



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB.410.001.01.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 - Wykonywanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2017 roku.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości ¹ . (dowód: akta kontroli str. 4)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego.
Kontroler	1. Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/12/2018 z dnia 8 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji przez Ministra Sprawiedliwości, jako dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym, oznaczonej w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.³ jako część budżetowa 15 - Sądy powszechne, zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2017 r. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja przez Ministra Sprawiedliwości zadań dotyczących wykonania budżetu sądów powszechnych w 2017 r., w tym wynikających z art. 178 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części 15 budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2017 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

¹ Minister Sprawiedliwości od dnia 16 listopada 2015 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 (zwanej w dalszej części „ustawą o NIK”).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 188, ze zm. (zwanej w dalszej części „ustawą budżetową na rok 2017”).

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 23, ze zm. (zwanej w dalszej części „Pusp”).

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 (zwanej w dalszej części „ufp”).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 15 - Sądy powszechne w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 15 - Sądy powszechne limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 15 - Sądy powszechne.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części/jednostki

Na część budżetową 15 odpowiadającą sądom powszechnym składa się dwanaście odrębnych części budżetu państwa, oznaczonych w ustawie budżetowej 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 dysponentów⁶, 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. W zakresie tym podlegają oni bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, a dyrektorzy sądów okręgowych i rejonowych dyrektorom właściwym terytorialnie sądów apelacyjnych⁷.

W ramach części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym finansowano zadania dotyczące przede wszystkim sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w części 15 funkcjonowało 281 jednostek budżetowych, w tym 11 sądów apelacyjnych (dysponenci budżetu sądów na obszarze apelacji i jednocześnie dysponenci III stopnia) oraz łącznie 270 sądów okręgowych i rejonowych (dysponenci III stopnia).

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1026, ze zm.

⁷ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1476 ze zm.).

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

Projekt budżetu części 15 na rok 2017 opracowany został zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017⁸, z uwzględnieniem szczególnego trybu wynikającego z postanowień art. 178 § 1-4 Pusp oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych.

Zrealizowane w części 15 dochody wyniosły 2.526.191,3 tys. zł, co stanowiło 113,9% planowanej kwoty oraz 0,6% całości dochodów budżetu państwa wykonanych w 2017 r. Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zrealizowano w części 15 w wysokości 6.953.200,8 tys. zł, z czego 99,95% stanowiły wydatki budżetu państwa. Zrealizowane wydatki stanowiły 97,7% planu po zmianach oraz 1,6% w relacji do całości wydatków budżetu państwa wykonanych w 2017 r.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 15 - Sądy powszechne kontrolą objęto Ministerstwo Sprawiedliwości oraz 12 jednostek sądownictwa powszechnego, w tym cztery sądy apelacyjne (w Katowicach, Poznaniu, Krakowie i Szczecinie), cztery sądy okręgowe (w Częstochowie, Koninie, Krakowie i Szczecinie) oraz cztery sądy rejonowe (w Częstochowie, Koninie, Krakowie – Śródmieście i Szczecinie - Prawobrzeże i Zachód).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości zadań z zakresu realizacji budżetu jednostek sądownictwa powszechnego w 2017 roku.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny częściowe w badanych obszarach. Wynikały one z poziomu realizacji planu finansowego dochodów i wydatków budżetu części odpowiadającej sądom powszechnym, a także prawidłowej realizacji zadań Ministra Sprawiedliwości wykonywanych w tym zakresie oraz należytego sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu sądów powszechnych, w tym nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym. Zgodnie z przepisami noty budżetowej na 2017 r. Minister Sprawiedliwości określił cele i mierniki dla objętych badaniem czterech pozycji budżetu zadaniowego oraz systematycznie monitorował wartości tych mierników na podstawie rzetelnych źródeł danych.

Zaplanowane w części 15/01 - Ministerstwo Sprawiedliwości wydatki, decyzjami Ministra Sprawiedliwości były w trakcie roku przenoszone do części odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12), stosownie do potrzeb wynikających z realizacji budżetu. Decyzje zmieniające plany finansowe w części

⁸ Dz. U. poz. 735 (zwanym w dalszej części „notą budżetową”).

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 opisową.

budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym były celowe i podjęte zgodnie z przepisami.

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa przez dysponentów środków budżetowych na obszarach poszczególnych apelacji, zostały przedstawione w odrębnych wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów sądów apelacyjnych, okręgowych oraz rejonowych i zostaną wykorzystane w zbiorczej informacji o wynikach kontroli wykonania w 2017 roku budżetu państwa w części odpowiadającej sądom powszechnym.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie ogólne kwoty dochodów i wydatków wykazanych w rocznych/łącznych sprawozdaniach budżetowych sporządzonych przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym wyłącznie na podstawie rocznych sprawozdań jednostkowych sądów apelacyjnych¹⁰. Sprawozdania zostały opracowane terminowo i prawidłowo pod względem formalnym oraz rachunkowym, tj. zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów.

NIK odstępuje natomiast od wyrażenia opinii o prawidłowości kwoty należności z tytułu dochodów budżetowych oraz zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych. Stosowany bowiem w sądach powszechnych informatyczny program finansowo-księgowy jest niestabilny, a dane wynikające z ksiąg rachunkowych są niespójne, czego wyrazem jest brak zgodności, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, tj. brak zgodności obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald. W związku z występującą niezgodnością, w części kontrolowanych sądów nie było możliwości wygenerowania dziennika zapisów, a następnie dokonania jego oceny pod kątem zgodności z przepisami art. 14 i art. 23 ustawy o rachunkowości.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Sprawiedliwości kontrola dochodów budżetowych w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym/łącznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2017 dochody budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w kwocie 2.218.131 tys. zł. Dochody zrealizowano w całości w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego*, w kwocie 2.526.191,3 tys. zł, tj. 113,9% kwoty planowanej oraz 106,9% dochodów uzyskanych w 2016 r. Osiągnięto je głównie w § 0630 (*wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych przez Skarb Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego*) w kwocie 1.962.775,1 tys. zł (77,7% ogółu dochodów części) oraz w § 0570 (*grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych*) w kwocie 433.091,1 tys. zł (17,1% ogółu dochodów części). Wyższe o 13,9% wykonanie prognozy dochodów wynikało przede wszystkim z uzyskania wyższych niż planowano wpływów zaewidencjonowanych we wskazanych wyżej paragrafach

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

¹¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 395 (zwanej w dalszej części „ustawą o rachunkowości”).

klasyfikacji budżetowej, tj. z tytułów trudnych do precyzyjnego oszacowania na etapie planowania.

(dowód: akta kontroli str. 821-832, 860, 963-1007)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 15-Sądy powszechne¹², w częściach 15/02-15/12 odnotowano należności pozostałe do zapłaty w kwocie 898.119,9 tys. zł, z czego zaległości wyniosły 665.972,8 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były wyższe o 37.482,1 tys. zł (4,4%), a zaległości - o 20.936,3 tys. zł (o 3,2%). Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (447.845,9 tys. zł, tj. 67,2% ogółu zaległości) oraz wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych z tytułu postępowania sądowego (181.061,7 tys. zł, tj. 27,2% ogółu zaległości). Przyczyną wzrostu zaległości było głównie zwiększenie wysokości przypisanych i skierowanych do wykonania należności, wzrost liczby spraw i kwot zasądzanych od obcokrajowców (wobec których ściągalność jest bardzo niska), problemy z egzekucją opłat i kosztów sądowych z uwagi na brak możliwości ich zamiany na inny środek zastępczy oraz niska skuteczność egzekucji komorniczej związana ze zjawiskiem bezrobocia i brakiem majątku zobowiązanych.

Stan należności pozostałych do zapłaty (i zaległości netto) był w 2017 r. regularnie monitorowany przez dysponenta części. Poziom należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości, był przedmiotem analiz w ramach kwartalnych ocen wykonania budżetu sądów powszechnych przez dysponenta części.

W 2017 r. dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym nie dokonywał we własnym zakresie umorzeń należności, rozłożenia ich spłaty na raty, ani odroczenia terminu spłaty należności.

(dowód: akta kontroli str. 821-832, 862-936, 963-1006)

W poszczególnych apelacjach (części 15/02-15/12) dochody, należności i zaległości w 2017 r. kształtowały się w następujący sposób¹³:

Wyszczególnienie	Wykonane dochody	Należności pozostałe do zapłaty ogółem na koniec okresu sprawozdawczego	Stan zaległości na koniec okresu sprawozdawczego
		tys. zł	
15/02 Sąd Apelacyjny w Warszawie	392.222,5	130.295,7	115.465,1
15/03 Sąd Apelacyjny w Katowicach	258.310,4	133.609,8	97.701,5
15/04 Sąd Apelacyjny w Gdańsku	301.914,6	84.792,0	57.264,6
15/05 Sąd Apelacyjny w Poznaniu	204.191,3	65.460,0	46.468,9
15/06 Sąd Apelacyjny w Krakowie	249.711,7	59.330,0	39.199,2
15/07 Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	231.903,0	76.911,3	55.669,3
15/08 Sąd Apelacyjny w Łodzi	189.791,4	66.083,1	50.782,2
15/09 Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	87.595,6	26.176,3	19.460,8
15/10 Sąd Apelacyjny w Białymstoku	139.960,8	58.062,7	36.828,5
15/11 Sąd Apelacyjny w Lublinie	344.865,0	136.962,1	100.752,7
15/12 Sąd Apelacyjny w Szczecinie	125.725,0	60.437,0	46.380,1
RAZEM¹⁴	2.526.191	898.120	665.973

(dowód: akta kontroli str. 821-832, 963-1007)

¹² Dane na podstawie korekty rocznego/łącznego sprawozdania Rb-27 za 2017 r. dysponenta części 15 (z dnia 3 kwietnia 2018 r.).

¹³ Dane na podstawie korekty rocznego/łącznego sprawozdania Rb-27 za 2017 r. dysponenta części 15 (z dnia 3 kwietnia 2018 r.), sporządzonego na podstawie korekt rocznych sprawozdań Rb-27 za 2017 r. dysponentów części 15/02-15/12.

¹⁴ Zaokrąglone do pełnych tysięcy złotych.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym zostały zaplanowane w wysokości 7.082.573 tys. zł¹⁵. W trakcie roku budżetowego zaplanowane wydatki zostały zwiększone per saldo o 4.641,2 tys. zł¹⁶ do 7.087.214,2 tys. zł. Zmiany w planie finansowym wydatków wynikały z:

- przeniesienia wydatków z części 37-Sprawiedliwość, zwiększających budżet części 15 o 4.427,1 tys. zł¹⁷ z przeznaczeniem na współfinansowanie z budżetu państwa projektów realizowanych przez wszystkie sądy apelacyjne (części 15/02-15/12) w ramach budżetu środków europejskich;
- przeniesienia z rezerw celowych budżetu państwa kwoty 214,1 tys. zł¹⁸. Powyższe środki zostały wykorzystane w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem¹⁹.

W ustawie budżetowej na rok 2017 wydatki budżetu państwa w części 15/01-Ministerstwo Sprawiedliwości zostały zaplanowane w wysokości 218.787 tys. zł²⁰. W trakcie roku budżetowego, w wyniku przeniesień pomiędzy częścią 15/01 a częściami odpowiadającymi obszarom apelacji (od 15/02 do 15/12), plan wydatków został 35 decyzjami dysponenta części 15²¹ zmniejszony per saldo o kwotę 169.392 tys. zł, tj. do wysokości 49.395 tys. zł²².

W trakcie roku budżetowego dysponent części 15 na podstawie 43 decyzji²³ dokonał zmian w planie wydatków dysponentów na obszarach apelacji (w tym przeniesień wydatków pomiędzy częścią 15/01-Ministerstwo Sprawiedliwości, a częściami odpowiadającymi obszarom apelacji) zwiększając i zmniejszając plany finansowe w poszczególnych częściach 15/01-15/12 na łączną kwotę 343.107,2 tys. zł.

W wyniku zmian w planie wydatków budżetu państwa w części 15, w tym dokonanych przez Ministra Rozwoju i Finansów i dysponenta części, zwiększono wydatki majątkowe per saldo o łączną kwotę 3.232,4 tys. zł (o 1,1%), z tego wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych zmalały o 56.283,2 tys. zł, a wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły o 59.515,6 tys. zł. Zmiany limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie spowodowały

¹⁵ Wskazana kwota uwzględnia skutki nowelizacji ustawy budżetowej, w wyniku której planowane pierwotnie wydatki budżetu państwa w części 15 zostały zmniejszone o 186.719 tys. zł-ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 2162).

¹⁶ Środki te zwiększyły plan wydatków budżetu państwa z przeznaczeniem wyłącznie na współfinansowanie programów realizowanych z budżetu środków europejskich części 15.

¹⁷ Pięć decyzji Ministra Rozwoju i Finansów podjętych na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

¹⁸ Dwie decyzje Ministra Rozwoju i Finansów podjęte na podstawie art. 154 ust. 5 ufp.

¹⁹ W części 15/07-Sąd Apelacyjny we Wrocławiu na współfinansowanie z budżetu państwa realizacji projektu „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, finansowanego z budżetu środków europejskich.

²⁰ Wskazana kwota uwzględnia skutki nowelizacji ustawy budżetowej, w wyniku której planowane pierwotnie wydatki budżetu państwa w części 15/01 zostały zmniejszone o 159.422 tys. zł.

²¹ Na podstawie art. 171 ust. 1 ufp w związku z art. 178 § 5 Pusp.

²² Całość kwoty stanowiącej plan wydatków po zmianach w części 15/01 została objęta blokadą.

²³ Na podstawie art. 171 ust. 1 ufp w związku z art. 178 § 5 Pusp.

zwiększenia wydatków planowanych na wynagrodzenia²⁴, tj. były zgodne z zasadami określonymi w art. 171 ust. 7 ufp.

Szczegółowym badaniem objęto siedem decyzji dysponenta części 15 zmieniających limit planu finansowy części 15/01²⁵. W wyniku analizy tych zmian dokonanych w planie finansowym przez dysponenta części 15 w części 15/01 oraz częściach odpowiadających budżetom apelacji, nie stwierdzono zmian niecelowych. Analiza wykazała, że zmiany zostały dokonane na wniosek dysponentów z obszarów apelacji lub z własnej inicjatywy dysponenta części. O zmianach limitów wydatków w planach finansowych poszczególnych części 15/01-15/12 informowany był Minister Rozwoju i Finansów, poprzez wprowadzanie odpowiednich korekt w planach wydatków do systemu TREZOR.

(dowód: akta kontroli str. 119-286, 353-455, 456-457, 477-661)

Zrealizowane w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym wydatki budżetu państwa wyniosły 6.950.050,6 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 160.575,4 tys. zł, tj. o 2,4%. W strukturze zrealizowanych w 2017 r. wydatków dominujący udział (95,3% wydatków ogółem w części) miały wydatki w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości* (6.622.422,2 tys. zł). Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (4.570.531,6 tys. zł²⁶), zakupy materiałów i usług (815.993,6,5 tys. zł) oraz koszty postępowań sądowych (363.692,4 tys. zł). Wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej w części odpowiadającej sądom powszechnym nie zostały przekroczone.

Według grup ekonomicznych, w strukturze zrealizowanych wydatków udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych (89,2%)²⁷, świadczenia na rzecz osób fizycznych (7,1%) i wydatki majątkowe (3,7%). Zrealizowane wydatki w poszczególnych grupach ekonomicznych wyniosły odpowiednio:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych: 6.198.619,9 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 199.703,5 tys. zł (o 3,3%);
- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 492.597,9 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 32.915,5 tys. zł (o 7,2%);
- wydatki majątkowe: 258.832,8 tys. zł, tj. 91,2% planu po zmianach i w porównaniu do 2016 r. były mniejsze o 72.043,6 tys. zł (o 21,8%).

Ze względu na przewidywane, a także wynikające z okresowych analiz i ocen realizacji budżetu, niepełne wykonanie planu wydatków budżetu państwa z powodu nadmiaru posiadanych środków²⁸ (niewykorzystane środki wyniosły 137.163,6 tys. zł), decyzjami dysponenta części 15 w trakcie roku budżetowego dokonano siedmiu blokad wydatków budżetu państwa²⁹ w łącznej kwocie 307.809,4 tys. zł. Po uwzględnieniu skutków nowelizacji ustawy budżetowej, w wyniku której planowany pierwotnie limit wydatków budżetu państwa w części 15

²⁴ W planie uwzględniającym skutki nowelizacji ustawy budżetowej na 2017 r. wydatki na wynagrodzenia wynosiły 4.138.857 tys. zł, a w planie po zmianach - 4.108.839,2 tys. zł (zmały o 0,7%).

²⁵ Stanowiło to 16% decyzji dysponenta części zmieniających budżet części 15 oraz 20% decyzji zmieniających limit wydatków w części 15/01, w tym cztery największe kwotowo decyzje zmniejszające oraz trzy zwiększające wydatki w części 15/01.

²⁶ Tj. 69% wydatków działy 755 *Wymiar sprawiedliwości*.

²⁷ W tym wynagrodzenia z pochodnymi stanowiły 65,8% wykonanych wydatków budżetu państwa.

²⁸ Przesłanka określona w art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

²⁹ Decyzje o zablokowaniu planu wydatków, zgodnie z wnioskami Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w MS, zostały podjęte na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp w dniach: 13 i 25 października, 30 listopada oraz 6 i 22 grudnia 2017 r.

został zmniejszony o 186.719 tys. zł, zablokowane wydatki po nowelizacji wyniosły 121.090,4 tys. zł, z czego 40.395 tys. zł (40,8%) dotyczyło blokady wydatków części 15/01. Wynikało to głównie z niższego od planowanego poziomu wypłat uposażeń dla sędziów w stanie spoczynku i uposażeń rodzinnych oraz kosztów postępowań sądowych³⁰, niepełnej realizacji wydatków majątkowych z uwagi na oszczędności na zakupach inwestycyjnych, przesunięcia terminów zakończenia postępowań przetargowych oraz przesunięcia terminów odbioru robót a także niepełnej realizacji wydatków na odszkodowania wypłacane przez Skarb Państwa na rzecz osób fizycznych (z uwagi na odwołania od wyroków oraz brak uprawnomocnienia się wyroków).

(dowód: akta kontroli str. 87-99, 458-476, 693-730, 780-820, 856-857, 859, 861, 898-936, 1008-1086)

Zobowiązania budżetu państwa ogółem w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym na koniec 2017 r. wyniosły 385.073,2 tys. zł³¹ i były wyższe o 4.231,8 tys. zł (o 1,1%) od kwoty zobowiązań na koniec 2016 r. (380.841,4 tys. zł). W strukturze zobowiązań dominujący udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz pochodnymi od wynagrodzeń (326.317,2 tys. zł, tj. 84,7% ogólnej kwoty zobowiązań) oraz z tytułu kosztów postępowań sądowych (16.419,9 tys. zł, tj. 4,3%).

Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 1.791,5 tys. zł³² i były niższe o 2.560,4 tys. zł (o 58,8%) niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2016 r. (4.351,9 tys. zł). Zobowiązania wymagalne w wysokości 1.534,8 tys. zł (85,7% ogólnej kwoty), które wystąpiły w rozdziale 75595 *Pozostała działalność*, dotyczyły zasądzonych odszkodowań Skarbu Państwa na rzecz osób fizycznych, które stają się wymagalne w dacie uprawnomocnienia się wyroków. Zaległości wynikały z procedury regulującej wypłatę przez sądy odszkodowań osobom uprawnionym, zgodnie z którą wypłata wymagalnych odszkodowań na podstawie wyroków, które uprawnomocniły się pod koniec 2017 r. mogła nastąpić dopiero na początku kolejnego okresu budżetowego³³. Pozostałe zobowiązania wymagalne w wysokości 256,7 tys. zł, które wystąpiły w rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego*, dotyczyły głównie kosztów postępowań sądowych³⁴ i powstały w wyniku uprawnomocnienia się orzeczeń oraz wystawienia postanowień o wypłacie w terminie uniemożliwiającym uregulowanie należności w 2017 r.

Stan zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych, był w 2017 r. regularnie monitorowany przez dysponenta części. Poziom zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych (oraz przyczyny ich powstania), był przedmiotem analiz w ramach kwartalnych ocen wykonania budżetu sądów powszechnych przez dysponenta części.

³⁰ Związanych z pomocą prawną świadczoną z urzędu w sprawach cywilnych i karnych, doręczaniem przesylek sądowych, obroną z urzędu oraz wynagrodzeniami dla biegłych za wydawanie opinii sądowych.

³¹ Dane na podstawie korekty rocznego/łącznego sprawozdania Rb-28 za 2017 r. dysponenta części 15 (z dnia 3 kwietnia 2018 r.), sporządzonego na podstawie korekt rocznych sprawozdań Rb-28 za 2017 r. dysponentów części 15/02-15/12.

³² Zobowiązania wymagalne wystąpiły na koniec 2017 r. w dziale 755 *Wymiar Sprawiedliwości* w pięciu apelacjach: warszawskiej (1.331,2 tys. zł - 74,3% ogólnej kwoty zobowiązań wymagalnych), poznańskiej (270,5 tys. zł), lubelskiej (101,7 tys. zł), łódzkiej (70 tys. zł) i rzeszowskiej (18 tys. zł).

³³ Wpływ na wystąpienie wskazanych zaległości miało ponadto nie zgłaszanie się osób uprawnionych do odbioru odszkodowania, nie wskazanie rachunku bankowego, czy brak możliwości ustalenia adresu.

³⁴ M.in.: wynagrodzenia dla biegłych, koszty egzekucji komorniczej, obrony z urzędu, itp.

(dowód: akta kontroli str. 793-820, 862-897, 898-936, 1008-1086)

W poszczególnych apelacjach wydatki, zobowiązania i zobowiązania wymagalne w 2017 r. przedstawiały się następująco³⁵:

Wyszczególnienie	Wykonane wydatki	Stan zobowiązań ogółem na koniec okresu sprawozdawczego	Stan zobowiązań wymagalnych na koniec okresu sprawozdawczego
15/02 Sąd Apelacyjny w Warszawie	829.811,4	47.153,8	1.331,2
15/03 Sąd Apelacyjny w Katowicach	805.695,6	48.342,7	0,0
15/04 Sąd Apelacyjny w Gdańsku	920.273,7	49.452,3	0,0
15/05 Sąd Apelacyjny w Poznaniu	590.107,6	33.801,0	270,5
15/06 Sąd Apelacyjny w Krakowie	701.543,7	35.617,3	0,0
15/07 Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	717.558,4	39.282,3	0,0
15/08 Sąd Apelacyjny w Łodzi	641.279,2	35.934,4	70,0
15/09 Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	308.911,9	17.025,8	18,0
15/10 Sąd Apelacyjny w Białymstoku	430.158,9	24.095,5	0,0
15/11 Sąd Apelacyjny w Lublinie	578.407,0	31.866,5	101,7
15/12 Sąd Apelacyjny w Szczecinie	426.303,1	22.501,5	0,0
RAZEM³⁶	6.950.051	385.073	1.792

(dowód: akta kontroli str. 793-820, 856-857, 1008-1086)

Ustalone
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 2017 wydatki budżetu środków europejskich (BŚE) w części 15 zostały zaplanowane w kwocie 3.669 tys. zł, w całości w części 15/07-Sąd Apelacyjny we Wrocławiu na realizację projektu „Konsolidacja usług IT sądów powszechnych na terenie Województwa Dolnośląskiego” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020. W trakcie roku budżetowego plan wydatków BŚE został zwiększony siedmioma decyzjami Ministra Rozwoju i Finansach per saldo o 25.574 tys. zł³⁷ (do kwoty 29.243 tys. zł, z czego 28.248,5 tys. zł w części 15/07-Sąd Apelacyjny we Wrocławiu), w tym 1.213,4 tys. zł pochodziło z rezerw celowych BŚE, a pozostałe środki w wysokości 24.360,6 tys. zł z części 37-Sprawiedliwość. Dodatkowe środki zwiększające plan wydatków BŚE zostały zaplanowane na:

- a) realizację projektów w ramach środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w łącznej kwocie 1.978,1 tys. zł, w tym:
 - 1.814,4 tys. zł w części 15/07-Sąd Apelacyjny we Wrocławiu na realizację projektu „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych”³⁸,
 - 163,6 tys. zł w części 15/04-Sąd Apelacyjny w Gdańsku na realizację projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości/poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości”³⁹;

³⁵ Dane na podstawie korekty rocznego/łącznego sprawozdania Rb-28 za 2017 r. dysponenta części 15 (z dnia 3 kwietnia 2018 r.), sporządzonego na podstawie korekt rocznych sprawozdań Rb-28 za 2017 r. dysponentów części 15/02-15/12.

³⁶ Zaokrąglone do pełnych tysięcy złotych.

³⁷ Na podstawie art. 154 ust. 5 oraz art. 194 ust. 1 i 2.

³⁸ Środki te pochodziły z rezerw celowych budżetu środków europejskich – 1.213,4 tys. zł oraz części 37 – Sprawiedliwość – 601 tys. zł. Zwiększyły one plan wydatków budżetu środków europejskich części 15 w związku z trzema decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów z dnia: 28 marca, 11 maja oraz 27 grudnia 2017 r.

³⁹ Środki te pochodziły z części 37-Sprawiedliwość. Zwiększyły one plan wydatków budżetu środków europejskich części 15 w związku z decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 września 2017 r.

- b) realizację projektu „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 w części 15/07 w wysokości 22.680,9 tys. zł⁴⁰;
- c) realizację projektu „Business Registers Interconnection System” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 w częściach 15/02 – 15/12 (we wszystkich sądach apelacyjnych) w wysokości 915 tys. zł⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 100-118, 287-455)

Wspomniany wyżej limit wydatków wykorzystano w wysokości 3.150,2 tys. zł, co stanowiło 10,8% planu po zmianach. Środki zostały wydatkowane w wysokości 1.939 tys. zł (98% planu po zmianach) na realizację projektów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014. Ponadto, na realizację projektu w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 wydatkowano 735,5 tys. zł (80,4% planu po zmianach), a w przypadku projektu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 zaledwie 475,7 tys. zł (2,1% planu po zmianach). Natomiast środki w wysokości 3.669 tys. zł, zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 r. na realizację przedsięwzięć finansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, w ogóle nie zostały wykorzystane.

Przeniesiona z rezerw celowych BSE kwota 1.213,4 tys. z została wydatkowana w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów, tj. w części 15/07-Sąd Apelacyjny we Wrocławiu na realizację projektu „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014.

(dowód: akta kontroli str. 456-457, 740-767, 858)

Niepełne wykonanie planu wydatków BSE w części 15 wynikało prawie w całości z niskiego wykorzystania środków w części 15/07 – Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Wydatkowano 2.327,1 tys. zł, co stanowiło 8,2% limitu w części 15/07 (niewykorzystana kwota wyniosła 25.921,4 tys. zł). Ze względu na brak merytorycznej akceptacji Ministra Sprawiedliwości na realizację projektu „Konsolidacja usług IT sądów powszechnych na terenie Województwa Dolnośląskiego” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, na sfinansowanie którego zaplanowano 3.669 tys. zł, w III kwartale 2017 r. została podjęta decyzja o zamknięciu projektu. Decyzja ta wynikała z analizy działań planowanych w projekcie oraz koniecznych zmian zakresu przedmiotowego i harmonogramu, które byłyby niezbędne do uzyskania pożądaných celów w kontekście założeń i planowanych innych działań w obszarze informatyzacji MS⁴². Przyczyną niskiego wykorzystania środków (2,1% – niewykorzystana kwota wyniosła 22.205,2 tys. zł) w części 15/07 przy realizacji projektu „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 było przedłużające się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. W konsekwencji, umowa na dostawę, instalację, konfigurację wdrożenie i uruchomienie systemu cyfrowej rejestracji rozpraw w salach sądów

⁴⁰ Środki te pochodziły z części 37-Sprawiedliwość. Zwiększyły one plan wydatków budżetu środków europejskich części 15 w związku z dwoma decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 i 9 października 2017 r.

⁴¹ Środki te pochodziły z części 37-Sprawiedliwość. Zwiększyły one plan wydatków budżetu środków europejskich części 15 w związku z decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 października 2017 r.

⁴² Porozumienie o dofinansowanie projektu zostało rozwiązane z dniem 31 grudnia 2017 r.

powszechnych oraz na przeszkolenie pracowników, której zawarcie planowano pierwotnie w sierpniu 2017 r., została podpisana dopiero 20 października 2017 r., co uniemożliwiło wydatkowanie zaplanowanych środków do końca roku budżetowego. Zgodnie z uzasadnieniem z wniosku o korektę decyzji o zapewnieniu finansowania projektu, złożonym w grudniu 2017 r. i zatwierdzonym przez Ministra Rozwoju i Finansów w dniu 14 lutego 2018 r., pierwotnie zaplanowane i niewykonane w 2017 r. płatności przewidziane są do realizacji w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 740-767, 858, 898-936)

Ze względu na przewidywane, a także wynikające z okresowych analiz i ocen realizacji budżetu, niepełne wykonanie planu wydatków BŚE z powodu nadmiaru posiadanych środków⁴³ (niewykorzystany limit wydatków BŚE wyniósł 26.092,8 tys. zł), decyzjami dysponenta części 15 w trakcie roku budżetowego dokonano trzech blokad planowanych wydatków BŚE⁴⁴ w łącznej kwocie 25.839,1 tys. zł. Kwota objęta blokadą dotyczyła wyłącznie planowanych wydatków w części 15/07-Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, tj. przeznaczonych na realizację trzech projektów⁴⁵.

W porównaniu z 2016 r. wykonanie wydatków BŚE było niższe o 16.958,4 tys. zł (o 84,3%). Przyczyną spadku realizacji wydatków były wskazane wyżej okoliczności towarzyszące niskiemu wykonaniu planu wydatków BŚE w 2017 r.

W części 15/01 nie planowano oraz nie dokonywano wydatków z BŚE.

(dowód: akta kontroli str. 287-352, 458-476, 858)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W budżecie części odpowiadającej sądom powszechnym w układzie zadaniowym budżetu w 2017 r. zostały ujęte trzy zadania⁴⁶ w ramach dwóch funkcji państwa.

Szczegółowe badanie dwóch zadań, tj. zadania 18.3 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe* oraz zadania 18.7 *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego*⁴⁷, a także dwóch działań, tj. działania 13.2.6.1 *Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń* i działania 13.2.6.3 *Uposażenia rodzinne oraz dodatki do tych uposażeń*⁴⁸, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji oraz monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań i działań cele i mierniki

⁴³ Przesłanka określona w art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

⁴⁴ Decyzje o zablokowaniu planu wydatków, zgodnie z wnioskami Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w MS, zostały podjęte na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp w dniu 30 listopada 2017 r.

⁴⁵ „Konsolidacja usług IT sądów powszechnych na terenie Województwa Dolnośląskiego” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 (zablokowano 3.669 tys. zł); „Poprawa zdolności administracyjnych sądów, w tym systemów informatycznych” w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (zablokowano 18,7 tys. zł); „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (zablokowano 22.151,4 tys. zł).

⁴⁶ Tj. zadanie 13.2 Świadczenia społeczne, zadanie 18.3 Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe oraz zadanie 18.7 Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego.

⁴⁷ W ramach funkcji państwa 18 Sprawiedliwość.

⁴⁸ Realizowanych w ramach podzadania 13.2.6 Uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne, zadania 13.2 Świadczenia społeczne, funkcji państwa 13 Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.

wynikające z układu zadaniowego budżetu zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej.

Największe wydatki poniesiono na zadanie 18.3 *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe*, na realizację którego w 2017 r. wydatkowano łącznie 5.878.649,2 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach i 84,5% ogółu wydatków zrealizowanych w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym w 2017 r. W porównaniu do 2016 r. wydatki na realizację tego zadania były wyższe o 93.685,5 tys. zł, tj. o 1,6%. Celem tego zadania było zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu. Do pomiaru stopnia jego realizacji przyjęto miernik pn. *wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)*⁴⁹, który w 2017 r. wyniósł 100,3% (w 2016 r. - 95,2%), przy planowanym na poziomie 100%.

Na realizację zadania 18.7 *Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego* wydatkowano 746.923,3 tys. zł, co stanowiło 92,2% planu po zmianach i 10,7% ogółu wydatków zrealizowanych w części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym w 2017 r. W porównaniu do 2016 r. wydatki na realizację tego zadania były wyższe o 7.284,5 tys. zł, tj. o 1%. Celem tego zadania była poprawa warunków sprawnego obrotu gospodarczego oraz poprawa stabilności i jakości orzecznictwa. Do pomiaru stopnia jego realizacji przyjęto dwa mierniki, tj. *wskaźnik opanowania wpływu spraw gospodarczych (z wyłączeniem spraw rejestrowych Rejestru Zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego)*⁵⁰, który w 2017 r. wyniósł 99%, przy planowanym na poziomie 100,1% oraz *wskaźnik stabilności orzecznictwa*, który w 2017 r. wyniósł 62%, przy planowanym na poziomie 63%.

Wartości mierników realizacji celów dla badanych dwóch działań, tj. działania 13.2.6.1 *Uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń* oraz działania 13.2.6.3 *Uposażenia rodzinne oraz dodatki do tych uposażeń* osiągnęły założony poziom.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym w 2017 r. monitorował realizację planów wydatków w układzie zadaniowym na podstawie kwartalnych informacji w tym zakresie przedstawianych przez dyrektorów sądów apelacyjnych, sporządzających informacje zbiorcze za poszczególne apelacje⁵¹. Informacje te, dla zachowania porównywalności oraz zapewnienia integralności danych w całym roku budżetowym, sporządzane były według szablonu formularza sprawozdawczego Rb-BZ1. Powyższe informacje obejmowały zarówno część wydatkową, jak i efektywnościową budżetu zadaniowego w zakresie wartości mierników określających stopień realizacji celów. Informacje z monitoringu planów w układzie zadaniowym uzyskane z jednostek podległych podlegały analizie w ramach procesu sporządzania kwartalnych informacji łącznych dla części 15. Źródłem danych o monitorowanych wartościach mierników przypisanych do kontrolowanych zadań/podzadań/działań były przede wszystkim System Statystyczny MS - portal SAP, informacje z sądów apelacyjnych oraz informatyczny program finansowo-księgowy.

⁴⁹ Tj. stosunek liczby wszystkich spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby wszystkich spraw, które wpłynęły w danym okresie.

⁵⁰ Tj. stosunek liczby spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym do liczby spraw wpływających.

⁵¹ Zadania w tym zakresie wykonuje Departament Budżetu i Efektywności Finansowej w MS.

(dowód: akta kontroli str. (dowód: akta kontroli str. 662-692, 898-936)

Realizując określony w art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu części 15 przez podległe jednostki, dysponent części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym dokonywał kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a także dotyczących należności sądowych i zaległości budżetowych, zobowiązań (w tym wymagalnych) oraz zatrudnienia. Ich wyniki były wykorzystywane m.in. przy podejmowaniu decyzji o zmianach w planie finansowym. W ramach sprawowanego nadzoru w 2017 r. przeprowadzono 12 kontroli w jednostkach sądownictwa powszechnego (w dwóch sądach apelacyjnych, trzech sądach okręgowych i siedmiu sądach rejonowych). Kontrole te dotyczyły prawidłowości wydatkowania środków publicznych, w tym w szczególności udzielania zamówień publicznych prowadzenia gospodarki finansowej przez te jednostki. Po przeprowadzonych kontrolach formułowane były odpowiednie wnioski i zalecenia pokontrolne. Przeprowadzono również 18 wizytacji inwestycji realizowanych przez podległych dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 5-37, 731-739, 862-936)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 15 – Sądy powszechne.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych/łącznych sprawozdań za rok 2017 przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne/łączne sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym wyłącznie na podstawie rocznych sprawozdań jednostkowych sądów apelacyjnych⁵². Opracowane zostały terminowo i prawidłowo pod względem formalnym oraz rachunkowym, tj. zgodnie z danymi zawartymi w rocznych sprawozdaniach jednostkowych podległych dysponentów. Kwoty wykazane w sprawozdaniach tych dysponentów były zgodne z danymi wynikającymi z zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i ksiąg pomocniczych (kont analitycznych) sporządzonych przez kontrolowanych dysponentów według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

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

Kwoty dochodów i wydatków ogółem wykazane w rocznych/łącznych sprawozdaniach budżetowych wykazano w prawidłowej wysokości. Wiarygodność tych kwot została potwierdzona procedurą analizy operacji na bieżących rachunkach bankowych dochodów i wydatków kontrolowanych podległych dysponentów.

Najwyższa Izba kontroli nie wyraża natomiast opinii o wiarygodności pozostałych danych wykazanych w rocznych/łącznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym. W podległych jednostkach budżetowych (we wszystkich jednostkach sądownictwa powszechnego) stosowany jest informatyczny program finansowo-księgowy pn. Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr (ZSRK). Z ustaleń kontroli przeprowadzanych przez jednostki organizacyjne NIK w 12 jednostkach sądownictwa powszechnego⁵³ wynika, że program ten jest niestabilny, czego wyrazem jest brak zgodności o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁴, tj. brak zgodności obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald.

Z uwagi na powyższe, Najwyższa Izba Kontroli nie uzyskała wystarczających i odpowiednich dowodów badania, które mogłyby stanowić podstawę wyrażenia opinii z badania powyższych sprawozdań w zakresie innym niż ogólne kwoty dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 740-842, 855, 898-962, 963-1086)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wykorzystywany od 1 stycznia 2016 r. we wszystkich jednostkach sądownictwa powszechnego centralny program finansowo-księgowy ZSRK nie spełniał zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tą zasadą obroty zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych powinny być zgodne z obrotami dziennika zapisów, podczas gdy we wszystkich 12 kontrolowanych sądach stwierdzono różnice we wskazanym wyżej zakresie. Niezgodność ta miała charakter błędu systemowego generowanego przez program ZSRK, była niezależna od działań służb finansowo-księgowych podległych dysponentów i pomimo zgłoszeń gwarancyjnych kierowanych przez struktury zarządzania ZSRK (wyznaczeni pracownicy zatrudnieni w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu oraz w MS) do dostawcy ZSRK (firma gwarancyjna SAP) w celu wyeliminowania niezgodności, wspomniany błąd nadal pozostaje nierozwiązany na szczeblu administratora, tj. Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 937-962)

Ocena częściowa

Kwoty dochodów i wydatków wykazane zostały w rocznych/łącznych sprawozdaniach budżetowych dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym w prawidłowej wysokości. Wiarygodność tych kwot została potwierdzona procedurą analizy operacji na bieżących rachunkach bankowych dochodów i wydatków kontrolowanych jednostek sądownictwa powszechnego. Najwyższa Izba Kontroli, nie wyraża natomiast opinii o wiarygodności pozostałych danych wykazanych w rocznych/łącznych sprawozdaniach dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że stosowany we wszystkich jednostkach sądownictwa powszechnego program ZSRK jest niestabilny, a dane wynikające z ksiąg rachunkowych są

⁵³ W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 15-Sądy powszechne.

⁵⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

⁵⁵ Zgodnie z decyzjami Ministra Sprawiedliwości, do zadań Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu należało projektowanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne, w tym m.in. programu ZSRK.

niespójne, czego wyrazem jest brak zgodności, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. brak zgodności obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald. Z uwagi na powyższe, NIK nie uzyskała wystarczających i odpowiednich dowodów, które mogłyby stanowić podstawę wyrażenia opinii z badania rocznych/łącznych sprawozdaniach budżetowych dysponenta części odpowiadającej sądom powszechnym w zakresie innym niż ogólne kwoty dochodów i wydatków.

VI. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę na problem niskiego wykorzystania limitu wydatków budżetu środków europejskich (10,8% planu po zmianach), zaplanowanych na 2017 r. dla jednostek sądownictwa powszechnego. NIK uwzględniła obiektywne i niezależne od beneficjentów okoliczności, które uniemożliwiły w pełnym zakresie realizację wszystkich zadań projektowych. Niemniej jednak NIK dostrzega potrzebę objęcia przez Ministra Sprawiedliwości szczególnym nadzorem działań, zapewniających w kolejnym okresie budżetowym realizację tych przedsięwzięć z udziałem środków europejskich, które zaplanowano i nie zostały wykonane w 2017 r.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, wnosi o podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald w ramach stosowanego w jednostkach sądownictwa powszechnego programu finansowo-księgowego ZSRK.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524