



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.07.2020

Pan
Bogdan Siarka
Dyrektor
Sądu Rejonowego dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi
Al. Kościuszki 107/109
90-928 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Sądu
Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi ¹ , Al. Kościuszki 107/109, 90-928 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Siarka, Dyrektor Sądu od 1 stycznia 2013 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/234/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: – działania związane z windykacją dochodów budżetowych, – realizacja wydatków budżetu państwa, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy wykonania planu dochodów, – szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości, – analizy stanu należności pozostałych do zapłaty, – szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia, – analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, – analizy stanu zobowiązań, – analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, – analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

¹ Dalej: Sąd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi zrealizował w roku 2019 dochody w wyższej kwocie niż w roku ubiegłym (o 1,9%). Pomimo tego, odnotowana na ostatni dzień roku budżetowego kwota zaległości uległa zwiększeniu (o 14%), a w wyniku kontroli stwierdzono przypadki znaczących opóźnień w podejmowaniu kolejnych czynności, mających na celu wyegzekwowanie zaległości. Ponadto, z przekroczeniem obowiązujących terminów dokonywano odpisów należności z tytułu grzywien odpracowanych społecznie lub zamienionych na zastępczą karę pozbawienia wolności, zaś zwłoka w odpisaniu z ewidencji księgowej przedawnionych należności z tytułu grzywien lub zasądzonych kosztów sądowych w łącznej kwocie 31,8 tys. zł (0,4% należności) miała wpływ na prawidłowość danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych.

Objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych przypisano w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę przypisów, a rozłożenia należności na raty oraz umorzenia zaległości dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na błędnej ewidencji należności długoterminowych, nie miała wpływu na sprawozdawczość.

Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji zadań jednostki, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania sporządzone przez kontrolowaną jednostkę. Zostały one opracowane terminowo, a dane w nich zawarte wynikały z zapisów ksiąg rachunkowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. w rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego* dochody Sądu wyniosły 30.943 tys. zł i były wyższe o 5,1% od kwoty planowanej (29.430 tys. zł) oraz o 1,9% od dochodów wykonanych w 2018 r. (30.366,9 tys. zł). Dotyczyły one głównie wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego (29.028,5 tys. zł, tj. 93,8% dochodów ogółem) oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (3.883,8 tys. zł, tj. 12,6% dochodów ogółem). Wyższe wykonanie dochodów w 2019 roku w porównaniu do roku 2018 wynikało głównie ze wzrostu wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych, m.in. wskutek realizacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁵ oraz wyjaśnienia dużej liczby wpłat z konta 245 *Wpływy do wyjaśnienia* (także z lat ubiegłych).

(akta kontroli str. 90-91, 842-856, 900-932)

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ 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.

⁵ Dz.U. 2018 poz. 1716 ze zm.

Należności pozostałe do zapłaty na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły 7.561,3 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. były wyższe o 956,4 tys. zł (14,5%). Dotyczyły one głównie grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych (5.961,4 tys. zł) oraz wpływów z opłat i kosztów sądowych (1.599,1 tys. zł). Zaległości netto wyniosły 6.354,1 tys. zł i były wyższe o 782 tys. zł, tj. o 14% od zaległości na koniec 2018 r. Wynikało to przede wszystkim z przyrostu niezrealizowanych dochodów z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób fizycznych (o 708,5 tys. zł, tj. o 16,1%) oraz wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych (o 76,2 tys. zł, tj. o 6,5%).

Niższa od planowanej (82,6%) realizacja dochodów z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych była m.in. następstwem niskiej skuteczności egzekucji komorniczych, rozkładania należności na raty, zamiany grzywny na kary zastępcze, czy też wykonywania zastępczej kary pozbawienia wolności dopiero po wykonaniu kary pozbawienia wolności orzeczonej w wyroku.

(akta kontroli str. 92-93, 842-856, 927-932)

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez Sąd działań w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie 24 zaległości na kwotę 570,2 tys. zł, co stanowiło 9% zaległości netto Sądu na koniec 2019 r. Kontrola wykazała, że w odniesieniu do 11 zaległości na łączną kwotę 328,3 tys. zł podejmowano w 2019 r. stosowne działania celem wyegzekwowania zaległości, zgodne z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa oraz *Instrukcją w sprawie ewidencji należności sądowych w Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia*. W pozostałych 13 przypadkach na kwotę 241,9 tys. zł stwierdzono opóźnienia w tym zakresie.

