



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.004.05.2019

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/009 – Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki
budżetowe

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS lub Ministerstwo), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości - powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych 2. Prawidłowość sporządzonych sprawozdań finansowych 3. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad realizacją przez dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., z uwzględnieniem zdarzeń, jakie miały miejsce w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli
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 Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/63/2019 z dnia 11.07.2019 r., 2. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/65/2019 z dnia 11.07.2019 r., 3. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/64/2019 z dnia 11.07.2019 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawozdanie finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości za rok 2018.

Minister Sprawiedliwości podejmował czynności w ramach nadzoru nad Dyrektorem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu w zakresie realizacji zadań Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami (dalej: ZSRK), nie zapobiegło to jednak sytuacji, w której wykorzystywany przez sądy system ZSRK nie spełniał niektórych wymogów ustawy o rachunkowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kierownik jednostki nie zapewnił warunków organizacyjnych i kadrowych umożliwiających prawidłowe i terminowe zatwierdzanie rozliczeń dotacji udzielonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości, w wyniku czego w księgach wykazano niewiarygodne salda należności i rozliczeń międzyokresowych oraz nieprawidłowy (zawyżony) stan Funduszu Sprawiedliwości. Łączna kwota dotacji (oraz wypłat z Programu Modernizacji Służby Więziennej) udzielonych na rok 2018 i nierozliczonych terminowo wyniosła 160 174 254,68 zł. Do czasu zatwierdzenia rozliczeń wszystkich dotacji nie jest możliwe oszacowanie kwoty zawyżenia funduszu i zaniżenia należności. Niemniej jednak, zważywszy na wyniki kontroli, które wskazują, że rozliczenia dotacji są kwestionowane jedynie w niewielkim zakresie i w niskich kwotach istnieje wysokie ryzyko, że kwota zaprezentowana jako rozliczenia międzyokresowe w większej części powinna zmniejszyć stan państwowego funduszu celowego, a należności ustalone przy prawidłowym i terminowym zatwierdzeniu rozliczeń dotacji byłyby stosunkowo nieduże.

Minister nie zapewnił również warunków organizacyjnych i kadrowych umożliwiających terminowe i prawidłowe ujmowanie operacji gospodarczych związanych z publikowaniem ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, w wyniku czego w księgach rachunkowych MS nie rozliczono przedpłat na ogłoszenia i faktur za ogłoszenia w łącznej szacunkowej kwocie 2 952 797,29 zł, nie rozliczono również przedpłat na ogłoszenia dokonanych przed 2009 rokiem w łącznej kwocie 801 903,13 zł. Organizacja systemu obiegu dokumentów nie zapewniała kompletności dokumentów przekazywanych do jednostki organizacyjnej MS odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych, w wyniku czego nie ujęto należności w wysokości co najmniej 794 703,00 zł. Nie można również potwierdzić kompletności ujęcia należności w księgach.

Kwoty powyższych nieprawidłowości nie pozwalają uznać, że sprawozdanie finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości rzetelnie i jasno przedstawia sytuację finansową i majątkową jednostki.

Przyjęte zasady rachunkowości nie zapewniły wyodrębnienia wszystkich istotnych informacji, gdyż nie przewidziano w nich wyodrębnienia operacji gospodarczych dla części budżetowej 15 *Sądy powszechne*. W efekcie część operacji dotyczących części 15 była ujmowana w księgach rachunkowych jako operacje części 37 *Sprawiedliwość*, a część nie została ujęta w księgach, w szczególności plan finansowy części 15/00 *Ministerstwo Sprawiedliwości* i jego zmiany.

Sprawozdanie finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości za rok 2018 zostało sporządzone terminowo, zgodnie ze wzorem zawartym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

*kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*³ (dalej: Rozporządzenie w sprawie rachunkowości), a kwoty zaprezentowane w sprawozdaniu zostały prawidłowo przeniesione z ksiąg rachunkowych.

Pomimo podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości działań nadzorczych, w tym monitorowania realizacji przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami, przez co najmniej dwa lata system ZSRK nie spełniał niektórych wymogów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. Nieprawidłowości w działaniu systemu nie zostały zidentyfikowane podczas odbiorów systemu, chociaż przynajmniej w dwóch przypadkach dotyczyły one podstawowych jego funkcji, a po ich identyfikacji nie zapewniono niezwłocznego dostosowania systemu do wymagań ustawowych.

Na niepełną skuteczność podejmowanych działań wpływał między innymi podział zadań nadzorczych pomiędzy cztery różne departamenty Ministerstwa, co w ocenie NIK spowalniało przepływ informacji i utrudniało koordynację działań nadzorczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Księgi rachunkowe

Minister Sprawiedliwości jest dysponentem dwóch części budżetowych: 15 Sądów powszechnych i 37 Sprawiedliwość oraz dysponentem państwowego funduszu celowego o nazwie *Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości*.

Na część budżetową odpowiadającą sądom powszechnym składa się 12 odrębnych części budżetu państwa, w których na dzień 1 stycznia 2018 r. funkcjonowało łącznie 281 jednostek budżetowych. Na obszarze apelacji zadania i kompetencje dysponowania budżetem sądów oraz kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wykonują dyrektorzy sądów apelacyjnych. Podlegają oni bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości określił w rozporządzeniu z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie *szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych*⁶ (dalej: Rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej sądów).

Minister Sprawiedliwości jako dysponent części 15 nie posiada rachunku bankowego dla tej części. Środki finansowe przekazywane są do sądów apelacyjnych bezpośrednio z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej sądów. Również zwroty środków przekazywane są bezpośrednio przez sądy apelacyjne do Ministerstwa Finansów na centralny rachunek budżetu państwa.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 351.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 1476, ze zm.

W ramach części 37 środkami zarządzało łącznie 193 dysponentów II i III stopnia, w tym między innymi Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości jako dysponent III stopnia. Finansowano również zadania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury⁷ (dalej: KSSiP). Koszty realizacji zadań KSSiP są finansowane z dotacji podmiotowej przekazywanej przez Ministra Sprawiedliwości. Szkoła prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego.

(akta kontroli str. 2794-3093, 3099-3352)

1.1 System rachunkowości

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Sprawiedliwości księgi rachunkowe prowadzone są przez dwie komórki organizacyjne, tj. Departament Budżetu i Efektywności Finansowej (dalej: DB) dla operacji gospodarczych dysponenta części oraz Biuro Finansów (dalej: BF) dla operacji gospodarczych dysponenta III stopnia i dla Funduszu Sprawiedliwości.

Ministerstwo prowadzi wszystkie księgi rachunkowe wykorzystaniem programu SFK – MS – F_K firmy QNT Systemy Informatyczne sp. z o. o. Program obejmuje również księgi pomocnicze, w modułach Płace, Kasa, Środki Trwałe, Magazyn, Budżet, Wydatki. W systemie tym są prowadzone odrębne księgi rachunkowe, tj. dotyczące operacji gospodarczych właściwych dla dysponenta głównego części 37, dla dysponenta III stopnia oraz księgi Funduszu Sprawiedliwości.

Księgi rachunkowe Ministerstwa nie obejmowały zdarzeń gospodarczych występujących w ramach części budżetowej 15 Sądy powszechne, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1) oraz w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Księgi rachunkowe są prowadzone w oparciu o aktualne dokumentację, spełniające podstawowe wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości, opisujące przyjęte przez Ministerstwo zasady (polityki) rachunkowości, za wyjątkiem kwestii opisanych poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zasady rachunkowości zostały przyjęte Zarządzeniem nr 8/18/BA-F Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości (dalej: Polityka rachunkowości dysponenta III stopnia) oraz Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 września 2016 r. w sprawie zasad ewidencji środków budżetu państwa przyjmowanych na rachunek bieżący wydatków dysponenta części 37 Budżetu państwa „Sprawiedliwość” z centralnego rachunku bieżącego wydatków budżetu państwa oraz przekazywanych podległym dysponentom na sfinansowanie wydatków ujętych w ich planach finansowych oraz zasad (polityki) rachunkowości dysponenta części 37 budżetu państwa „sprawiedliwość”, zmienionego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 stycznia 2017 r.⁸ (dalej: Polityka rachunkowości dysponenta głównego). W dokumentacji podano między innymi: metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Opisano system informatyczny, podając wykaz modułów wchodzących w skład zintegrowanego systemu komputerowego służącego

⁷ Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury pozostająca pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości została utworzona na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2019 r. poz. 1042). Jest to jedyna centralna instytucja odpowiedzialna za szkolenie wstępne oraz ustawiczne kadr sądownictwa i prokuratury w Polsce.

⁸ Dz. Urz. MS z 2016 r. poz.165, zm. Dz.Urz.MS z 2017 r. poz. 2.

do obsługi finansowo-księgowej oraz konkretnych programowych zasad ochrony (w Polityce rachunkowości dysponenta III stopnia). Nie został jednak opracowany dokument wskazujący, jakie księgi są prowadzone w Ministerstwie i na podstawie jakich dokumentacji (polityki) rachunkowości, co zostało opisane poniżej w nieprawidłowości nr 1. Dokumentacje (polityki) rachunkowości są niekompletne bądź nie zostały zaktualizowane, gdyż nie zawierają informacji o aktualnie stosowanej wersji oprogramowania lub informacja ta jest nieaktualna, co opisano poniżej (nieprawidłowości nr 4 i 9). Ponadto NIK zauważył, że dokumentacje zasad rachunkowości powinny być uzupełnione o opis zasad ujmowania w księgach rachunkowych operacji gospodarczych dla części 15 oraz dostosowane (w zakresie Polityki rachunkowości dysponenta głównego) do zasad ujmowania i prezentacji dotacji udzielonych, przewidzianych w Rozporządzeniu w sprawie rachunkowości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 4) oraz w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Księgi rachunkowe spełniają wymogi formalne określone w ustawie o rachunkowości. Wydruki z ksiąg zawierają elementy wymagane ustawą o rachunkowości. Organizacja rachunkowości umożliwia pozyskanie danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdania finansowego.

Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości - wobec niepowierzenia tej odpowiedzialności na piśmie innej osobie i za jej zgodą - ponosi kierownik jednostki.

W Ministerstwie pracownikom DB i BF powierzono, na podstawie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, obowiązki i odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości, co jest podstawową przesłanką uznania tych osób odpowiednio za głównego księgowego resortu i głównego księgowego Ministerstwa Sprawiedliwości jako jednostki budżetowej. Zdaniem NIK, powierzenie obowiązków i odpowiedzialności głównemu księgowemu na podstawie art. 54 ustawy o finansach publicznych nie jest równoznaczne z powierzeniem odpowiedzialności, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 2794-3093, 3099-3352)

W Ministerstwie opracowano *Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Ministerstwie Sprawiedliwości*, stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 98/2015, zmienionego zarządzeniem nr 6/2018 BA-F Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: Regulamin udzielania zamówień). Dokument ten określa między innymi procedury postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (zawieraniu umów), do których nie stosuje się postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 2948-2962)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie systemu rachunkowości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ministerstwo nie opracowało dokumentacji opisującej przyjętą politykę rachunkowości w zakresie organizacji całości ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie jako jednostce budżetowej. W Ministerstwie obowiązują jednocześnie dwie polityki rachunkowości: Polityka rachunkowości dysponenta głównego oraz Polityka rachunkowości dysponenta III stopnia. Nie sporządzono

⁹ Dz.U z 2019 r. poz. 869, ze zm.

jednak dokumentu, który by wskazywał, jakie polityki rachunkowości obowiązują w MS, ile ich jest, jakimi dokumentami zostały przyjęte itp.

Polityki rachunkowości nie zawierają opisu zasad rachunkowości dla zdarzeń gospodarczych dotyczących części 15 *Sądy powszechne*, pomimo że zdarzenia takie występują zarówno u dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia.

Dyrektor Generalny z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości wyjaśnił, że Ministerstwo opracowało wzorcowe zasady rachunkowości dla sądów, natomiast księgi rachunkowe MS dla dysponenta głównego i dysponenta III stopnia są prowadzone odrębnie i w różnym zakresie, dlatego opracowano dwie polityki rachunkowości.

NIK zauważa, że system rachunkowości, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości, obejmuje całą jednostkę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, niezależnie od jej formy prawnej czy rodzaju operacji gospodarczych, których ta jednostka dokonuje. Niezależnie od faktu, że jednostka wyodrębnia ewidencje księgowe do ujmowania różnych grup operacji gospodarczych, powinna ona posiadać spójny system rachunkowości, a w tym spójny system księgowości i sprawozdawczości. W ocenie NIK oznacza to, że jednostka powinna opracować dokument, w którym wskaże, dla jakich operacji gospodarczych prowadzi się wyodrębnione ewidencje i w jakich dokumentach zawarto szczegółowe zasady (polityki) rachunkowości dla tych wyodrębnionych ewidencji, przy zachowaniu spójności stosowanych rozwiązań. Ponadto system rachunkowości powinien umożliwić prawidłowe wyodrębnienie istotnych zdarzeń gospodarczych, na przykład ze względu na wymogi sprawozdawczości sporządzanych według części budżetowych.

