



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU-4100-001-03/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 15/11.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ewa Kulik, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87580 z dnia 8 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Sąd Okręgowy w Lublinie (dalej: „Sąd” lub SO”), ul. Krakowskie Przedmieście 43, 20-076 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Sądu od 2002 r. jest Halina Skikiewicz. (dowód: akta kontroli tom I str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ wykonanie przez Sąd w 2013 r. budżetu państwa w części 15/11, w zakresie planowania i wykonania dochodów oraz wydatków budżetowych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– prawidłowe wykonanie prognozowanych dochodów budżetowych oraz podejmowanie działań przewidzianych prawem mających na celu wyegzekwowanie zaległości;– celowa i zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi realizacja wydatków budżetowych;– sporządzenie sprawozdań budżetowych za 2013 r. na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i z zachowaniem obowiązujących zasad.

Stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na wiarygodność lub zgodność ksiąg rachunkowych, w związku z:

- przypisaniem do ksiąg 2014 roku, zamiast do ewidencji 2013 roku, należności z tytułu kosztów sądowych (§ 0690) w kwocie 6,3 tys. zł, ustalonych prawomocnymi orzeczeniami skierowanymi do wykonania w 2013 r., co naruszało art. 6 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²,
- ujęciem do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, tj. z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, 11 prawomocnych postanowień przekazanych nieterminowo (z opóźnieniem wynoszącym od 91 do 864 dni) do Oddziału Finansowego, na podstawie których przyznano w latach 2010-2012 biegłym wynagrodzenia (§ 4610) o wartości 7,1 tys. zł, co miało wpływ na roczne sprawozdanie Rb-28 za 2013 rok, a także za lata 2010-2012,
- wykazaniem w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2014 r. danych zgodnych z ewidencją

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

księgową, lecz niezgodnych z dokumentacją źródłową (zawyżonych o 1,1 tys. zł) z powodu inwentaryzowania zaliczek przekazanych komornikom na poczet kosztów postępowania egzekucyjnego w sposób niezgodny z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz postanowieniami instrukcji wewnętrznej SO³,

- niezgodnym z planem kont dla jednostek budżetowych (...), określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej⁴ oraz planem kont SO, zaewidencjonowaniem na koncie 720 (Przychody z tytułu dochodów budżetowych) przychodów w wysokości 45,3 tys. zł niezwiązanych z podstawową działalnością Sądu,
- zaewidencjonowaniem w księgach rachunkowych SO niepoprawnych danych w zakresie daty operacji/dowodów księgowych o wartości 781,7 tys. zł, co naruszało art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowane dla Sądu dochody na 2013 r. ustalono na kwotę 13.522 tys. zł, tj. na poziomie wyższym o 10,1% (o 1.242 tys. zł) od planu dochodów na 2012 r. i niższym o 17,7% (2.902 tys. zł) od wykonania dochodów budżetowych na koniec 2012 r. (16.424 tys. zł).

Wielkości zaplanowane w poszczególnych paragrafach wynosiły:

- 12.200 tys. zł w § 0690 *Wpływy z różnych opłat*, co stanowiło odpowiednio 82,5% dochodów wykonanych w 2012 r. i 77,6% wykonania za 2013 r.
- 1.000 tys. zł w § 0570 *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych*, 91,3% dochodów wykonanych w 2012 r. i 77,5% wykonania za 2013 r.
- 300 tys. zł w § 0970 *Wpływy z różnych dochodów*, tj. 87,7% dochodów wykonanych w 2012 r. i 101,5% wykonania za 2013 r.
- 20 tys. zł w § 0750 *Dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych*, 35,3% dochodów wykonanych w 2012 r. i 48,1% wykonania za 2013 r.
- 2 tys. zł w § 0830 *Wpływy z usług*, tj. 29,8% dochodów wykonanych w 2012 r. i 54,1% wykonania za 2013 r.

Plan dochodów na 2013 r. był porównywalny z poziomem wykonania dochodów za 2010 r. (13.545,1 tys. zł).

Według wyjaśnienia Dyrektora Sądu:

- dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (§ 0750) zostały zaplanowane na poziomie o 71% niższym w stosunku do planu dochodów na 2012 r., gdyż zakładano rozwiązanie umowy z TP S.A. na wynajem powierzchni w budynku SO przy Pl. Czechowicza 1 oraz planowano rozpoczęcie (od połowy 2013 r.) remontu w budynku SO przy ul. Krakowskie Przedmieście 43, a przez to planowano proporcjonalnie mniejsze wpływy z tytułu najmu powierzchni na stołówkę i kiosk;

³ Ustalonymi zarządzeniami Dyrektora Sądu, tj. obowiązującej do dn. 27.10.2013 r. instrukcji z dn. 10.01.2011 r. w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, a następnie wprowadzonej w dn. 28.10.2013 r. instrukcji przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 289. Zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

- również z powodu remontu w budynku SO przy ul. Krakowskie Przedmieście 43 zaplanowano o 80% niższe dochody z wpływów z usług (§ 0830), których główne źródło stanowiło udostępnianie pokoi gościnnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 12-13)

Zrealizowane w 2013 roku dochody w kwocie 17.374,3 tys. zł były wyższe o 28,5% od planowanych i o 5,8% (950,3 tys. zł) od wykonanych w 2012 r. Głównym źródłem dochodów były wpływy uzyskane z tytułu kosztów i opłat sądowych 15.715,3 tys. zł (90,5% dochodów ogółem). Na pozostałe złożyły się grzywny i kary pieniężne od osób fizycznych w wysokości 1.290,8 tys. zł (7,4%) oraz wpływy z różnych tytułów w kwocie 295,5 tys. zł (1,7%).

(dowód: akta kontroli tom I str. 13-15, 21)

Badania dochodów dokonano na podstawie próby dobranej z zastosowaniem metody PPS⁵, przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%. Na podstawie 50 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości bezwzględnej 5.157,1 tys. zł (29,7% dochodów wykonanych), stwierdzono, że:

- przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych dokonywano – w poszczególnych wydziałach Sądu – w dziennikach należności (księgach pomocniczych) w kwotach wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych pod datą skierowania prawomocnego orzeczenia do wykonania bądź w okresie od 1 do 11 dni od tej daty;

- prawidłowo zakwalifikowano rodzaj dochodów do kategorii przypisanych (orzeczonych grzywien i kosztów sądowych) lub nieprzypisanych (opłat sądowych);

- należności z tytułu dochodów budżetowych uiszczone bez uprzedniego przypisu (opłaty sądowe), ujęte zostały w wysokości określonej w przepisach prawa na podstawie dokumentów spełniających kryteria określone w ustawie o rachunkowości.

Nie stwierdzono przypadków przeznaczenia zrealizowanych dochodów na pokrycie wydatków SO.

(dowód: akta kontroli tom I str. 48-53)

Analiza próby losowej wykazała, że dochody zrealizowane bez uprzedniego przypisu nie były ewidencjonowane w sposób umożliwiający ich jednoznaczne wyodrębnienie i ustalenie ich wysokości z wykorzystaniem ewidencji analitycznej do konta 130/5 (Księga dochodów).

Na koniec każdego miesiąca, z wydziałów prowadzących dzienniki należności (księgi pomocnicze prowadzone dla należności przypisanych) przekazywane były do Oddziału Finansowego informacje o wysokości dochodów zrealizowanych po uprzednim przypisie należności. Natomiast kwota dochodów nieprzypisanych wynikała z obliczenia, tj. stanowiła różnicę pomiędzy dochodami wykonanymi w danym miesiącu, a wykonaniem dochodów przypisanych.

Zgodnie z instrukcją stanowiącą załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶, w kolumnie „Należności” sprawozdania Rb-27 wykazywano salda początkowe (należności pozostałe do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypadał na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów (...). Jeżeli dochody budżetowe zostały wykonane bez przypisu należności, a przepisy odrębne nie przewidywały przypisu dla tego rodzaju dochodów, w kolumnie „Należności” należało wykazać kwotę zrealizowanych dochodów na podstawie ewidencji analitycznej rachunku bieżącego dochodów jednostki budżetowej. Z kolei § 9 pkt 2 tego rozporządzenia

⁵ Prawdopodobieństwo proporcjonalne do wielkości.

⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103. Akt obowiązujący w okresie objętym kontrolą, uchylony z dniem 24.01.2014 r.

stanowił, iż kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Główny księgowy SO wyjaśniła, że brak takiego sposobu ewidencjonowania wynika z ogromnej liczby wpłat z tytułu dochodów nieprzypisanych i ich niewielkich kwot jednostkowych, a także zdarzających się trudności zakwalifikowania (przez pracownika Oddziału Finansowego) wpłat z wyciągu bankowego do dochodów zrealizowanych bez uprzedniego przypisu lub przypisanych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 72, 102)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2013 r. wynosiły 3.037,0 tys. zł, tj. były niższe o 57,1% (4.050,0 tys. zł) w stosunku do stanu z końca 2012 r. (7.087,1 tys. zł). W analogicznym okresie zmniejszyły się o 66,3% (3.053,8 tys. zł) również zaległości netto (z 4.602,5 tys. zł na koniec 2012 r. do 1.555,3 tys. zł na dzień 31.12.2013 r.).

W kwocie zaległości netto na koniec 2013 r. 1.542,2 tys. zł (99,2%) stanowiły zaległości z tytułu grzywien oraz opłat i kosztów sądowych, które w 53,5% (825,5 tys. zł) zostały skierowane do egzekucji komorniczej, a w 32,5% rozłożono na raty. Oznaczało to zmniejszenie w stosunku do 2012 r., pod koniec którego zaległości z tytułu grzywien oraz opłat i kosztów sądowych wyniosły 2.315 tys. zł (50,3 % zaległości).

Największy wpływ na zmniejszenie poziomu należności pozostałych do zapłaty miało odpisanie w 2013 r. kwoty 3.964,6 tys. zł, tj. należności z tytułu orzeczonego środka karnego w postaci przepadku równowartości korzyści majątkowej osiągniętej z przestępstwa. Wynikało to z wprowadzonej w SO procedury⁷ dokonywania systematycznego odpisywania tych należności z ksiąg rachunkowych, na podstawie potwierdzenia odbioru polecenia egzekucyjnego przez właściwy urząd skarbowy⁸. W konsekwencji wyksięgowywane należności nie były wykazywane w sprawozdaniu Rb-27 i Rb-N. Łączna wysokość odpisów z tego tytułu w 2013 r. wyniosła 3.921,4 tys. zł (98,9%). Pozostała kwota została odpisana w związku z umorzeniem tych należności (43,2 tys. zł).

W strukturze zaległości netto największe pozycje na dzień 31.12.2013 r. stanowiły należności z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych pobieranych od osób fizycznych (§ 0570) – 1.002,1 tys. zł (64,4% zaległości) oraz wpływy z różnych opłat (§ 0690) – 540,1 tys. zł (34,7%).

W 2013 r. dokonano przypisów należności sądowych (tj. z tytułu grzywien, kosztów i opłat sądowych) na kwotę 3.187,6 tys. zł, tj. mniej o 18,4%. niż w 2012 r. (3.907,2 tys. zł).

Wykonanie należności sądowych w 2013 r. (na kwotę 2.857,7 tys. zł), było wyższe o 22% w stosunku do 2012 r. (2.342,8 tys. zł), z tego na skutek wezwania dłużnika do zapłaty pozyskano w 2013 r. 72,6% należności (2.074,1 tys. zł), co stanowiło poprawę w stosunku do 2012 r. o 7,3%, gdyż skuteczność windykacji wynosiła wtedy 65,3%.

W wyniku egzekucji przez komornika uiszczona została w 2013 r. kwota 140,9 tys. zł (4,9% wykonanych należności sądowych), co oznaczało zmniejszenie o 4,8%, gdyż w 2012 r. w ten sposób uzyskano 9,7% należności (227,8 tys. zł).

⁷ Wprowadzonej w maju 2012 r. przez Dyrektora SO w formie zmiany zarządzenia w sprawie należności sądowych.

⁸ Przedmiotowy sposób postępowania oparty został na stanowisku, jakie w lutym 2012 r. przedstawił w tej sprawie Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Lublinie, który stwierdził m.in., iż urząd skarbowy jest nie tylko organem egzekucyjnym, ale również wierzycielem należności przekazanej do wyegzekwowania. Wg wymienionego stanowiska „kwota przepadku równowartości korzyści majątkowej wynikającej z wyroku jest traktowana jako należność urzędu skarbowego jako jednostki budżetowej”, a w konsekwencji podlega wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych tego Urzędu. Jako podstawę prawną Naczelnik ww. Urzędu przywołał art. 27, 187 i 206 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy oraz art. 2 § 2 pkt 5, art. 5 § 1 pkt 2 oraz art. 26 § 3 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Uiszczenia należności rozłożonych na raty wyniosły 20% wykonania (572,7 tys. zł), co oznaczało spadek w stosunku do 2012 r. o 2,1%.

W 2013 r. odstąpiono od wykonania należności sądowych na kwotę 1.126,9 tys. zł, tj. o 40,1% wyższą niż w 2012 r.⁹, z tego najwięcej, bo 37,9% na skutek umorzenia 426,7 tys. zł (w 2012 r. na 289,8 tys. zł), a następnie:

- 25,8% należności (290,9 tys. zł) odpisano w związku z zarządzeniem wykonania kary zastępczej w stosunku do skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności (w 2012 r. 138,7 tys. zł),
- 25,6% należności (289,1 tys. zł) odpisano na skutek zarządzenia wykonania kary zastępczej w stosunku do skazanego przebywającego na wolności (w 2012 r. na 10,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom I str. 16-20, 26-27, 113-132)

Analiza sześciu kart dłużników, obejmujących zaległości z tytułu grzywien i kosztów sądowych w kwocie 9,6 tys. zł (0,6% zaległości), wykazała, że w oparciu o instrukcję należności sądowych¹⁰ podejmowano czynności zmierzające do wyegzekwowania tych kwot w drodze egzekucji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 73-86)

1.3. W 2013 r. nie uległy przedawnieniu należności z tytułu dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 28-29)

1.4. W 2013 r. umorzono należności sądowe w łącznej kwocie 426,7 tys. zł, tj. o 47,2% (136.897 zł) wyższej niż w 2012 r. (289,8 tys. zł), z tego 28,6 tys. zł z tytułu grzywien, a 398,1 tys. zł z tytułu kosztów sądowych. Na raty rozłożono należności w kwocie 824,5 tys. zł, w tym 653,6 tys. zł (79,3%) stanowiły grzywiny. Termin płatności został odroczony tylko w przypadku kosztów sądowych o wartości 1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 112)

Analiza dziewięciu należności¹¹ (o łącznej wartości 402,2 tys. zł¹²) z tytułu grzywien i kosztów sądowych, umorzonych i rozłożonych na raty wykazała, że:

- decyzję o umorzeniu dokonano na podstawie stosownego postanowienia SO, (w sprawach karnych) bądź zarządzenia Prezesa Sądu (w sprawach cywilnych), z uwagi na bezskuteczną egzekucję lub trudną sytuację dłużników, w oparciu o regulacje jakie wskazano w § 4 instrukcji w sprawie należności sądowych¹³, tj. ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁴ oraz Kodeks karny wykonawczy¹⁵,
- umorzone należności zostały odpisane w kartach dłużników i w dziennikach należności sądowych, a następnie, na podstawie miesięcznych informacji z właściwych wydziałów Sądu, zaewidencjonowane syntetycznie w Księdze dochodów i zbiorczo¹⁶ w FK 7,
- z uwagi na przyjęcie (zgodnie z zaleceniem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 5 lutego 2007 r.) w polityce rachunkowości SO zasady, że wszystkie należności sądowe należą do krótkoterminowych, postanowienia

⁹ 804,5 tys. zł w 2012 r.

¹⁰ Ustalona zarządzeniem Dyrektora SO z dnia 15.04.2010 r. i obowiązującą do dnia 08.10.2013 r., a następnie instrukcję wprowadzoną zarządzeniem Prezesa SO z dnia 09.10.2013 r.

¹¹ Dobór celowy według kryterium najwyższej wartości należności.

¹² Tj. pięciu grzywien/kosztów sądowych o wartości 231,7 tys. zł rozłożonych na raty i czterech grzywien/kosztów sądowych umorzonych na kwotę 170,5 tys. zł.

¹³ Tj. obowiązującej do dnia 09.10.2013 r. – instrukcji wprowadzonej zarządzeniem nr 1 Dyrektora SO z dnia 15.04.2010 r. ze zm. oraz instrukcji obowiązującej od dnia 10.10.2013 r. – wprowadzonej zarządzenia Prezesa SO.

¹⁴ Ustawa z dnia 27.07.2005 r. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 06.06.1997 r. Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

¹⁶ Na koncie 221 po stronie Ma - Należności z tytułu dochodów budżetowych) oraz na koncie 720 po stronie Wn - Przychody z tytułu dochodów budżetowych.

w sprawie rozłożenia na raty należności sądowych nie powodowały żadnych zmian w ewidencji księgowej (nie były ewidencjonowane na koncie 226 lub koncie wydzielonym w ramach konta 221), a były jedynie odnotowywane w karcie prowadzonej dla danego dłużnika.

(dowód: akta kontroli tom I str. 134-172, 183, 190-194)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku badania realizacji dochodów budżetowych miały wpływ na wiarygodność ksiąg rachunkowych i w związku z tym zostały ujęte w pkt 4 niniejszego wystąpienia.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki dla Sądu zostały zaplanowane w wysokości 60.931,0 tys. zł, tj. o 452,0 tys. zł (0,7%) niższej od zgłoszonych do projektu budżetu (61.383,0 tys. zł) i o 12,5 tys. zł (0,02%) niższej od wykonania za 2012 r. (60.943,5 tys. zł). Około 85% wymienionej kwoty (51.883 tys. zł) zostało zaplanowane w dziale 755 rozdziale 75502, 7,6% (4.615 tys. zł) w dziale 753 rozdziale 75312¹⁷, 5,3% (3.233 tys. zł) w dziale 755 rozdziale 75595, a pozostałe (1.200 tys. zł) w dziale 801 rozdziale 80144¹⁸.

W trakcie roku plan został zwiększony o 7,2% (4.405,2 tys. zł) do kwoty 65.336,2 tys. zł, co stanowiło 107,2% wydatków zrealizowanych w 2012 r.

Wykonanie wydatków zamknęło się kwotą 65.050,6 tys. zł, tj. stanowiło 99,6% planu po zmianach i było wyższe o 6,8% (4.119,6 tys. zł) od planu wg ustawy budżetowej i o 6,7% (4.107,1 tys. zł) od zrealizowanych w 2012 r.

Zrealizowane wydatki zostały poniesione przede wszystkim na: wynagrodzenia i pochodne (§§ 4010-4140) oraz uposażenie sędziów w stanie spoczynku (§ 3110) – 42.927,3 tys. zł (66%), wynagrodzenia bezosobowe – 2.669 tys. zł (4,1%), zakup usług remontowych (§ 4270) i remontowo-konserwatorskich (§ 4340) – 5.033,4 tys. zł (7,7%), koszty postępowania sądowego (§ 4610) – 2.438,3 tys. zł (3,7%), zakupy materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 2.442,4 tys. zł (3,8%), a także inwestycje §§ 6050 i 6060) w kwocie 2.475,1 tys. zł (3,8%).

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-3)

2.1.1. Zmiany w planie wydatków

W trakcie 2013 roku plan wydatków budżetowych SO był na bieżąco dostosowywany do potrzeb tej jednostki. W konsekwencji dokonano 69 zmian, z których 53 nastąpiły decyzjami Dyrektora Sądu Apelacyjnego, a 16 dyspozycjami Dyrektora SO (polegającymi na przeniesieniu wydatków pomiędzy paragrafami w obrębie jednego rozdziału) na podstawie § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.12.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych¹⁹).

Dyrektor SO wyjaśniła, że zmiany wynikały z konieczności zapewnienia środków na wydatki, pierwotnie niezaplanowane lub takie, których poziom był wyższy niż zakładano, a także w związku z oszczędnościami, tak jak np. w wydatkach remontowych (§ 4270).

Wszystkie zmiany zostały wprowadzone po otrzymaniu z Sądu Apelacyjnego zawiadomienia o decyzji skutkującej zwiększeniem bądź zmniejszeniem wydatków. Dokonując zmian w planie finansowym w układzie tradycyjnym, wprowadzano jednocześnie zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym.

¹⁷ Paragrafie 3110 na uposażenia w stanie spoczynku.

¹⁸ Dla Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego przy Sądzie.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1476.

Na podstawie poddanych analizie dziesięciu zmian, dokonanych w grudniu 2013 r. stwierdzono, że wynikały z faktycznych potrzeb i były uzasadnione. SO nie otrzymał w 2013 roku środków z rezerw budżetowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 4-7, 19-20)

2.1.2. Realizacja wydatków objętych badaniem

Na etapie planowania wydatków bieżących dysponowano informacjami o wykonaniu wydatków w latach ubiegłych oraz za okres I-V 2012 r.

Dyrektor i Główny księgowy Sądu wyjaśnili, że przy planowaniu sądy związane są regułą wydatkową, która zobowiązuje do utrzymania wydatków bieżących na poziomie z roku bieżącego powiększonego maksymalnie o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów +1%. Na 2013 rok było to 102,7 +1%. Jedynie w przypadku planu remontów SO (w rozdz. 75502 § 4270 i § 4340) wynikał on z zakładanego harmonogramu prac, ustalonego z Sądem Apelacyjnym. Na etapie planu nie uwzględniono jednak pewnych kategorii wydatków. Np. czynszu (rozdz. 75502 § 4400) i innych wydatków związanych z przeprowadzką wydziałów SO do zastępczej lokalizacji (w związku z remontem budynku).

Według wyjaśnienia Dyrektora Sądu w badanym okresie, w toku realizacji planu finansowego wydatków, na bieżąco analizowano stopień wykonania planu w poszczególnych paragrafach, celem zidentyfikowania braków i ewentualnych oszczędności oraz podejmowania stosownych działań dostosowujących plan do zmieniających się warunków. Obszerne opisowe analizy były sporządzane na koniec każdego kwartału i przedkładane do Sadu Apelacyjnego.

Oszczędności jakie uzyskano, dotyczyły:

- zakupu energii (§ 4260)- spadek w stosunku do 2012 roku o 10,7% (95,1 tys. zł)²⁰,
 - zakup usług pozostałych (§ 4300) - spadek o 7,3%, (43,8 tys. zł),
 - zakup usług dostępu do sieci Internet (§ 4350) - spadek o 20,7% (15,6 tys. zł),
 - zakupu usług telekomunikacyjnych (§ 4360) – poziom niższy o 64,9% (15,4 tys. zł).
- W ocenie Dyrektora oraz Głównego księgowego Sądu nowelizacja ustawy budżetowej nie spowodowała w tej jednostce żadnych ograniczeń.

(dowód: akta kontroli tom II str. 19-21)

Na próbie wydatków o wartości 10.647,2 tys. zł²¹ (stanowiących 48% wydatków pozapłacowych SO), z tego 6.085,9 tys. zł (57,3%) wydatkowanych w ostatnim kwartale 2013 r. stwierdzono, że mieścił się one w planie finansowym Sądu, były rzetelnie skalkulowane, celowe i związane z realizacją zadań.

W zbadanej próbie 21,8% (2.324,3 tys. zł) stanowiły wydatki majątkowe (§ 6060) przeznaczone na:

- kontynuację inwestycji dotyczącej Sądu Rejonowego Lublin-Zachód, w ramach której wykonano instalacje i systemy (monitoringu, SWN, SAP, oddymiania, nagłośnienia, klimatyzacji) na łączną kwotę 551,6 tys. zł,
- sfinansowanie, w ramach przebudowy i remontu budynku SO (przy Pl. Czechowicza 1), wykonania systemów i instalacji (wentylacji mechanicznej nawiewowo-wywiewnej archiwów i korytarzy, wentylacyjno-mechanicznej pomieszczeń biurowych, sal rozpraw i sanitariatów, klimatyzacji, okablowania sieci strukturalnej, sygnalizacji alarmu pożaru i DSO, oddymiania i przewietrzania dróg ewakuacyjnych, gaszenia gazem obojętnym, a także specjalistycznych takich jak np. nagłośnienia sal rozpraw, przyzywania świadków) w wysokości 891,5 tys. zł,

²⁰ W wyniku zakupionego pod koniec 2011 r. kompensatora mocy biernej, który zracjonalizował wykorzystanie energii.

²¹ Losowej oraz dobranej celowo.

- zakupy informatyczne w kwocie 881,2 tys. zł w ramach realizacji projektu budowy sieci korporacyjnej, tj. serwer typu "blade", macierz dyskowa, switch'e Cisco oraz wielofunkcyjna zapora sieciowa (UTM²²).

(dowód: akta kontroli tom I str. 258-261)

W trzech przypadkach stwierdzono nieterminowe płatności²³, które – według wyjaśnienia Głównego księgowego – miały charakter incydentalny i wynikały z braku na rachunku bankowym wolnych środków. Nie skutkowały zaplaceniem odsetek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 258-261)

Na próbie objętych badaniem dowodów księgowych, stwierdzono, że wydatki na zakupy towarów i usług oraz na roboty budowlane, których wartość przekraczała równowartość w złotych 14 tys. euro, poprzedzone były procedurą przewidzianą w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ (upzp). Wyniki badania pięciu zamówień publicznych zostały przedstawione w pkt 2.1.3. niniejszego wystąpienia.

Pozostałych wydatków nie dokonano w trybie upzp, ze względu na przesłanki określone w art. 4 ust. 8 lub ust. 3 lit. i²⁵ tej ustawy. Do wydatkowania tych środków zastosowanie miały obowiązujące w SO procedury gospodarowania środkami publicznymi o wartości szacunkowej netto zamówienia nieprzekraczającej równowartości w złotych 14 tys. euro, wprowadzone zarządzeniem nr 8/2012 Dyrektora SO z 12 czerwca 2012 r.

Zgodnie z jego wymogami sporządzane były zapotrzebowania na zakup wyposażenia lub wykonania usługi (wraz z uzasadnieniem), a następnie wniosek o dokonanie zakupu, który wymagał oszacowania wartości zamówienia, potwierdzenia dysponowania odpowiednimi środkami przez Głównego księgowego oraz wyrażenia zgody przez Dyrektora Sądu. Realizacja zamówienia poprzedzona była rozpoznaniem cenowym, a następnie sporządzeniem na jego podstawie „dokumentacji podstawowych czynności”, zawierającej wyszczególnienie zaproponowanych cen, wybór najkorzystniejszej oraz akceptację Dyrektora Sądu lub pracownika działającego w zastępstwie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 254, tom II str. 81-86, 92-106, 115-151, 485-521)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą udzielono dziesięciu zamówień publicznych na podstawie procedur określonych w upzp, z tego dziewięciu w trybie przetargu nieograniczonego i jednego w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Badaniem objęto wydatki na kwotę 5.650,1 tys. zł związane z udzieleniem pięciu zamówień publicznych²⁶, o łącznej wartości zawartych umów wynoszącej 14.518,4 tys. zł (brutto), w trybie:

- z wolnej ręki na (dodatkowe) roboty budowlane obejmujące wzmocnienie wewnętrznych sklepień oraz renowację odkrytych schodów z piaskowca w budynku Sądu Rejonowego Lublin-Zachód²⁷ (o wartości zawartej umowy 203 tys. zł) – zbadane wydatki wyniosły 203 tys. zł (ze środków bieżących § 4340);
- przetargu nieograniczonego na remont budynku SO przy Pl. Czechowicza 1 (o wartości zawartej umowy 11.414,4 tys. zł) – zbadane wydatki wyniosły 2.983,1 tys. zł (w tym 891,5 tys. zł w § 6060 i 2.091,7 tys. zł ze środków bieżących § 4270);

²² Zakupiona dla Sądu Rejonowego w Kraśniku.

²³ Jednodniowe opóźnienia w zaplacie faktur: o wartości 3.195,01 zł i na kwotę 56.499,99 zł, trzydniowe opóźnienie w zaplacie faktury o wartości 35.286,19 zł.

²⁴ Dz. U z 2013 r. poz. 907 ze zm.

²⁵ Zawarcie w czerwcu 2013 r. umowy najmu pomieszczeń dla wydziałów SO, które zostały przeniesione z uwagi na remont budynku przy Pl. Czechowicza 1.

²⁶ Z tego trzech w związku z wylosowanymi dowodami księgowymi (za pomocą narzędzia informatycznego PK 5.4) i dwóch wybranych celowo (zamówienie udzielone z wolnej ręki i przetarg nieograniczony na usługę kompleksowej przeprowadzki mienia).

²⁷ Dodatkowe zamówienie zrealizowane na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 upzp.

- przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu komputerowego²⁸ (o wartości zawartej umowy 2.214 tys. zł) – zbadane wydatki wyniosły 1.777 zł (207,2 tys. zł w § 6060 i 1.569,7 tys. zł w § 4210),
- przetargu nieograniczonego na dostawę serwera (o wartości zawartej umowy 617,5 tys. zł) – zbadane wydatki wyniosły 617,5 tys. zł (w § 6060),
- przetargu nieograniczonego na usługę kompleksowej przeprowadzki mienia Sądu Okręgowego z lokalizacji Pl. Czechowicza 1 do Zana 39a (o wartości zawartej umowy 69,5 tys. zł) – zbadane wydatki wyniosły 69,5 tys. zł (§ 4300).
W wyniku analizy dokumentacji ww. zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w upzp.
(dowód: akta kontroli tom II str. 78-91, 303-310, 317-484)

2.1.4. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. przeciętne zatrudnienie²⁹ wyniosło 431,54 osoby i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 6,87.

Według wyjaśnienia Dyrektora SO przyczynami spadku zatrudnienia było przeniesienie (decyzją Dyrektora Sądu Apelacyjnego) trzech etatów „urzędniczych” do Sądu Apelacyjnego w Lublinie (w związku z zaprzestaniem pełnienia przez SO funkcji dysponenta II stopnia) oraz długotrwałe nieobecności pracowników (z powodu zwolnień lekarskich), w miejsce których nie zatrudniano osób na umowę o zastępstwo.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wyniosły 31.914,3 tys. zł, co oznaczało wzrost w porównaniu do 2012 r. o 4,1% (1.316 tys. zł). Powodem było przede wszystkim podwyższenie kwoty bazowej dla sędziów (łącznie o 1.212,3 tys. zł) i pedagogów zatrudnionych w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym (o 37,9 tys. zł), a także wzrostem wartości wypłaconych nagród jubileuszowych (o 374,4 tys. zł) i uznaniowych (o 89,7 tys. zł), przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków na odprawy emerytalne (o 168 tys. zł) i wynagrodzenia zasadnicze, dodatek stażowy i dodatek specjalny poza statusem sędziów (o 230,2 tys. zł). Planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

Przeciętne wynagrodzenie w 2013 r. wynosiło 6.162 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. (5.816,16 zł) było wyższe o 346,72 zł, tj. o 5,96%.

(dowód: akta kontroli tom I str. 382-388)

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2013 r. nie realizowano w SO wydatków budżetu środków europejskich.

3. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia następujących sprawozdań budżetowych Sądu:

- rocznych sprawozdań: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym,
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2013 r., tj.: Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na dzień

²⁸ Zamówienie o wartości przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 upzp.

²⁹ Według Rb-70 za IV kwartał 2013 r.

31 grudnia 2013 r. (sporządzonych oddzielnie dla dochodów i wydatków budżetowych).

Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zachowana została także terminowość ich przekazania określona odpowiednio w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁰, stosowanych w związku z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych.

Sprawozdanie Rb-BZ1 zostało przekazane w terminie określonym w rozporządzeniu. Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³¹, stosowanym na podstawie § 29 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31, 277, 275, 278, 322, 324-325, 333, 365)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 17.374,3 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27 i wysokością dochodów wykonanych wykazaną w ewidencji księgowej (na koncie 130/5 *Rachunek dochodów budżetowych*). Środki otrzymane z Ministerstwa Finansów w wysokości 65.050,6 tys. zł równe były wydatkom wykazanym w sprawozdaniu Rb-28, i były zgodne z zapisami ewidencji księgowej (na koncie 130/1 *Rachunek bieżący jednostki*). Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP, według stanu na dzień 31.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 32, 275-276, 324-329)

Roczne sprawozdanie Rb-27 zostało sporządzone (odmiennie niż za lata poprzednie i za poszczególne okresy sprawozdawcze 2013 r.) z uwzględnieniem zaleceń przekazanych przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie w dniu 16.01.2014 r., tj. bez zastosowania przyjętej w polityce rachunkowości zasady, że wszystkie należności sądowe, bez względu na termin ich zapłaty, należy traktować jako krótkoterminowe. W efekcie zarówno „należności”, jak i „należności pozostałe do zapłaty” oraz „zaległości netto” zostały wykazane w wysokości pomniejszonej o kwoty należności, których termin płatności przypadał na następny rok budżetowy. Przedmiotowe zmiany znalazły odzwierciedlenie w ewidencji księgowej SO.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31-47)

Według rocznego sprawozdania Rb-28 zobowiązania SO na koniec 2013 r. wyniosły 3.725 tys. zł i były wyższe o 293,7 tys. zł (o 8,6%) od wykazanych na koniec 2012 r. (3.431,2 tys. zł).

Główną pozycję (88,1%) stanowiły zobowiązania niewymagalne – 3.282,6 tys. zł, w tym z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych (2.831,7 tys. zł), wynagrodzeń bezosobowych związanych z postępowaniem sądowym (194,4 tys. zł), a także związane były z zakupami dostaw i usług (126,3 tys. zł), kosztami postępowania sądowego (128 tys. zł) i podróży służbowych (2,2 tys. zł), potwierdzonych dowodami księgowymi, które wpłynęły do Oddziału Finansowego dopiero w styczniu 2014 r.

³⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Pozostałą kwotę 442,3 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne³², wykazane zarówno w rocznym sprawozdaniu Rb-28 jak i sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2013 r. Analiza dokumentacji źródłowej wykazała, że na wymienioną kwotę złożyło się siedem odszkodowań/zadośćuczynień orzeczonych przez Sąd za niesłuszne skazanie, zatrzymanie bądź tymczasowe aresztowanie (dział 755 rozdział 75595 § 4590). Cztery z tych orzeczeń uprawomocniło się w okresie od 5 do 27 grudnia 2013 r. i zostały skierowane do wykonania do Oddziału Finansowego w dniach 3-14 stycznia 2014 r. Pozostałe trzy nieprawomocne skierowano do wykonania w okresie od 27 listopada do 18 grudnia 2013 r., a do Oddziału Finansowego zostały przekazane w celu dokonania wypłaty w dniach 8-15 stycznia 2014 r.³³

Dyrektor SO wyjaśniła, że kwestia realizacji przez Oddział Finansowy dyspozycji jest ściśle zależna od wpływu dokumentu z właściwej jednostki Sądu. Pracownicy wydziału opierają się na § 357 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych³⁴, który stanowi, że każde orzeczenie, które staje się wykonalne z chwilą uprawomocnienia, powinno być skierowane do wykonania bezzwłocznie, nie później niż 14 dni od daty uprawomocnienia lub od daty zwrotu akt sądowi pierwszej instancji. Datę skierowania orzeczenia do wykonania stanowi data podpisania przez prezesa sądu lub upoważnionego sędziego zarządzenia o jego wykonaniu.

W zaistniałym przypadku na odległy termin wypłaty odszkodowania w stosunku do daty jego przyznania, miał wpływ także termin w jakim uzyskano od adwokata numer rachunku bankowego poszkodowanego, na jaki mogło być przekazane odszkodowanie. Ponadto, wpływ na to miał również okres świąteczny (ze zmniejszoną liczbą dni roboczych), a także wzmożona intensywność pracy tak w wydziałach jak i w Oddziale Finansowym.

Dyrektor Sądu zadeklarowała, że w najbliższym czasie zostaną podjęte działania w celu uzupełnienia regulacji wewnętrznych o kwestie związane z obiegiem dokumentacji dotyczącej odszkodowań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 326-332, 334-364)

Badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) wykazało, że kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniu, w części plan po zmianach i wykonanie, były zgodne z zapisami po stronie Wn i Ma konta 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Natomiast dane wykazane w kol. (3-8) "plan według ustawy budżetowej", nie zgadzały się z zapisami po stronie Dt konta 990 *"Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym"*.

Różnice pomiędzy wartościami z ustawy budżetowej, a wykazanymi faktycznie w kolumnach 3-8 przedmiotowego sprawozdania wyniosły 452 tys. zł.

Według wyjaśnienia Dyrektora SO: po stronie Dt konta 990 księgowany jest plan wg ustawy budżetowej i kolejne jego zmiany. Na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych strona Dt konta 990 obrazuje plan zadaniowy po zmianach, czyli kolumny 9-14 sprawozdania Rb-BZ1. W kolumnach 3-8 tego sprawozdania powinny być wpisane kwoty wynikające z ustawy budżetowej i tak było w sprawozdaniu za I kwartał 2013. Od II kwartału 2013 r. w kolumnach 3-8 zamiast kwot z ustawy budżetowej były umieszczane kwoty wynikające z projektu budżetu na 2013 (wpisane na druku przez Sąd Apelacyjny i zablokowane do edycji). Wynikało

³² Zgodnie z saldem konta 204 używanym do tego celu niezgodnie z przyjętym Planem kont dla sądów obszaru Sądu Apelacyjnego w Lublinie, według którego na koncie 204 ewidencjonuje się „Rozrachunki z kontrahentami z programu Biegli”.

³³ W przypadku jednego z wyroków zasądzającego kwotę zadośćuczynienia wraz z odsetkami ustawowymi, mimo zwrotu akt z sądu II instancji w dniu 17.12.2013 r. odpis orzeczenia wraz z pełną dyspozycją wykonania przekazano do Oddziału Finansowego dopiero w dniu 28.01.2014 r. W rezultacie wypłata została dokonana dopiero po 42 dniach od zwrotu akt.

³⁴ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23.02.2007 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 259).

Ustalone
nieprawidłowości

to ustaleń pomiędzy Sądem Apelacyjnym i Ministerstwem Sprawiedliwości i zawarte zostało w wytycznych³⁵ (z dnia 28.06.2013 r.) do sprawozdania Rb-BZ1 za 2013 rok.
(dowód: akta kontroli tom I str. 365-377, 379-381)

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

1. W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2013 r. wykazane zostały należności SO w wysokości 3.334,31 zł z tytułu zaliczek wypłaconymi komornikom sądowym na poczet kosztów postępowania egzekucyjnego (wynikające z ewidencji księgowej – konto 247). Analiza dokumentacji źródłowej wykazała, że:

- dokumentacja zawierająca informacje o zakończeniu czynności egzekucyjnych przez komorników sądowych (w formie postanowień), stanowiąca jednocześnie podstawę do rozliczenia tych kosztów została przekazana do Oddziału Finansowego (na prośbę Dyrektora Sądu) dopiero na przełomie stycznia i lutego 2014 r.,
- postanowienia te zostały wydane w latach 2008-2013, z tego sześć wpłynęło do właściwych wydziałów Sądu w latach 2008-2012³⁶, a pozostałe 12 w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.

W przepisach wewnętrznych SO nie uregulowano kwestii obiegu przedmiotowej dokumentacji pomiędzy wydziałami a Oddziałem Finansowym.

Główny księgowy Sądu wyjaśniła, iż instrukcja obiegu dokumentów w SO stanowi ogólnie (w § 2), że bez względu na rodzaj dowodów, należy zawsze dążyć do tego, aby ich obieg odbywał się najkrótszą drogą, skracając do minimum czas przetrzymywania dowodów poprzez odpowiedzialne komórki. W ocenie Głównego księgowego ustalony stan faktyczny wskazuje jednak na konieczność opracowania szczegółowych regulacji w tym zakresie.

W Załączniku nr 8 do Instrukcji inwentaryzacyjnej³⁷ ustalono, że rozrachunki z komornikami (zaliczki komornicze) ewidencjonowane na koncie 247³⁸, podlegają uzgodnieniu co roku, wg stanu na 31 grudnia, przez pracownika księgowości prowadzącego ewidencję szczegółową w inwentaryzowanym obszarze. Inwentaryzacja polega na potwierdzeniu przez komorników salda na skierowanych do nich wnioskach. Podobne uregulowania były zawarte w instrukcji obowiązującej do dnia 27.10.2013 r.³⁹, która nakładała także obowiązek uzgadniania stanu należności w formie potwierdzania wysokości salda przez dłużników.

Ustalenia kontroli wskazują, iż inwentaryzacji tych należności dokonywano poprzez uzgadnianie danych z ewidencji analitycznej z danymi z ewidencji syntetycznej, tj. w sposób niezgodny z ww. przepisami wewnętrznymi SO oraz art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów.

Dyrektor i Główny księgowy SO wyjaśnili, że pracownik Oddziału Finansowego, odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji analitycznej w tym zakresie informował, iż na bieżąco dokonuje uzgodnień z poszczególnymi wydziałami. Jednakże z dniem 01.01.2013 r. nastąpiła zmiana kadrowa na tym stanowisku, dlatego w obecnej

³⁵ Dyrektora Sądu Apelacyjnego.

³⁶ W sprawie o sygn. III C 244/07 postanowienie z dn. 15.05.2008 r. wpłynęło do SO dn. 21.05.2008 r., IV K 342/08 postanowienie z dn. 28.01.2010 r. wpłynęło do SO dn. 02.03.2010 r., I C 115/04 postanowienie z dn. 01.04.2010 r. wpłynęło do SO dn. 20.04.2010 r., IC 132/09 postanowienie z dn. 06.04.2011 r. wpłynęło do SO dn. 16.06.2011 r., III C 2893/11 postanowienie z dn. 19.09.2012 r. wpłynęło do SO dn. 24.09.2012 r., III C 1703/11 postanowienie z dn. 12.10.2012 r. wpłynęło do SO dn. 18.10.2012 r.

³⁷ Wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora SO nr 37e/13 z dnia 28.10.2013 r.

³⁸ W instrukcji błędnie wskazano konto 245.

³⁹ Instrukcja wprowadzona zarządzeniem Dyrektora SO z dnia 10.01.2011 r.

chwili nie są znane przyczyny niedopełnienia obowiązków w zakresie należytej inwentaryzacji.

W trakcie niniejszej kontroli odpowiedzialny pracownik Oddziału Finansowego dokonał rozliczenia 18 zaliczek na kwotę 1.063,23 zł, z tego 354,45 zł na podstawie postanowień, które wpłynęły do SO w latach 2008-2012, a 708,78 zł na podstawie postanowień otrzymanych w trakcie 2013 r. Według stanu na dzień 07.03.2014 r. saldo należności z tytułu zaliczek udzielonych komornikom wynosiło 2.271,08 zł.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie sporządzono korekty sprawozdania Rb-N. Dyrektor Sądu zadeklarowała, że wraz z przekazaniem do Sądu Apelacyjnego bilansu za 2013 rok, zostanie złożona także korekta przedmiotowego sprawozdania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 279-304,309, 313, 318, 320, 322-323)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Dokumentacja opisująca przyjętą przez Sąd politykę rachunkowości⁴⁰ spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 1-3 lit. a i b oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości, a także zawierała opis systemu informatycznego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c przedmiotowej ustawy, wykaz użytkowanych programów komputerowych, tworzących księgę główną i zbiór ksiąg pomocniczych, opis systemu służącego ochronie danych przetwarzanych w systemie finansowo-księgowym i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Według polityki rachunkowości wykaz zawierający wersje oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji prowadzony był w Oddziale Informatycznym Sądu.

W badanym okresie obowiązywała w SO procedura kontroli zarządczej ustalona i zatwierdzona przez Prezesa i Dyrektora Sądu⁴¹, a także procedury sporządzania, obiegu i kontroli finansowo-księgowej dokumentów⁴².

Funkcjonujący w SO system księgowości komputerowej (program „Finansowo-księgowy” Albit, w aktualnej wersji FK 7 7.14.01) spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 ustawy), kontrolę kompletności i poprawności zapisów (art. 24 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 ustawy), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ustawy); a także bieżące ich zatwierdzanie. System nie zapewniał kontroli poprawności sekwencji dat (operacji gospodarczej i dowodu księgowego).

(dowód: akta kontroli tom I str. 179-201)

Na próbie 105 dowodów⁴³ i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 10.647,2 tys. zł⁴⁴ zbadano wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodności z zasadami rachunkowości, a także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 250-254)

⁴⁰ Wprowadzona zarządzeniami Dyrektora SO z dnia 10.01.2011 r., a następnie z dnia 28.10.2013 r.

⁴¹ Procedura z dnia 27.06.2011 r. obowiązywała do dnia 19.12.2013 r., a następnie została wprowadzona nowa procedura z dnia 20.12.2013 r.

⁴² Określone w zarządzeniu Dyrektora Sądu z dnia 10.01.2011 r., a następnie w zarządzeniu z dnia 28.10.2013 r.

⁴³ Wybranych do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej (z wykorzystaniem programu komputerowego „Pomocnik kontrolera 5.4”) 69 zapisów księgowych (58 dowodów) o wartości 10.354,8 tys. zł, które następnie uzupełniono o celowo dobrane 36 dowodów o wartości 292,3 tys. zł.

⁴⁴ Z tego wydatki bieżące – 8.322,9 tys. zł i wydatki majątkowe – 2.324,3 tys. zł (12 dowodów/ 16 zapisów).

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

1. W wyniku badania próby zapisów i dowodów księgowych pod kątem ich zgodności (poprawności formalnej) stwierdzono, że dziewięć zapisów (wprowadzonych do ewidencji księgowej na podstawie ośmiu dowodów o wartości 781.691,71 zł, tj. 7,3% zbadanej próby), zawierało niepoprawnie dane w zakresie daty operacji/dowodu⁴⁵, co było niezgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości i skutkowało negatywną oceną zgodności ksiąg rachunkowych.

Zdaniem Głównego księgowego SO powyższe nieprawidłowości spowodowane były pomyłkami pracownika wprowadzającego dane do systemu finansowo-księgowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 254, 262-264)

2. Badanie poprawności zapisów mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną SO, przeprowadzone w oparciu o wyniki przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych⁴⁶, wykazało że w księgach 2013 roku ujęto 31 dowody (prawomocne postanowienia⁴⁷) o łącznej wartości 19.893,65 zł, dotyczące kosztów postępowań sądowych (§ 4610), dokumentujących operacje gospodarcze z lat 2010-2013.

W przypadku 11, które uprawomocniły się w latach 2010-2012, opóźnienie ich przekazania do Oddziału Finansowego Sądu wynoszące od 91 do 864 dni miało wpływ na roczne sprawozdania budżetowe za lata 2010-2013, tj. odpowiednio 516 zł w przypadku Rb-28 za 2010 r., 1.803 zł w Rb-28 za 2011 r., 4.755,84 zł w Rb-28 za 2012 r. oraz 7.074,84 zł w Rb-28 za 2013 r.

Natomiast w przypadku 20 postanowień, które uprawomocniły się w 2013 r. nieterminowe ich przekazanie do Oddziału Finansowego Sądu, tj. z opóźnieniem wynoszącym od 12 do 305 dni, wpłynęło na sprawozdawczość bieżącą 2013 r. na łączną kwotę 12.818,81 zł.

Postępowanie takie było niezgodne z obowiązującą w SO instrukcją w sprawie obiegu dokumentów i procedur postępowania w zakresie realizacji kosztów sądowych z opinii biegłych (...) w postępowaniu sądowym, która obligowała Kierownika Sekretariatu lub upoważnionego pracownika do przekazania odpisu prawomocnego orzeczenia wraz z kompletem dokumentów do Oddziału Finansowego w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się postanowienia.

W konsekwencji naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Według wyjaśnień przewodniczących poszczególnych wydziałów SO przyczynami opóźnień było: nadmierne obciążenie zarówno sędziów jak i urzędników, pomyłki, a także kontynuowanie postępowania sądowego (w tym przesyłania akt do sądu II instancji), bez przekazywania do wykonania ww. postanowień.

(dowód: akta kontroli tom I str. 207-237, 244, 252-254)

3. W księgach rachunkowych 2014 r. ujęto do miesiąca stycznia należności sądowe o łącznej wartości 6.325,75 zł, wynikające z orzeczeń, które uprawomocniły się w 2013 r. i w tym samym roku skierowane zostały do wykonania. Nieujęcie w ewidencji księgowej 2013 roku ww. należności (w § 0690) naruszało

⁴⁵ Tj. w przypadku zapisu księgowego ujętego pod poz. 447 zamiast 31 stycznia wpisano 5 lutego, zapisu z poz. 880 zamiast 28 lutego wpisano 4 marca, zapisu z poz. 1532 zamiast 28 lutego wpisano 6 marca, zapisu z poz. 1310 zamiast 31 marca wpisano 4 kwietnia, zapisu z poz. 2176 zamiast 31 maja wpisano 6 czerwca, dwóch zapisów z poz. 2795 zamiast 30 wpisano 28 czerwca, zapisu z poz. 3167 zamiast 31 wpisano 29 lipca, zapisu z poz. 4913 zamiast 30 listopada wpisano 5 grudnia 2013 r.

⁴⁶ Przeprowadzonego za pomocą FK-skan.

⁴⁷ Postanowienia o przyznaniu biegłym wynagrodzeń, głównie w związku z przeprowadzeniem badań i sporządzeniem opinii w postępowaniu sądowym przez działające przy sądach Rodzinne Ośrodki Diagnostyczno-Konsultacyjne.

art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który obligował do ujęcia w księgach rachunkowych jednostki wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów, związanych z tymi przychodami, dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminów ich zapłaty.

W obowiązującej w SO polityce rachunkowości, a także instrukcji w sprawie należności sądowych, nie uregulowano zasad zapewniających ujmowanie należności do właściwego okresu sprawozdawczego (roku obrotowego).

Dyrektor i Główny księgowy SO wyjaśniły, że ujęcie przypisu należności sądowych w księdze pomocniczej (księdze należności) prowadzonej w wydziale, następowało zawsze w dacie faktycznego wykonania tej operacji. Na podstawie informacji z wydziałów, które wpływały do Oddziału Finansowego po zakończeniu miesiąca i zawierały ogólną kwotę należności przypisanych w danym okresie sprawozdawczym, ujmowano te należności syntetycznie w „Księdze dochodów” (księdze pomocniczej) i w ewidencji FK 7. Informacje te nie zawierały daty uprawomocnienia orzeczenia, daty skierowania orzeczenia do wykonania, ani daty dokonania przypisu należności, dlatego Oddział Finansowy nie był w stanie zweryfikować, czy należności zostały ujęte do właściwego okresu sprawozdawczego. Nie rozważano innej możliwości księgowania przypisów. Podczas planowanej aktualizacji instrukcji należności sądowych, przyjęty zostanie okres przejściowy, który zapewni, że należności ujmowane będą do właściwego okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 87-99)

4. Przychody z tytułu najmu składników majątkowych Sądu (pomieszczeń pod stołówkę, kiosk i dla TP SA⁴⁸) oraz świadczenia usług (udostępnienia pokoi gościnnych⁴⁹) w łącznej kwocie 45.281,44 zł zostały zaksięgowane na koncie 720 służącym do ewidencjonowania przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością Sądu. Działanie takie było niezgodne z treścią załącznika nr 3 do rozporządzenia sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) oraz obowiązującym w SO planem kont, w którym zawarto, iż *przychody z tytułu wynajmu środków trwałych jednostki, gdy nie stanowi to jej statutowej działalności* powinny być zaksięgowane na koncie 760 *Pozostałe przychody operacyjne*.

Główny księgowy Sądu wyjaśniła, że nieprawidłowość wynikała z dotychczasowej praktyki. Plan kont (wprowadzony jako wzorcowy w sądach apelacji lubelskiej) na koncie 760 wyodrębniał jedynie § 0870, tj. wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Przy konstruowaniu polityki rachunkowości i opisu planu kont dla SO przyjęto zasadę księgowania przychodów niestanowiących działalności podstawowej Sądu (m.in. najmu) do pozostałych przychodów operacyjnych.

Klasyfikacja przychodów do właściwej kategorii ma swoje odzwierciedlenie w Rachunku Zysków i Strat, sporządzanym za rok 2013 r. (do dnia 31.03.2014 r.), dlatego w trakcie niniejszej kontroli – w dniu 10 marca 2014 r. – dokonano przeksięgowania przychodów sklasyfikowanych w § 0830 i § 0750 z konta 720 na konto 760.

(dowód: akta kontroli tom I str. 173-177, 378)

5. Z opóźnieniem, tj. dopiero (pod datą) 31 grudnia 2013 r. naliczono i zaewidencjonowano w księgach rachunkowych Sądu odsetki od dochodów budżetowych w łącznej kwocie 16,92 zł, w związku z opóźnieniami uiszczenia czynszów z najmu pomieszczeń SO w I, II i III kwartale 2013 r.⁵⁰ Działanie takie

⁴⁸ 41.585,53 zł w § 0750

⁴⁹ 3.695,91 zł w § 0830

⁵⁰ 0,98 zł za I kwartał, 4,28 zł za II kwartał i 11,66 zł za III kwartał.

naruszało § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, zgodnie z którym odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału.

Główny księgowy wyjaśniła, że nie dokonano kwartalnych przypisów, gdyż za ten okres nie wystawiono not odsetkowych kontrahentom, ponieważ były to niewielkie kwoty, do których stosowano art. 54 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej. Dopiero po zakończeniu roku wystawiono noty odsetkowe za cały rok i dokonano ich ujęcia w księgach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 100-111)

6. Na podstawie próby dochodów objętych badaniem stwierdzono, iż w czterech przypadkach dokonano korekt zapisów księgowych dotyczących nieprawidłowo zaewidencjonowanych wpłat z tytułu należności budżetowych (do grzywien § 0570 lub kosztów sądowych w § 0690). Błędne zapisy skorygowano poprzez wprowadzenie do Księgi dochodów zapisu dodatniego lub ujemnego korygującego saldo wpłat zaewidencjonowanych z ww. tytułów, a nie poprzez wprowadzenie dowodu zawierającego korektę zapisu, co było niezgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, według którego stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi.

I tak zamiast do § 0690 zaksięgowano do § 0570 kwotę 3.139,43 zł we wrześniu 2013 r., natomiast w § 0570 zamiast w § 0690 ujęto łącznie 24.793,11 zł (z tego 6.361,56 zł w kwietniu, 924,89 zł w maju i 17.506,66 zł w grudniu 2013 r.).

Według wyjaśnienia Głównego księgowego powodem niewłaściwego korygowania był brak elektronicznego transferu danych pomiędzy ewidencjami w wydziałach i w Oddziale Finansowym, gdyż przy dużej liczbie operacji na rachunku dochodów budżetowych (ponad 12 tys. w 2013 r.) i jednoosobowej obsadzie tego stanowiska uzgadnianie klasyfikowania pojedynczych zapisów księgowych byłoby czasochłonne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 54-71, 101-102)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W obowiązującym w SO planie kont wprowadzono⁵¹ wzorce zapisów dla ewidencji szczegółowej wydatków budżetowych (różnicującej paragrafy klasyfikacji budżetowej ze względu na dział i rozdział dokonywanych wydatków). W praktyce – w systemie FK 7 – w maskach kont nie uwzględniono zdefiniowanego oznaczenia dla wydatków realizowanych w ramach działu 801 rozdziału 80144, lecz stosowano inne wyróżniki, które nie zostały objaśnione w ww. dokumentacji.

W polityce rachunkowości, w wykazie użytkowanych programów komputerowych, błędnie wskazano producenta użytkowanej ewidencji pomocniczej – księgi należności prowadzonej przez poszczególne wydziały SO (zamiast Currenda wskazano Albit).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

1. Ujmowanie należności i kosztów sądowych w księgach rachunkowych do właściwych okresów sprawozdawczych, tj. zgodnie z zapisami art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁵¹ Na str. 23.

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

2. Inwentaryzowanie należności, z tytułu zaliczek udzielonych komornikom na poczet kosztów postępowania egzekucyjnego, metodą potwierdzania sald.
3. Księgowanie przychodów niezwiązanych z podstawową działalnością Sądu do pozostałych przychodów operacyjnych (konto 760).
4. Naliczanie i ewidencjonowanie w księgach rachunkowych odsetek od nieterminowych płatności nie później niż na koniec każdego kwartału, tj. zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.
5. Ujmowanie w ewidencji księgowej prawidłowych danych w zakresie daty operacji/dowodu księgowego.
6. Dokonywanie korekt błędnych zapisów księgowych tylko w sposób przewidziany w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 28 marca 2014 r.

Kontroler
Ewa Kulik
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis