



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/18/001

LKR.410.001.13.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Sąd Apelacyjny w Krakowie, ul. Przy Rondzie 3, 31-547 Kraków (dalej: Apelacja Krakowska jako dysponent części 15/06 – Sąd Apelacyjny w Krakowie, a Sąd Apelacyjny jako dysponent III stopnia)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Major zastępca Dyrektora Sądu Apelacyjnego od 19 kwietnia 2017 r. do 21 maja 2017 r. wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości jako osoba pełniącą obowiązki Dyrektora Sądu Apelacyjnego¹ Bohdan Żukowski, Dyrektor Sądu Apelacyjnego - od 22 maja 2017 r. do dnia zakończenia kontroli (dalej: Dyrektor Sądu) (dowód: akta kontroli str. 7-20)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Monika Różańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/53/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Rafał Rossowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/54/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/57/2018 z dnia 20 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 15/06 – Sąd Apelacyjny w Krakowie oraz wykonania planu finansowego Sądu Apelacyjnego (dysponenta III stopnia), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

¹ Wojciech Major zastępca dyrektora Sądu od 1 grudnia 2007 r. do 26 maja 2017 r. (odwołany przez Ministra Sprawiedliwości z dniem 26 maja 2017 r.). Dyrektor Sądu Andrzej Pęcak od 1 stycznia 2002 r. do 26 października 2016 r. (odwołany przez Ministra Sprawiedliwości). W okresie od 27 października 2016 r. do 18 kwietnia 2017 r. nie było powołanego dyrektora Sądu.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 524. (dalej: ustawa o NIK).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą dochodów budżetowych, ujętych w rocznym sprawozdaniu RB-27, z wynikami roku ubiegłego 2016.

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

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy stanu należności i zobowiązań,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analiza wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy wykonanych blokad środków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur nadzoru i kontroli zarządczej.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Sąd Apelacyjny w Krakowie jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa nieposiadającą osobowości prawnej, finansowaną z budżetu państwa. Jako jeden z elementów władzy sądowniczej działa w oparciu o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Tryb działania i organizację pracy Sądu regulują m.in.:

- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵,
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – regulamin urzędowania sądów powszechnych⁶,
- zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej⁷,
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych⁸.

Stosownie do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych⁹ Sąd Apelacyjny - obejmuje obszar właściwości sądów okręgowych w: Kielcach, Krakowie, Nowym Sączu i Tarnowie, w tym 33 sądów rejonowych.

(dowód: akta kontroli str. 712)

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ wykonanie budżetu państwa za 2017 r. w części 15/06. Dochody zrealizowano w wysokości 249 711,7 tys. zł, tj. wyższej od osiągniętej w 2016 r. o 9,5%, w tym przez Sąd w wysokości 18 336,6 tys. zł, tj. wyższej o 29% od dochodów uzyskanych w roku poprzednim.

Wydatki budżetu państwa w części 15/06 zostały zrealizowane w kwocie 701 544 tys. zł, co stanowiło 98% planu po zmianach, natomiast wydatki Sądu wyniosły 70 473 tys. zł, co stanowiło 97% planu po zmianach. Wydatki zostały ograniczone zarówno na poziomie części 15/06 jak i Sądu w stosunku do roku 2016, odpowiednio o 4% i 27%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2017 r., przygotowane przez dysponenta części 15/06. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych

⁴ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2015, poz. 2316 ze zm.

⁷ Dz. Urz. M.S. z 2003 r. nr 5, poz. 22, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013, poz. 69 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2014, poz. 1407 ze zm.

¹⁰ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

dysponentów, sprawozdania jednostkowe Sądu – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Natomiast stosowany system finansowo – księgowy, który został wdrożony we wszystkich sądach powszechnych, nie był w pełni dostosowany do wymogów prawnych w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej. Nieprawidłowości stwierdzone odnośnie do sprawozdań nie miały wpływu na ocenę ich wiarygodności.

Skontrolowane wydatki Sądu (dysponenta III stopnia) w łącznej wysokości 19 738,9 tys. zł, stanowiące 28% wydatków ogółem, były ponoszone na podstawie umów zawieranych zarówno w roku 2017 (62,5% próby wydatków), jak i umów zawieranych w latach poprzednich (37,5% próby wydatków). Nie stwierdzono niecelowego wydatkowania środków publicznych, natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w czterech przypadkach wydatkowania środków z naruszeniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: upzp), w jednym - z naruszeniem regulaminu wewnętrznego Sądu w zakresie procedury udzielania zamówień publicznych oraz w jednym przypadku niegospodarnego wydatkowania środków. Ponadto w toku kontroli ujawniono przypadki niewłaściwego obiegu dokumentacji księgowej, nieterminowego wprowadzania dowodów księgowych do ewidencji księgowej, nierzetelnego dokumentowania przeprowadzania kontroli wstępnej dokumentów. Wyżej wymienione nieprawidłowości świadczyły, iż kontrola zarządcza w badanym okresie nie działała w pełni adekwatnie, skutecznie i efektywnie, tj. w sposób określony w art. 69 ufp.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zrealizowane w części 15/06 dochody wyniosły 249 711,7 tys. zł i były wyższe o 17,6 % od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2017. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z wyższych wpływów z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570), wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego (§ 0630) oraz naliczonych kar umownych (§ 0950). Najwyższą kwotę dochodów uzyskano w § 0630, tj. 71,1% uzyskanych dochodów. W porównaniu do 2016 r. wykonane dochody ogółem były wyższe o 9,5% (tj. o 21 671,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 417, 422, 432, 436, 440)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 15/06 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 59 329,9 tys. zł, i były niższe o 561,8 tys. zł (tj. o 0,9%) w porównaniu z 2016 r. Dotyczyły one głównie grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) na kwotę 40 655,1 tys. zł, wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych (§ 0630) na kwotę 18 474,7 tys. zł. Zaległości netto wg. stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 39 199,2 tys. zł i były wyższe o 3 366 tys. zł, tj. o 9,4% od zaległości netto na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 417, 422, 432, 436, 440)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że przyczyną zaległości były: wysokość zasądzonych grzywien i kosztów, liczne wnioski dłużników o rozłożenie na raty, umorzenie, zmianę grzywny na prace społeczne użyteczne, co skutkowało koniecznością kierowania spraw na posiedzenia; trudna sytuacja materialna dłużników, co skutkowało rozkładaniem spłat na długoterminowe raty; niska efektywność egzekucji komorniczej. Wystąpiły również przypadki przedawnień grzywien i kosztów w sprawach o wykroczenie na ogółem 432 tys. zł (1,1% zaległości netto za 2017 r.)

(dowód: akta kontroli str. 403)

1.2. Zrealizowane dochody Sądu (dysponenta III stopnia) wyniosły 18 336,6 tys. zł i były wyższe o 83% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2017 w wysokości 10 000 tys. zł, oraz o 29% wyższe od dochodów uzyskanych w 2016 r. Najwyższą kwotę dochodów uzyskano z wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego (§ 0630) w wysokości 13 683,1 tys. zł, co stanowiło 75% uzyskanych dochodów. Niższy poziom

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.

dochodów w stosunku do zaplanowanego uzyskano w § 0700, tj. 1 967,2 tys. zł z tytułu spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (98,4% planu). Dochody z tego tytułu stanowiły 11% zrealizowanych dochodów Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 418-419, 427, 433, 434, 439)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem RB-27 Sądu, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 110,8 tys. zł, w tym zaległości netto 103,7 tys. zł. Zaległości wykazane w RB-27 na koniec 2016 r. wynosiły 68 zł. Analiza wzrostu zaległości wykazała, iż wynikały one z wprowadzonych do ewidencji księgowej 29 września 2017 r. dwóch not księgowych, tj. z 14 marca i 21 sierpnia 2017 r. z tytułu obciążenia karami umownymi na ogółem 97,6 tys. zł (§ 0950) oraz noty z 6 lutego 2017 r. na 6,2 tys. zł z tytułu obciążenia kosztami za noclegi konsultantów poniesionych przez Sąd w 2016 r. (§ 0940).

(dowód: akta kontroli str. 434, 439, 638-641)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Trzy noty księgowe na łączną kwotę 103,7 tys. zł, tj.: z 6 lutego 2017 r. na kwotę 6,2 tys. zł, z 14 marca 2017 r. na kwotę 29,9 tys. zł oraz z 21 sierpnia 2017 r. na kwotę 67,7 tys. zł, zostały wprowadzone do ewidencji księgowej 29 września 2017 r. Brak bieżącego księgowania dowodów księgowych stanowiło naruszenie Polityki rachunkowości Sądu, tj. § 36 Rozdziału IX – Inne ustalenia Załącznika IV Obieg dokumentów zgodnie, z którym przypisy do not (m.in. kary umowne § 0950) winny być zaksięgowane w miesiącu, w którym zostały naliczone oraz art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹² obligującego do prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie, bezbłędnie, i bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 401, 638-641)

Osoba pełniąca obowiązki głównego księgowego od 28 kwietnia 2017 r. do 30 września 2017 r., pracująca nadal w Oddziale Finansowym Sądu, w sprawie niezaksięgowania not wyjaśniła, że dwie noty nie zostały jej przekazane przez z-cę głównego księgowego Sądu¹³. Natomiast na niezaksięgowanie noty z 21 sierpnia 2017 r. złożyły się: nawał pracy, fakt braku potwierdzenia akceptacji przez dłużnika noty oraz niedopilnowanie dostarczenia noty do pracownika Oddziału Finansowego księgującego dochody budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 8, 644, 659)

Wprowadzone do ewidencji księgowej ww. trzy noty zostały ujęte w RB-27 za wrzesień 2017 r. w zaległościach netto. W toku kontroli NIK naliczono odsetki należne do ww. trzech tytułów na podstawie not odsetkowych z 19 marca 2018 r., ujęto na dzień 31 grudnia 2017 r. w ewidencji księgowej w wysokości 4,6 tys. zł i wykazano w korekcie sprawozdania RB-27 z 27 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 645-646, 647-653)

2. Przedmiotowe trzy noty obciążeniowe zostały zaksięgowane w ewidencji z nieprawidłową datą dokumentu, tj. datą 29 września 2017 r. odpowiadającą dacie księgowania, zamiast z rzeczywistą datą dokumentu wynikającą z dokumentu źródłowego (noty), tj. odpowiednio 6 lutego, 14 marca, 21 sierpnia 2017 r., co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 638-642, 655-657)

Pracownik księgujący przedmiotowe noty wyjaśnił, że: dokonując księgowania przedmiotowych not przez pomyłkę nie zmienił daty dokumentów w systemie. Noty otrzymał na początku października z informacją o zaksięgowaniu ich do września tak, aby należności zostały wykazane w sprawozdaniu RB-N i RB-27 za trzeci kwartał 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 654, 658)

Ustalone
nieprawidłowości

¹² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018, Nr 395 j.t. ze zm.).

¹³ Pełniąca obowiązki z-cy głównego księgowego w okresie od 1 stycznia 2017 r., odeszła na emeryturę z dniem 27 kwietnia 2017 r.

Główna Księgowa Sądu¹⁴ wyjaśniła, że z uwagi na brak możliwości poprawy daty w systemie, uzupełniono 9 kwietnia 2018 r. w polu nagłówkowym informację o prawidłowej dacie dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 715-717)

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa w części 15/06 zostały zrealizowane w kwocie 701 544 tys. zł, co stanowiło 98% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił spadek wydatków o 28 751 tys. zł, tj. o 4%. Najwyższy spadek procentowy wydatków nastąpił w § 4700 (szkolenie pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) o 82%, tj. z 5 096 tys. zł do 931 tys. zł, oraz w § 6050 (wydatki inwestycyjne) o 68%, tj. z 42 511 tys. zł do 13 427,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 407, 423, 441, 445)

W 2017 r. wydatki nie były zwiększane z rezerw budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.314)

Wydatki na wynagrodzenia w Apelacji Krakowskiej w 2017 r.¹⁵ wyniosły 399 105,5 tys. zł i były wyższe o 5% od wykonanych w 2016 r. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w porównaniu do 2016 r. wzrosło o 6% (z 6 345,7 zł do 6 704,5 zł). Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło 4 960,7 osoby i w porównaniu do 2016 r. spadło o 45,4 osoby.

(dowód: akta kontroli str.389-394)

Wydatki inwestycyjne w Apelacji w wysokości 13 427,3 tys. zł zostały przeznaczone na: rozbudowę budynku Sądu Rejonowego w Starachowicach (2 709,2 tys. zł), budowę budynku wydziałów karnych Sądu Okręgowego i Sądu Rejonowego w Krakowie (10 718,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 402, 407, 410)

Zobowiązania Apelacji na koniec 2017 r. wyniosły 35 617,3 tys. zł i były niższe o 7 785 tys. zł, tj. o 18% od zobowiązań na koniec 2016 r. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Główną pozycję (80%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego 28 591 tys. zł (§ 4040).

(dowód: akta kontroli str. 423, 441, 445)

Blokady planowanych wydatków dla Apelacji Krakowskiej były dokonywane trzykrotnie, tj. w ostatnim kwartale 2017 r. Minister Sprawiedliwości, na wniosek Dyrektora Sądu Apelacyjnego, decyzjami z dnia 16 października, 8 i 28 grudnia 2017 r. dokonał blokady wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 w związku z zaistnieniem przesłanki wskazanej w art. 177 ust.1 pkt 3 ufp, na łączną kwotę 17 841 tys. zł, tj. 2,5% planu po zmianach. Blokada wydatków Sądu (dysponent III stopnia) stanowiła 23,5% ww. kwoty zablokowanej dla Apelacji Krakowskiej i wyniosła łącznie 4 191 tys. zł (tj. 5,8% planu wydatków po zmianach dla Sądu).

Głównymi przyczynami blokady środków dla Apelacji wskazanymi przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego były m.in.:

- § 3030 - mniejsze niż planowano wydatki w zakresie ryczałtów wypłacanych kuratorom społecznym oraz kosztów podróży biegłych, ławników i świadków,
- § 4170 - spadek ilości rachunków biegłych sądowych a także wzrost osób przedkładających faktury VAT płatnych wówczas z § 4610,
- § 4000 – mniejsze niż planowano wydatki na zakup materiałów i wyposażenia, podpisane korzystne umowy na zakupy telekomunikacyjne, usługi ochrony i sprzątnia, mniejsze płatności za ogrzewanie i energię adekwatnie do warunków atmosferycznych,
- § 4610 – spadek wydatków na doręczenie wezwań w związku z wprowadzeniem przez pocztę polską usługi elektronicznego potwierdzenia odbioru, ustalenie nowych niższych stawek opłat za czynności radców prawnych i adwokatów, które obowiązują od 27 października 2016 r..

¹⁴ Objęła obowiązki w Sądzie od 1 października 2017 r.

¹⁵ Dane na podstawie RB-70

Ponadto Dyrektor wskazał w wyjaśnieniach do Ministerstwa Sprawiedliwości, iż dodatkowy wpływ na zwrot środków miały odwołania ze stanowiska Dyrektorów w podległych jednostkach, co utrudniało realizację zaplanowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 315-333, 411)

2.1.2. Struktura wydatków Apelacji Krakowskiej w części 15/06 (701 544 tys. zł), według grup ekonomicznych kształtowała się w 2017 r. następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 50 005 tys. zł (7,1%),
- wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia: 629 949 tys. zł (89,8%),
- wydatki majątkowe: 21 590 tys. zł (3,1%).

Udział w strukturze wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych nie uległ istotnej zmianie w stosunku do roku 2016. Wydatki bieżące wzrosły a majątkowe spadły w strukturze o ok. 3% w stosunku do roku 2016. W 2017 r. pojawiły się wydatki budżetu środków europejskich, których beneficjentem był Sąd Apelacyjny (na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 415)

Struktura wydatków Sądu Apelacyjnego (70 473 tys. zł), według grup ekonomicznych kształtowała się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 4 284 tys. zł (6,1%),
- wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia: 59 935 tys. zł (85%),
- wydatki majątkowe: 6 254 tys. zł (8,9%).

Udział wydatków bieżących w strukturze wydatków roku 2017 porównując do roku poprzedniego spadł o 6,7 punktów, tj. z 91,7% do 85%, natomiast wzrósł udział wydatków majątkowych o 4,3 punktów, tj. z 4,5 % na 8,8%.

(dowód: akta kontroli str. 416)

2.1.3. Wydatki zrealizowane przez Sąd Apelacyjny wyniosły 70 473 tys. zł, co stanowiło 97% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2016 nastąpił spadek wydatków o 27%. Najwyższy spadek procentowy wydatków nastąpił w § 4700 (szkolenie pracowników) o 96%, tj. z 3 424 tys. zł (2016 r.) do 131 tys. zł (2017 r.), oraz w § 4420 (podróże służbowe) o 96%, tj. z 23 tys. zł do 1 tys. zł.

Wyplacone w 2017 r. wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) na kwotę 319 tys. zł były niższe od wyplaconych w 2016 r. o 171 tys. zł (35%), i stanowiły realizację planu po zm. na poziomie 78%. Wydatki majątkowe Sądu w 2017 r. w kwocie 6 254 tys. zł obejmowały wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w kwocie 6 244 tys. zł i (§ 6069) w kwocie 10 tys. zł. Zakupy inwestycyjne (§ 6060) zrealizowano na poziomie 92% planu i były one wyższe w stosunku do roku 2016 r. o 41%.

Najwyższy wzrost procentowy wydatków nastąpił w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) o 123%, tj. z 4 292 tys. zł (2016 r.) do 9 576 tys. zł (2017 r.). Głównie na wzrost ten wpłynęły wydatki na zakup programów i licencji (z 57,3 tys. zł na 5 186 tys. zł). W 2016 r. Sąd wydatkował środki w tym paragrafie (§ 4210.11) tylko na potrzeby własne, natomiast w 2017 r. w związku z nowymi regulacjami Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁶ Sąd dokonał zakupu stosownego oprogramowania dla jednostek podległych. W pozostałych podkategoriach w § 4210 wydatki zostały ograniczone.

(dowód: akta kontroli str. 408, 428, 443, 444)

Wydatki na wynagrodzenia pracowników Sądu w 2017 r. wyniosły 19 274,5 tys. zł i były wyższe o 2,4%, od wykonanych w 2016 r., a przeciętne wynagrodzenie miesięczne wzrosło o 3% (z 8 769,2 zł do 9 036,3 zł) przy spadku przeciętnego zatrudnienia o 1,2 osoby w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

(dowód: akta kontroli str. 390, 391, 393)

Na koniec 2017 r. w Sądzie Apelacyjnym nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, a zobowiązania niewymagalne wyniosły 2 165,6 tys. zł i spadły w porównaniu z 2016 r. o 6 282 tys. zł (74%). Największą pozycję na koniec 2017 r. stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego 1 309,2 tys. zł (60,5% zobowiązań ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 408, 428, 443, 444)

¹⁶ Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości z 2017 r., poz.122, ze zm.

2.1.4. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 19 738,9 tys. zł tj. 28% wydatków Sądu. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom o wartości powyżej 500 zł. Badaniem objęto 90 zapisów księgowych wylosowanych metodą monetarną (MUS¹⁷), z których 76 na kwotę 6 533,4 tys. zł zostało wylosowanych w sposób losowy, a 14 na kwotę 13 205,5 tys. zł w sposób celowy¹⁸. Badane wydatki były ponoszone na podstawie umów zawieranych zarówno w roku 2017 (tj. 12 335,2 tys. zł, co stanowiło 62,5% próby wydatków), jaki i umów zawieranych w latach poprzednich (tj. 7 403,7 tys. zł, co stanowiło 37,5% próby wydatków).

W toku kontroli NIK nie było możliwe ustalenie czy były z-ca Dyrektora Sądu Apelacyjnego, posiadał upoważnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 2 ufp. Obecny z-ca Dyrektora Sądu posiadał wydane przez Dyrektora Sądu w dniu 24 lipca 2017 r., upoważnienie do podejmowania czynności i działania w pełnym zakresie jak Dyrektor Sądu, w tym m.in. do: zaciągania zobowiązań, podpisywania sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.191-197, 203-215, 308, 702-710)

W 2017 r. Sąd Apelacyjny przeprowadził 52 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁹ na ogólną kwotę 5 551,1 tys. zł. Dokonanie wydatków zostało poprzedzone procedurami przewidzianymi w upzp. W przypadku, gdy wydatek realizowano z pominięciem zastosowania upzp, zachodziły przesłanki określone w art. 4 pkt 8, 13, 14 oraz art. 138o tej ustawy. Sąd posiadał Procedurę udzielania zamówień publicznych w Sądzie Apelacyjnym wprowadzoną zarządzeniem nr 12/16/ZP Dyrektora Sądu Apelacyjnego z dnia 22 listopada 2016 r. (dalej: Procedura udzielania zamówień publicznych w Sądzie).

Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego²⁰ o łącznej wartości 458,3 tys. zł brutto²¹ na kwotę 458,3 tys. zł. Nie stwierdzono naruszeń przepisów upzp mających wpływ na wynik postępowania w szczególności polegających na tym, aby wybór wykonawcy został przeprowadzony w sposób naruszający zasady konkurencyjności.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 50-51, 191-197, 216-247)

Na 54 dowodach księgowych z 82 badanych²² główny księgowy Sądu lub osoba upoważniona dokonała oznaczeń zgodnie z art. 54 ust 3 ufp, tj. świadczących o tym, że dokonano wstępnej kontroli dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

Analiza 82 dowodów księgowych wykazała, że na 45 dokumentach zamieszczono datę wpływu dokumentu do jednostki (tj. prezentaty), której obowiązek umieszczenia na dokumentach wynika z § 9 pkt 9 Instrukcji kancelaryjnej Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

Dyrektor Sądu w sprawie sposobu kalkulacji wydatków, szacowania wartości zamówień w 2017 r. wyjaśnił m.in., że ustalenie wartości zamówienia należało do obowiązków poszczególnych komórek merytorycznych Sądu, które wnioskowały o wszczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego. Stanowisko ds. Zamówień publicznych otrzymywało wnioski o wszczęcie i przeprowadzenie zamówienia, w którym była już podana wartość zamówienia.

Dyrektor wskazał również, że od momentu objęcia stanowiska polecił, aby wraz z wnioskiem, w którym podawano wartość zamówienia, załączana była również informacja o sposobie dokonania szacowania wartości przez daną komórkę organizacyjną Sądu.

¹⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁸ Kwotowo będących powyżej wartości interwału.

¹⁹ Bez postępowań przeprowadzonych przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej (dale: IGB).

²⁰ Przedmiotem zamówienia była rozbudowa, wymiana oraz dostawa odnowień wsparcia technicznego oraz subskrypcji dla posiadanych urządzeń i licencji F. Usunięto nazwę przedsiębiorcy na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.).

²¹ Część 1 – 109 777,50 zł, część 2 – 348 520,50 zł.

²² Wśród wylosowanych 90 dowodów osiem w łącznej wysokości 2 305 tys., to pożyczki udzielone sędziom na zakup mieszkań na podstawie umów pożyczki oraz umowy o dzieło za przygotowanie Krakowskich Zeszytów Sądowych.

W zakresie wydatków poniżej 30 000 euro, w Sądzie w roku 2017 kwestia odpowiedzialności za określenie ich wartości również spoczywała na kierownikach poszczególnych komórek organizacyjnych, którzy dokumentują swoje czynności mające na celu wybór wykonawcy poprzez m.in. poprzez sporządzenie notatki służbowej, załączenie wydruków ogłoszeń reklamowych.

(dowód: akta kontroli str. 295-305)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały dokonane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie stwierdzono przypadków dokonywania płatności później niż to wynikało z obowiązujących przepisów lub postanowień zawartych umów skutkujących zaplaceniem odsetek lub/i kar.

W jednym przypadku miała miejsce prolongata terminu na zapłacenie faktury VAT dotyczącej odnowienia licencji na kolejne 12 m-cy, na program „Analizator wpłat”. Dyrektor Sądu zwrócił się do wystawcy faktury²³ z wnioskiem o przesunięcie terminu płatności w związku z koniecznością wyjaśnienia okoliczności zawarcia i sposobu wykonania przez spółkę Umowy licencyjnej²⁴.

Zastępca Dyrektora Sądu wyjaśnił, że w efekcie ww. działań doszło do spotkania z przedstawicielami Spółki i uzyskania szerszej wiedzy na temat przedmiotowej umowy, a uzyskane informacje przekazano do Ministerstwa Sprawiedliwości. W wyniku analiz prawnych upewniono się, iż faktura musi zostać zapłacona, bowiem umowa przedłużyła się na kolejne 12 miesięcy. W złożonych wyjaśnieniach szczegółowo Z-ca Dyrektora wskazał podjęte czynności (m.in. przygotowanie projektu zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny, współpraca z prokuraturą, z Ministerstwem Sprawiedliwości, projekt wypowiedzenia przedmiotowej umowy). Utrudnieniem w ustaleniu stanu faktycznego zdecydowanie pozostawał fakt, iż osoby które brały czynny udział przy zawieraniu i realizacji przedmiotowej umowy, w chwili obecnej nie są już pracownikami Sądu, jak również brak znacznej ilości dokumentacji finansowej.

Jednocześnie zastępca Dyrektora oświadczył, że kierownictwo Sądu miało od początku pod kontrolą całość opisywanej sprawy, przeanalizowało w jakim stopniu program jest użytkowany i rozważył zmianę dostawcy biorąc pod uwagę zapewnienie analogicznej „funkcjonalności informatycznej” - w miejsce obecnego oprogramowania dla obszaru całej Apelacji.

(dowód: akta kontroli str. 203-215, 281-284, 306)

W badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania upzp próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości. Upzp nie stosowano na podstawie art. 4 pkt 8 - w 10 przypadkach, art. 4 pkt 13 - w 16 przypadkach oraz po jednym przypadku stosując art. 4 pkt 14 i art. 138o upzp.

(dowód: akta kontroli str. 191-197, 203-215)

Cztery umowy o dzieło²⁵ na łączną kwotę 850 zł przesłane do Sądu 6 kwietnia 2017 r. z Ministerstwa Sprawiedliwości celem realizacji wypłaty wynagrodzenia, i zaakceptowane do wypłaty przez byłego z-cę Dyrektora Sądu 6 kwietnia 2017 r., zostały wprowadzone do ewidencji księgowej dopiero 7 marca 2018 r. i ujęte w zobowiązaniach za 2017 r. Zobowiązania te zostały zapłacone w dniu księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 629-633, 635-637)

²³ Pismem znak F.-070-8/17 z 8 września 2017 r.

²⁴ W dniu 22 sierpnia 2017 r. G. Sp. z o.o. [Usunięto nazwę przedsiębiorcy na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)] wystawiła fakturę nr 2017/08/ SAK/01 na łączną kwotę 151 290 zł brutto za 45 licencji (odnowienie na kolejne 12 m-cy). Faktura została wystawiona na podstawie zawartego Aneksu nr 1 z 14 grudnia 2015 r. do Umowy Licencyjnej z 29 czerwca 2015 r. 22 września 2017 r. na fakturze Dyrektor Sądu dokonał adnotacji, iż wystąpiło *naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy zawieraniu umowy w związku z upzp oraz, że sprawa 14 września 2017 r., została przekazana do wiadomości Ministerstwa Sprawiedliwości. W notatce wskazano również, że ówczesne kierownictwo Sąd Apelacyjny dopuściło się naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez pominięcie stosowania upzp. Ustalono, że Sąd Apelacyjny w Krakowie musi fakturę zapłacić, a dalszy ciąg sprawy – planowane wypowiedzenie umowy – nastąpi po kompleksowej analizie.*

²⁵ Cztery umowy o dzieło zawarte w styczniu 2017 r. z osobami fizycznymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości działające na rzecz Sądu Rejonowego w Wieliczce, dotyczące opracowania testów kwalifikacyjnych dla kandydatów na stanowisko dyrektora sądu rejonowego.

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

- 1) Cztery umowy, na podstawie których w 2017 r. Sąd ponosił wydatki na usługi telekomunikacyjne i teleinformatyczne, zostały zawarte przez byłego Dyrektora Sądu na czas nieokreślony, co było niezgodne z art. 142 ust. 1 upzp, który wskazuje, iż umowę zawiera się na czas oznaczony. Przedmiotowe umowy dotyczyły:
 - usług dostępu do Internetu (dwie umowy), tj.: umowa z 2014 r., aneksowana w 2016 r. na dostęp do Internetu²⁶, oraz umowa z 2010 r., aneksowana w 2016 r. na świadczenie usług miejskiego Ethernetu²⁷;
 - usług telekomunikacyjnych opartych na światłowodach (dwie umowy z tym samym wykonawcą), tj.: umowa z 2015 r. na świadczenie usługi telekomunikacyjnej światłowodowej pomiędzy Sądem a Skawiną (tj. Sekcją Oddziału Informatycznego Ośrodka Zarządzania Informacją Sądu Apelacyjnego)²⁸, oraz umowa z 2016 r. na budowę połączenia światłowodowego pomiędzy Sądem a Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie wraz ze świadczeniem usługi serwisowej kabla oraz dzierżawę kanalizacji teletechnicznej²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 139-161, 166-190, 203-215, 307)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że przedmiotowe umowy były zawarte przez poprzedniego Dyrektora Sądu, przy udziale pracowników Oddziału Informatycznego, którzy obecnie nie są już pracownikami Sądu. Dyrektor wskazał również, że po zauważeniu nieprawidłowości zawartych w umowach podjął działania mające na celu rozwiązanie tych umów, ale w sposób zapewniający ciągłość i bezpieczeństwo działania Sądu oraz powierzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości systemów informatycznych.

Dwie umowy na usługi dostępu do Internetu zostały wypowiedziane przez Dyrektora Sądu odpowiednio pismem z 1 lutego i 4 kwietnia 2018 r.

W przypadku umów dotyczących usług telekomunikacyjnych opartych na światłowodach Kierownik Oddziału Informatycznego oświadczył, że po analizie możliwości technicznych, wybór optymalnej i kompleksowej koncepcji rozwiązania problemu po zakończeniu przedmiotowych umów, nastąpi do połowy maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-161, 166-190, 203-215, 307)

- 2) Sąd w lutym 2017 r. zrealizował wydatek w wysokości 89,3 tys. zł jedynie na podstawie wystawionej faktury nr W7000280301 z 7 lutego 2017 r. za usługę³⁰ zamówioną elektronicznie bez zawartej umowy. Obowiązek zawarcia umowy wynikał z § 5 ust. 2 Procedury udzielania zamówień publicznych w Sądzie, który stanowił, że przy realizacji zamówień publicznych powyżej wartości 60 tys. zł, umowę zaakceptowaną przez dyrektora przedstawia się wykonawcy do podpisu. Ponadto przedstawiona dokumentacja była prowadzona w sposób nierzetelny, tj.: brak dat i podpisów osób odpowiedzialnych, poświadczających kolejne etapy procedowania wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 101-111)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że Sąd nie posiada umowy, ani projektu umowy uzgodnionego z radcą prawnym zawartej z przedmiotowym wykonawcą. Kierownik Oddziału Informatycznego 15 marca 2018 r. zwrócił się do wykonawcy z zapytaniem na jakiej podstawie wystawiona została faktura z dnia 7 lutego 2017 r. W odpowiedzi otrzymał informację, że na podstawie zamówienia otrzymanego od pracownika Oddziału Informatycznego Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 295-305)

- 3) Poniesiono wydatek w kwocie 5,6 tys. zł za realizację umowy zlecenia z pracownikiem Sądu³¹ za kserowanie akt sprawy, w sytuacji gdy zgodnie z § 516 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresów działania

²⁶ Aneks nr 2026/16/KAT/0012 z 17 lutego 2016 r. do umowy nr 2026/14/Kat/J096 z 22 grudnia 2014 r.

²⁷ Aneks nr UM/001086/2016 z 26 lutego 2016 r. do umowy nr PKB/04103PH/002534/10 z 1 września 2010 r.

²⁸ Nr 207.-SKA-2015/F z 26 października 2015 r.

²⁹ Nr 3005-SRD-2016/BK-US z 30 czerwca 2016 r.

³⁰ Przedłużenie wsparcia do oprogramowania Datacore SanSymphony - wirtualny system składowania danych obsługujący systemy Sądu Apelacyjnego, Sądów Okręgowych i Rejonowych.

³¹ Nr 1/II K2/17 z 8 lutego 2017 r.

sekretariatów oraz innych działów administracji sądowej do zadań wydziału gospodarczego sądu apelacyjnego należało prowadzenie powielarni. Ponadto, przedmiotowa umowa zlecenia nie była podpisana przez głównego księgowego Sądu, który potwierdziłby m.in. że środki finansowe na ten cel były dostępne, co było niezgodne z wymogiem określonym w Załączniku IV, Rozdział 5, pkt 9, § 5 Polityki rachunkowości. Zdaniem NIK wydatek za kserowanie akt sprawy był wydatkiem niegospodarnym.

(dowód: akta kontroli str. 198-202, 203-215)

Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in., że: posiadane urządzenia kopiujące będące w dyspozycji komórek Sądu Apelacyjnego pozwalają na kopiowanie akt bez zlecenia tej czynności dodatkowymi umowami; po objęciu stanowiska w Sądzie nie były zlecane ani też podpisywane umowy zlecenia na kserowania akt sądowych. Dyrektor nadmienił również, iż osoba pełniąca obecnie funkcję głównego księgowego pracuje od 1 października 2017 r. i nie ma wiedzy o zaniechaniu powyższej czynności przez poprzedniego głównego księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 295-300)

- 4) Na 28 dowodach księgowych³² jedyny podpis p.o. głównej księgowej (parafka) znajdował się przy dekretacji paragrafów klasyfikacji budżetowej, a nie w miejscu wskazanym w art. 54 ust 3 ufp, tj. obok pracownika właściwego rzeczowo.

Tym samym brak było dowodu, iż główny księgowy dokonał wstępnej kontroli czyli nie zgłosił zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, nie zgłosił zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji, i że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że kwestia kontroli wstępnej została uregulowana w Polityce rachunkowości, w załączniku nr IV Obieg dokumentów. Rozdział III Kontrola Finansowo-Księgowa, pkt 3 Kontrola wstępna §1, z której wynika, iż na dowód wykonania kontroli wstępnej, główny księgowy lub upoważniony przez niego pracownik zamieszcza na dokumencie pieczętkę lub składa podpis (parafkę). Zdaniem Dyrektora Sądu wobec tak przyjętych uregulowań został zachowany wymóg wynikający z art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 295-300)

- 5) Na 37 dowodach księgowych z 90 poddanych analizie nie zamieszczono daty wpływu dokumentu do jednostki (tj. prezentaty), co było niezgodne z § 9 pkt 9 obowiązującej Instrukcji kancelaryjnej Sądu. Ponadto, należy podkreślić, iż umieszczanie prezentaty ma kluczowe znaczenie w przypadku wskazania na fakturze, iż data płatności liczona jest od dnia wpływu faktury.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że zastane uregulowania przez nowe kierownictwo Sądu przyjmowały, że faktury, rachunki nie były opatrywane prezentatą dziennika podawczego. Wobec wątpliwości interpretacyjnych dot. § 9 pkt 9 Instrukcji kancelaryjnej Dyrektor 4 kwietnia 2018 r. wyjaśnił, iż polecił, by na ww. dokumentach wpływających do Sądu umieszczać daty jej wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 203-215, 265-266)

- 6) Niezaksięgowanie na bieżąco dowodów księgowych, tj. zatwierdzonych do wypłaty 6 kwietnia 2017 r. czterech umów o dzieło opiewających na łącznie 850 zł, stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 o rachunkowości obligującego do prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco, oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości zgodnie, z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należało wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 629-633, 635-637)

³² 24 z 28 przypadków mieściło się w okresie od połowy kwietnia do połowy września 2017 r.

Wpięte oryginalne umowy wraz z pismem przewodnim zostały odnalezione 7 marca 2018 r. przez pracownika Oddziału Finansowego po tym jak jeden z wykonawców wniósł zapytanie o deklarację PIT-11 za 2017 r. Umowy te znajdowały się w segregatorze byłej z-cy Głównego Księgowego, która nie pracowała w Sądzie od 27 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 634)

- 7) Upoważnienie z 11 września 2017 r. wydane przez Dyrektora Sądu dla pracownika Oddziału Finansowo-Kontrolnego Sądu, do dokonywania kontroli rzetelności i kompletności oraz zatwierdzania podpisem dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, w okresie od 15 września do 2 października 2017 r., tj. na czas nieobecności osoby p.o. głównej księgowej, nie znajdowało się w aktach osobowych pracownika. Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2a rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. ws. zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika³³ zakresy obowiązków/czynności winny znajdować się w części B teczek osobowych pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 248 -249)

Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in., że: upoważnienie z 11 września 2017 r. zostało wydane w oparciu o uregulowania zawarte w Polityce rachunkowości oraz ze względu na potraktowanie tego upoważnienia jako dodatkowych czynności na krótki okres czasu, pozostało ono w Oddziale Finansowym jako załącznik do zakresu czynności ww. pracownika. W związku z powyższym, nie nadano mu sygnatury sprawy (numeru), jak również nie przekazano do Oddziału Kadr.

(dowód: akta kontroli str. 295-300)

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, iż dokumenty dotyczące przebiegu zatrudnienia pracownika bez względu na podstawę ich wydania, powinny być przechowywane w aktach osobowych pracownika.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Na podstawie zawiadomienia Ministerstwa Sprawiedliwości z 6 listopada 2017 r., Sąd otrzymał plan wydatków budżetu środków europejskich (dla § 4707 i § 6067) na łącznie 84,1 tys. zł oraz na współfinansowanie ze środków krajowych 15,6 tys. zł (§ 4709 i § 6069) w ramach PO WER³⁴. Do końca 2017 r. Sąd wykorzystał: 55,6 tys. zł (67% planu środków UE) oraz 10,4 tys. zł (66% planu środków krajowych) składając zlecenia płatności do Banku jako refundacje wcześniej poniesionych wydatków. Płatności zostały rozliczone w ramach projektu pn. *Business Registers Interconnection System (BRIS)* na wykonanie modyfikacji centralnego systemu informatycznego KRS i systemu wspierającego obieg spraw „Biurowość”, na podstawie decyzji o dofinansowanie projektu zawartej przez Ministerstwo Sprawiedliwości³⁵. Sąd, jako płatnik w ramach projektu, nie posiadał kopii decyzji o dofinansowaniu projektu³⁶. Faktury refundacyjne³⁷ były zatwierdzone pod względem formalno-rachunkowym przez Głównego Księgowego Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 334-376, 412-413)

Główna Księgowa Sądu ws. niepełnego wykorzystania planu środków europejskich wyjaśniła, że: beneficjentem projektu było Ministerstwo Sprawiedliwości i ono podejmowało decyzję w zakresie zarówno wielkości planu jak i faktur, które podlegały refundacji ze

³³ Dz.U. z 2017 r., poz. 894, j.t.

³⁴ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

³⁵ Decyzja o dofinansowaniu Projektu UDA_POWR.02.17.00-00-0003/16 z 9 stycznia 2017 r., zawarta przez Ministra Sprawiedliwości (instytucja Pośrednicząca) a Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych w Ministerstwie Sprawiedliwości (Beneficjent), sądy apelacyjne partycypowały w kosztach jako płatnicy. Sądy apelacyjne ponosiły koszty związane z budową rozwiązań informatycznych (jako płatnicy) na podstawie umów zawartych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, tj.: nr 50 z 22 października 2015 r. na zakup usługi modyfikacji systemu informatycznego Krajowego Rejestru Sądowego, nr 52 z 10 listopada 2016 r. na modyfikację systemu informatycznego Biurowość.

³⁶ O kopię decyzji o dofinansowaniu projektu Oddział Finansowy Sądu wystąpił w toku kontroli NIK. Kopia umowy i wniosku o dofinansowanie projektu będącego załącznikiem do umowy, zawierającego opis i warunki projektu, została przesłana na prośbę Sądu z Ministerstwa w toku kontroli NIK.

³⁷ Faktury sporządzone (kierownik projektu BRIS), sprawdzone pod względem merytorycznym, zatwierdzone podpisami pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości.

środków. Do Ministerstwa były przekazane pozostałe faktury, na podstawie których poniesiono wydatki. Pismem z dnia 14 grudnia 2017 r.³⁸ sądy apelacyjne zostały poinformowane, że płatności w III i IV kwartale zostały wyłączone z rozliczenia projektu i nie należy dokonywać zleceń płatności w BGK na podstawie faktur opłaconych po 30 czerwca 2017 r. Z dalszych wyjaśnień Ministerstwa przesłanych do Głównej Księgowej w toku kontroli NIK wynikało, iż decyzja o wyłączeniu z refundacji części wydatków za ww. kwartały, była podyktowana uniknięciem przekroczenia przez Beneficjenta limitu wydatków przewidzianego w budżecie projektu³⁹. *[plany wydatków sądy otrzymały w listopadzie 2017 r.]*

(dowód: akta kontroli str. 388)

2.3. Rezultaty i efekty rzeczowe osiągnięte w układzie zadaniowym

Apelacja Krakowska w 2017 r. realizowała zadania w ramach dwóch funkcji państwa: 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny oraz 18. Sprawiedliwość. Wydatki w układzie zadaniowym zostały ujęte w 13 działaniach zgrupowanych w trzech zadaniach (13.2 Świadczenia społeczne, 18.3 Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe oraz 18.7 Wsparcie wymiaru sprawiedliwości oraz obrotu gospodarczego).

