



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.001.01.2022

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości
00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 – Wykonanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2021 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler/Kontrolerzy	Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/3/2022 z dnia 5 stycznia 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

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 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.² jako część budżetowa 15 – Sądy powszechne, zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2021 r. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja przez Ministra Sprawiedliwości zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2021 r., w tym wynikających z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³,– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– 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 publicznych⁴. <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">– analizy porównawczej stanu należności pozostałych do zapłaty,– analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 15 – Sądy powszechne w trakcie roku budżetowego,

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

² Dz. U. poz. 190, ze zm.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm., dalej Pusp.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej ufp.

- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad, - kontrola przestrzegania ustalonych dla części 15 – Sądy powszechne limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy 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 2021 r. w zakresie budżetu sądów powszechnych kontrolą NIK objęto Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej *MS* lub *Ministerstwo*) oraz sześć jednostek sądownictwa powszechnego, w tym dwa sądy apelacyjne (SA w Gdańsku i we Wrocławiu), dwa sądy okręgowe (SO w Elblągu i Świdnicy) oraz dwa sądy rejonowe (SR w Elblągu i Świdnicy). Wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2021 r. tych sądów zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów skontrolowanych sądów i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2021 r. budżetu państwa w części odpowiadającej sądom powszechnym.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości zadań z zakresu realizacji budżetu sądów powszechnych w 2021 r.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na ocenę ogólną złożyły się oceny częściowe w badanych obszarach, obejmujących poziom realizacji planu finansowego dochodów i wydatków budżetu państwa w części odpowiadającej sądom powszechnym (w tym zaległości i zobowiązań) i zadania Ministra Sprawiedliwości wykonywane w tym zakresie oraz nadzór dysponenta części nad wykonywaniem budżetu sądów powszechnych, a także sprawozdawczość.

W części 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości, dysponent części nie gromadził dochodów, a planowane w tej części wydatki decyzjami Ministra Sprawiedliwości były w trakcie roku przenoszone do części budżetowych odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadku sfinansowania z części 37 – Sprawiedliwość zadania pn. Krajowy Rejestr Zadłużonych na łączną kwotę 9 926,3 tys. zł⁶, które dotyczyło sądownictwa, tj. części 15 – Sądy powszechne. Należy podkreślić, że już w latach ubiegłych w przeprowadzonych kontrolach NIK wniosowała m.in. o umożliwienie dokonywania wydatków z części 15/01

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

⁶ Z tego 8 365,9 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 1 560,4 tys. zł - współfinansowanie budżetu państwa.

w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia oraz wyodrębnienie w tym zakresie ewidencji księgowej⁷. Sformułowane przez NIK wnioski w tym zakresie nie zostały zrealizowane.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na stwierdzone w wyniku kontroli P/21/009 *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe* nieprawidłowości o charakterze systemowym. W odniesieniu do części 15/01 Sądy powszechne / Ministerstwo Sprawiedliwości NIK negatywnie oceniła planowanie i wykonanie w latach 2019-2020 wydatków majątkowych przez MS⁸. Wyniki kontroli wykazały, że przyjęty system planowania wydatków majątkowych w tej części budżetu powoduje, że plan finansowy wydatków w części 15/01 stanowi *de facto* rezerwę na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach części budżetowej 15 Sądy powszechne. Planowane zadania inwestycyjne są realizowane przez Ministerstwo, a finansowane przez sądy apelacyjne, co powoduje negatywne konsekwencje w obszarze zarządzania majątkiem w tej części budżetowej.

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 ze sprawozdań przekazanych przez podległe sądy apelacyjne⁹. W powyższym zakresie, stosowany system kontroli zarządczej co do zasady zapewniał prawidłowość sporządzania sprawozdań przez dysponenta części 15.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

Na część budżetową 15 odpowiadającą sądom powszechnym składa się dwanaście odrębnych części budżetu państwa, oznaczonych w ustawie budżetowej na rok 2020 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 dysponentów¹¹, 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 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 powszechnych¹², podlegają oni bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, a dyrektorzy sądów okręgowych i rejonowych dyrektorom właściwych terytorialnie sądów apelacyjnych.

⁷ Wystąpienie pokontrolne KPB. 410.001.01.2020, zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 44/2020 Kolegium NIK z dnia 3 czerwca 2020 r.

⁸ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.006.02.2021, zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 2/2022 Kolegium NIK z dnia 12 stycznia 2022 r.

⁹ 11 sądów apelacyjnych (części 15/2-15/12).

¹⁰ 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.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 907.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1575.

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

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Podobnie jak w latach poprzednich, w części 15/01 – Minister Sprawiedliwości, 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 2021 r. w częściach budżetowych odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji, które zagregowane zostały w rocznym/lącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, z wynikami roku ubiegłego oraz analizy porównawczej stanu należności pozostałych do zapłaty. W ustawie budżetowej na rok 2021 dochody budżetu państwa w części odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w kwocie 2 464 794 tys. zł. Zrealizowane w 2021 r. dochody w ww. części budżetowej wyniosły 3 301 834,6 tys. zł i były wyższe o 34% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2021 oraz o 21,6% od dochodów zrealizowanych w 2020 r. 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 2 692 813,8 tys. zł (81,6% ogółu dochodów w części), a także grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w kwocie 425 235,7 tys. zł (12,9% ogółu dochodów).

(akta kontroli str. 391; 399-410)

Zgodnie z rocznym/lącznym sprawozdaniem Rb-27 dysponenta części z wykonania planu dochodów budżetowych (z dnia 26 lutego 2022 r.), w części odpowiadającej sądom powszechnym¹³ wystąpiły na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 284 712 tys. zł, w tym zaległości netto 970 055,7 tys. zł. W porównaniu do wielkości wykazanych na koniec 2020 r. należności te były wyższe o 6,8%, a zaległości netto wyższe o 4,3%. Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (630 255,7 tys. zł, tj. 65% ogółu zaległości w ww. części) oraz wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych przez Skarb Państwa z tytułu postępowania sądowego (213 014,8 tys. zł, tj. 22% ogółu zaległości). Stan gromadzonych dochodów budżetowych oraz powstałych należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości, był w 2021 r. monitorowany przez dysponenta części. Zagadnienia te były między innymi przedmiotem analiz w ramach dokonywanych co kwartał ocen wykonania budżetu sądów powszechnych. W 2021 r. dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym nie dokonywał we własnym zakresie zarówno umorzeń należności, jak i odroczeń terminu spłaty należności.

(akta kontroli str. 233-236; 314-317; 392, 399-410)

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.

¹³ W częściach 15/02-15/12.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (przed zmianą) wydatki budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w wysokości 9 718 009 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zaplanowane wydatki zostały zwiększone per saldo o 40 937,4 tys. zł do wysokości 9 758 946,4 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków wynikały m.in. z:

- uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa w cz. 83 poz. 8 Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej, zwiększających wydatki w części 15/08 Sąd Apelacyjny w Łodzi o kwotę 364,3 tys. zł z przeznaczeniem na współfinansowanie programów realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację projektu: „Kompleksowa termomodernizacja budynku Sądu Apelacyjnego w Łodzi przy Al. Kościuszki 65 POIS.01.03.01-00-0171/16” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, którego głównym celem jest poprawa efektywności energetycznej budynku Sądu Apelacyjnego w Łodzi,
- przeniesienia wydatków z części 37 – Sprawiedliwość z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 oraz Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, zwiększających budżet państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym, o łączną kwotę 781,1 tys. zł, z przeznaczeniem na współfinansowanie ze środków budżetu państwa realizacji trzech projektów w ramach trzech Programów Operacyjnych (tj. Wiedza, Edukacja, Rozwój; Polska Cyfrowa oraz Infrastruktura i Środowisko),
- uruchomienia środków w wysokości 522 tys. zł z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 64 w celu sfinansowania zadań ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025 (Dz.U. poz. 642) na zwiększenie wydatków w częściach 15/02-15/12, z przeznaczeniem na realizację przez ośrodki kuratorskie zadania nr 1. *Realizacja projektów i programów edukacyjnych, wychowawczych, interwencyjnych oraz profilaktycznych opartych na podstawach naukowych, w tym programów profilaktyki uniwersalnej, wskazującej i selektywnej w ramach celu operacyjnego 3. Promocja zdrowia psychicznego, wynikającego z Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025.*

(akta kontroli str. 41-158)

Wydatki sądów powszechnych w 2021 r. wyniosły 9 748 152,6 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W stosunku do wydatków zrealizowanych w 2020 r. były one wyższe o 9,2%. Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (88,8%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (6,5%) i wydatki majątkowe (4,7%). Zrealizowane wydatki w poszczególnych grupach ekonomicznych wyniosły odpowiednio:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 8 659.932,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 657 190,6 tys. zł (o 8,2%). Dominującą pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (67,2% ogółu wydatków w części 15 oraz 75,6% ogółu wydatków bieżących jednostek budżetowych);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 631 685,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2020 r. były wyższe 20 860,7 tys. zł (o 3,4%).

W grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych najwyższe wydatki poniesiono na świadczenia społeczne (uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne) w kwocie 493 543,1 tys. zł (tj. 78,1% ogółu świadczeń w ww. części);

- wydatki majątkowe – 456 535,3 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i w porównaniu do 2020 r. były wyższe o 143 893 tys. zł (o 46%).

(akta kontroli str. 393-394)

Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. w części odpowiadającej sądom powszechnym wyniosło 52 496 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). W porównaniu do 2020 r. było ono wyższe o 324 osoby (o 0,6%). Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu za IV kwartał 2021 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 5 625 353 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. wzrosły one o 375 402,3 tys. zł (tj. o 6,5%). Nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym (po zmianach). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w części 15/00 w 2021 r. wyniosło 8 930 zł i wzrosło w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2020 r. o 544 zł (tj. o 6,5%). Wynikało to głównie ze zwiększenia kwoty bazowej wyliczenia podstawy wynagrodzenia sędziego, od której ustalana jest również wysokość m. in. zarobków asesorów; wzrostu wysokości kwoty bazowej oraz odpowiedniego wzrostu mnożników kwoty bazowej określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie wynagrodzeń kuratorów zawodowych i aplikantów kuratorskich. W 2021 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowiło przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴.

(akta kontroli str. 395)

Wydatki majątkowe w 2021 r. w części 15 poniesiono głównie na realizację 17 zadań inwestycyjnych (286 900 tys. zł tys. zł), obejmujących budowę, rozbudowę lub przystosowanie budynków do potrzeb sądownictwa powszechnego, z czego cztery zadania zostały zakończone w trakcie 2021 r. W 2021 r. uzyskano przyrost powierzchni 5 385 m² oraz zmodernizowano 390 m² istniejącej bazy lokalowej. W 2021 r. poniesiono również wydatki w kwocie 261 374 tys. zł na zadania informatyczne realizowane centralnie przez MS oraz na pozostałe wydatki na zakupy inwestycyjne 10 526 tys. zł.

(akta kontroli str. 423-458)

Jednocześnie wskazać należy ustalenia dotyczące planowania wydatków majątkowych w części 15/01 Sądy powszechne/Ministerstwo Sprawiedliwości dokonane w kontroli P/21/009 - Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe. Dotyczyły one przyjętego w Ministerstwie Sprawiedliwości sposobu ich planowania, który jest sprzeczny z obowiązującymi zasadami zarządzania finansami publicznymi. Środki w tej części zaplanowano bez zamiaru i możliwości dokonywania wydatków, a jedynie w celu późniejszego przeniesienia środków do innych części. Tym samym środki w części 15/01 zostały zaplanowane de facto jako rezerwa na wydatki innych jednostek funkcjonujących w ramach części budżetowej 15 Sądy powszechne.

(akta kontroli str. 160, 173, 183, 198, 210)

¹⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 sierpnia 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. (M.P. poz. 742).

Zobowiązania budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym na koniec 2021 r. wyniosły ogółem 581 584 tys. zł¹⁵ i były wyższe o 6% niż kwota zobowiązań na koniec 2020 r. (548 836,2 tys. zł). Główną pozycję (431 740,3 tys. zł, tj. 74,2% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń oraz z tytułu kosztów postępowania sądowego (31 57,3 tys. zł, tj. 5,5% ogółu zobowiązań). Zobowiązania wymagalne na koniec 2021 r. wyniosły 374,9 tys. zł i były niższe o 52,9% niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2020 r. (795,4 tys. zł)¹⁶. Wynikały one głównie z zasądzonych przez sądy odszkodowań i zadośćuczynienia na rzecz osób fizycznych na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz zobowiązania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz przewlekłość postępowania. Na wystąpienie na koniec 2021 r. zobowiązań wymagalnych rzutowały również terminy wpływu dokumentów do oddziału finansowego sądu po dacie wymagalności oraz braki formalne w dokumentacji, jak brak oświadczenia, faktury, czy adresu. Stan zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych, ich poziom oraz przyczyny powstawania były przedmiotem analiz w ramach dokonywanych przez dysponenta części 15 kwartalnych ocen wykonania budżetu sądów powszechnych.

(akta kontroli str. 423-458)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na współfinansowaniu przez Ministerstwo z części 37 – Sprawiedliwość, projektu pn. Krajowy Rejestr Zadłużonych w kwocie 1 560,4 tys. zł, który dotyczył części 15 – Sądy Powszechne. Szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w części dotyczącej budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 559-562)

Podobne nieprawidłowości zostały stwierdzone przez NIK w ramach kontroli P/21/009 – Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe i skierowany został w tym zakresie wniosek pokontrolny. W ww. kontroli NIK negatywnie oceniła przyjęty system wydatkowania środków na inwestycje w części 15 *Sądy powszechne*.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 w części odpowiadającej sądom powszechnym zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 2 728 tys. zł. Decyzjami Ministra Finansów, w trakcie roku budżetowego wydatki zostały zwiększone o kwotę 8 001,9 tys. zł, tj. do wysokości 10 729,8 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia budżetu środków europejskich sądów (w części 15/08) o środki z rezerwy celowej (poz. 98) w kwocie 4 240,5 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. *Kompleksowa termomodernizacja budynku Sądu Apelacyjnego w Łodzi przy Al. Kościuszki 65*, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020¹⁷;
- z przeniesienia wydatków z części 37 – Sprawiedliwość z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 oraz Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020, zwiększających budżet środków europejskich

¹⁵ Dane na podstawie łącznego sprawozdania Rb-28 za 2021 r. z dnia 23 lutego 2022 r.

¹⁶ Zobowiązania wymagalne wystąpiły na koniec 2021 r. w sześciu apelacjach, tj.: w apelacji warszawskiej, poznańskiej, łódzkiej, białostockiej oraz lubelskiej.

¹⁷ Decyzje Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia i 28 lipca 2021 r.

części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym, o łączną kwotę 3 761,4 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację trzech projektów w ramach trzech Programów Operacyjnych (tj. Wiedza, Edukacja, Rozwój, Polska Cyfrowa oraz Infrastruktura i Środowisko)¹⁸.

W części 15/01 Minister Sprawiedliwości (dysponent części) nie planował oraz nie dokonywał wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 36-159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W toku kontroli stwierdzono, że dotyczący sądownictwa projekt pn. Krajowy Rejestr Zadłużonych w kwocie 8 265,9 tys. zł został sfinansowany z budżetu środków europejskich w ramach części 37 – Sprawiedliwość.

Podstawą realizacji tego przedsięwzięcia był wniosek o dofinansowanie, w którym zapisano, że projektem zostanie objętych 30 sądów rejonowych rozlokowanych na terenie całego kraju (restrukturyzacyjnych i upadłościowych), a jego głównym celem jest poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększenie skuteczności ich egzekwowania poprzez wdrożenie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych w zakresie komunikacji pomiędzy uczestnikami postępowań oraz wsparcie pracy merytorycznej właściwych jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, iż przyczyną powstałej nieprawidłowości był fakt, że KRZ jest systemem centralnym, a decyzja o dofinansowaniu nie daje możliwości realizacji tego projektu w formule partnerskiej. Ponadto poinformował, że w ramach zadania nie będą nabywane środki materialne, a wyłącznie wartości niematerialne i prawne. Zdaniem NIK, prawidłowe, rzetelne planowanie i przygotowanie projektu w szczególności analiza merytorycznego przeznaczenia zadania na potrzeby działalności finansowanych z różnych części budżetowych umożliwia właściwe wykonanie wydatku. Informacje takie są kluczowe dla prawidłowego planowania oraz zarządzania posiadanym majątkiem i przyczyniają się do zapewnienia przejrzystości finansów publicznych. W latach ubiegłych NIK wnioskowała m.in. o umożliwienie dokonywania wydatków z części 15, w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia oraz wyodrębnienie w tym zakresie ewidencji księgowej. Ponadto, należy podkreślić, iż w innych projektach (np. eKRS) wydatki dotyczące sądownictwa były ponoszone z właściwych części budżetowych¹⁹.

(akta kontroli str. 559-562)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego wydatków budżetu państwa części odpowiadającej sądom powszechnym na 2021 r., a także realizację zadań Ministra Sprawiedliwości wykonywanych w tym zakresie oraz sposób sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonywaniem budżetu sądów powszechnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadku sfinansowania z części 37 – Sprawiedliwość zadania pn. Krajowy Rejestr Zadłużonych na łączną kwotę 9 926,3 tys. zł w zakresie sądownictwa, tj. części 15 – Sądy powszechne. Należy podkreślić, że już w latach ubiegłych NIK wnioskowała m.in. o umożliwienie dokonywania wydatków z części 15 w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia oraz wyodrębnienie w tym zakresie ewidencji księgowej, jednak wniosek NIK nie został zrealizowany.

¹⁸ Cztery decyzje Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 6 lipca, 19 sierpnia, 2 i 8 września 2021 r.

¹⁹ Decyzją MF.IP9.4143.3.46.2021.MF.ART.194.1979 z dnia 6 lipca 2021 r. przeniesiono kwotę 3 203,8 tys. zł z części 37 – Sprawiedliwość (NMF 2014-2021) do części 15 dotyczącej sądownictwa na realizację projektu eKRS.

3. Sprawozdawczość

OBSZAR

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym:

- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 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 części 15/00 zostały sporządzone przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym na podstawie rocznych łącznych sprawozdań dysponentów podległych (tj. sądów apelacyjnych). Opracowane zostały terminowo i zgodnie z danymi zawartymi w rocznych sprawozdaniach podległych dysponentów. W powyższym zakresie, stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań przez dysponenta części 15.

(akta kontroli str. 353-375)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W trakcie kontroli nie można było dokonać weryfikacji oraz oceny wydatkowania, a także zaangażowania środków z tytułu 39 umów centralnych zawartych przez MS na łączną kwotę 482 612,84 tys. zł. Dysponent części 15 nie posiadał, ani nie wyegzekwował od podległych dysponentów informacji dotyczących realizacji ww. umów w związku z płatnościami, które przypadały na okres od 1 czerwca do 31 grudnia 2021 r. (w szczególności nr i daty faktury, nazwa wystawcy, termin płatności, przedmiot rzeczowy określony na fakturze, protokołów odbioru przedmiotu rzeczowego określonego w fakturach oraz zapłaty kwoty określonych w fakturach).

Dyrektor Generalny MS wskazał, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzi się dokumentacji dotyczącej daty zapłaty każdej osobnej faktury, w tym żądanych płatności z okresu czerwiec – grudzień, czy też informacji dotyczących wyciągów bankowych poszczególnych sądów apelacyjnych. Również ewidencja pozabilansowa dotycząca zaangażowania środków wynikających z umów prowadzona jest w poszczególnych sądach apelacyjnych, które są wskazywane w umowach lub zamówieniach jako płatnicy. Dyrektor Generalny MS wskazał zakres czynności

prowadzonych przez Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych do których należy między innymi:

- 1) nadzór merytoryczny lub techniczny nad umową. Każda z podpisanych przez DIRS MS umów posiada wyznaczone wśród pracowników merytorycznych lub technicznych osoby, których rolą jest nadzór nad właściwą realizacją umów, weryfikacja świadczonych usług, stały kontakt z Wykonawcami, jak i komórka finansową DIRS MS;
- 2) należyte wykonanie danej części umowy jest poświadczane podpisaniem stosowanego protokołu;
- 3) po protokołarnym odebraniu usługi/dostawy wystawiane są faktury, część z nich przekazywana jest przez Wykonawców bezpośrednio do 11 sądów apelacyjnych (wówczas do Ministerstwa Sprawiedliwości trafiają kopie faktur), widniejących w umowach jako płatnicy Umowy.
- 4) do faktur załączane są protokoły, potwierdzające należyte wykonanie umowy.

Dyrektor Generalny wyjaśnił również, że poza wskazanymi powyżej czynnościami, Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych MS prowadzi stały, cykliczny nadzór nad finansowym rozliczeniem umów, który polega na weryfikacji, czy został podpisany właściwy protokół będący podstawą do wystawienia faktury, następnie w przypadku podpisania protokołu prowadzone jest ustalenie, czy zostały wystawione przez Wykonawców umów faktury, jeśli nie ustalony jest powód tej sytuacji oraz przewidywany termin ich wystawienia i przekazania do poszczególnych sądów. Na podstawie otrzymanych kopii faktur i protokołów właściwa komórka finansowa weryfikuje, czy dokumenty te są wystawione prawidłowo w oparciu o zapisy danej umowy (właściwa kwota, prawidłowe dane na fakturze, prawidłowa data wystawienia i sprzedaży), sprawdzane jest czy nie następuje przekroczenie – czy to w skali miesięcznej płatności, czy też w odniesieniu do całkowitego wynagrodzenia wskazanego w umowie. W przypadku braku uwag informacja ta przekazywana jest do sądów apelacyjnych wraz z wiadomością o możliwości zapłaty za faktury. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości komórka finansowa DIRS MS niezwłocznie informuje o takim fakcie poszczególne sądy apelacyjne z prośbą o wstrzymanie płatności do czasu uzyskania wyjaśnień lub skorygowania nieprawidłowości (np. poprzez fakturę korygującą). Pojawiające się ewentualne wątpliwości w sądach apelacyjnych w zakresie wystawionych faktur, czy podpisanych protokołów również są na bieżąco wyjaśniane – zarówno z pracownikami merytorycznymi nadzorującymi umowę, jak i Wykonawcami.

(akta kontroli str. 486-491; 538-555)

Zdaniem NIK²⁰ działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie dokonywania zakupów środków trwałych finansowanych w części 15 były niecelowe i nierzetelne. Rola sądów apelacyjnych w tym systemie sprowadzała się tylko do realizacji płatności i wystawienia dokumentów przekazania składników majątku, których nie otrzymały. Jak wykazały wyniki kontroli P/21/009 konsekwencją stosowanej praktyki było nieujęcie wartości części składników majątkowych w księgach rachunkowych jednostki, która je faktycznie użytkuje i sprawuje nad nimi kontrolę, ujęcie wartości części składników majątkowych w wysokości innej niż wynikająca z cen zakupu ustalonych w umowie, ujęcie środków trwałych w budowie w księgach rachunkowych jednostek, które nie posiadają takich składników aktywów, wykazanie w sprawozdaniu finansowym dla części 15 jako środków trwałych w budowie składników majątkowych, które zostały wcześniej faktycznie przyjęte do użytkowania.

²⁰ Kontrola P/21/009.

W konsekwencji sprawozdania budżetowe Rb-28 części 15 przekazywane do Ministra Finansów nie pokazywały skali faktycznego zaangażowania środków, a tym samym nie przedstawiały rzetelnej informacji o przyszłych płatnościach. W związku z powyższym NIK wniosowała o wydatkowanie środków inwestycyjnych z części 15/01 Sądy powszechne /Ministerstwo Sprawiedliwości, w tym podjęcie działań w celu umożliwienia ich dokonywania, w szczególności poprzez ustanowienie dysponenta III stopnia i otwarcie rachunku bankowego.

2. W wyniku kontroli prowadzonej w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu stwierdzono, że funkcjonujący tam system finansowy nadal nie posiada pola (funkcjonalności) do wprowadzenia daty operacji gospodarczej. W związku z powyższym data operacji w pliku JPK_KR jest zazwyczaj datą dokumentu (dowodu), co w konsekwencji powoduje brak zgodności Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr (ZSRK) z wymogami określonymi w art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹. Nieprawidłowość ta była także wskazywana przez NIK w 2019 r. w ramach kontroli nr P/19/001 Prawdliwość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe²².

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że problem braku w systemie ZSRK pola dotyczącego możliwości odnotowania „daty operacji gospodarczej”, a konsekwencji braku zgodności systemu z wymogami ustawy o rachunkowości, został zidentyfikowany przez Dysponenta i przedstawiony wykonawcy realizującemu zadania w zakresie utrzymania i modyfikacji Systemu ZSRK w połowie 2016 r. Jednakże pomimo podejmowanych przez Ministerstwo działań nieprawidłowość ta nie została usunięta. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że w styczniu 2022 r. Ministerstwo wystosowało do właściciela oprogramowania żądanie wprowadzenia ww. funkcjonalności i odpowiedź na pismo nie została udzielona przez wykonawcę.

(akta kontroli str. 378-382)

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

W świetle ustaleń kontroli NIK prowadzonych w ostatnich latach w zakresie gospodarki finansowej części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym²³ nadal pozostają aktualne wnioski pokontrolne dotyczące m.in.:

1. Opracowania i wdrożenia 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. Wyodrębnienia 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.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

²² LWR.410.014.01.2019.

²³ W szczególności P/19/001 Prawdliwość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe P/20/001 Wykonanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2019 r. oraz P/21/009 Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe.

3. Opracowania i wdrożenia 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.

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 piśmie²⁴ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni 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, kwietnia 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

²⁴ 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. Natomiast w przypadku podjęcia decyzji o niezgłaszaniu zastrzeżeń, NIK zwraca się z prośbą o niezwłoczne przekazanie tej informacji.