W karcie dłużnika odnotowywano wszystkie podejmowane w badanym okresie czynności urzędnicze (przede wszystkim: wysłanie wezwania do zapłaty i datę jego doręczenia) oraz postanowienia Sądu w sprawach m.in. rozłożenia na raty, przekazania sprawy do egzekucji komorniczej, odroczenia terminu spłaty, czy zasądzenia kary zastępczej. Należności skierowane do wykonania w 2019 r. zostały niezwłocznie przypisane w wysokości wynikającej z orzeczeń do dziennika należności, a do dłużników równocześnie skierowano wezwanie do zapłaty. W przypadku, gdy dłużnik w określonym terminie nie uiścił należności, kierowano polecenie egzekucyjne do komornika. Z badanych 24 spraw, w 2019 r. polecenie egzekucyjne wystawiono w przypadku 8 dłużników.

W 2019 r. umorzono należności na łączną kwotę 592,7 tys. zł. Analiza dokumentacji sześciu przypadków umorzeń należności w kwocie ogółem 45,9 tys. zł (7,7%) wykazała, że dokonano ich w wyniku postanowień Sądu, z powodu m.in. umorzenia postępowania z mocy prawa (w przypadkach dotyczących należności cywilnych) oraz bezskutecznej egzekucji komorniczej z przyczyn niezależnych od zobowiązanego lub w przypadku braku możliwości lub niecelowości zastosowania kary zamiennej.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wysokość należności rozłożonych na raty wyniosła 1.547 tys. zł. Badaniem objęto sześć postępowań dotyczących rozłożenia na raty należności powstałych w sprawach karnych (grzywien), w których zaległość na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosiła 202,2 tys. zł (13,1%), a w 2019 r. uiszczono w ratach kwotę 31,3 tys. zł. Decyzja o rozłożeniu na raty należności każdorazowo podejmowana była postanowieniem Sądu na wniosek zobowiązanego lub jego pełnomocnika.

W 2019 r. nie odraczano spłat należności.

Analiza pięciu odpisów należności sądowych (grzywien) w łącznej kwocie 62 tys. zł wykazała, że w trzech przypadkach odpisu dokonano w wyniku wydania w sprawie innego wyroku (łącznego lub przez wyższą instancję), a w dwóch kolejnych: z uwagi na zgon skazanego i uwzględnienie przez Sąd zażalenia w sprawie.

(akta kontroli str. 105-285, 422, 1139-1142)

W wykonaniu wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 21 sierpnia 2018 r.⁶, dotyczących obowiązku jednolitego trybu postępowania przez sądy w zakresie terminu dokonywania odpisów należności zamiany kary grzywny na zastępczą karę w postaci pracy społecznie użytecznej lub pozbawienia wolności, w Sądzie odpisów należności dokonywano po zakończeniu przez skazanego kary zastępczej lub zaliczenia na poczet kary. W wyniku kontroli stwierdzono, że odpisów takich dokonywano średnio po upływie 21 dni od daty zakończenia kary.

(akta kontroli str. 310-339, 422)

W 2019 r. zostały spisane z ewidencji księgowej należności przedawnione w kwocie 110,1 tys. zł. Dotyczyły one kosztów sądowych (w sprawach karnych) oraz grzywnien, a przedawnienie wynikało głównie z bezskutecznej egzekucji lub zgonu dłużnika. W większości przypadków, jako podstawę prawną spisania należności z ewidencji księgowej stanowiły przepisy: art. 15 § 1⁷ ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy⁸, art. 51 § 3⁹ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁰ i art. 641¹¹ ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹². Kontrola wykazała jednak, że pomimo przedawnienia, nie odpisano z ewidencji księgowej należności od 50 dłużników w łącznej kwocie 31,8 tys. zł (0,4% należności ogółem).

(akta kontroli str. 340-383, 422)

W badanym okresie Sąd nie dokonywał odpisów aktualizujących należności za 2019 r. Odpis planowany jest w drugiej połowie marca, a jego naliczenie dokonane zostanie w oparciu o spodziewane wytyczne Ministerstwa Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 944-955, 1019-1040)

W ciągu roku w ewidencji księgowej nie dokonywano przeksięgowania należności rozłożonych na raty z konta należności z tytułu dochodów budżetowych (konto 221) na konto długoterminowych należności budżetowych (konto 226). Stosownego przeksięgowania dokonano 3 marca 2020 r. jednorazowo, w kwocie zbiorczej, pod datą 31 grudnia 2019 r., w oparciu o wytyczne przesłane przez Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z dnia 16 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 801-803, 820-827, 927-932)

W 2019 roku nie wystąpiły w Sądzie przypadki należności spornych. Na dzień 31 grudnia 2019 r. istniały niekwestionowane przez dłużników należności cywilnoprawne w kwocie 0,7 tys. zł, z czego kwota 0,4 tys. zł uregulowana została zgodnie z terminem płatności, w styczniu 2020 r., zaś zaległość w kwocie 0,3 tys. zł jest w trakcie egzekwowania.

W badanym okresie Sąd nie zawierał ugód w sprawie spornych należności.

(akta kontroli str. 92-93, 927-932)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2019 r. w Sądzie nie funkcjonowało konto 226 „Długoterminowe należności budżetowe” służące do ewidencjonowania należności długoterminowych. W związku z powyższym, należności budżetowe w kwocie 312,4 tys. zł, których odroczony termin płatności przypadał w okresie dłuższym niż 12 miesięcy

⁶ Pismo znak DB-I-311-159/18/1.

⁷ Sąd umarza postępowanie wykonawcze w razie przedawnienia wykonania kary, śmierci skazanego lub innej przyczyny wyłączającej to postępowanie.

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 676.

⁹ Orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 821.

¹¹ Prawo do ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, kiedy należało je uiścić.

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 30.

od dnia bilansowego (m.in. rozłożone na raty), ujęte były na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, mimo że nie został spełniony warunek uznania ich za krótkoterminowe, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³. Taki sposób ewidencji był niezgodny z opisem kont zamieszczonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów 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 Polskiej¹⁴. Nie miał on wpływu na prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Główna Księgowa Sądu wyjaśniła, taki sposób ujmowania należności wynikał z wytycznych Ministra Sprawiedliwości¹⁵ oraz funkcjonalności użytkowanego przez wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego programu finansowo – księgowego.

Po wdrożeniu przez administratora centralnego programu finansowo – księgowego (SA we Wrocławiu) wskazanej wyżej funkcjonalności, w dniu 3 marca 2020 r. dokonano zbiorczego przeksięgowania należności długoterminowych na konto 226.

(akta kontroli str. 801-803, 820-827, 927-932)

2. W badanym okresie w Sądzie z opóźnieniem podejmowano działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości, przez co naruszono postanowienia art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ (dalej: ufp), zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nieprawidłowości stwierdzono w 13 sprawach (spośród 24 badanych) na łączną kwotę zaległości 241,9 tys. zł, stanowiącą 3,8% zaległości Sądu na dzień 31 grudnia 2019 r. i tak:
 - do czasu zakończenia czynności kontrolnych¹⁷ żadnych działań windykacyjnych nie podjęto w czterech przypadkach¹⁸ (łącznie 43,1 tys. zł) pomimo upływu od 3,5 do niemal 10 miesięcy od daty ostatniej czynności. Dopiero w trakcie kontroli (27 stycznia 2020 r.) przedłożono sprawy sędziemu do decyzji, a sędzia skierował je na posiedzenia w przedmiocie określenia kary zastępczej;
 - w dwóch przypadkach (łącznie 21,5 tys. zł) nie wystawiano ponagieł niespłaconych rat¹⁹ lub wystawiono takie ponaglenie z opóźnieniem (tj. po 4 miesiącach od daty zapadalności raty)²⁰;
 - z opóźnieniem sporządzano notatki o stanie zadłużenia²¹: w trzech przypadkach²² (łącznie 51 tys. zł) informacje takie sporządzono po upływie od 6,5 do 17 miesięcy od odnotowania ostatniej wpłaty lub od 5,5 do 9 miesięcy od daty doręczenia dłużnikowi ostatniej korespondencji w sprawie lub wezwania;

¹³ Dz. U z 2019 r. poz. 351 (dalej „ustawa o rachunkowości”).

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.

¹⁵ Przekazanych pismem znak DB III 030-7/07 z dnia 5 lutego 2007 r.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

¹⁷ Tj. do dnia 13 marca 2020 r.

¹⁸ Dotyczących trzech dłużników nr. kart: 06/2019/00093, 06/2019/00376, 06/2019/00531.

¹⁹ Karta dłużnika 05/2018/00447, zaległość w wysokości 19,8 tys. zł, brak ponagieł mimo braku spłat rat w okresie od grudnia 2018 r. do czerwca 2019 r.

²⁰ Karta dłużnika 05/2018/00217, ponaglenie dotyczące braku spłaty raty w wys. 1,7 tys. zł za grudzień 2018 r., wystawione w maju 2019 r.

²¹ Przekazywane następnie sędziemu do decyzji w sprawie dalszych czynności windykacyjnych.

²² Karty dłużników nr 04/2016/00315, 21/2018/01054, 06/2018/00473.

- w czterech sprawach²³ (zaległość w kwocie 126,3 tys. zł) nie kierowano ponagień do komornika mimo braku informacji o stanie egzekucji przez okres 5 i 6 miesięcy lub kierowano po upływie od 5 do niemal 12 miesięcy od daty wpływu ostatniego pisma o dokonanych zajęciach.

Powyższy sposób postępowania stanowił również naruszenie obowiązującej w Sądzie w badanym okresie *Instrukcji w sprawie ewidencji należności sądowych Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi*.

Według wyjaśnień Kierowników sekretariatów Sekcji Wykonywania Orzeczeń poszczególnych wydziałów Sądu, głównymi przyczynami zwłoki w podejmowaniu czynności były: znaczne obciążenie pracą, w tym w wyniku likwidacji SWO XVII Wydziału Karnego i konieczności przejęcia spraw przez nią prowadzonych (wykroczeniowych, kończących się niemal we wszystkich przypadkach grzywną) przez sekcje pozostałych wydziałów oraz ogólnopolskiego strajku pracowników sądownictwa na przełomie roku 2018 i 2019), a także niedobory kadrowe, w tym absencje pracowników, przeoczenie, a w przypadku SWO IV Wydziału Karnego, także remontu pomieszczeń zajmowanych przez Sekcję.

(akta kontroli str. 105-285, 422, 927-932)

3. Odpisu należności z tytułu zmiany kary grzywny na pracę społecznie użyteczną lub na karę pozbawienia wolności dokonywano w Sądzie z opóźnieniem, tj. średnio po 21 dniach od daty zakończenia przez skazanego pracy społecznie użytecznej lub kary pozbawienia wolności. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 179 odpisów o łącznej wartości 148,1 tys. zł (na 256 skontrolowanych o wartości 205,1 tys. zł). Taki sposób dokonywania odpisów był niezgodny z zasadami ustalonymi Departament Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości, przekazanymi Sądowi do stosowania przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Łodzi pismem z dnia 22 sierpnia 2018 r. Zgodnie z tymi zasadami, odpisu należało dokonać w dniu zakończenia pracy społecznie użytecznej lub kary pozbawienia wolności. Na badanej próbie 18 spraw stwierdzono, że opóźnienia te nie miały wpływu na roczną sprawozdawczość budżetową.

Główna Księgowa Sądu wyjaśniła m.in., że ścisłe zastosowanie tego polecenia w praktyce jest niewykonalne, ponieważ środki zastępcze za grzywnę wykonywane są nie w sądzie, ale w innych podmiotach, np. zakładach pracy, zakładach karnych. Przekazanie do Sądu informacji o dacie zakończenia/odbycia kary zamiennej za grzywnę następuje zatem w terminie późniejszym. Zaewidencjonowanie odpisu możliwe jest najwcześniej w dniu otrzymania tej informacji. Dodatkowo, jeśli nadesłana informacja dotyczy zamkniętego okresu (księgi rachunkowe zamyka się trwale na koniec okresu sprawozdawczego, czyli miesiąca kalendarzowego) odpisanie należności możliwe jest tylko w bieżącym okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli str. 310-339, 422)

4. Nie odpisano z ewidencji księgowej przedawnionych należności z tytułu grzywien lub zasądzonych kosztów sądowych od 50 dłużników w łącznej kwocie 31,8 tys. zł (0,4% należności ogółem), co miało wpływ na prawidłowość danych przedstawionych w sprawozdaniach budżetowych za 2019 r. Z kwoty tej, przedawnieniu w 2019 r. uległy zaległości w wysokości 24,7 tys. zł, 5,2 tys. zł w 2018 r., a 1,9 tys. zł w latach wcześniejszych. W toku kontroli, do 9 marca 2020 r. spisano 25,2 tys. zł, 11 spraw na kwotę 4,3 tys. zł oczekuje na decyzję sędziego, a w 6 przypadkach (zaległości na 2,3 tys. zł) Sąd nie

²³ Karty dłużników: 06/2017/00648, 06/2018/00386, 04/2018/01322, 22/2018/00816

dysponuje aktami sprawy z uwagi na ich wypożyczenie do innych jednostek. Według wyjaśnień Kierowników sekretariatów i Sekretarzy Sądowych powyższa zwłoka spowodowana była m.in. zmianami organizacyjnymi w Sekcjach Wykonania Orzeczeń, w tym w wyniku przejęcia spraw wykroczeniowych, absencją pracowników, a także przyjętą praktyką umarzania kosztów sądowych w ostateczności, gdy upłynie okres przedawnienia i w okresie późniejszym brak jest dobrowolnej wpłaty.

(akta kontroli str. 340-383, 422)

OCENA CZĄSTKOWA

Sąd zrealizował w roku 2019 dochody w wyższej kwocie niż w roku ubiegłym (o 1,9%). Pomimo tego, odnotowana na ostatni dzień roku budżetowego kwota zaległości uległa zwiększeniu (o 14%), a w wyniku kontroli stwierdzono przypadki znaczących opóźnień w podejmowaniu kolejnych czynności, mających na celu wyegzekwowanie zaległości. Ponadto, z przekroczeniem obowiązujących terminów, dokonywano odpisów należności z tytułu grzywien odpracowanych społecznie lub zamienionych na zastępczą karę pozbawienia wolności, zaś brak odpisania z ewidencji księgowej przedawnionych należności z tytułu grzywien lub zasądzonych kosztów sądowych w łącznej kwocie 31,8 tys. zł miał wpływ na prawidłowość danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych.

Objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych przypisano w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę przypisów, a rozłożenia należności na raty oraz umorzenia zaległości dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na błędnej ewidencji należności długoterminowych, nie miała wpływu na sprawozdawczość.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki Sądu na 2019 r. zostały zaplanowane w wysokości 87.118 tys. zł. W trakcie roku budżetowego, decyzjami Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Łodzi plan finansowy został zwiększony per saldo o 12.380,4 tys. zł. W dniu 24 grudnia 2019 r., na podstawie decyzji²⁴ Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dyrektor Sądu Apelacyjnego zablokował planowane wydatki w kwocie 9 tys. zł na wynagrodzenia sędziów i asesorów. Blokada dotyczyła oszczędności powstałych w wyniku utrzymujących się wakatów oraz zwolnień chorobowych i nie wpłynęła na realizację zadań. Zrealizowane w badanym okresie wydatki Sądu wyniosły 99.471,5 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach (99.498,4 tys. zł) oraz 113,9% wydatków wykonanych w 2018 r. (87.356,2 tys. zł). Wydatki Sądu nie były w 2019 r. zwiększane z rezerw budżetu państwa (ogólnej i celowych) oraz nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 5-89, 384-385, 927-932)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominującą pozycję (95,1% ogółu wydatków) stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, które wyniosły 94.557 tys. zł. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 4.914,5 tys. zł (4,9%). W 2019 r. nie wystąpiły wydatki majątkowe oraz nie realizowano wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosły 72.852,7 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach oraz 112,9% wydatków wykonanych w tym zakresie w roku 2018.

(akta kontroli str. 384, 857-865, 900-926)

²⁴ Decyzja nr DB-I.311.328.2019 z dnia 20 grudnia 2019 r.

Przeciętne zatrudnienie²⁵ w 2019 r. wyniosło 755 osób i w porównaniu do 2018 r. wzrosło o 40 osób (o 5,6%), m.in. w związku z koniecznością zwiększenia zatrudnienia do obsługi zadań nałożonych przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu praw użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2019 r. wynosiło 7.138 zł i było wyższe o 434 zł (o 6,5%) w porównaniu do 2018 r. Limit wydatków przewidzianych w planie finansowym na 2019 r. na wynagrodzenia nie został przekroczony.

(akta kontroli str. 386-415, 417-420)

W badanym okresie nie zawierano z pracownikami i nie realizowano umów cywilnoprawnych na okres dłuższy niż sześć miesięcy, innych niż umowa o pracę.