(akta kontroli str. 3099-3352)

2. Ministerstwo nie zapewniło dyrektorom sądów powszechnych informacji niezbędnych do prawidłowego sporządzenia dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości, pomimo że od 1 stycznia 2016 r. księgi rachunkowe we wszystkich sądach są prowadzone w systemie finansowo-księgowym Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr. Wprowadzie został opracowany dokument określający wzorcowe zasady (politykę) rachunkowości dla sądów powszechnych, przekazany dyrektorom sądów apelacyjnych w grudniu 2014 r., jednak nie zawarto w nim opisu systemu informatycznego ZSRK, nie wskazano metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania ani systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, to jest informacji wymaganych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o rachunkowości.

Zastępca Dyrektora DB wyjaśnił, że Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało wzorcowe zasady (politykę) rachunkowości dla sądów powszechnych, które zostały przekazane dyrektorom sądów apelacyjnych przez dysponenta części budżetowej 15 *Sprawiedliwość* pismem Sekretarza Stanu z dnia 10 grudnia 2014 r, przy którym przekazano dokument *Wzorcowe zasady (polityka) rachunkowości dla sądów powszechnych*. Wzorcowe zasady (polityka) rachunkowości zostały opracowane we współpracy z dyrektorami sądów powszechnych w związku z zakładanym we wszystkich sądach od 1 stycznia 2015 r. wdrożeniem Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami i miały stanowić pomoc dla każdego z dyrektorów przy opracowywaniu podstawowego, wewnętrznego aktu, w oparciu o który sąd realizuje zadania w zakresie rachunkowości. W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora DB powołał się na art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym obowiązek ustalenia zasad (polityki) rachunkowości spoczywa na kierowniku jednostki, którym w przypadku sądu powszechnego jest dyrektor

sądu. Kierownik jednostki odpowiada również za jej aktualizację i wprowadzenie zmian oraz dostosowanie do obowiązujących przepisów prawa. Jednocześnie Zastępca Dyrektora DB poinformował, że w Departamencie Budżetu i Efektywności Finansowej trwają prace w celu uaktualnienia wzorcowych zasad (polityki) rachunkowości dla sądów powszechnych, obejmujące również ww. zagadnienia.

(akta kontroli str. 3229-3270, 3343-3352)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że MS, sprawując nadzór nad sądami, powinno dołożyć należytej staranności, aby zapewnić sądom prawidłowe opracowanie polityk rachunkowości, szczególnie w zakresie związanym z prowadzeniem rachunkowości z wykorzystaniem systemu komputerowego. ZSRK jest systemem zcentralizowanym i dyrektorzy sądów, co do zasady, nie posiadają wiedzy o budowie systemu czy sposobach jego zabezpieczenia. Tym samym uznać należy, że dokument *Wzorcowe zasady (polityka) rachunkowości dla sądów powszechnych* został opracowany nierzetelnie.

3. W księgach rachunkowych Ministerstwa Sprawiedliwości nie ujęto operacji gospodarczych dotyczących części 15/01 *Ministerstwo Sprawiedliwości*, w szczególności obejmujących plan finansowy dla części 15/01 *Ministerstwo Sprawiedliwości* oraz nieprawidłowo ujęto przyjęcie aktywów trwałych sfinansowanych z części 15 przez sądy apelacyjne. Minister Sprawiedliwości jako dysponent części 15/01 sporządza plan finansowy, a następnie w trakcie roku plan ten rozdysponowuje pomiędzy poszczególne sądy apelacyjne, samodzielnie nie ponosząc wydatków. Zmiany planu finansowego wydatków części 15 są zapisywane przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Natomiast przyjęcia aktywów trwałych sfinansowanych przez sądy apelacyjne ujmowane są w księgach dotyczących części 37, co szerzej opisano w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

(akta kontroli str. 3625-3636)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w części 15/01 *Ministerstwo Sprawiedliwości* są planowane wydatki dla sądów powszechnych na realizację zadań, które na etapie planowania nie mogą zostać przypisane właściwym apelacjom i sądom, między innymi centralne zakupy informatyczne, wydatki związane ze skutkami finansowymi projektów ustaw, dla których nie został zakończony proces legislacyjny, centralne zakupy środków transportu na rzecz sądów, wydatki na szkolenia obronne oraz wydatki regulujące wysokość wynagrodzeń sędziów, asesorów i referendarzy oraz pozostałych grup zawodowych plus nowe etaty, wynikające z odrębnych przepisów. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny zauważył, że „w ramach części 15/01 nie występuje zaangażowanie prawne wynikające z zawartych umów, jak również z wydanych decyzji, którego skutkiem jest powstanie zobowiązania i realizacja płatności”. Ponadto Dyrektor Generalny podniósł również, że Minister Sprawiedliwości nie posiada rachunku bieżącego wydatków dla części 15/01 *Ministerstwo Sprawiedliwości*, a Minister Sprawiedliwości dokonuje zmian i przenosi wydatki zaplanowane w części 15/01 do części odpowiadających poszczególnym obszarom apelacji i to sądy dokonują wydatków. Dyrektor Generalny wskazał również, że Minister Sprawiedliwości nie otworzył rachunku dla części 15/01 ze względu na zapisy rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej sądów.

(akta kontroli str. 6290-6383)

Brak wyodrębnienia ewidencji księgowej dla operacji gospodarczych dokonywanych w ramach części 15 i – w konsekwencji – nieujęcie lub nieprawidłowe ujęcie operacji gospodarczych sfinansowanych w ramach tej części stanowiło naruszenie zasady

wiernego i rzetelnego obrazu (art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości), zasady ujmowania operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną (art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości), nakazu wyodrębnienia wszystkich istotnych zdarzeń (art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości) oraz zasady kompletności (art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości).

Ponadto stosowany system planowania i wydatkowania środków z części 15 powoduje, że środki na zadania centralne (np. utrzymanie i rozwój rejestrów sądowych) są planowane w części 15/01, następnie przenoszone do planów sądów apelacyjnych, które dokonują wydatków na podstawie zawartych przez MS umów, a w dalszej kolejności przekazują „zakupioną” w ten sposób 1/11 (lub 1/12) wartości środka trwałego lub usługi do Ministerstwa, które ujmuje „otrzymane” składniki aktywów czy usługi jako operacje gospodarcze części 37 *Sprawiedliwość*. System ten opracowano i stosuje się, pomimo że funkcjonuje część budżetowa 15/01 *Ministerstwo Sprawiedliwości* i nie ma przeszkód, by otworzyć rachunek bankowy wydatków tej części, a następnie dokonywać wydatków na zadania centralne oraz związanych z funkcjonowaniem Ministerstwa jako jednostki nadzorującej system sądownictwa. Problem ten został opisany również w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

4. Nie dostosowano dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dysponenta głównego do charakteru jego działalności. Dotyczyło to :

- niewyodrębnienia w planie kont konta 800 „*Fundusz jednostki*”, na które, zgodnie z zasadami ustalonymi w Rozporządzeniu w sprawie rachunkowości, powinno być przeksięgowane w końcu roku obrotowego saldo konta 810 „*Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje*”, to jest roczna suma dotacji na rzecz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, uznanych za wykorzystane lub rozliczone;
- wskazania nieaktualnej wersji oprogramowania komputerowego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z § 12.1. obowiązującej w kontrolowanym okresie Polityki rachunkowości dysponenta głównego księgi rachunkowe są prowadzone z wykorzystaniem systemu w wersji oprogramowania 7.50, podczas gdy faktycznie prowadzone są w wersji 7.86;
- nieopisania zbioru danych tworzących księgi na informatycznych nośnikach, w tym opisu systemu służącego ich ochronie. W dokumentacji podano jedynie, że informacje dotyczące systemu i jego zabezpieczenia zawiera dokumentacja techniczno-eksploatacyjna systemu informatycznego rachunkowości „System sFK MS”, która jest „elementem składowym polityki rachunkowości”. Tymczasem przedłożony do kontroli dokument zatytułowany „Wkład do polityki rachunkowości – System sFK MS, edycja 2015 wydanie 3” nie odnosił się do aktualnej wersji oprogramowania, a jedynie opisywał wersję oprogramowania 7.50 obowiązującą na dzień 1 stycznia 2016 r., tj. na dzień wdrożenia programu w Departamencie Budżetu i Efektywności Finansowej. Nie zawierał też informacji bezpośrednio dotyczących Ministerstwa Sprawiedliwości, takich jak np.: miejsca (nazwy obiektu), gdzie są przechowywane księgi (zbiory danych), serwery, sposoby zabezpieczenia tych danych, miejsca przechowywania kopii ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 3109-3120, 3284-3336, 3343-3352, 6067-6068, 6177-6178a)

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora DB wynika, że dysponent części 37 *Sprawiedliwość* prowadził ewidencję księgową zgodnie z obowiązującą (polityką) rachunkowości, a przyjęty sposób ewidencji skutkował tym, że konto 810 nie wykazywało salda w okresie sprawozdawczym. Poinformował również, że w ramach

trwających prac nad przyjętymi przez dysponenta części 37 *Sprawiedliwość* zasadami (polityką) rachunkowości, aktualizacją zostaną objęte zagadnienia wskazane przez kontrolę, a nie ujęte w ww. dokumentach, dotyczące systemu informatycznego QNT do obsługi finansowo-księgowej.

(akta kontroli str. 3344, 3348-3349)

NIK zauważył, że przyjęte zasady ewidencji zdarzeń gospodarczych związanych z udzieleniem i rozliczeniem dotacji są niezgodne z zasadami wynikającymi z Rozporządzenia w sprawie rachunkowości. Ponadto przyjęty i stosowany sposób księgowania powodował, że w sprawozdaniu finansowym nie ujawniono kwot odpowiadających przekazanej i rozliczonej dotacji, tym samym łączna kwota zwiększeń i zmniejszeń funduszu jednostki wykazanych w Zestawieniu zmian w funduszu została zaniżona o 71 296 000,00 zł.

5. Do Biura Finansowego, wcześniej Biura Administracyjno-Finansowego, będącego jednostką organizacyjną MS odpowiedzialną za prowadzenie ksiąg rachunkowych, nie były przekazywane bądź były przekazywane z opóźnieniem informacje dotyczące naliczenia kar umownych oraz skierowania sprawy na drogę sądową. W objętych kontrolą sprawach stwierdzono dwa takie przypadki, tj.:

- w 2018 r. stwierdzono, że wykonawcy jednej z umów na modernizację systemu informatycznego nie dostarczyli Ministerstwu wszystkich wymaganych licencji na zastosowane oprogramowanie, w wyniku czego Ministerstwo było zmuszone zapłacić odszkodowanie podmiotowi będącemu właścicielem zastosowanych rozwiązań w kwocie 3 678 443,62 zł¹⁰,
- w 2016 r. podjęto decyzję o zaniechaniu budowy środka trwałego z winy wykonawcy umowy oraz o skierowaniu przeciwko wykonawcy roszczeń o zwrot nakładów poniesionych na budowę tego środka trwałego w kwocie 461 250,00 zł.

W pierwszym przypadku Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej: DIRS) przekazał do Biura Finansowego zlecenie zapłaty ustalonej kwoty bez wskazania, że równowartość odszkodowania będzie dochodzona od wykonawców umowy. Tym samym nie było możliwe dokonanie analizy, czy poniesiony wydatek powinien zostać ujęty jako należność od wykonawców umowy, czy jako koszt okresu, z jednoczesnym ujęciem należności warunkowej. W efekcie cała zapłacona kwota obciążyła koszty bieżące roku 2018.

W drugim przypadku ani DIRS, ani Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie przekazały do Biura Administracyjno-Finansowego informacji o zaniechaniu inwestycji, ani też o skierowaniu sprawy na drogę sądową. Tym samym nie było możliwe prawidłowe rozliczenie nakładów na środek trwały w budowie oraz ujęcie należności z tytułu naliczonych kar umownych, co szerzej opisano w podobszarze nr 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że DIRS nie przekazał do księgowości również dokumentów i informacji umożliwiających prawidłowe ujęcie należności dochodzonych od co najmniej trzech innych podmiotów w łącznej kwocie 160 291 zł.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zarządzenie regulujące zasady obiegu dokumentów nie opisuje procedur dotyczących przekazywania informacji o kierowaniu spraw na

¹⁰ Kwestia ta była przedmiotem badania w kontroli P/19/001 wykonanie budżetu państwa w 2018 r. – cz. 37 *Sprawiedliwość* i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.001.02.2019).

drogę postępowania sądowego, a także, że to na komórkach merytorycznych spoczywa obowiązek przekazywania dokumentów. Nie wyjaśniono jednak przyczyn, dla których dokumenty i informacje nie zostały przekazane do księgowości.

(akta kontroli str. 3997-4053, 4140-4266)

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że w proces ustalania i terminowego ujmowania operacji gospodarczych są zaangażowane wszystkie komórki organizacyjne MS. W ocenie NIK, fakt, że co najmniej dwie różne komórki organizacyjne nie przekazały informacji i dokumentów dotyczących naliczenia należności i skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego celem ujęcia w księgach rachunkowych odpowiednich zapisów, świadczy o nieprawidłowym funkcjonowaniu systemu obiegu dokumentów w Ministerstwie, przez co nie jest możliwe potwierdzenie, że operacje gospodarcze roku 2018 zostały ujęte kompletnie.

6. Wystąpiły przypadki nieterminowego zwracania zabezpieczenia właściwego wykonania umowy. W badanej próbie czterech pozycji zobowiązań z tytułu wniesionych zabezpieczeń w dwóch przypadkach stwierdzono, że realizacja umów zakończyła się przed 2018 r., a pomimo to zabezpieczenia nie zostały zwrócone ani zaliczone na poczet kar umownych.

Za terminowe zlecenie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy są odpowiedzialne jednostki organizacyjne MS, które zawierały daną umowę.

W jednym przypadku umowa została zawarta przez Biuro Administracyjno-Finansowe i jej realizacja została zakończona w 2017 r. Naczelnik Wydziału Administracyjnego w zastępstwie Dyrektora Biura Administracyjnego wyjaśniła, że, co do zasady, zabezpieczenia są zwracane na wniosek wykonawcy, zawierający aktualne dane do przelewu, a wykonawca kontrolowanej umowy takiego wniosku nie złożył. NIK zauważyła, że umowa nie przewidywała konieczności złożenia wniosku. Wartość zobowiązania z tytułu wniesionego zabezpieczenia na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiła 8 601,42 zł.

W drugim przypadku umowa została zawarta przez ówczesnego Podsekretarza Stanu w związku z realizacją programu współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i jej realizacja zakończyła się w 2015 r. Zobowiązanie z tytułu wniesionego zabezpieczenia na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiło 5 168,00 zł.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zabezpieczenie nie zostało zwrócone w związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie i przekazywaniem dokumentacji między różnymi departamentami. Ponieważ zobowiązanie z tego tytułu uległo przedawnieniu w 2019 r., kwota zabezpieczenia zostanie przekazana na dochody budżetu państwa.

Powyższe świadczy, że system kontroli zarządczej w obszarze terminowego rozliczania umów nie był w pełni skuteczny.

(akta kontroli str. 5465-5566)

7. Rozliczenia dotacji z Funduszu Sprawiedliwości na rok 2018 nie zostały zatwierdzone w terminach przewidzianych w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czyli w terminie 30 dni od dnia przedstawienia rozliczenia. Terminowe zatwierdzenie rozliczeń pozwoliłoby ująć odpowiednie zapisy w księgach rachunkowych roku 2018 i tym samym wykazać prawidłowy stan Funduszu Sprawiedliwości oraz należności z tytułu zwrotów nieprawidłowo wykorzystanych dotacji.

Łączna kwota dotacji (oraz wypłat z Programu Modernizacji Służby Więziennej) na rok 2018 nierozliczonych terminowo wyniosła 160 174 254,68 zł. Do czasu zatwierdzenia rozliczeń wszystkich dotacji nie jest możliwe oszacowanie kwoty zawyżenia funduszu i zaniżenia należności. Niemniej jednak, zważywszy na wyniki kontroli, które wskazują, że rozliczenia dotacji są kwestionowane jedynie w niewielkim zakresie i w niskich kwotach, istnieje wysokie ryzyko, że kwota zawyżenia funduszu i rozliczeń międzyokresowych czynnych jest dość istotna.

Dyrektor Departamentu Funduszu Sprawiedliwości wyjaśniła, że ze względu na obszerną dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji wszczęto postępowania administracyjne, a prace dotyczące wyjaśnienia sposobu wykorzystania dotacji oraz przedłożenia wszystkich wymaganych dokumentów są w toku. Długotrwałość postępowań wynika z obszerności dokumentacji wymaganej przy rozliczeniu i konieczności jej weryfikacji, co jest związane z koniecznością zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków Funduszu, w tym zapobieżenia nadużyciom. Na długość postępowań wpływ mają również błędy w rozliczeniach.

Nie negując konieczności sprawowania kontroli nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w badanej próbie 28 umów i wypłat z Programu Modernizacji Służby Więziennej, 19 rozliczeń nie zostało do dnia kontroli zatwierdzonych. Od kwietnia do sierpnia 2019 r. zatwierdzono jedynie osiem rozliczeń (dwie umowy zostały przekazane do Prokuratury). Sytuacja taka oznacza, że rozliczanie dotacji trwa w niektórych przypadkach niewiele krócej niż realizacja umowy dotacji.

Skutkiem braku zatwierdzenia rozliczenia dotacji w terminach ustawowych było wykazanie zawyżonego stanu Funduszu Sprawiedliwości. Stan funduszu celowego wykazany w bilansie w pozycji *C. Państwowe fundusze celowe* obejmował również wartość dotacji udzielonych na rok 2018, w większości wydatkowych na cele określone w umowach dotacji. Oznacza to, że aktywa Funduszu, które można przeznaczyć na osiągnięcie celów Funduszu, były znacznie niższe niż kwota Funduszu wykazana w bilansie.

Dyrektor Generalny z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości powtórzył wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Funduszu Sprawiedliwości odnośnie do przyczyn długotrwałego zatwierdzania rozliczeń dotacji, nie wskazał jednak, czy i jakie działania podjęto bądź planuje się podjąć w celu szybszego zatwierdzania rozliczeń dotacji z Funduszu Sprawiedliwości.

Sytuacja taka, zdaniem NIK, świadczy o nieprawidłowym systemie rozliczania dotacji i skutkuje zawyżeniem stanu Funduszu Sprawiedliwości, zawyżeniem stanu rozliczeń międzyokresowych czynnych i zaniżeniem stanu należności w sprawozdaniu finansowym.

(akta kontroli str. 4367-5363, 6179-6187)

8. System kontroli zarządczej w obszarze zawierania umów, co do których nie stosuje się ustawy prawo zamówień publicznych, nie zapobiegł opisanym poniżej nieprawidłowościom, a tym samym nie był w pełni skuteczny. W dwóch przypadkach stwierdzono, że umowy zostały zawarte z naruszeniem wewnętrznych regulacji określających zasady zawierania i ewidencjonowania umów.

- a) W jednym przypadku Podsekretarz Stanu zawarł umowę ustną, zlecając sporządzenie opinii prawnej w przedmiocie projektu nowelizacji kodeksu karnego skarbowego. O zawarciu umowy nie poinformował Biura Finansowego, które prowadzi rejestr umów oraz ujmuje w ewidencji księgowej zaangażowanie środków. Z opóźnieniem została przekazana do Biura Finansowego faktura za

wykonaną opinię, jednak wykonawca udzielił ustnej prolongaty terminu płatności, dzięki czemu opóźnienie nie skutkowało zapłatą odsetek. Łączna kwota kosztów z tego tytułu wyniosła 7 450,00 zł.

- b) W drugim przypadku stwierdzono, że została zawarta umowa na rejestrację audiowizualną prac *Komisji ds. usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa* (obecnie *Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich*, dalej: Komisja weryfikacyjna) z naruszeniem zasad wyboru wykonawcy ustalonych w Regulaminie udzielania zamówień, a ponadto przed zawarciem umowy nieprawidłowo oszacowano wartość umowy, co skutkowało nieprawidłowym trybem jej zawarcia. Łączna kwota kosztów z tego tytułu w 2018 r. wyniosła 18 360,00 zł.

Regulamin udzielania zamówień przewiduje między innymi, że:

- szacowanie wartości zamówienia, także o wartości poniżej 30 000 euro, powinno być dokonywane z należytą starannością oraz udokumentowane;
- należy złożyć wniosek wraz z uzasadnieniem do właściwie umocowanego kierownika jednostki organizacyjnej o zaciągnięcie zobowiązania;
- analizę rynku przeprowadzić należy poprzez skierowanie zapytania do co najmniej trzech wykonawców i uzyskanie przynajmniej jednej oferty lub zebranie co najmniej trzech wydruków ze stron internetowych;
- jeżeli przeprowadzenie analizy rynku jest bezzasadne, należy ten fakt uzasadnić;
- należy potwierdzić w Biurze Finansowym wolne środki w planie finansowym;
- projekt umowy należy przekazać do Biura Finansowego celem dokonania kontroli wstępnej przez Głównego Księgowego i zaangażowania środków;
- po podpisaniu umowy należy przekazać dwa jej egzemplarze do Biura Finansowego celem ujęcia w rejestrze umów;
- w ciągu dziewięciu dni od potwierdzenia wykonania umowy należy przekazać zatwierdzoną pod względem merytorycznym fakturę wraz z niezbędnymi załącznikami do Biura Finansowego.

Podsekretarz Stanu, zlecając sporządzenie opinii prawnej, nie dochował wymogu uzasadnienia konieczności zawarcia umowy, uzasadnienia odstąpienia od analizy rynku, nie potwierdził wolnych środków w planie finansowym, nie umożliwił Głównemu Księgowemu dochowania obowiązku dokonania kontroli wstępnej zobowiązania i zaangażowania środków, a następnie z opóźnieniem przekazał fakturę do Biura Finansowego. Umowa nie została zawarta w formie pisemnej ani zarejestrowana w rejestrze umów. Tym samym nie zabezpieczono interesów MS w zakresie zachowania poufności informacji czy przekazania ewentualnych praw autorskich do utworu. Faktura za wykonaną opinię wpłynęła do MS 18 grudnia 2018 r., z terminem płatności 14 dni od chwili otrzymania, jednak do Biura Finansowego została przekazana dopiero 23 stycznia 2019 r. wraz z pisemnym poleceniem zapłaty wydanym przez Podsekretarza Stanu.

Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego, zawierając umowę na rejestrację audiowizualną przebiegu obrad Komisji weryfikacyjnej, ich transmisji on-line, montażu i archiwizacji nagrań oraz prowadzenia kanału Komisji na portalu społecznościowym, nie dochował wymogu oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością ani udokumentowania wyników oszacowania, a ponadto nierzetelnie udokumentował przeprowadzenie analizy rynku. Umowa została zawarta w dniu 11 września 2018 r., na okres do 31 grudnia 2018 r., z łącznym

maksymalnym wynagrodzeniem 80 000,00 zł, przy czym wykonawca miał otrzymywać miesięcznie stałą kwotę 3 690,00 zł brutto oraz 5 150,00 zł za rejestrację przebiegu obrad Komisji (za każde posiedzenie). W umowie przewidziano maksymalnie 50 spotkań Komisji weryfikacyjnej w okresie trwania umowy, jednak limit wynagrodzenia pozwoliłby na opłacenie obsługi audiowizualnej 12 posiedzeń Komisji. Kierując się wartością umowy uznano, że zamówienie może być udzielone bez przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. W przedłożonej do kontroli notatce służbowej dotyczącej rozeznania rynku zapisano, że przeprowadzono analizę stron internetowych oraz nawiązano bezpośredni kontakt z wykonawcą, nie wskazując jednak, jakie strony internetowe przeanalizowano ani czy na stronach tych wyszczególniono wynagrodzenie za pracę w nietypowych godzinach (co przewidują warunki umowy). Ministerstwo nie sporządziło dokumentów potwierdzających oszacowanie wartości zamówienia na usługi rejestracji audiowizualnej z archiwizacją i nagraniem zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹, to jest oszacowania wartości zamówień na usługi powtarzające się okresowo.

Ad. a) Odnośnie do umowy ustnej dotyczącej zlecenia opinii prawnej Zastępca Dyrektora Biura Ministra z polecenia Podsekretarza Stanu wyjaśnił, że w jego ocenie „nie można wymagać, aby (...) działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, bazujący na profesjonalnym rozeznaniu sytuacji Podsekretarz Stanu był ściśle zobligowany do stosowania regulacji wewnętrznych MS, w sytuacji gdy działa z pełnym przekonaniem i daje formalny wyraz swoim decyzjom, dokonując pisemnego polecenia dokonania płatności za wykonanie dzieła, które wykonano w bezpośrednim związku z pracami legislacyjnymi w MS”. Zastępca Dyrektora podkreślił, że powyższy tryb zawierania umowy był przypadkiem jednostkowym.

W ocenie NIK, Podsekretarz Stanu w sposób szczególny powinien przestrzegać wewnętrznych uregulowań jednostki, dając w ten sposób przykład prawidłowego i rzetelnego postępowania. Ponadto przestrzeganie postanowień Regulaminu zamówień publicznych umożliwia Głównemu Księgowemu wypełnienie obowiązków ustalonych w art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, to jest dokonanie kontroli wstępnej operacji, a dodatkowo niweluje ryzyko zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem planu finansowego.

Ad. b) Odnośnie do umowy na obsługę audiowizualną prac Komisji weryfikacyjnej Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego w złożonych wyjaśnieniach wskazał na cel utworzenia Komisji oraz zakres jej zadań, a także wyjaśnił, że w jego ocenie Regulamin zamówień publicznych nie nakazuje zachowania wydruków analizowanych stron internetowych, a jedynie notatki o przeprowadzeniu analizy rynku. Dyrektor wskazał również, że wyrażenia „bezpośrednim kontakcie z potencjalnym wykonawcą” nie należy rozumieć jako informacji o kontakcie z jednym tylko wykonawcą, gdyż skontaktowano się z wieloma podmiotami. Dyrektor nie wyjaśnił przyczyn, dla których nie przeprowadzono szacowania wartości zamówienia zgodnie z art. 34 Prawa zamówień publicznych, wskazał jednak, że Ministerstwo dopuszczało możliwość zawarcia aneksu do umowy, gdyby łączna liczba posiedzeń Komisji przekroczyła liczbę 12.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej wyjaśnienia oraz fakt, że 15 stycznia 2019 r. zawarto kolejną umowę na obsługę audiowizualną Komisji weryfikacyjnej, w której również przewidziano maksymalnie 50 posiedzeń, w momencie zawierania umowy

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843.

z 11 września 2018 r. zakładać należało, że łączna wartość usług związanych z obsługą audiowizualną Komisji weryfikacyjnej w ciągu 12 miesięcy przekroczy lub może przekroczyć równowartość 30 000 euro. W takim przypadku należało przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że notatka służbowa z rozeznania rynku została sporządzona nierzetelnie, gdyż nie pozwala zweryfikować, jakie strony internetowe analizowano i w jakim zakresie oraz z jakimi wykonawcami nawiązano kontakt.

Odnosząc się do wyjaśnień odnośnie celu i zakresu działań Komisji weryfikacyjnej, NIK zauważa, że organy pełniące ważne funkcje publiczne i społeczne również są zobowiązane do przestrzegania przepisów ogólnie obowiązujących, a od jednostek obsługujących te organy należy oczekiwać rzetelności działania i dbania o interes publiczny.

(akta kontroli str. 2948-2962, 5370-5398, 5800-6041)

9. Dokumentacja zasad (polityki) rachunkowości dysponenta III stopnia cz. 37 Ministerstwo Sprawiedliwości nie zawierała informacji o wersji oprogramowania i dacie rozpoczęcia jego eksploatacji, pomimo że zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c) ustawy o rachunkowości informacje te powinny być zawarte w opisie zasad rachunkowości.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że numer wersji systemu każdorazowo jest widoczny na ekranie po zalogowaniu, jednak nie podał przyczyn, dla których wersji systemu nie wskazano w polityce rachunkowości.

(akta kontroli str. 3140-3224, 6210-6216)

1.2. Inwentaryzacja majątku

Opis stanu
faktycznego

Roczna inwentaryzacja na rok 2018, obejmująca wszystkie składniki aktywów i pasywów, została przeprowadzona z zachowaniem terminów i częstotliwości określonych w art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości. NIK zauważa, że inwentaryzacja środków trwałych w budowie metodą weryfikacji dokumentacji nie ujawniła, że w 2016 r. zaprzestano prac nad budową składnika aktywów o wartości bilansowej 461 250,00 zł, co szerzej opisano w podobszarze nr 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 3). Ponadto stwierdzono, że inwentaryzacja majątku trwałego została nieprawidłowo, tj. w nieprawidłowym okresie sprawozdawczym, rozliczona w księgach pomocniczych – ewidencji majątku MS, co opisano w podobszarze nr 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2). NIK zauważa również, że przeprowadzona inwentaryzacja nie ujawniła istnienia zobowiązań wymagalnych z tytułu zabezpieczeń należytego wykonania umów w kwocie co najmniej 13 769,42 zł, co opisano w podobszarze nr 1.1 *System rachunkowości* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 6). Za wyjątkiem powyższych, NIK nie wnosi innych uwag do sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji, jej udokumentowania i rozliczenia w księgach roku 2018.

Roczna inwentaryzacja została przeprowadzona na podstawie Planu Inwentaryzacji na lata 2015-2018, zatwierdzonego przez Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 5623-5786)

1.3. Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe roku 2017 zostały trwale zamknięte po sporządzeniu sprawozdania finansowego, to jest w terminach przewidzianych w Rozporządzeniu

w sprawie rachunkowości. Dane bilansu zamknięcia roku 2017 zostały prawidłowo wprowadzone jako bilans otwarcia roku 2018.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. we wszystkich księgach rachunkowych występowała zgodność między sumą zapisów w dzienniku a sumą obrotów z zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej.

Sumy sald kont analitycznych oraz innych ksiąg pomocniczych były zgodne z saldami księgi głównej, za wyjątkiem ewidencji majątku trwałego Ministerstwa, która wykazywała salda niezgodne z danymi wynikającymi z księgi głównej, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 2).

Dowody księgowe były rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, w tym z umowami, decyzjami i innymi dokumentami leżącymi u podstaw tych operacji oraz właściwe zaakceptowane pod względem merytorycznym (za wyjątkiem opisanym w podobszarze 1.1. *System rachunkowości* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* - nieprawidłowość nr 8) oraz pod względem rachunkowym.

Zdarzenia gospodarcze były ujmowane w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną, na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych, z wyjątkami opisanymi w podobszarze 1.1. *System rachunkowości* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowości nr 3 i 4) oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* bieżącego rozdziału jako nieprawidłowości nr 1, 3, 4, 5, 6 oraz 7.

Zasady rachunkowości stosowano w sposób ciągły, za wyjątkiem zasad ujmowania i prezentacji nierozliczonych dotacji udzielonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości, które do 2017 r. ujmowano i prezentowano jako należności, natomiast w 2018 r. ujęto je i zaprezentowano jako rozliczenia międzyokresowe. Zmiana zasad ujmowania i prezentowania nierozliczonych dotacji wpłynęła, w ocenie NIK, pozytywnie na przejrzystość i rzetelność sprawozdania finansowego. Tym niemniej Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak informacji o zmienionych zasadach prezentacji w sprawozdaniu finansowym, w tym brak danych o wartościach nierozliczonych dotacji na koniec roku 2017 i 2018, uniemożliwiał odbiorcom sprawozdań właściwą ocenę zaprezentowanych w sprawozdaniu finansowym danych, co szerzej opisano w obszarze 2. *Sprawozdania finansowe* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Księgi rachunkowe za rok 2018 zostały zamknięte w terminach określonych w Rozporządzeniu w sprawie rachunkowości.

(akta kontroli str. 6042-6187)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w badanej próbie przychodów z tytułu odsetek stwierdzono przypadek naliczenia przez system ujemnych przychodów z tytułu odsetek w wysokości -11,95 zł, w związku z dokonaną przez kontrahenta nadpłatą. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Finansowego błąd ten został zgłoszony do administratora systemu. W ocenie NIK, algorytm naliczania odsetek przez system powinien zostać w całości zweryfikowany, również pod kątem sytuacji nietypowych. Ze względu na występowanie masowych rozrachunków w niskich kwotach sytuacje nietypowe i błędne naliczenia odsetek są trudne do identyfikacji przez pracowników księgowości.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że polityka rachunkowości powinna zawierać opis stosowanych w MS algorytmów (art. 10 ust. 1 pkt 3 c ustawy o rachunkowości). Opis algorytmu naliczania odsetek w zasadach rachunkowości umożliwiłby dokonanie analizy prawidłowości jego skonstruowania i zastosowania w nietypowych stanach faktycznych oraz na ewentualne ulepszenie.

(akta kontroli str. 5793, 6228-6233)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W księgach rachunkowych MS nie wyodrębniono wszystkich istotnych operacji gospodarczych, w wyniku czego w ewidencji prowadzonej dla operacji dotyczących części 37 *Sprawiedliwość* ujmowano operacje dotyczące części 15 *Sądy powszechne*, co było niezgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych wyrażoną w art. 114 ust. 6 ustawy o finansach publicznych oraz zasadą ujmowania operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną wyrażoną w art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono, że w Ministerstwie stałą praktyką jest zaciąganie zobowiązań w ciężar planów finansowych jednocześnie części 15 i 37 (w tym w imieniu sądów apelacyjnych), przez podpisywanie umów na dostawy sprzętu informatycznego oraz usług i oprogramowania związanych z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, które wykorzystywane są w Ministerstwie Sprawiedliwości głównie w celu utrzymywania rejestrów sądowych. Zgodnie z zawieranymi umowami faktury za zrealizowane dostawy i usługi wystawiane są na 11 sądów apelacyjnych lub na sądy i Ministerstwo. Po dokonaniu wydatku (ze środków części 15 *Sądy powszechne*) sądy wystawiają dokumenty PT¹², „przekazując” Ministerstwu „zakupioną” w ten sposób część składnika majątku. Po otrzymaniu wszystkich PT zakupiony składnik aktywów jest ujmowany jako jeden obiekt inwentarzowy włącznie z częścią sfinansowaną przez Ministerstwo z części 37 *Sprawiedliwość*.

Dyrektor Generalny w złożonych wyjaśnieniach nie wskazał podstawy prawnej dla takich działań, powołując się jedynie na wewnętrzne zarządzenie obowiązujące w Ministerstwie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że współfinansowanie zakupów z różnych części budżetu państwa bądź przekazywanie składników aktywów, zamiast przesunięcia wydatków w trybie art. 171 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, nie tylko narusza zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, ale również powoduje problemy i opóźnienia w przyjmowaniu składników majątkowych do ewidencji. W badanej próbie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych stwierdzono bowiem przypadki opóźnień we wprowadzaniu do ewidencji składników majątkowych, wynikające z opóźnień w przekazywaniu dokumentów PT przez sądy bądź z problemów dotyczących niezgodności faktur dostarczonych sądom apelacyjnym z protokołem odbioru podpisanym przez pracowników Ministerstwa. W efekcie w momencie wprowadzania składnika majątkowego do ewidencji jest naliczane umorzenie od momentu faktycznego rozpoczęcia użytkowania składnika majątkowego do momentu jego ujęcia w ewidencji, co przekłada się na nieprawidłowe rozłożenie kosztów amortyzacji w czasie.

(akta kontroli str. 3401-3619, 3625-3636, 3848-3992)

2. Łączna wartość środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych według stanu na 31 grudnia 2018 r., wynikająca z ewidencji majątku Ministerstwa Sprawiedliwości, była różna od łącznej wartości środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych wynikających z księgi głównej MS. Różnica wynosiła 1 008,86 zł w przypadku WNiP oraz 121 422,58 zł w odniesieniu do środków trwałych.

Dyrektor Biura Administracyjnego oraz Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnili, że różnice wynikają z ujęcia stwierdzonych różnic inwentaryzacyjnych w księgach

¹² Protokół przekazania – przyjęcia środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych.

rachunkowych pod datą 31 grudnia 2018 r., natomiast w ewidencji majątku pod datą zatwierdzenia protokołu z inwentaryzacji w 2019 r.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

W związku z powyższym należy uznać, że inwentaryzacja została nieprawidłowo rozliczona w księgach pomocniczych przy jednoczesnym prawidłowym rozliczeniu w księdze głównej, co spowodowało niezgodność sald w księdze głównej i w księgach pomocniczych. Dyrektor Biura Administracyjnego w złożonych wyjaśnieniach powołała się na zapisy Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11, gdzie w punkcie 9.13 stwierdzono, że „środek trwały uznany za niedobór przestaje być ujmowany w księgach rachunkowych pod datą decyzji kierownika jednostki co do sposobu rozliczenia”. NIK zauważa, że Krajowe Standardy Rachunkowości są wskazówkami co do sposobu stosowania ustawy o rachunkowości i nie mogą być interpretowane w sposób prowadzący do sprzeczności z zapisami samej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 3380-3596, 3997-4021, 6064 plik nr 4 i 5, 6065 pliki nr 1-4)

3. W ewidencji księgowej Ministerstwa Sprawiedliwości według stanu na 31 grudnia 2018 r. był ujęty środek trwały w budowie o wartości bilansowej 461 250,00 zł, pomimo że jego budowa została zaniechana w marcu 2016 r. Tym samym w ewidencji został ujęty składnik aktywów nie spełniający definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości, gdyż składnik ten nie przyniesie jednostce żadnych korzyści. Stanowiło to naruszenie zasady wiernego i rzetelnego obrazu zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zaniechanie budowy nastąpiło z winy wykonawcy, jednostka powinna więc dochodzić od wykonawcy zwrotu poniesionych nakładów i tym samym ująć należności z tego tytułu, wykسیęgowując jednocześnie wartość środków trwałych w budowie.

Przyczyną, dla której wartość powyższego składnika pozostawała w ewidencji jako środek trwały w budowie, był fakt, że jednostki organizacyjne MS, które były odpowiedzialne za budowę tego środka trwałego oraz za skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego, nie przekazały do jednostki organizacyjnej MS odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych informacji o zaniechaniu kontynuacji inwestycji i skierowaniu sprawy do Prokuraturii Generalnej celem wyegzekwowania od wykonawcy zwrotu poniesionych nakładów, pomimo że Biuro Administracyjno-Finansowe, a następnie Biuro Finansowe kilkakrotnie kierowały w tej sprawie zapytania do DIRS.

Jednostki merytoryczne nie przekazały również informacji i dokumentów niezbędnych do ujęcia w księgach rachunkowych należności z tytułu naliczonej kary umownej w kwocie 333 453,00 zł, co opisano w podobszarze 1.1. *System rachunkowości w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 5).

Dyrektor DIRS wskazał, że nie jest możliwe ustalenie przyczyn, dla których nie przekazano informacji o rozwiązaniu umowy z winy wykonawcy w odpowiedzi

na zapytania BF, ze względu na obszerną dokumentację sprawy oraz fakt, że osoby zajmujące się tą kwestią nie pracują już w MS.

(dowód: akta kontroli str. 3993-4043, 4223-4251)

4. W księgach rachunkowych MS według stanu na 31 grudnia 2018 r. były ujęte należności z tytułu faktur wystawionych za publikacje ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym w łącznej kwocie 2 952 797,29 zł i jednocześnie nierozliczone przedpłaty na ogłoszenia w Monitorze. Zasadą jest, że ogłoszenia są publikowane dopiero po dokonaniu przedpłaty przez jednostkę zamieszczającą, stąd brak rozliczenia faktur za opublikowane ogłoszenia i przedpłat spowodował zawyżenie należności i zobowiązań.

Każda wystawiona faktura za ogłoszenie w Monitorze zawiera informację o dokonanej płatności. W badanej próbie rozrachunków stwierdzono przypadki, że faktura została przypisana do dwóch różnych płatności od dwóch różnych podmiotów, a błędy te nie zostały zidentyfikowane na etapie księgowania i rozliczania rozrachunków, stąd kwota faktycznego zawyżenia należności i zobowiązań może być inna.

Główna Księgowa wyjaśniła, że przyczyną braku bieżącego rozliczania rozrachunków z tytułu publikacji w Monitorze były braki kadrowe i związana z tym konieczność nadania priorytetu bieżącym operacjom.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że braki kadrowe były spowodowane odejściami pracowników, przy jednoczesnych długotrwałych postępowaniach rekrutacyjnych. Kierownictwo MS było informowane o tym problemie, jednak, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Finansowego, problem braków kadrowych dotyczył większej liczby komórek organizacyjnych, a decyzje kadrowe musiały uwzględniać „w pierwszej kolejności realizację priorytetowych celów MS w obszarach strategicznych”. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że w 2019 r. zatrudniono nowych pracowników oraz że rozrachunki są sukcesywnie rozliczane i według stanu na 31 sierpnia 2019 r. kwota nierozliczonych przedpłat i faktur wynosi 1 760 779,95 zł, w tym z lat poprzednich 1 547 990,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3055-3058, 4109-4128, 5400-5464)

5. W księgach rachunkowych MS według stanu na 31 grudnia 2018 r. były ujęte zobowiązania z tytułu przedpłat na ogłoszenia w Monitorze, dokonane w 2008 roku i latach wcześniejszych, w łącznej kwocie 801 903,13 zł.

Do 2009 r. faktury za ogłoszenia w Monitorze były wystawiane tylko na żądanie ogłoszeniodawcy, a pozostałe przedpłaty nie były rozliczane (to jest odnoszone na dochody nieprzypisane). Od 2009 r. faktury są wystawiane do każdej wpłaty.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił nierozliczenie przedpłat z roku 2008 i wcześniejszych brakami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 3055-3058, 4109-4128, 5400-5464)

6. W księgach rachunkowych MS według stanu na 31 grudnia 2018 r. były ujęte należności z tytułu kar umownych w kwocie 46 652,37 zł, pomimo że wyrokiem z dnia 4 lipca 2016 r. roszczenia Ministerstwa z tego tytułu zostały oddalone przez sąd. Fakt ten został ujawniony w 2019 r., jednak księgi rachunkowe za rok 2018 nie były jeszcze zamknięte i sprawozdanie finansowe nie było sporządzone, możliwe więc było wyksięgowanie powyższych należności w księgach roku 2018. Mimo to operacja gospodarcza została ujęta w księgach roku 2019, co spowodowało wykazanie zawyżonych należności w sprawozdaniu finansowym.

Dyrektor Biura Finansowego w złożonych wyjaśnieniach wskazał na trwające w tym czasie przygotowania do sporządzenia sprawozdania finansowego oraz fakt, że księgowania dokonywały osoby z krótkim stażem pracy.

(dowód: akta kontroli str. 6203-6209)

7. W księgach rachunkowych 2018 r. nieprawidłowo ujęto przychody z tytułu odsetek w kwocie 44 436,71 zł i różnic kursowych (per saldo 57 259,83 zł) od należności zasądzonej wyrokiem Trybunału Arbitrażowego. Zarówno odsetki, jak i skutki wyceny walutowej, były ujmowane niezgodnie z treścią ekonomiczną na koncie 760 jako pozostałe przychody operacyjne.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że taki sposób ujęcia był spowodowany faktem, że Trybunał Arbitrażowy zasądził na rzecz Skarbu Państwa odsetki składane, to jest liczone od kwoty głównej powiększonej o wcześniej naliczone odsetki.

(dowód: akta kontroli str. 4104-4189, 6228-6232)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że operacje gospodarcze należy ujmować zgodnie z ich treścią ekonomiczną, niezależnie od technicznego sposobu wyliczenia kwot tych operacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Kierownik jednostki nie zapewnił warunków kadrowych i organizacyjnych umożliwiających terminowe i prawidłowe ujmowanie operacji gospodarczych związanych z publikowaniem ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym ani prawidłowe i terminowe zatwierdzanie rozliczeń dotacji udzielonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości, w wyniku czego w księgach wykazano niewiarygodne salda należności i zobowiązań oraz nieprawidłowy (zawyżony) stan Funduszu. Kierownik jednostki nie zapewnił również kompletności dokumentów przekazywanych do jednostki organizacyjnej MS odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Ponadto kierownik jednostki nie opracował dokumentu opisującego prowadzone księgi rachunkowe oraz przyjęte zasady rachunkowości, a przyjęte zasady (polityki) rachunkowości były niekompletne, gdyż nie zapewniały wyodrębnienia lub prawidłowego ujęcia niektórych operacji gospodarczych.

W pozostałych istotnych aspektach księgi były prowadzone w sposób rzetelny, na bieżąco, zgodnie z postanowieniami ustawy o rachunkowości.

OBSZAR

2. Sprawozdania finansowe

Opis stanu
faktycznego

Bilans na dzień 31 grudnia 2018 r.

Wartości niematerialne i prawne

Na dzień 31 grudnia 2018 r. wartości niematerialne i prawne wykazano w kwocie 14 883 888,03 zł (wartość początkowa 169 277 077,89 zł, umorzenie 154 393 189,86 zł). Do kategorii tej prawidłowo zakwalifikowano składniki majątkowe spełniające definicję wartości niematerialnych i prawnych określoną w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości, tj. nabyte przez jednostkę prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki.

Wartości niematerialne i prawne wyceniono w cenie nabycia pomniejszonej o odpisy umorzeniowe. Kontrolowana jednostka nie tworzyła odpisów aktualizujących z tytułu

trwałej utraty wartości, gdyż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ich utworzenie.

Nie zgłaszając zastrzeżeń do prawidłowości kwoty wykazanej w sprawozdaniu finansowym, NIK zauważa, że nie wyodrębniono składników majątku zakupionych ze środków części 15 *Sprawiedliwość* oraz przeznaczonych na potrzeby rejestrów sądowych i sądownictwa, co szerzej opisano w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

Ponadto w ewidencji wartości niematerialnych i prawnych ujęte są składniki majątkowe nie użytkowane ani przez jednostkę, ani przez jednostki podległe. Tym samym została zawyżona wartość początkowa wartości niematerialnych i prawnych ujętych w księgach rachunkowych oraz ich umorzenie, a jednocześnie zawyżone wartości zostały wykazane w Informacji dodatkowej do sprawozdania.

Dyrektor DIRS wyjaśnił, że jednostka jest w trakcie przeprowadzania oceny przydatności programów informatycznych i licencji pozostających w ewidencji Ministerstwa, ponadto jest planowane nabycie programu do zarządzania programami informatycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 3353-3364, 6064 plik nr 5, 6065 plik nr 3 i 4, 6190-6202)

Rzeczowe aktywa trwałe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano wartości rzeczowych aktywów trwałych w łącznej kwocie 179 326 875,66 zł (wartość początkowa środków trwałych 673 925 794,50 zł, umorzenie środków trwałych, pozostałych środków trwałych i zbiorów bibliotecznych 495 826 520,34 zł, środki trwałe w budowie 1 227 601,50 zł). Pozycja sprawozdania została zawyżona o 461 250,00 zł w związku z nieterminowym przekazaniem informacji o zaprzestaniu budowy jednego ze środków trwałych (nieprawidłowość nr 3 opisana w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*). Przyjęcie środków trwałych do używania prawidłowo udokumentowano, określając między innymi grupę rodzajową środków trwałych i stawkę amortyzacyjną, zgodną z określonymi w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości.

Środki trwałe wyceniono w cenie nabycia lub koszcie wytworzenia pomniejszonych o odpisy umorzeniowe. Kontrolowana jednostka nie tworzyła odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości, gdyż - z zastrzeżeniem stwierdzonej nieprawidłowości - nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ich utworzenie w odniesieniu do tych składników majątku. Wartość początkową środków trwałych zwiększano o nakłady poniesione na ich ulepszenie.

Ewidencja analityczna dla środków trwałych była prowadzona w postaci tabel amortyzacyjnych i ksiąg inwentarzowych.

Nie zgłaszając zastrzeżeń do prawidłowości kwoty wykazanej w sprawozdaniu finansowym, NIK zauważa, że nie wyodrębniono składników majątku zakupionych ze środków części 15 *Sprawiedliwość* oraz przeznaczonych na potrzeby rejestrów sądowych i sądownictwa, co szerzej opisano w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 1).

(dowód: akta kontroli str. 3365-4054, 6190-6202)

Należności długoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano należności długoterminowe w kwocie 334 148,23 zł. W pozycji tej wykazano należności z tytułu pożyczek dla prokuratorów oraz rozłożone na raty należności od pracowników z tytułu szkoleń

sfinansowanych przez Ministerstwo. Równowartość należności długoterminowych wykazano jako przychody przyszłych okresów zgodnie z brzmieniem opisu do konta 226 zawartego w załączniku nr 3 do Rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

Nie kwestionując przyjętego sposobu ujmowania należności długoterminowych, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że taki sposób księgowania powoduje, że jednostka ujmuje przychody z tytułu spłat pożyczek, chociaż treść ekonomiczna operacji spłaty pożyczki powoduje zmianę aktywów, którymi dysponuje jednostka (z należności na środki pieniężne), a nie zwiększenie majątku.

(dowód: akta kontroli str. 4055-4081, 6190-6202)

Zapasy

Zapasy wykazane na dzień 31 grudnia 2018 r. w kwocie 380 124,99 zł obejmowały materiały niezbędne do bieżącej działalności Ministerstwa, głównie materiały biurowe. Ewidencja zapasów była prowadzona ilościowo i wartościowo.

(dowód: akta kontroli str. 4082-4103, 6190-6202)

Należności krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. należności krótkoterminowe wykazano w kwocie 18 360 968,91 zł, w tym 1 992 314,81 zł stanowiły należności Funduszu Sprawiedliwości. Wyceniono je w kwocie wymaganej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy. Łączny odpis aktualizujący na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniósł 63 212 399,50 zł i został ustalony zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości.

Kontrola wykazała, że należności wykazane w bilansie zostały zawyżone o kwotę 2 999 449,66 zł (nieprawidłowości nr 4 i 6 w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*) i zaniżone o kwotę 794 703,00 zł (nieprawidłowość nr 3 w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*). Nie uwzględniając ewentualnej konieczności naliczenia odpisów aktualizujących wartość należności, łączna kwota należności wykazanych w sprawozdaniu finansowym została zawyżona o 2 204 746,66 zł.

W kwocie należności wykazanej w sprawozdaniu finansowym ujęto między innymi zaległości z tytułu wpłat za wyszukanie w elektronicznych księgach wieczystych (dalej: EKW) od komorników i notariuszy. Łączne należności z tego tytułu na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiły 1 403 503,11 zł, w tym zaległości 677 323,84 zł. Należności z tytułu wyszukiwania w EKW dotyczą wielu podmiotów i stosunkowo niewielkich kwot (ponad 73% pozycji rozrachunków dotyczy kwot poniżej 100 zł). Problem nieterminowego regulowania przez komorników i notariuszy należności z tytułu wyszukiwania w EKW narasta od 2014 r. W 2018 r. w Ministerstwie podjęto prace zmierzające do rozwiązania tego problemu poprzez zmiany legislacyjne dotyczące zmiany zasad płatności za wyszukanie w EKW. Do dnia zakończenia kontroli nie wypracowano żadnych rozwiązań problemu narastających zaległości. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że trwają prace analityczne, których celem jest określenie najlepszych sposobów rozwiązania problemu.

NIK zauważa, że Ministerstwo Sprawiedliwości posiada narzędzia zarówno legislacyjne (gdyż sposób rozliczeń wynika z rozporządzenia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości¹³), jak i techniczne, by zapobiec powstawaniu zaległości w przyszłości oraz uzyskać wpłaty z tytułu już istniejących zaległości, a Dyrektor Generalny nie wskazał przyczyn, dla których prace analityczne trwają ponad rok.

¹³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz.U. z 2016 r. poz. 292 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 4104-4292, 3625-3636, 6190-6202)

Krótkoterminowe aktywa finansowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostka wykazała krótkoterminowe aktywa finansowe w kwocie 195 293 338,74 zł, które w całości stanowiły środki pieniężne na rachunkach bankowych, w tym środki Funduszu Sprawiedliwości w wysokości 188 162 901,28 zł.

(dowód: akta kontroli str. 4267-4292, 6190-6202)

Rozliczenia międzyokresowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostka wykazała rozliczenia międzyokresowe w kwocie 188 211 873,28 zł. Kwota ta obejmowała międzyokresowe rozliczenia kosztów Ministerstwa w wysokości 9 130 273,69 zł, na które składają się koszty składki do organizacji międzynarodowej na rok 2019. Natomiast pozostała kwota 179 081 599,59 zł obejmowała wartość dotacji udzielonych z Funduszu Sprawiedliwości, co do których nie podjęto decyzji o ich rozliczeniu do dnia zamknięcia ksiąg rachunkowych na rok 2018, przy czym kwota 18 907 344,91 zł dotyczyła nierozliczonych dotacji udzielonych na rok 2016, a pozostała kwota dotacji udzielonych na rok 2018.

Nie kwestionując prawidłowości wykazanej kwoty, NIK zauważa, że dotacje udzielone na rok 2018, co do zasady, powinny zostać rozliczone przed końcem marca 2019 r., a wynik tego rozliczenia powinien zostać ujęty w księgach roku 2018, co szerzej opisano w podobszarze 1.1 *System rachunkowości* w nieprawidłowości nr 7. Ponadto w części IV. Uwagi i wnioski została zawarta uwaga co do możliwości rozliczenia dotacji udzielonych na rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 4293-4309, 6190-6202)

Fundusz

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano fundusz w wysokości 199 418 524,00 zł, w tym fundusz jednostki 370 029 169,21 zł oraz wynik finansowy netto (strata) 170 627 745,63 zł. Stan funduszu wyceniono w wartości nominalnej.

Stan funduszu na dzień 31 grudnia 2018 r. został zaniżony co najmniej o 1 088 703,76 zł ze względu na błędy w ewidencji księgowej (nieprawidłowości nr 3, 5 i 6 w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*).

(dowód: akta kontroli str. 4310-4366, 6190-6202)

Państwowe fundusze celowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano wartość funduszy celowych w wysokości 369 220 741,18 zł. Minister Sprawiedliwości jest dysponentem jednego funduszu celowego, Funduszu Sprawiedliwości. Stan Funduszu wyceniono w wartości nominalnej.

Nie kwestionując wysokości kwot wykazanych w sprawozdaniu, NIK wskazuje, że wartość Funduszu obejmuje także kwoty dotacji udzielonych na lata 2016 i 2018, które do dnia zamknięcia ksiąg rachunkowych za rok 2018 nie zostały rozliczone z przyczyn opisanych w podobszarze 1.1 *System rachunkowości* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 7) oraz w uwadze zawartej w części IV. Uwagi i wnioski. Dotacje te z dużym prawdopodobieństwem zostaną w zasadniczej części uznane za wydatkowane prawidłowo, po ich rozliczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 4367-5363, 6190-6202)

Zobowiązania krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. zobowiązania wyniosły 27 817 804,43 zł, w tym Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych 970 204,03 zł. Wyceniono je w kwocie wymagającej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy.

Stan zobowiązań został zawyżony o kwotę 3 754 700,42 zł (nieprawidłowości nr 4 i 5 w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*).

(dowód: akta kontroli str. 5364-5606, 6190-6202)

Rezerwy na zobowiązania

W bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostka nie wykazała rezerw na zobowiązania. W Informacji dodatkowej Ministerstwo poinformowało o przyjętym uproszczeniu polegającym na nietworzeniu rezerw na sprawy sądowe. Analiza spraw, w których Skarb Państwa – Ministerstwo Sprawiedliwości było stroną pozwaną, wykazała, że ewentualna rezerwa byłaby kwotą nieistotną dla oceny sytuacji finansowo-majątkowej MS, przyjęte uproszczenie jest więc zasadne.

(dowód: akta kontroli str. 5607-5619, 6190-6202)

Rozliczenia międzyokresowe (pasywa)

Na dzień 31 grudnia 2018 r. rozliczenia międzyokresowe wyniosły 334 148,23 zł i obejmowały wyłącznie równowartość należności długoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 5620-5622, 6190-6202)

Rachunek zysków i strat za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

W rachunku zysków i strat wykazano przychody w kwocie 61 808 962,87 zł, koszty 232 436 708,50 zł oraz wynik finansowy (stratę) w kwocie 170 627 745,63 zł.

Pozycje rachunku zysków i strat, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, ujęto w sposób kompletny, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności, z uwzględnieniem zasady ostrożności wyceny.

Wynik finansowy jednostki został zaniżony o co najmniej 286 800,63 zł w związku z nieprawidłowościami nr 3 i 6 opisanymi w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*. Ponadto nieprawidłowo zaprezentowano kwoty przychodów pozostałych operacyjnych i finansowych, w związku z nieprawidłowością nr 7 w podobszarze 1.3 *Prowadzenie ksiąg rachunkowych*.

(dowód: akta kontroli str. 5787-6041, 6190-6202)

Zestawienie zmian w funduszu jednostki za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

W sprawozdaniu wykazano dane dotyczące stanu początkowego, zwiększeń oraz zmniejszeń funduszu. Na dzień 31 grudnia 2018 r. stan funduszu oraz wynik finansowy za 2018 r., wykazane w zestawieniu zmian w funduszu, są zgodne z danymi wykazanymi w bilansie i rachunku zysków i strat.

W zestawieniu zmian w funduszu jednostki nie wykazano zwiększeń i zmniejszeń funduszu własnego, związanych z przekazaniem i rozliczeniem dotacji dla jednostki podległej oraz z otrzymaniem równowartości środków na ten cel z budżetu państwa. Przyczyny opisano w podobszarze 1.1 *System rachunkowości* (nieprawidłowość nr 4).

(dowód: akta kontroli str. 6190-6202)

Informacja dodatkowa

Informacja dodatkowa została sporządzona zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 12 do Rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

Informacja dodatkowa nie zawiera wszystkich wymaganych ujawnień, co zostało opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Z wyjątkiem powyższego, Informacja dodatkowa została sporządzona prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 6190-6202)

Z wyjątkiem nieprawidłowości, opisanych w sekcjach *Stwierdzone nieprawidłowości* w Obszarze nr 1 *Księgi rachunkowe* oraz poniżej:

- sprawozdanie finansowe Ministerstwa za rok 2018 było kompletne;
- dane w nim wykazane wynikały z ksiąg rachunkowych, z odpowiednich obrotów sald kont analitycznych i syntetycznych;
- kwalifikacja danych do odpowiednich pozycji sprawozdania była zgodna z ich treścią ekonomiczną;
- pozycje aktywów i pasywów, kosztów i przychodów były kompletne, tj. wszystkie składniki w sprawozdaniu zostały ujęte, były zgodne ze stanem faktycznym, zapisów w księgach dokonano we właściwym okresie i odpowiednio je udokumentowano; składniki te zostały potwierdzone w toku inwentaryzacji, poprawnie je wyceniono, prawidłowo amortyzowano, uwzględniając zasadę ostrożności i prezentując zgodnie z ustawą o rachunkowości; Ministerstwo posiada prawa i obowiązki w odniesieniu do prezentowanych składników.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Informacji dodatkowej nie ujawniono, że w 2018 r. nastąpiła zmiana zasad rachunkowości dotycząca prezentacji salda nierozliczonych dotacji udzielonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości. W sprawozdaniu za rok 2017 wartość nierozliczonych dotacji prezentowano jako należności, natomiast w sprawozdaniu za rok 2018 jako rozliczenia międzyokresowe czynne.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w jego ocenie brak informacji o „zmianie sposobu księgowania Funduszu Sprawiedliwości” nie wpłynął na ocenę sytuacji finansowej jednostki.

NIK zauważyła, że zmiana sposobu prezentacji salda o wartości 179 081 599,59 zł, co stanowi 30,0% sumy bilansowej, jest kwestią istotną dla oceny sytuacji finansowo-majątkowej oraz porównywalności danych w kolejnych latach. Ponadto obowiązek podania tej informacji wynika z Rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

(akta kontroli str.3625-3636, 4107, 4295, 6190-6202)

2. W Informacji dodatkowej nie podano danych o wartości nieamortyzowanych lub nieumarzanych przez jednostkę środków trwałych, używanych na podstawie umów najmu, dzierżawy i innych umów, w tym z tytułu umów leasingu, pomimo że Ministerstwo wynajmuje budynki oraz pomieszczenia. W odpowiedniej rubryce wpisano „nie dotyczy”.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że umowy, na podstawie których nieruchomości są wynajmowane, nie zawierają wartości nieruchomości.

Nie kwestionując faktu, że Ministerstwo nie posiada danych o wartości wynajmowanych pomieszczeń, NIK zauważyła, że frazę „nie dotyczy” wpisano zarówno w odniesieniu do informacji, które faktycznie nie dotyczą MS (jak długoterminowe aktywa finansowe), jak i takich, co do których brak jest wyceny. Tak przedstawionych danych nie można uznać za jednoznaczne i spełniające wymogi jasności i rzetelności.

W ocenie NIK, w tej sytuacji należało wskazać, że jednostka użytkuje nieruchomości na podstawie umów najmu, jednak nie zna jej wartości.

(akta kontroli str. 3727-3794, 6190-6209)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sprawozdanie finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości za rok 2018. Wpływ na ocenę negatywną miała zarówno skala stwierdzonych błędów, jak i stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nieterminowego przekazywania informacji o zdarzeniach gospodarczych, w tym o powstaniu należności, które powodują, że nie jest możliwe potwierdzenie kompletności ujętych operacji gospodarczych. Jednocześnie NIK zauważyła, że sprawozdanie finansowe za rok 2018 zostało sporządzone terminowo oraz zgodnie ze wzorem zawartym w Rozporządzeniu w sprawie rachunkowości. W sprawozdaniu zaprezentowano kwoty wynikające z ksiąg rachunkowych.

OBSZAR

3. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad realizacją przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami

Opis stanu faktycznego

3.1 Powstanie jednolitego systemu rachunkowości i kadr w sądach powszechnych

Decyzję o budowie jednolitego systemu rachunkowości i kadr dla wszystkich sądów powszechnych podjęto w Ministerstwie Sprawiedliwości w roku 2007. Budowa systemu miała być sfinansowana ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wdrożenie systemu miało pozwolić na opracowanie jednolitych zasad rachunkowości dla sądów oraz ułatwić sprawowanie nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości.

Niezależnie od prac nad jednolitym systemem rachunkowości i kadr, w 2009 r. w ramach projektu „Centrum Usług Rejestrowych” Ministerstwo Sprawiedliwości zakupiło licencje na system SAP ERP. W toku prac nad utworzeniem jednolitego systemu rachunkowości i kadr *Zespół do opracowania i wdrożenia systemu informatycznego rachunkowości i systemu zarządzania kadrami w sądach powszechnych* podjął decyzję o realizacji zintegrowanego systemu rachunkowości i kadr w oparciu o posiadane przez MS licencje na oprogramowanie SAP.

(akta kontroli str. 2583-2585, 2601-2602)

W kwietniu 2010 r. Ministerstwo ogłosiło konkurs na opracowanie koncepcji budowy i wdrożenia systemu. Zwycięzca konkursu został wyłoniony w 2011 r. i udzielono mu zamówienia z wolnej ręki na budowę systemu, powołując się na art. 67 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w 2013 r. stwierdzono, że przewidziana w powyższym konkursie nagroda wykraczała poza zakres przewidziany w art. 111 Prawa Zamówień Publicznych, to jest szczegółowe opracowanie pracy konkursowej. W ocenie Prezesa UZP, wykonanie i wdrożenie systemu nie mieści się w zakresie „opracowania pracy konkursowej”. Pogląd ten został podtrzymany przez Krajową Izbę Odwoławczą w 2014 r. Na tej podstawie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju uznało wydatki poniesione na realizację ZSRK niekwalifikowalne. W efekcie konieczne było pokrycie ze środków budżetu państwa z części 37 nałożonej korekty finansowej.

(akta kontroli str. 713-723, 6394-6396)

W dniu 1 sierpnia 2011 r. zawarto Umowę Nr 10 na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości. Przedmiot umowy obejmował:

- opracowanie Koncepcji Biznesowej (dokument opisujący procesy biznesowe wchodzące w zakres wdrożenia ZSRK oraz sposób realizacji w przyszłym systemie wymagań biznesowych), opracowanie ZSRK oraz jego wdrożenie zgodnie z Koncepcją Biznesową;
- przygotowanie posiadanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości platformy sprzętowej do wdrożenia ZSRK;
- przeprowadzenie szkoleń pracowników sądów powszechnych oraz Ministerstwa;
- udzielenie licencji na oprogramowanie Systemowo-Narzędziowe (oprogramowanie pochodzące od osób trzecich);
- wykonanie prototypu ZSRK oraz jego modyfikacji wynikających z prac wdrożeniowych;
- wdrożenie pilotażowe oraz docelowe ZSRK;
- świadczenie usług serwisowych ZSRK i oprogramowania uzupełniającego (programy, moduły funkcjonalne, interfejsy, elementy integracyjne, biblioteki programowe oraz inne oprogramowanie wykonane na potrzeby realizacji umowy przez Wykonawcę).

Zgodnie z umową system miał zapewnić przestrzeganie procedur kontroli finansowej i kontroli zarządczej, zgodnie z obowiązującymi standardami w tym zakresie, a także być zgodny z przepisami regulującymi funkcjonowanie jednostek budżetowych, w tym ustawą o finansach publicznych i ustawą o rachunkowości, a także ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.¹⁴

(akta kontroli str.115-148, 800-824)

Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr obejmuje trzy obszary funkcjonalne, tj.:

- a) zarządzanie finansami,
- b) zarządzanie kadrami,
- c) statystyka sądowa.

W systemie funkcjonują następujące moduły:

- 1) obszar finansowy, na który składają się: moduł księgowy, zarządzania budżetem, controllingowy, zarządzania majątkiem trwałym, zarządzania inwestycjami, gospodarki materiałowej oraz rozrachunków z uczestnikami postępowania sądowego;
- 2) moduł kadrowo-płacowy, w skład którego wchodzi obszary: kadrowy, płacowy, planowania wynagrodzeń, portal samoobsługi pracowniczej i managerskiej;
- 3) obszar statystyki (generowanie sprawozdawczości sądowej);
- 4) obszar hurtowni danych BW (generowanie sprawozdawczości budżetowej);
- 5) obszar zarządzania użytkownikami oraz ról i uprawnień w systemie.

System ZSRK zastąpił około 1500 niezależnych aplikacji funkcjonujących w sądownictwie przed jego wdrożeniem.

(akta kontroli str.149-186, 909)

¹⁴ Dz.U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.

Realizację Umowy nr 10 podzielono na trzy etapy. Etap I – Wdrożenie pilotażowe, Etap II – Wdrożenie docelowe, Etap III – Wsparcie i obsługa serwisowa. Do umowy sporządzono łącznie osiem aneksów, z których każdy wprowadzał zmiany terminów rozpoczęcia bądź zakończenia poszczególnych faz i etapów umowy. Pierwotny termin zakończenia ostatniego etapu był wyznaczony na 31 października 2015 r. Ostatecznie termin zakończenia realizacji projektu objętego Umową nr 10 przesunięto o pięć miesięcy, tj. na dzień 31 marca 2016 r.

(akta kontroli str.149-186)

3.2 Odbiory systemu ZSRK

Odbiór wszystkich produktów w ramach poszczególnych etapów i faz realizacji przedmiotu umowy był dokonywany na podstawie protokołów odbioru.

Do kontroli przedłożono 53 protokoły odbioru z obszaru zarządzania finansami i kadrami, z czego kompletnych było 11 oraz 24 protokoły z obszaru statystyki, z czego kompletnych było 10.

(akta kontroli str. 393-403, 909)

Otwarcie ksiąg rachunkowych w ZSRK nastąpiło 1 października 2014 r. w sądach na obszarze apelacji wrocławskiej. Pozostałe sądy rozpoczynały prace w systemie ZSRK sukcesywnie, ostateczne przejście na system ZSRK jako jedyny system finansowo-księgowy nastąpiło od 1 stycznia 2016 r. Wprawdzie pismem z dnia 18 czerwca 2014 r., skierowanym do dyrektorów sądów apelacyjnych, Sekretarz Stanu wskazał, że od dnia 1 stycznia 2015 r. ZSRK ma pozostawać jedynym i wyłącznym systemem informatycznym, co w praktyce oznaczało, że nie powinny być planowane i wydatkowane w roku 2015 dodatkowe środki na utrzymanie i aktualizację innych systemów finansowo-księgowych niż ZSRK, jednak na koniec września 2014 r. jedynie 25 sądów z apelacji innych niż wrocławska było gotowych do funkcjonowania wyłącznie w oparciu o ZSRK, a 160 jednostek było w trakcie procesu przygotowania. Wobec powyższego podjęto decyzję o przesunięciu ostatecznego terminu wdrożenia ZSRK w obszarze finansów na dzień 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 927-964, 2699-2703)

3.3 Wydatki poniesione na wdrożenie systemu ZSRK

Z tytułu wykonania umowy nr 10 *na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości* wydatkowano 24 809 999,99 zł. Pierwotnie projekt sfinansowano ze środków projektu Program Operacyjny Kapitał Ludzki, następnie w związku z nałożoną korektą finansową całość kwoty została zrefinansowana ze środków budżetu państwa z części 37 *Sprawiedliwość*.

(akta kontroli str. 2583-2587, 6394-6396)

Łączne faktycznie poniesione wydatki związane z wdrożeniem ZSRK zostały oszacowane przez MS na poziomie ok. 160-170 mln zł. Kwota ta obejmowała wieloletnie (lata 2011-2017 i częściowo rok 2018) wydatki związane z realizacją umów na budowę i wdrożenie ZSRK, szkoleń dla administratorów, konsultantów wewnętrznych i użytkowników w całej Polsce, prac migracyjnych, licencji (dot. aplikacji, baz danych, VMware, szyny danych, itp.), wydatków infrastrukturalnych (zakup i utrzymanie infrastruktury techniczno-sprzętowej, w tym serwerów, macierzy i innych), jak również innych wydatków związanych z utrzymaniem, rozwojem i wsparciem ZSRK w obszarze technicznym

i merytorycznym, finansowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz sądy powszechne (w szczególności Sąd Apelacyjny we Wrocławiu).

Prawa licencyjne na użytkowanie oprogramowania SAP zostały udzielone Zamawiającemu – Ministerstwu Sprawiedliwości oraz innym jednostkom resortu.

(akta kontroli str. 2597-2598)

Opóźnienie we wprowadzeniu systemu ZSRK na terenie całego kraju wiązało się z dodatkowymi kosztami utrzymania dotychczasowych systemów użytkowanych przez sądy. Z danych posiadanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że utrzymanie innych systemów finansowo-księgowych w sądach było szacowane na ok. 5 mln zł (bez systemu statystyki), a szacunkowe koszty rozwoju tych systemów na ok. 1,9 mln zł.

(akta kontroli str. 2702-2703)

3.4 Wynagrodzenia członków zespołów działających w ramach systemu ZSRK

Osoby zaangażowane w tworzenie, utrzymanie i nadzór nad systemem ZSRK wykonywały swoje zadania w ramach obowiązków służbowych, w związku z czym nie wyodrębniano w ewidencji kosztów wynagrodzeń związanych z tworzeniem i nadzorem nad ZSRK. Osoby, które wykonują również inne obowiązki, niezwiązane z ZSRK, od 2016 r. otrzymują dodatki do wynagrodzeń. Osobom, których zakresy obowiązków w pełni dotyczą ZSRK, dodatki nie są przyznawane. Od czerwca do grudnia 2017 r. na wypłaty dodatków Ministerstwo przekazało sądom środki w wysokości 571 200,00 zł. Kwota została przeznaczona na dodatki dla 68 osób (średnio 8 400 zł na osobę). W 2018 r. przekazano 1 351 350,00 zł na 102 osoby (średnio 13 248 zł na osobę), a w 2019 r. 1 500 000,00 zł na 102 osoby (średnio 14 705 zł na 1 osobę).

W pracy nad utrzymaniem i nadzorem nad ZSRK na dzień zakończenia kontroli były zaangażowane 193 osoby zatrudnione w sądach powszechnych oraz w Ministerstwie Sprawiedliwości (w czterech departamentach), z czego dodatki otrzymywały 102 osoby.

(akta kontroli str. 2587-2588)

3.5 Szkolenia z systemu ZSRK

Ministerstwo Sprawiedliwości realizowało szkolenia w zakresie obsługi systemu ZSRK w ramach szkoleń wewnętrznych oraz zewnętrznych. Ministerstwo pozyskiwało dofinansowanie ze środków Programów Operacyjnych na przeprowadzanie dodatkowych szkoleń. Szkolenia zewnętrzne były prowadzone od 2013 r., w pierwszej kolejności dla administratorów oraz użytkowników kluczowych systemu i w kolejnych latach dla pozostałych użytkowników. Organizowano również szkolenia wewnętrzne w formie warsztatów prowadzonych przez administratorów i konsultantów systemu oraz szkoleń e-learning.

Jednocześnie utworzono narzędzia komunikacyjne z użytkownikami systemu, tj.: Portal ZSRK i Forum ZSRK. Za pośrednictwem portalu są przekazywane do wszystkich zarejestrowanych użytkowników informacje i komunikaty związane między innymi z funkcjonowaniem systemu i zmianami wprowadzanymi w systemie (wynikającymi ze zmiany przepisów jak też usprawnień działania). Forum użytkowników stanowi platformę wymiany wiedzy pomiędzy samymi użytkownikami systemu, a także użytkownikami oraz administratorami i konsultantami.

W 2018 r. rozpoczęto cykl szkoleń dla osób zarządzających jednostkami sądownictwa powszechnego, które decyzją Ministra Sprawiedliwości zostały nowo

powołane na stanowisko dyrektora sądu apelacyjnego, okręgowego oraz rejonowego, w formie szkoleń wewnętrznych.

(akta kontroli str. 2589-2590, 2599-2600)

Kontrolerom NIK nie przekazano kompletnej dokumentacji, będącej podstawą do zweryfikowania, czy i kiedy przeprowadzono szkolenie pracowników przewidziane w Umowie nr 10. Zgodnie z udzielonymi przez Dyrektora Generalnego wyjaśnieniami dokumenty te, jako dotyczące sprawy zakończonej, w związku z reorganizacją struktury MS zostały przekazane do archiwum przez pracowników likwidowanego departamentu.

(akta kontroli str. 2604-2606)

3.6 Powierzenie zadań Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu

Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami zostało utworzone w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu, w ramach Oddziału Finansowego do spraw utrzymania ZSRK. Obowiązki w zakresie utrzymania systemu ZSRK były powierzane na podstawie zarządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne oraz na podstawie podpisywanych zgodnie z zarządzeniem protokołów powierzenia.

Od kwietnia 2014 r. funkcjonowała procedura „Obieg i kontrola dokumentów związanych z powierzeniem realizacji zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem ZSRK Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu”. Zgodnie z ww. procedurą przed rozpoczęciem działań zmierzających do udzielenia zamówienia publicznego Dyrektor Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu przekazuje do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej opis przedmiotu zamówienia celem uzyskania jego akceptacji. Stwierdzono, że Ministerstwo opiniowało przesłane projekty.

W Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu już przed wdrożeniem ZSRK funkcjonował Oddział Informatyczny pełniący rolę Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa, skupiający wykwalifikowaną kadrę informatyczną, której zadaniem było m.in. testowanie innych dużych projektów systemów informatycznych wprowadzanych do polskich sądów, w tym np. e-protokół (testowany od listopada 2011 r.). Było to jednym z powodów, dla których w Apelacji Wrocławskiej przeprowadzono pilotażowe wdrożenie ZSRK oraz umiejscowiono Centrum Kompetencji dla ZSRK.

Obecnie zadania związane z obsługą i utrzymaniem ZSRK są powierzone również innym sądom apelacyjnym, w tym Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie (I linia wsparcia użytkowników ZSRK) oraz Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie (wdrażanie i modyfikacja SAP PO, narzędzia do automatyzacji procesów oraz integracji SAP z innymi aplikacjami).

(akta kontroli str. 2553-2563, 2655-2638, 6290-6310)

3.7 Nadzór nad Centrum Kompetencji ZSRK

Ministerstwo Sprawiedliwości ustanowiło mechanizmy kontroli zarządczej związane z systemem ZSRK, odnoszące się do bieżącego funkcjonowania i obsługi oraz korzystania z systemu. W ramach tych mechanizmów Sąd Apelacyjny we Wrocławiu był zobowiązany do przedstawiania kwartalnych (a od 25 lutego 2016 r. miesięcznych) sprawozdań (raportów) z wykonywania powierzonych czynności. Sprawozdania te były analizowane przez pracowników MS i stanowiły podstawę do podejmowania działań w celu analizy i rozwiązania występujących problemów

zarówno wewnątrz MS, w strukturze ZSRK, jak i poprzez wysyłanie informacji do użytkowników systemu, zawierających zalecenia co do sposobu korzystania z systemu ZSRK.

Z analizy sprawozdań przekazywanych przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu Ministrowi Sprawiedliwości wynika m.in., że problem różnic pomiędzy dziennikiem księgowym a zestawieniem obrotów i sald był zdiagnozowany już w roku 2015, ale - jak wynika z późniejszych raportów - prace nad jego prawidłowym dostosowaniem trwały przez dwa lata (2016 - 2017). Dowodem na to są raporty przedstawione za marzec, kwiecień i maj 2016 r., z których wynika, że w rejestrze zgłoszeń zostało ujęte zgłoszenie z dnia 25 czerwca 2015 r. Późniejsze raporty wskazują na wzajemną komunikację poszczególnych komórek organizacyjnych (zespołów) działających w ramach struktury ZSRK, mającą na celu rozwiązanie zaistniałego problemu. W marcu 2017 r. w rozwiązanie problemu zaangażowano podmiot zewnętrzny świadczący usługi wsparcia w funkcjonowaniu ZSRK.

(akta kontroli str. 1038, 1075, 1103, 1129, 1152, 1215)

Badanie wykazało, że poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości sporządzały analizy ryzyka, które zawierały opis wielu przypadków wadliwego działania systemu ZSRK.

Departament DB zidentyfikował w IV kwartale 2016 r. czynniki zagrażające systemowi, takie jak - awarie, przeciążenia lub niewłaściwe działanie systemów informatycznych wspierających procesy obsługowe w sferze zarządzania finansami i kadrami sądów. Problem awarii i przeciążeń systemu występował również w 2017 i w 2018 r. Dopiero w II kwartale 2018 r. w analizie ryzyka ujęto niewłaściwe działanie ZSRK w zakresie raportu dziennika dokumentów, który nie zapewniał spójności danych z zestawieniem obrotów i sald, chociaż problem ten był podniesiony przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu już w czerwcu 2015 r.

(akta kontroli str. 2757-2793)

Ministerstwo nie analizowało, jakie problemy są najczęstszym przedmiotem zgłoszeń użytkowników w systemie zgłoszeń (tzw. HPSM). Prowadzono jednak konsultacje i organizowano spotkania z pracownikami sądów, na których były sygnalizowane problemy z funkcjonowaniem ZSRK. Jednym z najpoważniejszych sygnalizowanych problemów była niestabilność systemu, jego częste spowolnienie lub zawieszenie działania.

Nadzór nad Centrum Kompetencji ZSRK oraz identyfikacja problemów dokonywane były również na bieżąco, w toku współpracy w ramach struktur i zespołów powołanych do zarządzania ZSRK. Współpraca ta odbywała się w dużej mierze w trybie roboczym, co pozytywnie wpływało na szybkość i elastyczność działania.

(akta kontroli str. 1364-1365, 2616-2622, 2757-2793, 6290-6302)

3.8 Problemy z funkcjonowaniem i użytkowaniem ZSRK

Problemy związane z funkcjonowaniem systemu ZSRK dotyczące zagadnień z obszaru technicznego są zgłaszane przez użytkowników za pośrednictwem systemu HPSM. Od roku 2014 zgłoszono ponad 883 tys. incydentów związanych z funkcjonowaniem systemu ZSRK, tym 63 316 w 2018 r. Najwięcej zgłoszeń (71 449) wystąpiło w roku 2017.

W ZSRK przyjęto założenie centralizacji zarządzania niektórymi operacjami w celu zapewnienia spójności i porównywalności danych. Stąd też część zgłoszeń dotyczyła zakładania czy modyfikacji kont analitycznych w systemie, jak również dodawania bądź modyfikacji danych o kontrahentach.

W znacznej mierze decyzje i procesy decyzyjne dotyczące wskazania kierunków rozwoju oraz eliminowania nieprawidłowości w systemie ZSRK następowały w ramach bieżącej i roboczej działalności oraz korespondencji mailowej i spotkań Kierownictwa Projektu, zespołów, grup roboczych, uzgodnień, w których brali udział zarówno przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oraz podmiotów zewnętrznych wspierających obsługę systemu ZSRK.

Istotnym i często zgłaszanym problemem jest niska wydajność systemu, szczególnie w okresach sprawozdawczych. W 2016 r. problem ten wynikał częściowo z braku kompatybilności ZSRK z innymi użytkowymi przez sądy systemami, przyczyny te były jednak stopniowo eliminowane. MS podjęło także działania w celu rozłożenia w czasie naliczania wynagrodzeń poprzez wprowadzenia harmonogramu dla sądów. Tym niemniej z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że problem nie został wyeliminowany i w 2018 r. nadal był sygnalizowany przez użytkowników.

Od początku funkcjonowania systemu ZSRK użytkownicy zgłaszali również problem niezgodności obrotów w księgach rachunkowych, to jest sumy obrotów wynikającej z dziennika oraz z zestawienia obrotów i sald księgi głównej. Kwestia ta została szerzej opisana w nieprawidłowości nr 1.

Na konieczność modyfikacji i rozbudowy systemu ZSRK uwagę zwracali również dyrektorzy sądów apelacyjnych w pismach kierowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Wnioski te dotyczyły w szczególności:

- rozbudowy systemu pod kątem podatku VAT,
- obsługi zdarzeń gospodarczych w zakresie „refaktur”,
- umożliwienia realizacji przelewu podzielonej płatności „Split payment”,
- utworzenia tzw. „portalu wyjaśnień” dla potrzeb identyfikacji wpłat z tytułu dochodów budżetowych dotyczących postępowania sądowego,
- wprowadzenia terminali bezgotówkowych,
- rozszerzenia planu kont w systemie ZSRK o konta księgowe oraz adresy budżetowe dotyczące obsługi zdarzeń gospodarczych związanych z realizacją umowy o Partnerstwie Publiczno-Prawnym,
- założenia w systemie ZSRK nowego konta księgowego z grupy zespołu „8” niezbędnego dla ewidencji rezerw wyłącznie w zakresie dotyczącym postępowania sądowego o zapłatę, gdzie sąd występuje jako strona w sprawie w drodze np.: roszczeń pracowniczych, roszczeń osób fizycznych na skutek wypadku na terenie sądu, wynikający z przyczyn leżących po stronie sądu, roszczeń zewnętrznego podmiotu gospodarczego (umowa PPP),
- modyfikacji raportu dziennika dokumentów ksiąg rachunkowych,
- utworzenia w ramach planu kont systemu ZSRK konta 226 do potrzeb ewidencji należności długoterminowych dotyczących obszaru postępowania sądowego.

Ministerstwo Sprawiedliwości dokonywało analizy ww. zagadnień, po czym przekazywało je zgodnie z właściwością do Oddziału Finansowego ds. ZSRK Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, gdzie administratorzy systemu ZSRK podejmowali działania w celu realizacji wniosków w trybie procedury „Wniosku o Zmianę”. Dalsze prace odbywały się w obszarze grup stworzonych w ramach obsługi systemu ZSRK, w skład których wchodził pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 2617-2618)

Z przedkładanych do kontroli dokumentów i wyjaśnień wynika, że w okresie wdrażania i funkcjonowania ZSRK następowała znaczna fluktuacja kadr zaangażowanych w prace nad systemem zarówno w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu, jak i w Ministerstwie Sprawiedliwości. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że problem został dostrzeżony i od 2017 r. przeprowadzono analizy wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w prace przy systemie ZSRK, w wyniku czego od 2017 r. zmieniono zasady wynagradzania tych osób.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nie dokonano analizy innych czynników, które mogły mieć wpływ na poziom fluktuacji kadr zaangażowanych w tworzenie ZSRK.

(akta kontroli str. 2575-2577, 2655-2632, 6290-6302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad realizacją zadań związanych z ZSRK stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości w ramach nadzoru działań nie zapewniono pełnej zgodności systemu finansowo księgowego z wymogami ustawy o rachunkowości, w szczególności:

a) system ZSRK w 2018 r. umożliwiał otwieranie poprzednio zamkniętych okresów sprawozdawczych w niezamkniętym roku obrotowym (tj. z punktu widzenia użytkownika nie pozwalał trwale zamknąć otwartych miesięcy niezamkniętego roku obrotowego). Zgodnie z art. 25 ustawy o rachunkowości, dotyczącego sposobu dokonywania poprawek, zamknięcie miesiąca należy rozumieć jako wyłączenie możliwości dokonywania zapisów lub poprawek w ramach zamkniętego miesiąca, czyli miesiąca, za który sporządzono sprawozdania (np. budżetowe).

Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 i 3.

Dyrektor DB nie wyjaśnił, czy możliwość trwałego zamykania okresów sprawozdawczych była przedmiotem testów na etapie odbioru systemu, poinformował jednak, że w ramach modyfikacji systemu opracowano procedurę umożliwiającą trwale zamknięcie miesięcy w księgach rachunkowych. Niemniej jednak należy wskazać, że kierownik jednostki kontrolowanej dysponował niezbędnymi narzędziami nadzorczymi, aby tego typu nieprawidłowości wyeliminować, lecz powtarzające się występowanie sytuacji braku wyłączenia możliwości dokonywania zapisów księgowych świadczą o zbyt długiej bierności w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2683-2687)

b) w niektórych sądach występowała sytuacja, w której obroty wynikające z dziennika nie były równe obrotom wynikającym z zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej. Problem ten został zgłoszony w 2015 r. Przyczyna niezgodności została zidentyfikowana, jednak wykonawca odmówił rozwiązania problemu w ramach naprawy gwarancyjnej. Niezgodność obrotów wynikała ze stosowania w raportach kasowych storna czerwonego, którego nie przewidywały standardowe założenia SAP, a uzasadnieniem odmownego rozpatrzenia zgłoszenia gwarancyjnego była informacja, że SAP rekomenduje stosowanie storna czarnego, gdyż w ocenie producenta zachowanie czystości obrotów jest opcjonalne. W efekcie problem został rozwiązany dopiero w 2018 r.

(akta kontroli str. 6290-6382)

NIK zauważa, że tego typu błędne działanie systemu mogło nie zostać zidentyfikowane na etapie testów i odbiorów systemu, tym niemniej to kierownik jednostki decyduje o stosowanych zasadach rachunkowości, a nie dostawca rozwiązań informatycznych i rozwiązanie problemu wskazującego na niespójność ksiąg rachunkowych nie powinno trwać prawie dwa lata;

- c) w systemie ZSRK brak jest pola „data operacji gospodarczej”, podczas gdy zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości zapis księgowy powinien zawierać m.in. datę dokonania operacji gospodarczej. Problem został zidentyfikowany w połowie 2016 r., jednak wykonawca poinformował, że standardowo w systemie SAP data operacji gospodarczej jest tożsama z datą księgowania (co uzasadniono powołując się na art. 14, art. 22 i art. 24 ustawy o rachunkowości). Jeżeli data księgowania nie może odpowiadać dacie operacji gospodarczej, należy wykorzystać pole „przypis”, aby przypisać operację do właściwego okresu sprawozdawczego.

(akta kontroli str. 2683-2687)

NIK zauważa, że brak możliwości wprowadzenia do systemu informacji wymaganych ustawą o rachunkowości powinien zostać zidentyfikowany już na etapie odbiorów systemu.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór nad realizacją przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami zarówno poprzez wprowadzony system sprawozdawczy, jak i poprzez kontakty bezpośrednie z pracownikami Centrum Kompetencji ZSRK. Działania te nie zapobiegły jednak sytuacji, w której system ZSRK przez dłuższy czas nie spełniał niektórych wymogów ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowości te nie zostały zidentyfikowane podczas odbiorów systemu (choć przynajmniej w dwóch przypadkach powinny), a po ich identyfikacji nie zapewniono niezwłocznego dostosowania systemu do wymagań ustawowych.

W ocenie NIK, wynikało to między innymi z przyjętego podziału zadań nadzorczych pomiędzy cztery różne departamenty MS, co wpływało na spowolnienie przepływu informacji i utrudniało koordynację działań nadzorczych.

IV. 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

1. Do dnia 31 grudnia 2018 r. nie zostały rozliczone dotacje udzielone ze środków Funduszu Sprawiedliwości na rok 2016 w łącznej kwocie 18 907 344,91 zł. Dyrektor Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości wyjaśnił, że w sprawach rozliczenia tych dotacji wszczęto i zawieszono postępowania administracyjne, co związane było ze skierowaniem zawiadomienia do Prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji w latach 2012-2015. W ocenie Dyrektora, okoliczności mogą wskazywać na możliwość wystąpienia nieprawidłowości również przy udzielaniu dotacji na rok 2016. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że część podmiotów dostała dotacje zarówno na rok 2016, jak i w latach późniejszych. Zatem przynajmniej co do części podmiotów ryzyko, że - w związku z wynikami postępowania Prokuratury - zostanie stwierdzona konieczność zwrotu dotacji, jest niskie.

2. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor nie uwzględnia specyfiki resortu sprawiedliwości przy sporządzaniu i podpisywaniu łącznych sprawozdań finansowych. Dysponentami budżetów sądów na obszarze apelacji w częściach od 15/02 do 15/12 są dyrektorzy sądów apelacyjnych, którzy są zobligowani do sporządzenia łącznych sprawozdań finansowych na obszarze swojej apelacji zgodnie z postanowieniami § 30 ust. 5 Rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej sądów. W myśl rozporządzenia przekazują oni łączne sprawozdania finansowe dla swojej części budżetowej do Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta części budżetowej 15 *Sprawiedliwość*, który sporządza łączne sprawozdanie finansowe w części. Z powyższego wynika, że łączne sprawozdania finansowe w częściach budżetowych od 15/02 do 15/12 powinny być podpisane przez dyrektorów sądów apelacyjnych jako kierowników jednostek odpowiedzialnych za ich sporządzenie. Tymczasem system Trezor wymusza podpisanie tych sprawozdań przez Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta całej części 15.

Wnioski

1. Opracowanie dokumentu opisującego, jakie polityki rachunkowości są stosowane w Ministerstwie Sprawiedliwości jako jednostce budżetowej.
2. Zapewnienie wyodrębnienia w księgach rachunkowych Ministerstwa Sprawiedliwości operacji dotyczących części 15 *Sądy powszechne*, zarówno w księgach dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia.
3. Zapewnienie ujęcia operacji gospodarczych zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów Rozporządzenia w sprawie rachunkowości.
4. Zapewnienie kompletności przekazywania dokumentów do jednostki organizacyjnej MS odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych.
5. Terminowe i kompletne zwracanie zabezpieczeń wykonania umowy.
6. Zapewnienie warunków formalnych, organizacyjnych i kadrowych umożliwiających terminowe zatwierdzanie rozliczeń dotacji udzielonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.
7. Rozliczenie przedpłat na ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz faktur za publikację ogłoszeń w Monitorze.
8. Dokonywanie wydatków związanych z rejestrami sądowymi oraz z nadzorem nad sądami ze środków części 15/01 *Ministerstwo Sprawiedliwości*.
9. Zapewnienie bieżącego dostosowywania ZSRK do wymagań ustawy o rachunkowości i innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących.
10. Zapewnienie skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez poszczególne zespoły i grupy działające w ramach systemu ZSRK.
11. Skuteczne egzekwowanie od podmiotów zewnętrznych zaangażowanych w obsługę systemu ZSRK rozwiązywania problemów celem poprawy funkcjonalności tego systemu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Warszawa, grudnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis