



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4100-001-04/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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	Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87583 z 13 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy w Chełmie, Al. I Armii Wojska Polskiego 16, 22-100 Chełm (dalej „Sąd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Stasieczek, Dyrektor Sądu od 1 stycznia 2013 r. (poprzednio Kierownik Finansowy Sądu). (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie przez Sąd w 2013 r. budżetu państwa w części – Sądy powszechne, w zakresie planowania i wykonania dochodów oraz wydatków budżetowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- celowa i zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi realizacja wydatków budżetowych,
- sporządzenie sprawozdań budżetowych za 2013 r. na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej z zachowaniem obowiązujących zasad.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych Sądu polegały na:

- nieujęciu w księgach rachunkowych Sądu (na 18 lutego 2014 r.) należności sądowych w sprawach karnych w kwocie ok. 1.728 tys. zł, wynikających z ok. 520 prawomocnych orzeczeń w sprawach karnych, których wykonanie zostało zarządzone w okresie od października do grudnia 2013 r. oraz co najmniej 60 postanowień komorników o bezskuteczności egzekucji wraz z rozliczeniem wypłaconych przez Sąd zaliczek na poczet kosztów egzekucyjnych w kwocie co najmniej 4,9 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (dalej: „uor”), zasad rzetelnego i bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych wynikających z art. 24 ust. 1 tej ustawy oraz wywierało negatywny wpływ na wiarygodność danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Sądu za 2013 r.,
- przypisaniu do ksiąg rachunkowych 2014 r. należności w kwocie 397,7 tys. zł z tytułu grzywien i kosztów sądowych, ustalonych prawomocnymi orzeczeniami w sprawach karnych, skierowanymi do wykonania w 2013 r., co stanowiło

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

naruszenie art. 20 ust. 1 uor i skutkowało zaniżeniem należności wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Sądu za 2013 r.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły:

- zaniechania wezwania wykonawców dwóch zamówień publicznych o wartości 364,5 tys. zł do przedłożenia, w toku postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej albo informacji o tym, że nie należą do takiej grupy, co naruszało art. 26 ust. 3 w zw. z art. 26 ust. 2d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „Pzp”),
- zaniechania, pomimo wymogu sformułowanego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wezwania wykonawcy zamówienia na dostawę sprzętu komputerowego do uzupełnienia oferty o potwierdzenie, że jedna ze wskazanych przez niego dostaw została wykonana należycie, czym naruszono art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- nieustalenia w ramach polityki rachunkowości Sądu konkretnych rozwiązań w zakresie zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, czego wymagał art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy o rachunkowości,
- niespójności pomiędzy poszczególnymi regulacjami wewnętrznymi Sądu i stosowaną praktyką w zakresie ewidencjonowania należności sądowych.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. dochody Sądu zostały zrealizowane w kwocie 7.111 tys. zł, co stanowiło 110,6% wartości prognozowanej. Najwyższy udział miały dochody zrealizowane w § 0570 z tytułu zasądzonych grzywien (55,8%) oraz w § 0690 z opłat i kosztów sądowych (42,7%). Odstąpiono od porównywania wartości zrealizowanych dochodów do roku 2012 r. z uwagi na przejęcie od 1 stycznia 2013 r. przez Sąd obszaru działalności zniesionego Sądu Rejonowego we Włodawie z jednoczesnym utworzeniem tam wydziałów zamiejscowych Sądu Rejonowego w Chełmie⁴. Prognozując dochody budżetowe na 2013 rok uwzględniono szczegółową analizę kształtowania się kwot wykonanych w latach 2008-2011 i przewidywanego wykonania w 2012 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 304-306, 309, 330-332)

Na stopień realizacji dochodów wpływ miały przede wszystkim wyższe od prognozowanego wykonanie dochodów z tytułu zasądzonych grzywien (§ 0570), które wyniosły 3.971 tys. zł (tj. 128,5% wartości prognozowanej). Było to następstwem wzrostu liczby spraw karnych i wartości przypisów. Dochody niższe od planowanych zrealizowano w ramach § 0690 – „Wpływy z różnych opłat” (3.034 tys. zł, tj. 93,1% wartości prognozowanej) na skutek zmniejszenia liczby spraw cywilnych przekazanych z elektronicznego postępowania upominawczego, spadek opłat z KRS związany z likwidacją Wydziału Gospodarczego Sądu oraz zmniejszenie

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

⁴ § 1 pkt 13 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1121), § 3 pkt 18 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1223, ze zm.) oraz § 2 pkt 13 lit. a zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zniesienia i utworzenia niektórych wydziałów w sądach rejonowych oraz zmiany zarządzenia w sprawie utworzenia wydziałów w sądach rejonowych (Dz. Urz. MS z 2012 r., poz. 168).

wpływów z opłat za wydanie odpisu z księgi wieczystej, w związku z udostępnianiem ksiąg na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 309, tom II str. 52-55, 60-67)

Badania dochodów dokonano na próbie dobranej z zastosowaniem metody PPS (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości), przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%, która obejmowała 50 zapisów na koncie 130/5 („Rachunek bieżący jednostki – dochody budżetowe”) i odpowiadających im dowodów księgowych o wartości 1.311,4 tys. zł. W badaniu wykorzystano także dokumenty stanowiące podstawę dokonania 13 przypisów należności sądowych w sprawach karnych na kwotę 209,8 tys. zł. Ich analiza wykazała, że:

- dochody budżetowe prawidłowo kwalifikowano do kategorii dochodów przypisanych i nieprzypisanych. Dochody przypisane pochodziły z orzeczonych grzywien i kosztów sądowych, natomiast nieprzypisane m.in. z opłat z tytułu wpisów sądowych oraz opłat za odpisy z ksiąg wieczystych,
- przypisu należności z tytułu dochodów budżetowych dokonywano w księgach pomocniczych w kwotach wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych,
- o dacie ujęcia należności sądowych w księdze głównej decydowała data dokonania przypisu lub odpisu należności w księgach pomocniczych, prowadzonych w poszczególnych wydziałach i sekcjach Sądu. Należności sądowe były ewidencjonowane w księdze głównej z miesięczną częstotliwością, a księgowane w niej zbiorcze kwoty obejmowały przypisy, odpisy i uiszczenia zaewidencjonowane w danym miesiącu w księgach pomocniczych.

Wszystkie zrealizowane w 2013 r. dochody budżetowe zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa. Obejmowały one również kwoty uzyskanych w 2013 r. zwrotów wydatków poniesionych w latach poprzednich, głównie w związku z korektami zeszłorocznych faktur, dotyczących głównie opłat pocztowych, energii elektrycznej oraz rozliczeń wypłaconych zaliczek na koszty komornicze.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 47-60)

Na koniec 2013 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 16.074,1 tys. zł i były wyższe o 31,5% od odnotowanych na koniec 2012 r. (12.219,2 tys. zł – wartość na koniec 2012 r. uwzględnia dla celów porównawczych także należności zniesionego Sądu Rejonowego we Włodawie). Pozostałe do zapłaty na koniec 2013 r. stanowiły głównie należności sądowe dotyczące spraw karnych (15.754,7 tys. zł), w tym grzywny karne (15.192,2 tys. zł) oraz opłaty i koszty karne (562,5 tys. zł).

Zaległości z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2013 r. wynosiły 13.945,6 tys. zł i były wyższe o 28,2 % od zanotowanych na koniec 2012 roku, a należności o terminie płatności wykraczającym poza 2013 r. 2.128,5 tys. zł (głównie należności odroczone bądź rozłożone na raty).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 78, 157-162, 320)

Do przyrostu kwot należności pozostałych do zapłaty oraz zaległości przyczyniło się zaostrzenie w 2013 roku polityki karania na granicy przez Urząd Celny, skutkujące wzrostem ilości i wartości przypisów z tytułu grzywien, jak również niska ściągальność należności sądowych w drodze egzekucji komorniczej, duża ilość wniosków skazanych o rozłożenie należności na raty, wysoka stopa bezrobocia w regionie oraz trudności w egzekwowaniu należności od dłużników będących obywatelami innych państw (ok. 70% sprawców przestępstw i wykroczeń tzw. przemytu). Do VII Wydziału Karnego w 2012 r. wpłynęło łącznie 5.113 spraw, zaś w 2013 r. 8.134

sprawy, z których przeważająca część zakończona została orzeczeniem kary grzywny.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 52-55)

W 2013 r. nie wystąpiły przypadki umarzania ani przedawnienia innych niż sądowe należności budżetowych. W 2013 r. ze względu na przedawnienie odpisano należności sądowe w łącznej kwocie 67,4 tys. zł, a ze względu na umorzenie na kwotę 1.038,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 67)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w wyniku badania realizacji dochodów budżetowych, związane były w szczególności z nieprzypisaniem należności sądowych w kwocie ok. 1.728 tys. zł, wynikających z ok. 520 prawomocnych orzeczeń w sprawach karnych, których wykonanie zostało zarządzone w okresie od października do grudnia 2013 r. Zważywszy, że wpływały one negatywnie na wiarygodność ksiąg rachunkowych, zostały ujęte w pkt 4 niniejszego wystąpienia.

Opóźnienia w dokonywaniu przypisów należności sądowych były stwierdzane także w 2013 r. przez Głównego Księgowego Sądu w wyniku dwóch kontroli⁵, przeprowadzonych w trybie określonym w obowiązującej w Sądzie Instrukcji w sprawie należności sądowych⁶. Wykazały one dodatkowo niesystematyczne kontrolowanie terminowości uiszczania przez dłużników rat zaległości, przekazywanie ze znaczną zwłoką poleceń egzekucyjnych do komorników, a także długotrwały brak jakichkolwiek czynności zmierzających do wyegzekwowania należności lub brak odnotowywania na karcie podjętych czynności. Dotyczyło to głównie należności sądowych w sprawach karnych.

W wyniku tych kontroli zostały wydane zarządzenia wewnętrzne Prezesa i Dyrektora Sądu Rejonowego w Chełmie⁷, w których zobowiązano pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie zadań związanych z należnościami sądowymi m.in. do bezwzględnego przestrzegania terminów dokonywania przypisów należności, monitorowania przebiegu spłat należności w ratach, niezwłocznego podejmowania wszelkich czynności zmierzających do zwiększenia skuteczności egzekucji należności oraz dokonywanie bieżącego przeglądu spraw i przedstawianie przewodniczącym wydziałów (kierownikom sekcji) do decyzji w celu niedopuszczenia do przedawnienia należności.

Przedstawiając stanowisko do ww. zaleceń kierownicy sekcji wykonywania orzeczeń wydziałów karnych podkreślali niedostosowaną do rzeczywistych potrzeb obsadę kadrową sekretariatów, zwiększoną liczbę spraw w 2013 r., niską skuteczność egzekucji komorniczych, a także wzrost kwoty należności zasądzonych od obcokrajowców, wobec których ściagalność należności jest nieefektywna.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-32, 106-153)

Niewystarczająca obsada kadrowa sekretariatów prowadzących sprawy należności sądowych w sprawach karnych była też wskazywana w sprawozdaniu z audytu w zakresie windykacji należności, przeprowadzonym w 2012 r. przez audytora Sądu Okręgowego w Lublinie. Audytor wewnętrzny stwierdził, że w Wydziale II Karnym osoba odpowiedzialna prowadziła 1.990 czynnych kart dłużnika, a w Wydziale VII – 5.378, co sprawiało, że żadna z nich nie była w stanie prawidłowo wykonywać powierzonych zadań. W związku bardzo dużym obciążeniem pracowników na

⁵ Kontrola przeprowadzona w okresie od 8 kwietnia 2013 r. do 10 maja 2013 r. obejmująca II półrocze 2012 r. oraz kontrola przeprowadzona w okresie od 1 października 2013 r. do 7 listopada 2013 r. obejmująca I półrocze 2013 r.

⁶ Zarządzenie wewnętrzne nr Adm.0012-20/13 Prezesa i Dyrektora Sądu Rejonowego w Chełmie z 12 marca 2013 r.

⁷ Zarządzenie wewnętrzne Adm.0012-34/13 z 3 czerwca 2013 r. oraz zarządzenie wewnętrzne Adm.0012-60/13 z 14 listopada 2013 r.

stanowisku należności, audytor zalecił wzmocnienie kadrowe wykonywania tych czynności oraz dokonanie zmian organizacyjnych w Sekcjach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 163-164, 166-174, 190-197, tom II str. 2-20)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2013 r. wydatki budżetowe wynosiły 19.552 tys. zł i stanowiły 99,8% planu po zmianach i 99,3% planu przyjętego w ustawie budżetowej. Poniesiono je przede wszystkim na: wynagrodzenia i pochodne (§ 4010 – § 4140) w kwocie 13.965 tys. zł, koszty postępowań sądowych (§ 4610) w kwocie 1.422 tys. zł, zakupy materiałów i wyposażenia (§ 4210) w kwocie 818 tys. zł, ryczałty kuratorskie (§ 3030) – 797 tys. zł oraz zakupy usług pozostałych (§ 4300) – 536 tys. zł. W 2013 r. Sąd nie realizował wydatków majątkowych.