Zgodnie z zaleceniem Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁰ w sprawozdaniach łącznych i jednostkowych w układzie zadaniowym należało wykazywać obligatoryjnie jedynie dane dotyczące mierników grupy 1, tj. mierników określonych dla działań: 13.2.6.1; 13.2.6.3; 18.3.1.3, których wartości winny być obliczane w cyklach kwartalnych samodzielnie przez sądy. Mierniki dla pozostałych zadań/działania, tj. mierniki grup 2 i 3 nie należało wykazywać w sprawozdaniach jednostkowych (podlegały monitoringowi przez właściwe komórki merytoryczne Ministerstwa Sprawiedliwości).

(dowód: akta kontroli str. 449-455, 597-600)

Na uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku oraz dodatki do tych uposażeń (działanie 13.2.6.1) Apelacja wydatkowała 26 799,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Na uposażenia rodzinne oraz dodatki do tych uposażeń (13.2.6.3) wydano 5 745,3 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Mierniki dla obu tych działań, tj. % świadczeń wypłaconych w terminie do ogólnej liczby wypłaconych uposażeń, wykonano na założonym poziomie, tj. 100%. Wydatki w tych dwóch działaniach były wyższe od wykonania w 2016 r. o łącznie 4 037,9 tys. zł (14%).

Wydatki na wykonywanie orzeczeń wydanych przez sądy powszechne (działanie 18.3.1.3) wyniosły 86 784,1 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach i były wyższe od wykonania roku 2016 o 2 560,8 tys. zł (3%). Miernik poprawy ściągальności należności sądowych, tj. wskaźnik uiszczeń do przypisów należności sądowych wyniósł w poszczególnych kwartałach 2017 r.: 74,4%, 73%, 76%, 76 %⁴¹, i był wyższy od zaplanowanego na poziomie minimum 66%⁴².

(dowód: akta kontroli str. 450, 452, 508, 603)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 15/06 w zakresie wydatków. Wydatki zrealizowane przez Apelację oraz przez Sąd stanowiły wykonanie planu na poziomie odpowiednio 98% i 97%, oraz służyły wykonaniu zadań kontrolowanej jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wydatkowania środków z naruszeniem przepisów upzp oraz regulaminu wewnętrznego Sądu w zakresie udzielania zamówień publicznych, a w jednym przypadku niegospodarnego wydatkowania środków. Ponadto w toku kontroli ujawniono przypadki niewłaściwego obiegu dokumentacji księgowej, nieterminowego wprowadzania dowodów księgowych do ewidencji księgowej, nierzetelnego dokumentowania przeprowadzania kontroli wstępnej dokumentów. Udział

³⁸ Pismo Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Min. Sprawiedliwości z 14 grudnia 2017 r. znak DRIS-II-0321-2/17/68.

³⁹ Pismo z 9 marca 2018 r. znak DRIS-II-0321-2/17/83.

⁴⁰ Pismo Ministra Sprawiedliwości znak DB-IV-311-36/17 z 12 kwietnia 2017 r.

⁴¹ Miernik za rok 2016 r. wynosił 72%.

⁴² Apelacja Krakowska przyjęła dla działań: 13.2.6.1; 13.2.6.3; 18.3.1.3 wartości mierników planowanych i docelowych określonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w „Zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2017 r. część 15 Sądy Powszechne”.

wydatków poniesionych z naruszeniem prawa nie przekroczył progu istotności skutkującego obniżeniem oceny kontrolowanej jednostki.

Opis stanu
faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 15/06 i sprawozdań jednostkowych Sądu (dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków środków europejskich (RB-28 UE),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 15/06 na podstawie sprawozdań jednostkowych podległych jednostek. Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikały ze sprawozdań jednostkowych, przy czym:

- sprawozdanie zbiorcze (RB-28UE) – dane wynikały ze sprawozdania jednostkowego Sądu (dysponent III stopnia), inne sądy nie realizowały wydatków w tym zakresie;
- sprawozdanie zbiorcze Rb-33 – dane wynikały z jednostkowych sprawozdań sądów rejonowych i okręgowych; sprawozdanie jednostkowe Sądu jako dysponenta III stopnia zawierało wartości zerowe ponieważ Apelacja była jedynie pośrednikiem w przekazywaniu środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej; Sprawozdanie RB-33 było korygowane 22 lutego 2018 r. w związku ze złożoną korektą Sądu Rejonowego Kraków-Śródmieście dotyczącą zaksięgowania środków dystrybucyjnych (3 tys. zł) w nieodpowiednich pozycjach sprawozdania;
- sprawozdanie zbiorcze RB-BZ1 – wykonanie mierników w sprawozdaniach jednostkowych wykazało 13 z 31 sądów jednostkowych Apelacji Krakowskiej (kol. nr 28 sprawozdania).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Sądu (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (zestawienia obrotów i sald). Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzenia. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i zatwierdzone przez osoby posiadające stosowne upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 395-401, 431-555, 672-673, 659-671)

W wyniku kontroli stwierdzono niezgodność obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej w kwocie 206,7 tys. zł., co w praktyce uniemożliwiło spełnienie przez system SAP⁴³ wymogów określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, iż dziennik zawiera chronologiczne ujęcie zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym. Bez względu na technikę prowadzenia ksiąg rachunkowych dziennik powinien umożliwiać uzgodnienie jego obrotów z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej.

(dowód: akta kontroli str. 556-566, 578-583)

W sprawie ww. rozbieżności Główna Księgowa Sądu wyjaśniła m.in., że: 8 marca 2018 r. niezgodność została zgłoszona do serwisanta systemu. Zgłoszenie zostało wstrzymane, z wyjaśnieniem, iż sytuacja ta została uznana jako nieprawidłowość działania systemu SAP i zgłoszona bezpośrednio do SAP. Ponadto w wyniku analizy zapisów księgowych udało się wyjaśnić, iż stwierdzone różnice wynikały z podwojonych zapisów storn z raportów

⁴³ Zintegrowany system finansowo-księgowy za stosowany w Sądzie był systemem centralnym, funkcjonującym we wszystkich sądach powszechnych.

kasowych, pożyczek sędziowskich i odsetek od nich. Powyższe korekty nie przekładały się na rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych i finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 567-577)

Dodatkowe badanie przeprowadzone na podstawie analizy wyciągów bankowych odpowiednio z rachunku bankowego dochodów i rachunku bankowego wydatków wykazało zgodność wysokości łącznych kwot dochodów oraz wydatków budżetowych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Sądu.

W zakresie ewidencjonowania planu i wydatków w układzie zadaniowym w Sądzie rejestracja dokumentów w systemie SAP odbywała się równolegle, tj. ze wskazaniem klasyfikacji budżetowej i zadaniowej, z wykorzystaniem kont bilansowych i pozabilansowego (konto 980 „Plan finansowy wydatków”). Niemniej jednak w toku kontroli zwrócono uwagę, iż zapisy księgowe widniejące na koncie 980 nie wyświetlały dla danego dokumentu księgowego numeru zadania budżetowego w kolumnie „program budżetowy”, tylko nazwę techniczną/słownikową „TECH”. W praktyce oznaczało to brak pełnej funkcjonalności systemu i jednostka kontrolowana w celu wykonania obowiązków sprawozdawczych odnośnie RB-BZ1, w tym § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia⁴⁴, posilała się raportami danych generowanymi z systemu SAP.

(dowód: akta kontroli str. 507, 511-512, 513-515)

Główna Księgowa Sądu wyjaśniła, m.in. że: zapisy księgowe na koncie 980 tworzone były w systemie SAP na podstawie automatu uruchamianego za pomocą transakcji ZFIKSPB, na którą to użytkownicy nie mieli wpływu i dokumenty księgowe utworzone w ten sposób, w swojej szczegółowej dekretacji nie zawierały informacji słownikowej mówiącej o programie budżetowym. W zakresie zgłaszania uwag w tym zakresie do serwisanta/producenta oprogramowania wyjaśniła, że nie zgłaszano takich uwag, gdyż uważano, że konto to służyć powinno tylko i wyłącznie do odwzorowania zapisów księgowych kwot planu i wydatków budżetowych w układzie klasyfikacji budżetowej (paragrafowej). Automat grupuje wszystkie zapisy księgowe w ramach danego okresu sprawozdawczego w łącznej kwocie wg pozycji paragrafowej. Zgłoszenia na Service Desk dokonano 13 marca 2018 r. w zakresie modyfikacji/rozbudowy funkcjonalności systemu dla potrzeb księgowania planu i wykonywania wydatków w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 584-593)

Nie zaktualizowano na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości Polityki rachunkowości Sądu w zakresie planu kont, w sytuacji gdy nie wykorzystywano do ewidencji wydatków w układzie zadaniowym dedykowanego w planie konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”.

(dowód: akta kontroli str. 396-401, 507)

Główna Księgowa Sądu wyjaśniła, m.in., że Sąd nie prowadził ewidencji na koncie 990 sugerując się zapisami zawartymi w Polityce rachunkowości⁴⁵; wskazała, że 13 marca 2018 r. wystąpiono do Service Desk z wnioskiem o rozbudowę funkcjonalności transakcji ZFIKSPB (automatycznego przenoszenia zapisów na konto), o taki sam mechanizm działania jak dla kont 980 czy 998, na potrzeby m.in. księgowania wykonania wydatków dla konta księgowego 990. Z uzyskanej odpowiedzi wynikało, iż zmiany dotyczące działania transakcji będą mogły być kontynuowane najpewniej z początkiem roku 2019 i wobec tego na chwilę obecną zgłoszenie Service Desk zamknął.

Zmian w Polityce rachunkowości dokonano 19 marca 2018 r. aneksem nr 2/2018, wprowadzając m.in. zapis o uchyleniu zapisów równoległych na koncie 990 i korzystaniu przy sporządzaniu sprawozdań z budżetu zadaniowego z transakcji raportowych SAP⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 584, 585-584)

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

⁴⁵ Rozdział VII „Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych” pkt 2 „Budżet zadaniowy” § 5, który stanowił, że w systemie ZSRK SAP ewidencja budżetu zadaniowego została zaprojektowana, jako ewidencja o charakterze równoległym. Oznacza to, że zamiast tworzyć w planie kont dodatkowe poziomy analityk według poszczególnych działań, umożliwiono ich przypisywanie do dowolnego zapisu księgowego w formie dodatkowej, równoległej kwalifikacji. Nie ma on bezpośredniego odbicia w planie kont, tzn. nie przewiduje się prowadzenia odrębnych kont pod zapisy dotyczące działań.”

⁴⁶ Raportowanie FMB_B01 (dla kwot planu) i GR 55 (dla wydatków w układzie zadaniowym).

Do czasu zakończenia kontroli Apelacja (dysponent części 15/06) i Sąd (dysponent III stopnia) złożyli korekty sprawozdań za 2017 r. (tj. korekty z dnia 27 marca 2018 r.): Rb-27, Rb-28, Rb-N. W załączonym wyjaśnieniu do Ministerstwa Sprawiedliwości wskazano, iż konieczność korekty pojawiła się w momencie sporządzania bilansu.

Sąd (dysponent III) złożył również korektę rocznego RB-BZ1, w którym ujęto m.in. wartość wykonanych mierników.

(dowód: akta kontroli str. 420-430)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu zbiorczym RB-27 za 2017 r. Apelacji z 12 lutego 2018 r. w wyniku kontroli NIK stwierdzono błąd merytoryczny dotyczący kwot należności pozostałych do zapłaty wykazanych w § 0580, tj. wykazane zaległości netto (kol. 12 sprawozdania – kwota 198,6 tys. zł) były wyższe niż należności ogółem (kol. 11 – kwota 26 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 436, 486)

Po interwencji Sądu Apelacyjnego Sąd Rejonowy w Wieliczce 19 lutego 2018 r. przesłał korektę do sprawozdania wyjaśniając, iż omyłkowo wprowadzono kwotę zaległości 185,5 tys. zł do § 0580 zamiast do paragrafu niżej, tj. § 0630. Apelacja w tym samym dniu przedłożyła kontrolującą skorygowane zbiorcze sprawozdanie RB-27.

(dowód: akta kontroli str. 437, 435)

2. W sprawozdaniu jednostkowym Sądu RB-N za IV kw. 2017 r. z 25 stycznia 2018 r. należności w kwocie 110,8 tys. zł z tytułu korekty prowizji z bankiem, zostały ujęte według grup dłużników w grupie „gospodarstwa domowe”, co było niezgodne z definicją tej grupy określoną w § 13 ust. 2 pkt 6 instrukcji stanowiącej załącznik nr 9 do rsf. ⁴⁷, a banki stanowiły odrębną grupę dłużników wskazanych w § 13 ust. 2 pkt 3 instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 517, 518, 520)

Główna Księgowa Sądu wyjaśniła, że przedmiotowa należność została ujęta w nieodpowiedniej grupie dłużników w wyniku błędnego sklasyfikowania tego podmiotu i przedłożyła sporządzoną korektę sprawozdania RB-N z 27 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 584, 590, 429)

3. W sprawozdaniach RB-BZ1 za 2017 r. Apelacji Krakowskiej oraz jednostkowego Sądu z lutego 2018 r., nie wypełniono wykonania mierników dla działań: 13.2.6.1; 13.2.6.3; oraz miernika dla działania 18.3.1.3 (w sprawozdaniu Apelacji)⁴⁸, co było niezgodne z wytycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości z 12 kwietnia 2017 r.⁴⁹ Obligatoryjnym było wykazywanie w sprawozdaniach RB-BZ1 mierników z grupy 1, określonych dla działań: 13.2.6.1; 13.2.6.3; 18.3.1.3, których wartości winny były być obliczane samodzielnie przez sądy w cyklach kwartalnych (co opisano w pkt 2.3 Wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 449, 450, 597-599)

Zastępca Dyrektora Sądu wyjaśnił m.in., że: niewpisanie wskaźników w sprawozdaniu nie oznaczało braku ich analizy; wskazał także, że z uwagi na duże zmiany obsady kadry pracowniczey (wypowiedzenie umowy dwóch pracowników) w 2017 r w Oddziale Finansowo-Kontrolnym Sądu, osoba, która była odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdania RB-BZ1, a co za tym idzie sprawdzanie i monitorowanie danych w nim zawartych, zmieniała się w każdym kwartale minionego roku. Pracownik odpowiedzialny za sporządzenie sprawozdania RB-BZ1 za drugie półrocze 2017 roku, w związku z tym, że wykonywał tę czynność po raz pierwszy zasięgnął informacji u pracownika Ministerstwa Sprawiedliwości, co do powstałych wątpliwości podczas uzupełniania sprawozdania w aplikacji Trezor BUZA 2017, i z otrzymanej informacji wynikało, iż wykonanie mierników będzie wypełniane centralnie na poziomie dysponenta głównego.

(dowód: akta kontroli str. 596, 601-603)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i operacji finansowych. Zweryfikowano dane dotyczące dochodów

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz.1773).

⁴⁸ Sąd Apelacyjny nie wykazuje miernika dla działania 18.3.1.3 bo nie prowadzi księgi należności i nie sporządza sprawozdań NS-1.

⁴⁹ Pismo Ministra Sprawiedliwości znak DB-IV-311-36/17 z 12 kwietnia 2017 r.

i wydatków na podstawie wyciągów bankowych oraz wyspecyfikowano różnice pomiędzy obrotami dziennika i zestawienia obrotów i sald, przy czym nie miały one wpływu na wiarygodność danych prezentowanych w sprawozdaniach. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały bezpośredniego wpływu na wiarygodność danych w rocznych sprawozdaniach budżetowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2017 r.

NIK zwraca jednocześnie uwagę na fakt, iż użytkowany przez wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego system finansowo księgowy SAP był niestabilny i wykazywał niezgodność z niektórymi przepisami ustawy o rachunkowości, co w praktyce utrudnia wyrażenie pozytywnej opinii o wiarygodności części danych, które zostały wykazane w sprawozdaniach. Brak pełnej funkcjonalności systemu dla ewidencji budżetu zadaniowego na koncie 980 skutkowało w praktyce koniecznością sporządzaniem raportów pomocniczych w celu dochowania obowiązków sprawozdawczych.

Opis stanu
faktycznego

4. Sprawowany nadzór i kontrola zarządcza

Audyt wewnętrzny w 2017 r. przeprowadził pięć zadań, z czego dwa dotyczyły prowadzenia zamówień publicznych do 30 000 euro (w Sądzie i w IGB), jedno zadanie doradcze w zakresie zawierania umów informatycznych i dwa zadania spoza zakresu gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 52-56)

W sądach Apelacji pracownicy Oddziału Finansowo-Kontrolnego Sądu przeprowadzili osiem kontroli wewnętrznych, oraz jedną kontrolę problemową w IGB. Zakres kontroli we wszystkich ośmiu sądach rejonowych dotyczył głównie windykacji należności sądowych i wykonania dochodów budżetowych, a w pięciu sądach również sprawozdań budżetowych. Wszystkie kontrole zostały zakończone wydaniem wniosków i zaleceń pokontrolnych, przy czym w zakresie sprawozdawczości budżetowej kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości. Kontrola w IGB dotyczyła gospodarki finansowej za lata 2014-2016⁵⁰. Dyrektor Sądu 9 sierpnia 2017 r. przekazał wyniki kontroli do Prokuratury Rejonowej do ewentualnego wykorzystania w prowadzonym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 696-697)

Sąd posiadał wewnętrzne uregulowania w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej, tj. zarządzenie Prezesa Sądu z 2013 r.⁵¹, które było wydane na podstawie m.in. Komunikatu Ministra Sprawiedliwości z 16 listopada 2011 r.⁵² Platforma zarządzania ryzykiem (e-risk) przywołana w zarządzeniu, została zamieniona na program komputerowy „system kontroli zarządczej” wykorzystywany w Sądzie w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 680-682, 719)

Jak wynikało z kwartalnych raportów Sądu z zarządzania ryzykiem, w 2017 r. nie zostały zdefiniowane ryzyka w obszarze gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 680, 683-690)

Od stycznia 2018 r. w strukturze Sądu wydzielono Samodzielną Sekcję ds. Kontroli, z której zadaniem będzie m.in. kontrola gospodarki finansowej i poprawności sprawozdań. Również na stanowisko audytora wewnętrznego została powołana nowa osoba po rozstrzygniętym konkursie 28 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 698, 699-701)

Prezes Sądu oraz Dyrektor Sądu złożyli oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 r.⁵³, o której mowa w art. 68 ufp. W oświadczeniu wskazano, że w Sądzie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli str. 691-695)

Zastępca Dyrektora Sądu w zakresie sprawowania nadzoru i zarządzania ryzykiem w II połowie 2017 r., po objęciu stanowiska przez nowego Dyrektora Sądu wyjaśnił, że:

- w zakresie kontroli wewnętrznych – realizowanie kontroli w zakresie należności i dochodów budżetowych wynikało, z przyjętego planu kontroli na 2017 r. w oparciu

⁵⁰ Data kontroli 20 marca 2017 r. - 7 kwietnia 2017 r.

⁵¹ Zarządzenie nr 5/13 Prezesa Sądu Apelacyjnego z dnia 28 stycznia 2013 r.

⁵² Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości z 2011 r. nr 14, poz. 199, uchylenie z dniem 21 maja 2014 r.

⁵³ Oświadczenie z 30 marca 2018 r.

o wytyczne Ministerstwa Sprawiedliwości. Pod koniec 2017 r. mając wiedzę o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie wydatków (w niektórych sądach apelacji), w jednym z sądów rejonowych polecono dodatkowo skontrolować wydatki na podstawie umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi. Zastany plan kontroli nie był modyfikowany w kierunku kontroli wydatków, bowiem w sądach Apelacji (dwóch okręgowych, trzech rejonowych, Sądzie i IGB) były prowadzone kontrole przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Plan kontroli na 2018 r. uwzględnia kontrole wydatków w podległych sądach.

- w zakresie zarządzania ryzykiem – zdefiniowane ryzyka zdaniem nowego kierownictwa pozostawały aktualne i zasadne, stąd nie dokonywano ich zmiany w 2017 r. Po zapoznaniu się z gospodarką finansową Sądu kierownictwo Sądu reagowało na bieżąco poprawiając sytuację jako już reakcja na nieprawidłowość dlatego też nie definiowano ryzyka wystąpienia niepożądanych zdarzeń z określeniem ich istotności. Przewidziane na rok 2018 r. ryzyka odnoszą się m.in. do gospodarki finansowej (tj. błędne opracowanie planu wydatków sądu, błędy w dokumentacji księgowej, nierzetelna informacja o sytuacji finansowej sądu dla kierownictwa sądu oraz otoczenia zewnętrznego).

(dowód: akta kontroli str. 718-732)

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym⁵⁴ dotyczącym kontroli Wykonania budżetu państwa za 2015 r., NIK skierowała m.in. wniosek pokontrolny o dokonanie analizy i rozeznania rynku pod kątem możliwości obniżenia kosztów dystrybucji znaków opłaty sądowej. W odpowiedzi⁵⁵ były Dyrektor Sądu poinformował, że podjęto rozmowy z Ministerstwem Sprawiedliwości i Bankiem pod kątem możliwości obniżenia kosztów dystrybucji znaków opłaty sądowej, ponadto poinformował, że z dniem 1 stycznia 2017 r. zostanie wprowadzony system e-płatności zastępujący papierowe znaki.

(dowód: akta kontroli str. 309)

W okresie II poł. 2016 r. - 2017 r. umowa z Bankiem nie została aneksowana w zakresie obniżenia kosztów dystrybucji. Znaki opłaty skarbowej zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia z 21 marca 2016 r. mogły być wykorzystywane do wyczerpania zapasów, nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2017 r., a po zmianie rozporządzenia z dnia 22 czerwca 2016 r., nie dłużej niż do 30 czerwca 2018 r.⁵⁶

(dowód: akta kontroli str. 311-312)

W sprawie dokumentacji poświadczającej podejmowanie działań zmierzających do obniżenia kosztów dystrybucji znaków Dyrektor Sądu wyjaśnił, m.in. że w dokumentacji Oddziału Finansowego Sądu brak było jakiegokolwiek dokumentacji w tym zakresie. Niewykluczone jednak, że dokumenty takie były, ale w związku z zabezpieczeniami dużej ilości dokumentacji przez Prokuraturę trudno to ustalić. Z odpowiedzi uzyskanej z Departamentu Budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości wynikało, że Ministerstwo nie posiadało również formalnej dokumentacji w tym zakresie i niewykluczone, że rozmowy były Dyrektor podejmował bezpośrednio z Bankiem, a kluczowym działaniem zarówno ze strony Ministerstwa i Sądu zmierzającym do ograniczenia przedmiotowych kosztów był projekt wdrożenia e-płatności. Dyrektor Sądu wyjaśnił, że po objęciu stanowiska w maju 2017 r., o udzielonej odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK z 19 kwietnia 2016 r. dowiedział się z opóźnieniem związanym m.in. z brakiem osób odpowiedzialnych w tym zakresie. W momencie kiedy powziął odpowiednią wiedzę, w temacie opłat przesądzonym był już fakt, że odstępuje się od tej formy uiszczania opłat na rzecz e-znaków, które docelowo od lipca 2018 r. wyeliminują koszty ich dystrybucji.

(dowód: akta kontroli str. 312-313)

⁵⁴ LKR 410.001.06.2016 z 19 kwietnia 2016 r.

⁵⁵ Pismo znak F.0910-1/16 z dnia 16.05.2016 r. Dwa pozostałe wnioski pokontrolne, tj. dotyczące procedury zamówień publicznych, umowy monitorowania sądowego systemu zamówień, zostały zrealizowane.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 408, ze zm.).

VI. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu zapewnienia właściwego obiegu dokumentów księgowych oraz terminowego i rzetelnego ich wprowadzania do ewidencji księgowej;
- 2) aktualizację instrukcji kancelaryjnej Sądu w zakresie umieszczania prezentaty na dokumentach finansowych;
- 3) podjęcie działań mających na celu rozwiązanie wskazanych w niniejszym wystąpieniu umów zawartych z naruszeniem przepisów upzp, tj. dotyczących utrzymania infrastruktury światłowodowej i usług telekomunikacyjnych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kraków, dnia 11 kwietnia 2018 r.

Kontrolerzy:

Monika Różańska
Specjalista kontroli państwowej

Rafał Rossowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska