 399-412, 444; tom III, str. 224-232)

Ze względu na wynikające z okresowych analiz i ocen realizacji budżetu przewidywane niepełne wykonanie planu wydatków budżetu państwa, dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym w grudniu 2022 r. podjął decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych w części 15 – Sądy powszechne na łączną kwotę 199 304 tys. zł<sup>18</sup> (budżet państwa), w tym 33 104,5 tys. zł (16,6% ogółu zablokowanych wydatków) w części 15/01. Podstawą blokad były przesłanki wymienione w art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 upf, tj. opóźnienia w realizacji zadań oraz nadmiar posiadanych środków<sup>19</sup>.

Szczegółowym badaniem objęto decyzję dotyczącą zablokowania planowanych wydatków w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości na łączną kwotę 31 665,5 tys. zł<sup>20</sup>, co stanowiło 15,9% łącznej wartości dokonanych blokad planowanych wydatków dysponentów części 15/00 z budżetu krajowego. Przyczyną zablokowania planowanych wydatków był nadmiar posiadanych środków, w tym w kwocie 24 011,7 tys. zł na planowane wydatki bieżące (§4000), głównie na centralne zakupy informatyczne oraz zakup usług utrzymania i modernizacji systemów informatycznych dla sądownictwa<sup>21</sup>. W szczególności nie wydatkowano kwoty 7 166,3 tys. zł na zadanie pn. Budowa i rozwój systemów repetytoryjnych w sądach, którego realizację przesunięto na 2023 r.; 3 870 tys. zł na zadanie pn. e-protokół – zakup sprzętu oraz usług wsparcia (przesunięte na 2023 r.); oraz 5 380 tys. zł na zadanie pn. Budowa, utrzymanie i rozwój Krajowego Rejestru Zadłużonych (dalej: KRZ), która to kwota została zwolniona w części 15/01 (rozdział 75502 §4300), gdyż wydatek poniesiony został z budżetu środków europejskich po przeniesieniu środków na ten cel z części 37–Sprawiedliwość do części 15/02-15/12, w ramach PO WER<sup>22</sup>.

NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo Sprawiedliwości planowało wydatki w zakresie obejmującym budowę, utrzymanie i rozwój KRZ (oraz innych zadań informatycznych planowanych centralnie<sup>23</sup>) w dwóch częściach budżetowych (37–Sprawiedliwość i 15/01). Wydatki na ten projekt ponoszone były w 2022 r. zarówno z części 37, jak i z części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym (w kwotach odpowiednio:

<sup>18</sup> Łącznie 35 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2022 r. wydatków w ramach budżetu krajowego.

<sup>19</sup> Decyzje (12 decyzji) 15/01-15/12.12.2.BD.POWER z 23 grudnia 2022 r. oraz 15/01-15/12.4143.12.2.BD. (12 decyzji z 29 grudnia 2022 r.) w łącznej kwocie 143 216,7 tys. zł nie zostały rozdysponowane, tj. nie skutkowały zmniejszeniem planów finansów dysponentów w części 15/00 o wartość środków uprzednio zablokowanych.

<sup>20</sup> Decyzja Ministra Sprawiedliwości 15/01.4143.13.2.2022.BD z 29 grudnia 2022 r.

<sup>21</sup> Przy czym Minister Sprawiedliwości, przed podjęciem decyzji o blokadzie, część (9 446,1 tys. zł) ze zgłoszonych przez DIRS w części budżetowej 15/01 oszczędności przeniósł decyzjami budżetowymi z 23 i 30 listopada oraz 12 i 16 grudnia 2022 r. do sądów apelacyjnych (części 15/06-15/09) z przeznaczeniem głównie na wypłatę odszkodowań w postępowaniach sądowych.

<sup>22</sup> Decyzjami Ministra Finansów nr MF/IP9.4143.3.154.2022.MF.ART.194.4065 z 6 października 2022 r. (11 decyzji) o przeniesieniu środków w łącznej kwocie 1 117,6 tys. zł z części 37 do części 15/02-15/12 (współfinansowanie) oraz w kwocie 5 992 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów nr IP9.9.4143.62.2022.62 (przeniesienie z części 37 do 15/02-15/12 w ramach budżetu środków europejskich) z 7 października 2022 r.

<sup>23</sup> Wymienione w wykazie umów centralnych DIRS umowa nr 5/2018 z 7 lutego 2018 r. wraz z aneksami nr 1-6; umowa nr 73/2018 z 31 października 2018 r.; umowa nr 53/2021 z 27 grudnia 2021 r., w analizie pominięto umowy wykonawcze do umów ramowych.



3 253 tys. zł<sup>24</sup> i 3 189,9 tys. zł). Ponadto, pomimo zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym części 15/01, przez okres kilku miesięcy 2022 r. płatności za realizację KRZ ponoszone były przez dysponentów na obszarach apelacji (15/02-15/12) także z własnych środków, przeznaczonych na inne zadania, które dopiero po decyzji o przeniesieniu środków w ramach PO WER, zostały sądom apelacyjnym refundowane.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że pierwotnie umowa nr 7 z 25 marca 2020 r. na budowę centralnego systemu KRZ wskazana była do sfinansowania w całości z części 37 budżetu państwa, co NIK zakwestionowała w 2022 r.<sup>25</sup> W ramach realizacji wniosków pokontrolnych Minister Sprawiedliwości zawarł w maju 2022 r. aneks nr 3 do niniejszej umowy, na podstawie którego płatnikami w zakresie wsparcia utrzymania systemu, jego rozwoju oraz szkoleń ustanowiono sądy apelacyjne (15/02-15/12), utrzymując 10% płatności w tym zakresie po stronie MS (część 37)<sup>26</sup>. Zaznaczył przy tym, że co do zasady w odniesieniu do umów centralnych starano się unikać współfinansowania zarówno z części 15 i części 37 budżetu państwa, odstępstwa stosując „po stwierdzeniu, że przedmiot umowy obejmuje również systemy/aplikacje Ministerstwa”. NIK zwraca jednak uwagę, że powyższe rozwiązanie potwierdza ocenę NIK o zaburzeniu zasady przejrzystości finansów publicznych w odniesieniu do realizacji centralnych zakupów informatycznych na rzecz sądownictwa powszechnego, co wynika z braku wyodrębnienia w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości dysponenta III stopnia i dokonywania wydatków z tej części.

(akta kontroli: tom I, str. 272-358; tom II, str. 97-110, 112-143, 146-152, 222-243, 249-258, 269-384; tom III, str. 181-190, 201-223, 351-352, tom IV, str. 4-108)

Wydatki sądów powszechnych w 2022 r. wyniosły 10 372 142,3 tys. zł<sup>27</sup>, tj. 98,6% planu po zmianach. W stosunku do wydatków zrealizowanych w 2021 r. były one wyższe o 6%. Struktura zrealizowanych wydatków według grup ekonomicznych nie uległa zmianie w stosunku do roku 2021. Dominujący udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (88,5%<sup>28</sup>), świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 6,3% ogółu wydatków, a wydatki majątkowe 5,2%. Zrealizowane wydatki w poszczególnych grupach ekonomicznych wyniosły odpowiednio:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 9 182 360,9 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 522 428,7 tys. zł (o 6%). Główną pozycję wydatków w tej grupie stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (55,2% ogółu wydatków w części 15 oraz 62,4% wydatków bieżących),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 654 802,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 23 117,2 tys. zł (o 3,7%). W grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych najwyższe wydatki poniesiono na świadczenia społeczne (uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne) w kwocie 523 744,5 tys. zł (tj. 80% ogółu świadczeń),

<sup>24</sup> W tym kwota 2 915,8 tys. zł wydatków poniesionych w części 37 (w § 6060) stanowiła wydatki zaplanowane na zaprojektowanie, budowę i wdrożenie systemu KRZ w ramach wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego; wymienione kwoty nie uwzględniają wydatków osobowych.

<sup>25</sup> W kontroli P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

<sup>26</sup> Wg oświadczenia Dyrektora Generalnego, tak jak w projekcie e-KRS, dla którego – zgodnie z ww. wystąpieniem pokontrolnym z kontroli P/22/001 – wydatki ponoszone były z właściwych części budżetowych.

<sup>27</sup> Wg sprawozdania z wykonania planu wydatków Rb-28 z 3 kwietnia 2023 r. (po korekcie).

<sup>28</sup> Spadek o 0,3 punktu procentowego w porównaniu z 2021 r.

- wydatki majątkowe – 534 979,1 tys. zł, tj. 94,3% planu po zmianach, w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 78 443,8 tys. zł (o 17,2%).

Na wyższe wykonanie wydatków majątkowych w 2022 r. wpływ miały głównie: zakup trzech zabudowanych nieruchomości gruntowych dla sądów rejonowych: Katowice – Zachód, Poznań – Stare Miasto oraz w Pszczynie, działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa w jednostkach sądownictwa powszechnego poprzez zakup systemów kontroli dostępu oraz innych systemów zabezpieczająco-ochronnych, odnowienie licencji na oprogramowanie informatyczne na obszarze większości apelacji oraz towarzyszący wzrostowi zakresu rzeczowego zakupów inwestycyjnych dla potrzeb sądownictwa, niezależny od niego, gwałtowny wzrost cen.

(akta kontroli: tom II, str. 438-477; tom III, str. 72-73, 75-76, 116-133, 273-303, 407-451)

Wydatki, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego zostały wykorzystane przez dysponentów części odpowiadających sądom powszechnym (15/02-15/12) w terminie, na zadania ujęte w wykazie tych wydatków<sup>29</sup>, w wysokości 77 856,4 tys. zł<sup>30</sup>, co stanowiło 96,7% środków zaplanowanych (80 544,7 tys. zł). Środki te przeznaczone były w większości na wydatki majątkowe, w szczególności dostawy sprzętu informatycznego dla potrzeb sądownictwa powszechnego, np. serwerów, przełączników sieciowych, macierzy oraz wyposażenie sal rozpraw w ramach projektu e-protokół. W ramach wydatków bieżących, obok zakupów informatycznych (komputery, laptopy), sfinansowano prace modernizacyjne w budynkach sądów oraz specjalne dodatki motywacyjne. Niepełna realizacja wydatków niewygasających w 2022 r. wynikała głównie z uzyskania niższych, niż planowano, cen w postępowaniach przetargowych oraz przyznania dodatków motywacyjnych w wysokości niższej od planowanej.

W 2022 r. w części 15-Sądy powszechne nie wystąpiły wydatki, które wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli: tom II, str. 478-489; tom III, str. 81-100, 273-293, 304-348)

Przeciętne zatrudnienie w 2022 r. w części odpowiadającej sądom powszechnym wyniosło 52 674 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu do 2021 r. było wyższe o 179 osób (0,3%).<sup>31</sup> Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu za IV kwartał 2022 r.<sup>32</sup> wydatki na wynagrodzenia wyniosły 5 732 174,1 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 1,9% (106 820,3 tys. zł). Kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym (po zmianach) została przekroczona o 1 286,4 tys. zł, co wynikało z ujęcia w sprawozdaniu wypłaconych w 2022 r. specjalnych dodatków motywacyjnych w łącznej wysokości 2 007,6 tys. zł<sup>33</sup>(tj. wydatki niewygasające w roku 2021). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto<sup>34</sup> w części odpowiadającej sądom powszechnym wyniosło w 2022 r. 9 069 zł i było wyższe o 139 zł w porównaniu z 2021 r. (o 1,6%). Najwyższy

<sup>29</sup> Zadania wymienione w poz. 80-176 załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

<sup>30</sup> Na większość zadań dysponenti części 15/02 – 15/12 wnioskowali o środki w kwotach niższych niż planowane do wydatkowania, tj. w wysokościach odpowiadających już znanym płatnościom.

<sup>31</sup> Wzrost zatrudnienia nastąpił głównie w grupie sędziów (status 09) o 245 osób (2,7%), a spadek wśród asesorów sądowych (status 07) – o 61 osób (13,4%). W stosunku do limitu zatrudnienia (planu po zmianach) na koniec 2022 roku wakaty wystąpiły w każdym ze statusów zatrudnienia i wyniosły łącznie 3 392 osoby, w tym 1 518 w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01, urzędnicy sądowi i inni pracownicy sądów).

<sup>32</sup> Z dnia 25 stycznia 2023 r.

<sup>33</sup> Różnica wynika z niepełnego wykonania planu wydatków na wynagrodzenia, z czego 624,5 tys. zł decyzją Ministra Sprawiedliwości z 29 grudnia 2022 r. zostało zablokowanych.

<sup>34</sup> Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu za IV kwartał 2022 r.

wzrost rok do roku odnotowano w grupie referendarzy - o 5,0% (623 zł), sędziów – o 3,9% (644 zł) oraz asesorów sądowych – o 3,5% (366 zł)<sup>35</sup>. O 1,8% (151 zł) wzrosło też wynagrodzenie specjalistów opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów. Wynagrodzenia sądowych kuratorów zawodowych w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego rok do roku zmniejszyły się o 2,1% (199 zł), urzędników sądowych i innych pracowników sądów (razem status 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) o 0,6% (37 zł), a asystentów sędziów o 0,5% (30 zł)<sup>36</sup>.

(akta kontroli: tom II, str. 9-96; tom III, str. 76, 81-94, 101-110)

Zobowiązania budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym na koniec 2022 r. wyniosły ogółem 626 004,1 tys. zł<sup>37</sup> i były wyższe, w porównaniu z 2021 r., o 5,6% (33 401,2 tys. zł). Główną pozycję (403 379,2 tys. zł, tj. 64,4% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz z tytułu kosztów postępowania sądowego (55 547,9 tys. zł, tj. 8,9% ogółu zobowiązań).

Zobowiązania wymagalne na koniec 2022 r. wyniosły 5 714,1 tys. zł i wzrosły o 746,9% w porównaniu ze stanem zobowiązań wymagalnych na koniec 2021 r. (765 tys. zł). Zobowiązania wymagalne wystąpiły w pięciu częściach odpowiadających obszarom apelacji<sup>38</sup>. Dotyczyły one głównie wypłat odszkodowań i zadośćuczynień na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>39</sup>, za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie<sup>40</sup> oraz przewlekłość postępowań<sup>41</sup> i wyniosły łącznie 5 023,1 tys. zł (87,9% ogółu zobowiązań wymagalnych<sup>42</sup>). Przyczynami ich wystąpienia były, w szczególności: procedury regulujące wypłatę odszkodowań, w tym daty uprawomocnienia się orzeczeń sądów o wypłacie oraz wpływu do oddziału finansowego właściwego sądu zarządzeń o ich wykonaniu w terminie uniemożliwiającym wypłatę należności w 2022 r. oraz brak dokumentacji niezbędnej do ich odbioru (np. brak oświadczeń podatkowych czy wskazania numeru rachunku bankowego przez wnioskodawców).

(akta kontroli: tom II, str. 39-56; tom III, str. 134-141, 273-293, 407-451)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 w części odpowiadającej sądom powszechnym zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 8 818,0 tys. zł. Decyzjami Ministra Finansów w trakcie roku budżetowego wydatki zostały zwiększone

<sup>35</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2022 r. wśród sędziów wyniosło 17 351 zł, wśród referendarzy 13 176 zł, a w grupie asesorów – 10 906 zł.

<sup>36</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w grupie urzędników i pracowników wyniosło w 2022 r. 6 545 zł, asystentów sędziów – 6 468 zł, a kuratorów – 9 426 zł.

<sup>37</sup> Dane na podstawie sprawozdania Rb-28 po korekcie z 3 kwietnia 2023 r.

<sup>38</sup> Części 15/02 – apelacja warszawska, części 15/03 – apelacja katowicka, części 15/05 – apelacja poznańska, części 15/08 – apelacja łódzka oraz części 15/09 – apelacja rzeszowska.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1693.

<sup>40</sup> Art. 552 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

<sup>41</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.).

<sup>42</sup> Pozostała kwota zobowiązań wymagalnych w kwocie 690,9 tys. zł powstała w części 15/05 (SA w Poznaniu) i dotyczyła kosztów postępowań sądowych, a powstała głównie w związku z brakami formalnymi w dokumentacji złożonej w księgowości np. w odniesieniu do wynagrodzeń biegłych, czy zwrotu kosztów świadkom.

o 10 377,8 tys. zł do wysokości 19 195,8 tys. zł. Zmiany pierwotnie planowanej kwoty wydatków wynikały z:

- przeniesienia<sup>43</sup> wydatków z części 37 – Sprawiedliwość, z NMF 2014-2021 oraz PO WER 2014-2020 zwiększających budżet środków europejskich w części 15 o łączną kwotę 7 270,6 tys. zł, z przeznaczeniem na trzy projekty realizowane w ramach PO WER, tj. Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS), Krajowy Rejestr Zadłużonych (KRZ) oraz projekt pn. „Upowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne”;
- zwiększenia<sup>44</sup> budżetu środków europejskich w części 15/08 o środki rezerwy celowej (poz. 98) w kwocie 3 107,2 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Kompleksowa termomodernizacja budynku sądu apelacyjnego w Łodzi przy ul. Kościuszki 65”, w ramach POIS 2014-2020. Środki przyznane z rezerw wykorzystane zostały w 99,9%<sup>45</sup>.

Zrealizowane w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym wydatki budżetu środków europejskich w 2022 r. wyniosły 7 230,3 tys. zł, tj. 37,7% planu po zmianach i w porównaniu z 2021 r. były niższe o 3 228,4 tys. zł. Wydatki poniesione zostały na realizację projektów w ramach trzech Programów Operacyjnych, tj. PO WER 2014-2020 (w łącznej kwocie 3 773,5 tys. zł, 24,1% planu po zmianach), POIS 2014-2020 (3 111,7 tys. zł) i Polska Cyfrowa 2014-2020 (345,1 tys. zł).

Decyzją z 21 grudnia 2022 r.<sup>46</sup>, z uwagi na stwierdzenie posiadania nadmiaru środków oraz opóźnień w realizacji zadań (art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp), Minister Sprawiedliwości zablokował planowane wydatki w budżecie środków europejskich w części 15/00 na łączną kwotę 10 019,8 tys. zł, w całości w ramach planowanych wydatków w PO WER. Wynikało to z opóźnień w realizacji oraz ograniczenia zadań w projektach e-KRS, KRZ oraz pn. „Dostosowanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości do potrzeb osób z niepełnosprawnościami poprzez podniesienie kompetencji kadr wymiaru sprawiedliwości w zakresie osób niepełnosprawnych i kontaktu z osobami niepełnosprawnymi oraz modernizację infrastruktury sądowej”, którego sposób i termin realizacji został zmieniony i przeniesiony na 2023 r.

W części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości dysponent części odpowiadającej sądom powszechnym zaplanował wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 7 721 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach PO WER, które w całości nie zostały wydatkowane i w grudniu 2022 r. ww. decyzją zostały zablokowane. Środki te, na etapie planowania budżetu na 2022 r. przeznaczone były na ww. projekt pn. „Dostosowanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [...]”.

(akta kontroli: tom I, str. 212-237, 270-271, 327-332, 359-363; tom II, str. 108-109, 122-132, 146-152, 161-177, 269-384; tom III, str. 1-38, 74-75, 181-190, 238-268, 351-352, 452)

<sup>43</sup> Decyzjami: MF IP9.4143.9.2022.9 z 24 marca 2022 r.; MF IP9.4143.10.2022.10 z 29 marca 2022 r.; MF IP9.4143.48.2022.48 z 29 sierpnia 2022 r.; MF IP9.4143.55.2022.55 z 9 września 2022 r.; MF IP9.4143.53.2022.53 z 29 września 2022 r.; MF IP9.4143.62.2022.62 z 7 października 2022 r.; MF IP9.4143.63.2022.63 z 12 grudnia 2022 r.; MF IP9.4143.77.2022.77 z 15 grudnia 2022 r.

<sup>44</sup> Decyzją MF IP6.972.35.2022.AYM z 3 marca 2022 r.

<sup>45</sup> Przyczyną niewykorzystania środków rezerwy w kwocie 3,5 tys. zł (1,2 tys. zł z budżetu państwa – współfinansowanie) było zmniejszenie, po ustaleniach z konserwatorem zabytków, rozmiarów tablicy informacyjnej na budynku sądu i tym samym obniżenie jej kosztów oraz niższa od planowanej wartość audytu ex-post zaoferowane przez wykonawcę.

<sup>46</sup> Decyzja Ministra Sprawiedliwości z 21 grudnia 2022 nr DB-I.311.287.2022.

Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych 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 na bieżąco monitorował i analizował stan 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. Departament Budżetu i Efektywności Finansowej sprawował nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznych *Wytucznych do projektowania budynków sądów powszechnych*. Przeprowadzał analizy struktury wynagrodzeń poszczególnych grup pracowników sądownictwa powszechnego. Reagował na informacje sprawozdawcze wskazujące na powtarzające się przypadki występowania zobowiązań wymagalnych w sądach, w tym poprzez kierowanie pism nadzorczych do dysponentów na obszarach apelacji w sprawie podejmowania działań eliminujących powstawanie takich zobowiązań.

W ramach sprawowanego nadzoru w 2022 r. Wydział Kontroli Biura Ministra przeprowadził kontrole w ośmiu jednostkach sądownictwa powszechnego<sup>47</sup>, w szczególności w zakresie: udzielania zamówień publicznych, depozytów sądowych, należności oraz nadzoru nad inwestycjami. W siedmiu z przeprowadzonych kontroli formułowane były odpowiednie wnioski i zalecenia pokontrolne, które zostały zrealizowane<sup>48</sup>. Komórka audytu wewnętrznego nie realizowała w 2022 r. zadań dedykowanych bezpośrednio gospodarce finansowej jednostek sądownictwa powszechnego i wykonania budżetu w części odpowiadającej sądom powszechnym.

(akta kontroli: tom I, str. 364-437; 458-465; tom III, str. 64-69, 134-161, 181-200, 224-232, 238-254, 273-293, 349-389, 453-475)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

NIK oceniła, że z zastrzeżeniem poniższych okoliczności, w 2022 r. dysponent części 15 – Sądy powszechne w sposób prawidłowy realizował zadania w zakresie wykonania planu finansowego w części odpowiadającej sądom powszechnym, sprawowania nadzoru i kontroli w tym obszarze.

Pomimo ponawianych wniosków pokontrolnych, dysponent części 15 – Sądy powszechne stosował nadal kwestionowane przez NIK podejście polegające na planowaniu wydatków, w tym na realizację wydatków majątkowych, w części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości, pomimo braku wdrożenia rozwiązań organizacyjno-prawnych umożliwiających dokonywanie wydatków w tej części budżetu państwa. Z uwagi na powyższe, nie dokonano badania próby wydatków, która stanowi podstawę oceny ich legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 15 – Sądy powszechne:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

<sup>47</sup> Sześć kontroli planowych i dwie doraźne, w dwóch sądach apelacyjnych, dwóch okręgowych i czterech rejonowych.

<sup>48</sup> Na dzień 28 marca 2023 r. kontrola doraźna nadzoru nad realizacją inwestycji przeprowadzana w SA w Poznaniu formalnie nie została zakończona (oczekiwano na zgłoszenie zastrzeżeń przez dyrektora sądu).

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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).

Kontrolą poprawności sporządzania objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 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 budżetowe sporządzane i przekazywane do Ministerstwa Finansów były odrębnie dla każdej części budżetowej tj. 15/01 – 15/12 na podstawie sprawozdań łącznych dysponentów części 15/02-15/12, składających się z jednostkowych sprawozdań budżetowych sporządzanych przez podległych dysponentów. Dysponent części 15/01-Ministerstwo Sprawiedliwości sporządzał jednostkowe sprawozdania Rb-28, Rb-28-UE, Rb-28-Programy tylko w zakresie planu finansowego wydatków budżetowych i zmian tego planu. W systemie TREZOR nie funkcjonował agregat dla części 15 – Sądy powszechne (15/00) i nie istniał prawny obowiązek przekazywania takich łącznych sprawozdań. Łączne sprawozdania dla części 15/00, będące sumą poszczególnych sprawozdań łącznych, przygotowywane były przez DB w programie Integrator Sprawozdań OrCom+ w celach pomocniczych, dla potrzeb wewnętrznych analiz finansowych i nadzorczych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość realizacji nałożonych na dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym obowiązków w zakresie kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, z zastrzeżeniem poniżej opisanych ustaleń.

W dniu 3 kwietnia 2023 r. dysponent skorygował roczne/łączne sprawozdania Rb-27 i Rb-28. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym skorygowane zostały w zakresie należności pozostałych do zapłaty (zwiększenie o 3 037,6 tys. zł) oraz nadpłat (zmniejszenie o 35 563,1 tys. zł). Zmiany wynikały w szczególności z wyjaśnienia wpłat na rachunek dochodów budżetowych poszczególnych sądów, które na dzień sporządzenia sprawozdania rocznego nie mogły zostać przypisane do odpowiednich sygnatur spraw. Sprawozdania z wykonania planu wydatków Rb-28 skorygowane zostały w zakresie zobowiązań (zwiększenie o 11 368,7 tys. zł, w tym zobowiązań wymagalnych o 602,7 tys. zł). Korekty sprawozdań wynikały głównie z różnic pomiędzy wstępnie naliczonym dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i faktycznie dokonanymi wypłatami z tego tytułu oraz faktur, not obciążających i rachunków dotyczących 2022 r. m.in. za usługi, związanych z postępowaniem sądowym oraz dotyczących zasądzonych odszkodowań, wpływających po terminie sporządzenia sprawozdania rocznego.

(akta kontroli: tom II, str. 97-102, 413-489; tom III, str. 1-63, 273-293, 350, 390-451)

NIK zauważa jednak, że w dalszym ciągu brak jest czytelnych i jednoznacznych kryteriów będących podstawą rozstrzygnięć dotyczących finansowania zawieranych centralnie przez MS umów dotyczących dostaw lub usług teleinformatycznych na potrzeby sądów powszechnych – z części 15 budżetu państwa albo z części 15 i części 37 budżetu państwa.

Pomimo formułowanych w wyniku wcześniejszych kontroli NIK wniosków, dysponent części 15 nie wdrożył rozwiązań umożliwiających dokonywanie wydatków z części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości (w tym na zadania informatyczne na rzecz sądownictwa powszechnego oraz związanych z nadzorem nad sądami), w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia oraz dokonywanie wydatków ze środków części budżetowej 15/01 - Ministerstwo Sprawiedliwości, a także wyodrębnienie w tym zakresie ewidencji księgowej.

W 2022 r. dysponent części 15 realizował 16 centralnych umów informatycznych oraz 48 umów wykonawczych do umów ramowych, w których wydatki ponoszone były w części 15-Sądy powszechne. Analiza danych dotycząca obiegu informacji na próbie umów centralnych i wykonawczych na zadania informatyczne<sup>49</sup> wykazała, że w 5 z 20 przypadków, od daty przekazania dokumentu umowy lub aneksu do umowy do SA w Warszawie oraz w Lublinie<sup>50</sup> (tj. informacji o zaciągniętym zobowiązaniu w ciężar planów finansowych tych sądów), do daty decyzji budżetowej o zmianie planu finansowego dotyczącej przeniesienia środków na realizację przedmiotowych umów/aneksów, minęły dwa miesiące lub więcej. NIK zauważa, że wskutek przyjętej przez MS niejednolitej praktyki co do terminu informowania SA o zaciągnięciu zobowiązania w ciężar ich planów finansowych oraz dokonywania zmian w tych planach, SA wdrożyły różną praktykę co do terminu ujmowania zaangażowania w prowadzonej przez nie ewidencji księgowej (w tym dopiero w terminie wpływu do SA faktury lub po zmianie planu finansowego sądu przez Ministra Sprawiedliwości).

NIK wskazuje na systemowe konsekwencje powyższej praktyki, które mogły skutkować w niektórych przypadkach wykazaniem w sprawozdaniach Rb-28 dla części 15/02-15/12 zaniżonego, w stosunku do stanu faktycznego, zaangażowania środków, co jest sprzeczne z zasadami sporządzania sprawozdań Rb-28 określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>51</sup>.

W toku kontroli, niezwłocznie po uzyskaniu informacji o konsekwencjach ww. praktyki, DB w ramach kontroli zarządczej podjęło działania zaradcze, w tym wystąpiło do zaangażowanych w realizację umów centralnych komórek organizacyjnych MS (tj. DIRS i BC) przypominając o obligatoryjnym przekazywaniu do płatników (sądów apelacyjnych) umów/aneksów najpóźniej następnego dnia roboczego po ich podpisaniu oraz równoległym – przedstawianiu wniosku o dokonanie przeniesień wydatków z części 15/01 do właściwych części budżetowych.

(akta kontroli: tom II, str. 97-106, tom III, str. 208-221, 353-354, tom IV, str. 4-108)

W odniesieniu do umów centralnych, NIK wnioskowała także o opracowanie i wdrożenie procedur określających zasady rozliczania płatności dokonywanych przez jednostki sądownictwa oraz ewidencjonowania nabywanych środków trwałych

<sup>49</sup> Realizowanych przez Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej: DIRS) oraz Biuro Cyberbezpieczeństwa (BC) Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>50</sup> NIK przeprowadzała w tych sądach kontrolę P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 15/02 i odpowiednio w części 15/11.

<sup>51</sup> Dz. U. poz. 144 ze zm.

i wartości niematerialnych i prawnych (dalej: WNiP)<sup>52</sup>. W MS podjęto działania na rzecz realizacji powyższego wniosku pokontrolnego, poprzez uregulowanie zasad rozliczania płatności dokonywanych przez sądy oraz przyjęcia środków trwałych i WNiP do ewidencji ilościowo-wartościowej składników majątkowych,<sup>53</sup> odnoszących się do powyższych przypadków (w tym wskazano SA w Krakowie jako tzw. Sąd ewidencjonujący). Ponadto, opracowano wzorcowe porozumienie pomiędzy Sądem ewidencjonującym i MS w sprawie przekazania nabytych aktywów do nieodpłatnego używania oraz określono schematy księgowania nakładów poniesionych na ich zakup, realizowanych w sądach apelacyjnych.

Dostrzegając powyższe, należy jednak zauważyć, że NIK krytycznie oceniała koncepcję ww. mechanizmu rozliczania i ewidencjonowania nabywanych aktywów. W wyniku kontroli nr P/21/009 pn. *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, NIK oceniła, że projektowane w ww. koncepcji rozwiązania nie zapewnią prowadzenia ksiąg rachunkowych w części 15 – Sądy powszechne w sposób zgodny z wymaganiami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor)<sup>54</sup> (NIK wskazywała m.in., na problem ujęcia w księgach rachunkowych SA w Krakowie jako aktywa składników, które nie są kontrolowane i wykorzystywane przez tą jednostkę, ani nawet nie zostały przez nią zakupione).

Dyrektor Generalny MS, wyjaśniając powyższe okoliczności, nie zgodził się z oceną NIK i wskazał m.in. na aktualnie wdrożone mechanizmy kontrolne, przeznaczenie nabywanych aktywów (tj. na potrzeby sądów powszechnych i przez nie wykorzystywanych, pomimo instalacji w serwerowni i na serwerach MS). Jednak zdaniem NIK, przyjęte przez MS rozwiązania, w dalszym ciągu stwarzają co najmniej ryzyko niezgodności z wymogami uor. Potwierdzenie faktycznej realizacji opisanych rozwiązań i ich wpływu na eliminację identyfikowanego ryzyka wymagałoby jednak przeprowadzenia dalszych pogłębionych badań wykraczających poza ramy przedmiotowej kontroli.

(akta kontroli tom II str. 97-102, 111-117, 133-143, tom III str. 224-231; 479-487)

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym roczne/łączne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania roczne/łączne dysponenta części zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym (tj. zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji księgowej dla części 15/01 lub w sprawozdaniach podległych dysponentów). NIK stwierdziła, że stosowane mechanizmy kontroli zarządczej nie wyeliminowały przypadków przekazywania sądom apelacyjnym centralnych umów informatycznych po upływie dwóch miesięcy, a nawet więcej czasu od ich zawarcia, co miało wpływ na dane ujemne przez te jednostki w sporządzanych sprawozdaniach. Pozytywnie należy natomiast ocenić fakt, że Ministerstwo podjęło niezwłocznie działania zaradcze w tym zakresie.

<sup>52</sup> Wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli P/20/001 Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2019 r. i ponawiany w kolejnych latach.

<sup>53</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 października 2021 r. w sprawie wykonywania czynności związanych z ewidencjonowaniem składników majątku trwałego o charakterze informatycznym nabywanych centralnie na potrzeby sądownictwa powszechnego (Dz. Urz. MS, poz. 236).

<sup>54</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.



## V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i wniosków. Jednocześnie NIK podkreśla, że uwagi sformułowane pod adresem Ministra Sprawiedliwości w wyniku kontroli P/22/001 pn. *Wykonanie zadań Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych za rok 2021 r.* w istotnej części pozostają nadal aktualne.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag i

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>55</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.

Warszawa, 20 kwietnia 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś



Podpis

<sup>55</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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.