(akta kontroli str. 416)

Zobowiązania na koniec 2019 r. wyniosły 6.341,2 tys. zł i były o 17,3% wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. (5.407,8 tys. zł). Główną ich pozycję (5.190,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, zaś zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług wynosiły 331,8 tys. zł dotyczyły miesiąca grudnia 2019 r. i zostały uregulowane w styczniu i lutym 2019 r., zgodnie z termin ich płatności.

W 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Sąd nie naliczał i nie płacił odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań. Regulował natomiast (wraz z odsetkami) zadośćuczynienia z tytułu nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach. Wyplacona z tego tytułu w 2019 r. kwota wyniosła 35,3 tys. zł, w tym 4,9 tys. zł z tytułu odsetek.

(akta kontroli str. 730-750, 857-880, 927-932)

Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości dokonywania w 2019 r. wydatków objęto 110 dowodów księgowych na kwotę 8.995,3 tys. zł (tj. 9% wydatków ogółem). Próbkę do badania dobrano z zastosowaniem metody monetarnej (7.285,7 tys. zł)²⁶ oraz doboru celowego (1.709,6 tys. zł) spośród wydatków pozapłacowych. Wszystkie analizowane dowody księgowe dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych. Badanie wykazało, że wydatków dokonano w granicach kwot określonych w planie finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. W badanej próbce nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷ (dalej: Pzp).

(akta kontroli str. 422-444, 708-729)

Badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp w odniesieniu do czterech postępowań o zamówienie publiczne o wartości – według zawartych umów – 3.483,4 tys. zł, w tym:

- udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na zakup komputerów oraz monitorów o łącznej wartości 351,9 tys. zł,
- dwóch postępowań na łączną kwotę 2.910,6 tys. zł udzielonych w trybie art. 138o Pzp na ochronę fizyczną obiektów Sądu wraz z monitoringiem²⁸,
- zamówienia na zakup mebli i krzeseł biurowych na łączną kwotę 220,9 tys. zł, przeprowadzonego w trybie określonym w art. 4d pkt 8 Pzp.

Kontrola wykazała, że wyboru wykonawców dokonano zgodnie z postanowieniami Pzp i wewnętrznymi zasadami oraz rzetelnie udokumentowano. Nie stwierdzono

²⁵ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

²⁶ Metoda uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

²⁸ W oparciu o umowy obejmujące okresy: od dnia 1 października 2018 r. do dnia 30 września 2019 r. (1.402,9 tys. zł) i od dnia 1 października 2019 r. do dnia 30 września 2020 r. (1.507,7 zł brutto)

nieprawidłowości w przebiegu realizacji umów i zapłaty za wykonane roboty, usługi i dostawy. Na realizację skontrolowanych zamówień w 2019 r. wydatkowano łącznie 2.119 tys. zł²⁹.

W Sądzie terminowo opracowano i opublikowano na stronie internetowej BIP plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach.

(akta kontroli str. 426440, 446-729)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji zadań jednostki, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Sąd rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2019:

- 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 budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały opracowane prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz terminowo przekazane do odbiorców.

Kontrola wykazała jednak, że należności pozostałe do zapłaty zostały wykazane w księgach rachunkowych Sądu i w konsekwencji w sprawozdaniach Rb-27 oraz Rb-N w wartości zawyżonej o 31,8 tys. zł (0,4% należności), w związku niedokonaniem odpisu należności przedawnionych.

(akta kontroli str. 751-1138)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały opracowane prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych.

²⁹ W tym: 1.546,2 tys. zł na ochronę fizyczną osób i mienia w obiektach Sądu, wraz z kosztami monitoringu; 351,9 tys. zł na dostawę komputerów All-In-One oraz monitorów na potrzeby Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia, 220,9 tys. zł na dostawę mebli i krzeseł biurowych.

V. Wnioski

Wnioski

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

- 1) bieżące księgowanie na koncie 226 – długoterminowe należności budżetowe, należności przypadających do spłaty po 12 miesiącach od dnia bilansowego,
- 2) bieżące i bezzwłoczne podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości,
- 3) dokonywanie odpisów należności z tytułu zmiany kary grzywny na pracę społecznie użyteczną lub z tytułu zarządzenia wykonania kary zastępczej w dacie zakończenia pracy/kary zastępczej,
- 4) bezzwłoczne odpisywanie w księgach rachunkowych należności przedawnionych.

VI. 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 Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Łódź, dnia 25 marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler:
Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Podpis

Podpis