Działania Sądu zmierzające do racjonalizacji wydatków polegały m.in. na obniżeniu kosztów połączeń telefonicznych w wyniku zmiany operatora, obniżeniu zamówionej mocy umownej energii elektrycznej, obniżeniu kosztów energii w wyniku zamontowania czujników zmiernych w latarniach ulicznych. Utworzono także jednoosobową służbę doręczeniową dla doręczania wezwań i zawiadomień na terenie miasta Chełma. Koszt doręczenia jednej przesyłki to kwota 2,20 zł, podczas gdy koszt tej usługi wykonanej u operatora pocztowego w 2013 r. to 4,19 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 334-337, tom II str. 60-67)

Na etapie planowania wydatków na 2013 r. uwzględniono wydatki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania Sądu i utrzymania obiektów. Obejmowały one w szczególności potrzeby wynikające z funkcjonowania Sądu w kilku lokalizacjach, konieczność przeprowadzania systematycznych konserwacji użytkowanych urządzeń i systemów, sprzątanie i ochronę budynków.

W 2013 r., w wyniku zmian w planie finansowym Sądu, planowane wydatki budżetowe uległy zmniejszeniu w stosunku do pierwotnie zaplanowanych o 94,2 tys. zł. W 2013 r. Sąd nie otrzymywał środków pochodzących z rezerw budżetu państwa.

W związku z pracami nad nowelizacją ustawy budżetowej Minister Sprawiedliwości w lipcu 2013 r. polecił ograniczenie wydatków w planach finansowych apelacji lubelskiej. Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Lublinie ograniczyła wydatki w planie finansowym Sądu w § 4300 do kwoty 151 tys. zł, która miała charakter wstępny i mogła ulec zmianie po nowelizacji ustawy budżetowej. W konsekwencji nie dokonano jednak ograniczenia planu wydatków o tę kwotę. Dyrektor Sądu poinformowała, że zmniejszenia wydatków budżetowych w 2013 r. obejmowały jedynie oszczędności wynikające z rozliczenia budżetu w 2013 r. i nie wywarły negatywnego wpływu na bieżące funkcjonowanie Sądu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 296-302, 311-312, tom II str. 60-67)

Poniesione wydatki mieściły się w planie finansowym Sądu z uwzględnieniem dokonywanych w nim zmian. Analiza zmian wykazała, że wprowadzano je do planu po otrzymaniu stosownych decyzji Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie. Zapisów dokonywano równolegle w planie wydatków w układzie zadaniowym. Przekraczające 100 tys. zł zmiany w planie wydatków na wynagrodzenia wiązały się ze wzrostem wynagrodzeń oraz awansów sędziów, referendarzy oraz skutkami przechodzących na 2013 r. podwyżek oraz awansów pedagogów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 307-308, tom II str. 267-269)

W Sądzie opracowano i stosowano procedury udzielania zamówień, których wartość szacunkowa netto nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro⁸. Zakładały one poprzedzanie zamówienia pisemnym, uzasadnionym zapotrzebowaniem, akceptacją Dyrektora Sądu, potwierdzeniem zapewnienia finansowego przez Głównego Księgowego, a następnie skierowaniem zapytania cenowego do co najmniej 3 wykonawców. Ustalono również, że dla zamówień powyżej 3.000 zł netto wymagane jest zawarcie pisemnej umowy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 272-274)

Komisje przetargowe powoływano do przygotowania i przeprowadzenia określonych postępowań. Skład komisji był ustalany każdorazowo przez Dyrektora Sądu.

Kontrolą objęto cztery postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego⁹ na kwotę 649,3 tys. zł oraz dwa zamówienia w trybie z wolnej ręki¹⁰ o wartości 200 tys. zł. Na realizację umów zawartych w wyniku przeprowadzenia ww. postępowań wydatkowano w 2013 r. ogółem 466 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych na świadczenie usług ochrony osób i mienia oraz na dostawę oleju opałowego stwierdzono, że ich wykonawcy zostali wyłonieni w drodze przetargów nieograniczonych przeprowadzonych zgodnie z zasadami określonymi w Pzp. Prawidłowo przeprowadzono także postępowania w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej do budynków Sądu oraz na dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej do budynku Sądu we Włodawie. Przetargi nieograniczone na dostawę sprzętu komputerowego oraz na dostawę materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopiarek i faksów były wprawdzie prawidłowo przygotowane, jednak oferty wyłonionych wykonawców nie zawierały wszystkich wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 113-158)

W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w wysokości 11.445 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 183,81 osób. W 2013 r. nastąpiło zmniejszenie stanu etatowego Sądu w grupie stanowisk urzędniczych o 5 etatów. Nastąpiło to w związku z przeniesieniem przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie 1 etatu do innego sądu na obszarze apelacji w ramach racjonalizacji zatrudnienia i wyrównania obciążenia urzędników, a także z przeniesieniem przez Ministra Sprawiedliwości 4 etatów do innych sądów, w związku z poleceniem przekazywania do dyspozycji Ministra wakujących etatów w grupie urzędników sądowych¹¹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 175-189, 313)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W toku postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu komputerowego oraz na dostawę materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopiarek i faksów zaniechano wezwania wykonawców (z którymi następnie zawarto umowy o zamówienie publiczne o łącznej wartości 364,5 tys. zł), do przedłożenia listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej albo informacji o tym, że nie należą do grupy kapitałowej, czym naruszono art. 26 ust. 3 Pzp. Wykonawcy byli zobligowani do przedłożenia ww. dokumentów, stosownie do

⁸ Zarządzenie wewnętrzne nr Adm.0013/20/07 Kierownika Finansowego Sądu Rejonowego w Chelmie z dnia 26.06.2007 r. (ze zmianami).

⁹ „Świadczenie usług ochrony osób i mienia, monitorowanie sygnału alarmowego, systemu antynapadowego i ppoż”, „Dostawa sprzętu komputerowego”, „Dostawa materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopiarek i faksów”, „Dostawa oleju opałowego lekkiego na potrzeby ogrzewania budynku Sądu”.

¹⁰ „Świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej do budynków Sądu”, „Dostawa ciepła z sieci ciepłowniczej do budynku Sądu we Włodawie”.

¹¹ Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z 9 stycznia 2013 r. DSO-IV-1020-3/13.

art. 26 ust. 2d Pzp. W 2013 r. Sąd poniósł wydatki na podstawie przedmiotowych umów w łącznej kwocie 177,6 tys. zł.

Dyrektor Sądu powierzyła przygotowanie i przeprowadzenie ww. postępowań członkom trzyosobowych komisji przetargowych w zakresie ustalonym Regulaminem Pracy Komisji Przetargowej Sądu z 1 marca 2007 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 115-144, 165-172, 209-216)

Przewodnicząca komisji przetargowych powołanych dla ww. postępowań wyjaśniła, że w ww. postępowaniach złożone przez wykonawców dokumenty nie budziły żadnych zastrzeżeń i jednoznacznie wskazywały czy wykonawcy należą do grupy kapitałowej czy też nie. Z uwagi na fakt, że nie wystąpił żaden przypadek, aby oferty w jednym postępowaniu złożyli członkowie grupy kapitałowej nie zachodziła potrzeba postępowania wyjaśniającego, czy powiązania istniejące między nimi nie prowadzą do zachwiania uczciwej konkurencji pomiędzy wykonawcami.

Przewodnicząca komisji przetargowej i Dyrektor Sądu wyjaśniły również, że w ramach dobrych praktyk, w kolejnych postępowaniach w treści SIWZ zostanie zamieszczone „przypomnienie” dla wykonawców o obowiązku składania wraz z ofertą informacji w ww. zakresie, jak również zostanie opracowany odpowiedni formularz oświadczenia do wykorzystania przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 60-67, 159-160)

2. W toku przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu komputerowego nie wezwano wykonawcy, z którym następnie zawarto umowę o zamówienie publiczne, do uzupełnienia oferty o potwierdzenie należytego wykonania jednej z dostaw wskazanych w załączniku do oferty, czym naruszono art. 26 ust. 3 Pzp.

W SIWZ, w ramach wykazu oświadczeń i dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu, Sąd ustalił, że wykonawca powinien złożyć wykaz wykonanych dostaw oraz załączyć dokumenty potwierdzające, że te dostawy zostały wykonane należycie.

Wykonawca, którego oferta została za najkorzystniejszą, przedłożył wykaz zawierający dwie dostawy, przy czym w odniesieniu do jednej z nich przedłożył „protokół odbioru do umowy nr 28/P/2013”, który dokumentował wyłącznie przekazanie sprzętu zamawiającemu.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 173-177, 188-191)

Przewodnicząca komisji przetargowej i Dyrektor Sądu wyjaśniły, że protokół jednej z dostaw nie zawierał zapisów, co do należytego wywiązania się z umowy. Nie żądano uzupełnienia oferty o dokumenty stwierdzające należyte wykonanie dostawy ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, odbiorcy zamówień nie są zobligowani przywoływać w treści dokumentu literalnego sformułowania „wykonane należycie” czy „wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej”. Celem referencji jest wyłącznie potwierdzenie prawidłowości wykonanych zamówień (KIO 703/09, KIO 709/09, KIO 51/09, KIO 1352/09).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 60-69)

Przedłożony przez wykonawcę „protokół odbioru do umowy nr 28/P/2013” nie zawierał żadnych zapisów pozwalających na potwierdzenie bądź uprawdopodobnienie okoliczności należytego wykonania przedmiotowej dostawy, a tym samym prawidłowości wykonanego zamówienia.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W Sądzie nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Sądu:

- za rok 2013: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb- 27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- 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 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 Rady Ministrów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³, stosowanych w związku z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych¹⁴. Sprawozdanie Rb-BZ1 zostało przekazane w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵, stosowanego na podstawie § 29 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 7.110,3 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 19.551,5 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 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 314-319)

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 16 stycznia 2014 r., według których w ww. sprawozdaniu wykazywać należy tylko te należności, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy. W efekcie zarówno „należności”, jak i „należności pozostałe do zapłaty” oraz „zaległości netto” zostały wykazane w wysokości pomniejszonej o kwoty należności, których termin płatności

¹² Dz. U. nr 20, poz. 103 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1476.

¹⁵ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

przypadał na następny rok budżetowy. Przedmiotowe zmiany znalazły odzwierciedlenie w ewidencji księgowej Sądu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 315, 321, 323-324, 347)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130/1 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. Według ww. sprawozdania, zobowiązania niewymagalne Sądu na koniec 2013 r. wyniosły 1.063,5 tys. zł. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń (935,5 tys. zł). Zobowiązania niewymagalne dotyczyły także wynagrodzeń bezosobowych związanych z postępowaniem sądowym oraz kosztów postępowania sądowego, potwierdzonych dowodami księgowymi, które wpłynęły do Oddziału Finansowego w styczniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 316, 334-344)

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 kwota wykazana w kol. (3-8) „plan według ustawy budżetowej” była wyższa od sumy zapisów po stronie Dt konta 990 o 176,2 tys. zł. Taki sposób sporządzenia sprawozdania wynikał z wytycznych Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 28 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 345-346, 356-359)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wynikała z ewidencji księgowej i obejmowała należności sądowe oraz wartość zaliczek wypłaconych komornikom sądowym na koszty postępowań egzekucyjnych.

W Sądzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli tom I str. 319, 347-349, 352-355)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wartość należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 za 2013 r. i Rb-N za IV kwartał 2013 r. wynikała z ewidencji księgowej, jednak nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego. Została bowiem zaniżona o kwotę w wysokości ok. 2.125,7 tys. zł, stanowiącą należności z tytułu dochodów budżetowych roku 2013 (szerzej – pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).
2. Wartość należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2013 r. wynikała z ewidencji księgowej, jednak była zawyżona o co najmniej 4,9 tys. zł ze względu na nieujęcie w ewidencji księgowej rozliczenia zaliczek wypłaconym komornikom sądowym na pokrycie kosztów postępowań egzekucyjnych (szerzej – pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w jednostce dokumentacja opisująca zasady rachunkowości¹⁶ obejmowała elementy określone w art. 10 ust. 1 uor, jednak nie zawierała konkretnych rozwiązań w zakresie zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. Zakładowy plan kont Sądu został

¹⁶ Zarządzenie nr Adm.0013/14/12 Kierownika Finansowego Sądu Rejonowego w Chełmie z 25 maja 2012 r. ze zm.

opracowany z uwzględnieniem planu kont wprowadzonego przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie dla sądów obszaru apelacji lubelskiej¹⁷.

W Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych¹⁸ ustalono zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych, w tym określono osoby (stanowiska) uprawnione do przeprowadzenia kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej, ustalono katalog dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów w księgach rachunkowych, a także określono terminy przekazywania dokumentów księgowych pomiędzy komórkami organizacyjnymi Sądu. Przedmiotowe regulacje pomijały jednak dowody księgowe, na podstawie których ewidencjonowane są należności sądowe, a także obieg postanowień komorników sądowych o bezskuteczności egzekucji, niezbędnych dla prawidłowej i terminowej ewidencji rozrachunków z tytułu wypłaconych zaliczek na pokrycie kosztów egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 41-42, 262-286)

W okresie objętym kontrolą w Sądzie funkcjonował zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Sądu, system księgowości komputerowej „Albit”, który spełniał wymagania określone w uor, tj. zapewniał w szczególności ciągłość numeracji zapisów w dzienniku, ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu, kontrolę kompletności i poprawności zapisów, trwałość zapisów i brak możliwości modyfikacji. Numer zapisu w dzienniku nadawany był w trakcie zatwierdzania zapisu, a data księgowania/zatwierdzania zapisów nadawana była automatycznie bez możliwości modyfikacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 40)

W wyniku przeglądu analitycznego zapisów księgowych dokonanych w 2013 r. oraz w miesiącu styczniu 2014 r. w programie finansowo-księgowym Albit, ustalono, że:

- zakres ewidencjonowanych dat odpowiadał wymogom uor,
- daty były prawidłowo interpretowane,
- nie wystąpiły braki w ciągłości zapisów w dzienniku,
- operacje związane z zakupem zapisywano na kontach rozrachunkowych z uwzględnieniem odstępstw przewidzianych w polityce rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 275-276)

Badanie przeprowadzono również w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami (lub dokumentami równoważnymi fakturom) i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. na kontach rozrachunkowych. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych oraz dotyczące transakcji o wartości poniżej 50 zł.

Ryzyko statystyczne badania przyjęto na poziomie średnim 18%. Próg istotności ogólnej ustalono jako odsetek wartości populacji podlegającej ocenie, który wynosi dla wartości nieprawidłowości:

- wpływających na sprawozdawczość bieżącą – 2,25% populacji objętej oceną,

¹⁷ Zarządzenia nr 1/2013 z dnia 8 stycznia 2013 r. Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie w sprawie Planu kont dla sądów obszaru Sądu Apelacyjnego w Lublinie.

¹⁸ Wprowadzonej zarządzeniem wewnętrznym nr Adm.0013-6/13 Dyrektora Sądu Rejonowego w Chełmie z dnia 2 stycznia 2013 r. ze zm.

- wpływających na sprawozdania roczne – 1,50% populacji objętej oceną.

Dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁹. Badaniem objęto próbę 88 zapisów na kwotę 1.642,2 tys. zł. Dodatkowo do badania ksiąg włączono 12 zapisów/faktur na kwotę 110,9 tys. zł dobranych celowo, w tym ze zbioru dokumentów wybranych w badaniu analitycznym ksiąg. Wydatki objęte badaniem (1.753,1 tys. zł) stanowiły 14% zrealizowanych wydatków Sądu.

Badanie zgodności (poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych) wykazało, że:

- dowody były poprawne w zakresie określenia rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego, w zakresie określenia stron i opisu operacji oraz jej wartości, daty sporządzenia dowodu,
- kontrola bieżąca była kompletna w zakresie akceptacji merytorycznej oraz formalno – rachunkowej, osoby biorące w niej udział posiadały odpowiednie upoważnienia,
- na dokumentach wskazywano miesiąc księgowania,
- dekrety, dokonywane przez upoważnionych pracowników, były poprawne ze wskazaniem właściwych kont syntetycznych i analitycznych,
- zapisy dowodów w księgach były poprawne w zakresie danych identyfikacyjnych dowodu, opisu operacji i daty jej dokonania.

Badanie wiarygodności (poprawności zapisów mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną jednostki) wykazało, że:

- zapisów księgowych dokonywano na podstawie informacji zawartych w dowodach księgowych,
- wartości zaksięgowane na poszczególnych stronach kont wynikały z dowodów księgowych,
- dokumenty ewidencjonowano zgodnie ze wskazaniem miesiąca, określonym na dowodach księgowych,
- prawidłowo wskazano wartość transakcji, okres księgowania,
- operacje ujęto na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 270-271)

Badanie prawidłowości i kompletności ujęcia w ewidencji księgowej kwot należnych z tytułu dochodów budżetowych wykazało, że na 18 lutego 2014 r. nieprzypisane pozostawały powstałe w 2013 r. należności sądowe w kwocie ok. 1.728 tys. zł, natomiast należności sądowe w kwocie 397,7 tys. zł, mimo że powstały w 2013 r., zostały zarachowane do stycznia 2014 r. W księgach 2013 r. nie uwzględniono także dokonanych w tym roku rozliczeń zaliczek na poczet kosztów postępowania egzekucyjnego na łączną kwotę co najmniej 4,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 72-105, 384-387, tom II str. 1-4, 91-94)

Saldo zaległości z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2013 r. obejmowało kwotę 250,6 tys. zł, stanowiącą wartość orzeczonego przez Sąd przepadku równowartości korzyści majątkowych z przestępstwa (§ 0970). Stwierdzono, że na 10 lutego 2014 r. ww. kwota obejmowała należności w wysokości 110,6 tys. zł, skierowane do wykonania przez urząd skarbowy, który przekazywał wyegzekwowane kwoty na rachunek bankowy Sądu, pomimo że w świetle obowiązujących przepisów prawa był wierzycielem przedmiotowych należności. W każdej z tych spraw, oprócz wyroku sądowego, do urzędu skarbowego

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

skierowano również tytuł wykonawczy. Jak wyjaśnił, w trakcie kontroli NIK, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chełmie, przedmiotowe należności nie zostały ujawnione w ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej Urzędu, gdyż jak wynika z tytułów wykonawczych, wierzycielem dochodzonych należności jest Sąd.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 33-37, 78, 320, tom II str. 104-105)

Z art. 27 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²⁰ wynika tymczasem, że organem właściwym do wykonania orzeczenia o przepadku na rzecz Skarbu Państwa jest urząd skarbowy, natomiast stosownie do art. 187 tej ustawy, sąd bezzwłocznie po uprawomocnieniu się wyroku przesyła jego odpis lub wyciąg urzędowi skarbowemu, właściwemu ze względu na siedzibę sądu pierwszej instancji, w celu wykonania środka karnego w postaci orzeczonego przepadku lub nawiązki na rzecz Skarbu Państwa. Uwzględniając dodatkowo brzmienie art. 2 pkt 8 ww. ustawy, wierzycielem zasądzonej równowartości korzyści majątkowej jest urząd skarbowy, na którym – stosownie do art. 26 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹ – ciąży w takich przypadkach obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego.

Do wystawienia przez Sąd tytułów wykonawczych w ww. sprawach przyczyniło się pismo Naczelnika Urzędu Skarbowego w Chełmie z 17 maja 2011 r., wraz z którym zwrócił Sądowi przekazane wówczas orzeczenia w sprawie przepadku równowartości korzyści majątkowej z uwagi na brak tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 72)

W trakcie kontroli NIK, Wiceprezes i Dyrektor Sądu podjęły działania w zakresie ustalenia właściwego sposobu postępowania, uzyskując stosowną informację od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Chełmie i uzgadniając prawidłowy sposób kierowania do egzekucji administracyjnej tego rodzaju należności, polegający na tym, że urząd skarbowy po otrzymaniu wyroku przypisuje należność w księgach rachunkowych urzędu, która podlega jednoczesnemu odpisaniu z ewidencji księgowej Sądu.

Do zakończenia kontroli NIK:

- ponowiono wezwania do zapłaty w sprawach nieprzekazanych do czasu kontroli NIK do egzekucji administracyjnej. W wyniku wezwań wpłynęła od dłużników kwota 2,3 tys. zł,
- przesłano do Urzędu Skarbowego w Chełmie cztery wyroki w sprawach karnych, w których orzeczono przepadek równowartości korzyści majątkowej z przestępstwa na łączną kwotę 116,3 tys. zł²², w przypadku których od momentu skierowania do dłużników wezwań do zapłaty (w okresie od września 2012 r. do maja 2013 r.) nie były podejmowane dalsze działania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 379-381, tom II str. 70-71, 247-248)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Naruszenie art. 20 ust. 1 uor polegające na:

- przypisaniu do ksiąg rachunkowych 2014 roku należności sądowych w sprawach karnych w łącznej kwocie 397,7 tys. zł, wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych skierowanych do wykonania w okresie od czerwca do grudnia 2013 r., w tym cztery sprawy skierowano do wykonania

²⁰ Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

²² II K 306/11, II K 434/12 (dwóch dłużników), II K 743/12.

w czerwcu, jedną w lipcu, dwie we wrześniu, siedem w październiku, osiem w listopadzie, a pozostałe 166 w grudniu 2013 r.,

(dowód: akta kontroli, tom I str. 72-105)

Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że do stycznia 2014 r. zaksięgowano dane wynikające z informacji w zakresie realizacji należności sądowych sporządzonych przez upoważnionych pracowników sekretariatów sekcji wykonywania orzeczeń oraz pracowników sekretariatów wydziałów.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 98-99)

- nieujęciu w księgach rachunkowych Sądu (według stanu na 18 lutego 2014 r.) należności sądowych w sprawach karnych w kwocie ok. 1.728 tys. zł, wynikających z ok. 520 prawomocnych orzeczeń sądowych, których wykonanie zostało zarządzone w okresie od października do grudnia 2013 r.²³, w tym ok. 50 spraw skierowanych do wykonania w październiku, ok. 150 spraw w listopadzie i ok. 320 spraw w grudniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 384-387, tom II str. 1-4)

Przyczyną opóźnień w dokonywaniu przypisów należności sądowych była utrzymująca się w 2013 r. niewystarczająca obsada kadrowa sekretariatów prowadzących sprawy należności sądowych w sprawach karnych stwierdzana w szczególności przez kierowników sekcji wykonywania orzeczeń wydziałów karnych Sądu, kierowników sekretariatów w ww. sekcjach, jak również wykazana w 2012 r. przez audytora Sądu Okręgowego w Lublinie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 163-164, 166-174, 190-197, tom II str. 2-20)

W każdym z ww. przypadków uchybiono też dyspozycji § 9 ust. 3 Instrukcji w sprawie należności sądowych, stosownie do której przypis powinien być dokonany nie później niż w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym lub w ciągu 14 dni od daty wydania zarządzenia o wykonaniu orzeczenia w postępowaniu karnym. W § 10 ww. Instrukcji ustalono zaś następujące po przypisie czynności zmierzające do poprawy skuteczności ściągania należności. Obejmowały one w szczególności kierowanie przez pracowników sekretariatów do dłużników wezwań do zapłaty, a następnie, w przypadku braku dobrowolnego uiszczenia należności, przedstawianie Prezesowi Sądu bądź upoważnionemu sędziemu poleceń egzekucyjnych wraz aktami sprawy, celem ewentualnego skierowania sprawy do komornika sądowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 10-32)

Powyższe nieprawidłowości skutkowały brakiem odzwierciedlenia w księgach 2013 r. stanu rzeczywistego, a także uniemożliwieniem sporządzenia w terminie obowiązujących Sąd sprawozdań budżetowych zawierających kompletne dane. Tym samym, księgi rachunkowe w części dotyczącej należności nie były prowadzone rzetelnie i bieżąco, czego wymagał art. 24 ust. 1 uor. Opóźnienia w dokonywaniu przypisów uniemożliwiały także podejmowanie kolejnych działań zmierzających do wyegzekwowania należności, o których mowa w cyt. powyżej § 10 Instrukcji w sprawie należności sądowych.

Prezes i Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Lublinie, przekazując w marcu 2013 r. informacje o kwotach dochodów i wydatków wynikających z ustawy budżetowej, zwrócili uwagę Prezesa i Dyrektora Sądu Rejonowego w Chełmie na potrzebę szczególnego nadzorowania i kontroli z ich strony w związku z pogłębiającymi się

²³ W tym ok. 50 spraw skierowanych w październiku 2013 r., ok. 150 spraw w listopadzie 2013 r. i ok. 320 spraw w grudniu 2013 r.

trudnościami w ściąganiu należności sądowych i ciągłym wzrostem zaległości w sądach apelacji lubelskiej, a jednocześnie na potrzebę bieżącego monitorowania wszystkich czynności związanych z przypisywaniem i windykacją tych należności²⁴.

Ponadto, w 2013 r. Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Lublinie przedstawiała dyrektorom sądów okręgowych i rejonowych apelacji lubelskiej bieżące dane dotyczące wykonania orzeczeń sądowych w zakresie grzywien, opłat i kosztów sądowych. Jednocześnie zobowiązywała dyrektorów sądów do prawidłowego zabezpieczenia realizacji dochodów Skarbu Państwa zgodnie z zatwierdzonym planem oraz w ramach posiadanych kompetencji, wskazując że skuteczna egzekucja należności sądowych stanowi podstawowy warunek zapewnienia wykonania planu dochodów budżetowych sądów powszechnych na poziomie określonym w ustawie budżetowej²⁵.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 61-66, 198-203)

Zgodnie z art. 31a § 1 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych²⁶, dyrektor sądu kieruje działalnością administracyjną sądu, która – stosownie do art. 8 pkt 1 tej ustawy – polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3. Ponadto, stosownie do art. 31a § 1 pkt 4 tej ustawy, dyrektor sądu określa, w porozumieniu z prezesem sądu, rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których zatrudniani są pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, w wydziałach sądu.

Dyrektor Sądu wyjaśniła, że wzmacniano obsadę etatową w Sekcji Wykonywania Orzeczeń VII i II Wydziału Karnego przez przydzielenie jeszcze po 1 dodatkowym etacie i okresowym przydzieleniu 0,25 etatu dla każdej z Sekcji, a także pomoc ze strony stażystów. Dyrektor Sądu wskazała jednocześnie, że liczba etatów urzędniczych zmniejszyła się o pięć, w związku z koniecznością stawiania do dyspozycji Ministra Sprawiedliwości zwolnionych etatów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 60-67)

W trakcie kontroli NIK Dyrektor Sądu:

- dokonała przesunięcia jednego pracownika do wykonywania zadań z zakresu należności sądowych w sprawach karnych, a także poinformowała o uzyskaniu trzech stażystów, którzy również zostaną skierowani do pomocy przy wykonywaniu tych zadań,
- wystąpiła do Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie o wzmocnienie etatowe Sądu w zakresie wykonywania zadań związanych z egzekucją należności sądowych. Do wniosku załączono w szczególności pismo Kierownika Sekcji Wykonywania Orzeczeń VII Wydziału Karnego, w którym poinformował Dyrektor Sądu, że obecna obsada kadrowa nie była i nie jest w stanie sprostać obowiązkowi wynikającemu z art. 9 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, nakazującego bezzwłoczne wykonanie orzeczeń. Wskazał również, że na przypis należności oczekuje blisko 900 spraw, a zwłoka w tych czynnościach wynosi ok. 5 miesięcy. Ponadto stwierdził, że niedoszacowanie przez Dyrektora Sądu liczby pracowników skierowanych do wykonywania ww. obowiązków sprawia, że czynności wykonywane są w sposób nieterminowy, co

²⁴ Pismo z 5 marca 2013 r. nr D 0330-17/2013.

²⁵ Pismo z 13 maja 2013 r. nr D 0131-37/13, pismo z 20 sierpnia 2013 r. D 0131-37/13, pismo z 4 listopada 2013 r. nr D 0131-37/13.

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.

w przyszłości będzie w sposób lawinowy skutkować umorzeniem postępowań wykonawczych z uwagi na przedawnienie wykonania orzeczeń.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 78-85)

2. Nieujęciu w księgach rachunkowych Sądu co najmniej 60 wydanych w 2013 r. postanowień komorników sądowych o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z jednoczesnym rozliczeniem zaliczek w łącznej kwocie 4,9 tys. zł, wypłaconych wcześniej na koszty postępowań egzekucyjnych. Dwa rozliczenia wiązały się z dopłatą na rzecz komornika kwoty 116,6 zł, natomiast w pozostałych przypadkach koszty postępowania egzekucyjnego zrównały się z wypłaconymi wcześniej przez Sąd zaliczkami. Ww. postanowienia wpłynęły do Oddziału Finansowego dopiero w marcu 2014 r., w wyniku działań NIK, pomimo że zostały wydane w okresie od lutego do grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 91-94)

Nieujęcie przedmiotowych postanowień w księgach rachunkowych Sądu stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 uor i skutkowało zawyżeniem należności Sądu wykazanych w sprawozdaniach budżetowych o 4,9 tys. zł.

Nieprawidłowość powstała w związku z nieprzestrzeganiem przez pracowników sekretariatów wydziałów dyspozycji § 3 zarządzenia wewnętrznego nr 15/05 Kierownika Finansowego Sądu z 30 września 2005 r., stosownie do których wydziały merytoryczne zajmujące się windykacją należności sądowych przekazują niezwłocznie do Samodzielnej Sekcji Finansowej (obecnie Oddział Finansowy) kserokopie protokołów o bezskutecznej egzekucji, w sprawach w których przekazano komornikowi zaliczkę na pokrycie wydatków. Zdaniem NIK, do powstania nieprawidłowości przyczynił się także brak objęcia tego rodzaju dowodów księgowych zapisami obowiązującej w Sądzie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 283-286, tom II str. 97)

Pracownik prowadzący należności sądowe w wydziałach zamiejscowych Sądu we Włodawie, który przekazał dopiero 11 marca 2014 r. 53 takie postanowienia, mimo że były wydane w okresie czerwiec-grudzień 2013 r., wyjaśnił, że opóźnienie powstało ze względu na duże obciążenie zadaniami.

Dyrektor Sądu wyjaśniła, że okresowo zwracano się do kierowników sekretariatów wydziałów i sekcji o dokonanie analizy akt spraw, w których przekazywane były do komorników sądowych zaliczki na pokrycie wydatków gotówkowych. Zwracano się jednocześnie o przekazywanie do Oddziału Finansowego postanowień o bezskutecznej egzekucji bądź postanowień o rozliczeniu przekazanej zaliczki. Dyrektor Sądu poinformowała także, że w celu ustalenia, czy do Oddziału Finansowego zostały przekazane wszystkie tego rodzaju dokumenty, do kierowników sekretariatów zostanie skierowane pismo zobowiązujące do ich niezwłocznego przekazania. Jednocześnie wskazała, że powyższe zagadnienie zostanie uregulowane w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych Sądu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 360-361, 367-370)

3. W polityce rachunkowości nie ustalono konkretnych rozwiązań w zakresie zasad ochrony danych, w tym metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, czego wymagał art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) uor. Brakowało w szczególności zapisów dotyczących stosowanych nośników danych, zasad tworzenia kopii zbiorów danych (uwzględniających m.in. terminy, osoby odpowiedzialne, ilość kopii, miejsca przechowywania i zasady dostępu do nich).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 41-42, 257-258)

Z wyjaśnień Dyrektora Sądu wynika, że polityka rachunkowości i inne dokumenty, do których ona odsyła²⁷, nie obejmuje wprowadzie szczegółowych zapisów w ww. zakresie, jednak w praktyce tego rodzaju działania są podejmowane. W Sądzie tworzone są automatycznie kopie zapasowe, jako kopie przyrostowe na serwerze obsługującym aplikacje finansowe. Na koniec roku bazy danych przenoszone są na płyty DVD i deponowane w sejfie ogniotrwałym. Dostęp do kopii posiadają jedynie osoby z uprawnieniami administratora w domenie finansowej. Dyrektor Sądu poinformowała jednocześnie, że powyższe zasady ochrony danych, w tym w szczególności metody zabezpieczenia dostępu do danych i systemów będą ujęte w załączniku nr 5 do zarządzenia nr Adm.0013/14/12 – opis systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów. Przygotowany już projekt zmian pozostaje w fazie uzgodnień.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 374-377)

4. Niespójne regulacje wewnętrzne Sądu w zakresie prowadzenia ksiąg pomocniczych dla ewidencjonowania należności sądowych. Zakładowy Plan Kont²⁸ przewidywał prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 221 („Należności z tytułu dochodów budżetowych”) w sekcjach wykonywania orzeczeń i wydziałach Sądu przy pomocy aplikacji firmy Currenda i aplikacji firmy Albit. Tymczasem, ustalony w ramach polityki rachunkowości wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych zakładał ewidencjonowanie ww. należności jedynie w programie „Księga należności” firmy Currenda w poszczególnych sekcjach i wydziałach Sądu zlokalizowanych w Chełmie, a dodatkowo pomijał prowadzoną faktycznie ewidencję należności w wydziałach Sądu we Włodawie. W Instrukcji w sprawie należności sądowych²⁹ ustalono zaś, że ewidencja należności sądowych z tytułu grzywien, kar pieniężnych i kosztów sądowych prowadzona jest metodą księgowości przebitkowej oraz w systemie informatycznym przy pomocy programu – „Księga należności” (bez wskazania nazwy programu). W ww. Instrukcji ustalono również, że do uzyskania pełnej zgodności zapisów w programie „Księga należności” z zapisami w urządzeniach ewidencyjnych prowadzonych metodą przebitkową, zapisy w systemie informatycznym traktowane są pomocniczo, a podstawą do sprawozdań z należności, ustalenia stanu zaległości poszczególnych dłużników są zapisy w dzienniku i karty dłużników prowadzone metodą przebitkową.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 10-32, 215-235)

Niespójnym regulacjom wewnętrznym w ww. zakresie towarzyszył niejednolity sposób prowadzenia ewidencji w poszczególnych sekcjach i wydziałach Sądu, tj.:

- w Sekcji Wykonywania Orzeczeń II Wydziału Karnego w programie Currenda oraz w wersji papierowej,
- w Sekcji Wykonywania Orzeczeń VII Wydziału Karnego częściowo w programie Currenda, a częściowo w programie Albit oraz w wersji papierowej,
- w I Wydziale Cywilnym w programie Albit i w wersji papierowej,
- w III Wydziale Rodzinnym i Nieletnich w programie Albit i w wersji papierowej,
- w Wydziale Pracy wyłącznie w wersji papierowej,
- w wydziałach zamiejscowych we Włodawie wyłącznie w programie Currenda.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 56-57)

²⁷ Instrukcja Zarządzania Systemami Informatycznymi i Polityka Bezpieczeństwa Danych Osobowych.

²⁸ Wprowadzonym zarządzeniem wewnętrznym nr Adm.0013-12/13 Dyrektora Sądu Rejonowego w Chełmie z dnia 10 stycznia 2013 r., jako aneks nr 1 do Zakładowego Planu Kont.

²⁹ Wprowadzonej zarządzeniem wewnętrznym nr Adm.0012-20/13 Prezesa i Dyrektora Sądu Rejonowego w Chełmie z dnia 12 marca 2013 r. ze zm.

Dyrektor Sądu poinformowała, że przystąpiono do opracowywania aneksów do zkładowego planu kont oraz do Instrukcji w sprawie należności sądowych. Przygotowywane projekty pozostają w fazie uzgodnień z Głównym Księgowym oraz zostaną przedstawione do akceptacji radcy prawnemu Sądu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 374-377)

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) Podejmowanie dalszych działań organizacyjnych celem zapewnienia terminowego przypisywania należności sądowych w sprawach karnych.
- 2) Ujmowanie należności sądowych w księgach rachunkowych Sądu do właściwych okresów sprawozdawczych.
- 3) Zapewnienie terminowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych postanowień komorników, zawierających rozliczenie wypłacanych przez Sąd zaliczek na koszty postępowań egzekucyjnych.
- 4) Wzywanie wykonawców, w trybie art. 26 ust. 3 Pzp, do uzupełnienia braków w ofertach składanych w postępowaniach o zamówienie publiczne.

W związku z podjęciem w trakcie kontroli działań zmierzających do:

- właściwego postępowania z wyrokami sądowymi, w których orzeczono przepadek równowartości korzyści majątkowej z przestępstwa oraz przesłania do urzędu skarbowego, w trakcie kontroli NIK, nieprzekazanych wcześniej wyroków orzekających przepadek,
- dostosowania polityki rachunkowości do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy o rachunkowości,
- zapewnienia spójności regulacji wewnętrznych i stosowanej praktyki w odniesieniu ewidencjonowania należności sądowych,

NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych w ww. zakresie.

V. 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 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.

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82

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 25 marca 2014 r.

Kontroler
Paweł Szymanek
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis