



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4100-001-13/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/100 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadzili: 1. Aleksandra Obermiller, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89332 z 10 stycznia 2014 r., 2. Robert Kaczmarczyk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 89348 z 20 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli tom 1 str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, 00-517 Warszawa, ul. Marszałkowska 82
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Krudysz – Dyrektor Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia ² (dowód: akta kontroli tom 1 str. 179, 181)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Uzasadnienie oceny

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ wykonanie w 2013 r. planu finansowego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia⁴.

W 2013 r. Sąd zrealizował dochody w wysokości 8 388,9 tys. zł, co stanowiło 87,2% planu po zmianach oraz były one rzetelnie ewidencjonowane. W wyniku podejmowanych działań windykacyjnych zmniejszono stan należności sądowych.

Zrealizowane przez Sąd wydatki w 2013 r. wyniosły 34 717,0 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach oraz były wyższe o 4,8% od wydatków wykonanych w 2012 r. Wydatki zostały wykonane w sposób celowy i gospodarny oraz na podstawie prawidłowo przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Sprawozdania budżetowe i finansowe zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

NIK pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych Sądu w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej rocznej, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej, natomiast negatywnie w zakresie zgodności dowodów i zapisów księgowych.

Powyższą ocenę uzasadnia nieskuteczne funkcjonowanie systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ponadto zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości dotyczyły nieokreślenia zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, w tym ewidencjonowania należności sądowych oraz poleceń wypłaty.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej także ustawa o NIK.

² Dalej także Dyrektor Sądu.

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

⁴ Dalej także Sąd.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Sąd zrealizował dochody budżetowe w łącznej wysokości 8 388,9 tys. zł, co stanowiło 87,2% planu po zmianach i 99,2% ich wykonania w 2012 r. Najwyższe kwoty dochodów uzyskano: w § 0690 wpływy z różnych opłat – 6 296,8 tys. zł (92,5% planu), w § 0570 grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych – 1 723,1 tys. zł (61,8% planu) oraz § 0970 wpływy z różnych dochodów – 228,9 tys. zł (995% planu).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 275, 424-430)

Przyczyną uzyskania w § 0690 i § 0570 dochodów niższych niż zaplanowano było m.in. przekazanie dużej liczby spraw do wykonania przez inne sądy, właściwe ze względu na miejsce stałego pobytu skazanego lub sprawcy. Natomiast wzrost dochodów w § 0970 wynikał m.in. z naliczenia kar umownych za nieterminowe wykonanie umów na remont klatki schodowej i dostawę sprzętu komputerowego oraz ze zwrotów wydatków poniesionych w grudniu 2012 r. za ochronę i urządzenie frankujące.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 64-72, 269-271)

Szczegółowym badaniem objęto 9 zapisów⁵ i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących dochodów na łączną kwotę 220,0 tys. zł. Wszystkie analizowane należności przypisane zostały zaewidencjonowane na koncie 221 (w przypadku należności sądowych ewidencja szczegółowa była prowadzona na kartach dłużników) do właściwych okresów, zgodnie z zarządzeniem Prezesa Sądu z 25 listopada 2005 r. w sprawie utworzenia Instrukcji ewidencji należności sądowych, Instrukcją Dyrektora Departamentu Budżetowo-Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości z 21 kwietnia 1993 r. w sprawie ewidencji należności sądowych, zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej⁶ oraz wytycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości z 5 lutego 2007 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 287-320)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Według stanu na koniec 2013 r. należności Sądu wyniosły 3 607,7 tys. zł, w tym zaległości 3 360,5 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. należności były niższe o 1 087,6 tys. zł, a zaległości o 845,8 tys. zł. Zaległości dotyczyły grzywien i kar pobieranych od osób fizycznych oraz wpływów z opłat.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 276)

Na zmniejszenie zaległości miała wpływ poprawa ściągальności – mimo wzrostu o 8,1% nowych przypisów należności o 39,6% zmalała kwota zaległości z poprzednich okresów oraz nastąpił wzrost kwoty wyegzekwowanych należności w stosunku do pozostałości na początek roku z 47% w 2012 r. do 52% w 2013 r. Ponadto o 72,5% zwiększyła się wartość należności zamienionych na zastępczą karę pozbawienia wolności oraz o 19,1% wzrosła kwota należności umorzonych z uwagi na brak możliwości egzekucji i złą sytuację finansową dłużników.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 150-152)

Ze szczegółowej analizy sześciu należności o najwyższych saldach wg stanu na koniec 2013 r. na łączną kwotę 176,4 tys. zł wynika, że we wszystkich tych sprawach Sąd na podstawie art. 44 § 1 i art. 206 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy⁷ kierował do skazanych wezwania do zapłaty zobowiązań w terminie 30 dni. Po upływie tego terminu sprawy były kierowane do egzekucji komorniczej. W przypadku bezczynności komorników kierowano do nich ponaglenia. W trzech sprawach, w których komornik wydał postanowienie o zakończeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na

⁵ Cztery zapisy dotyczyły dochodów przypisanych, w tym dwa przypadki rozliczenia sprzedaży znaków sądowych oraz dwa przypadki spłaty należności sądowych, a pozostałe pięć zapisów dotyczyło opłat od wniesionych pozwów.

⁶ Dz.Urz.M.S. z 2003 r. Nr 5, poz. 22 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm. – dalej także Kkw.

jego bezskuteczność, Sąd na podstawie art. 46 § 1 Kkw wydał postanowienie w przedmiocie zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 321-366)

1.3. Należności przedawnione

W 2013 r. w Sądzie nie dokonywano odpisów należności z tytułu ich przedawnienia. Przedawnione należności sądowe podlegają umorzeniu postanowieniem sądu na podstawie art. 15 § 1 Kkw w zw. art. 641 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁸ oraz art. 116 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁹. W 2013 r. postanowieniem Sądu z uwagi na przedawnienie umorzono należności sądowe na łączną kwotę 140,0 tys. zł. Prezes Sądu wyjaśniła, iż wszystkie umorzenia należności sądowych są ewidencjonowane w systemie komputerowym łącznie, dlatego wskazanie ilości umorzeń z tytułu przedawnienia, rodzaju umorzonych należności wymagałoby odrębnej analizy wszystkich umorzeń z 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 64-72, 146-147, 233-235)

1.4. Umarzanie, odraczanie, rozkładanie należności na raty

W 2013 r. w stosunku do 2 650 dłużników Sąd wydał postanowienia o umorzeniu należności na łączną kwotę 1 039,7 tys. zł, a w stosunku do 178 postanowienia o rozłożeniu należności na raty na łączną kwotę 289,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 295-296)

Szczegółowym badaniem objęto pięć należności umorzonych (100,6 tys. zł) oraz pięć należności rozłożonych na raty o największych wartościach (50,1 tys. zł). W uzasadnieniu czterech postanowień o umorzeniu należności wskazano, iż postępowanie egzekucyjne okazało się bezskuteczne, a ściąganie należności w przyszłości również nie będzie możliwe. W jednym przypadku, w którym komornik prowadził postępowanie egzekucyjne, Sąd wydał postanowienie o umorzeniu pozostałej do zapłaty części grzywny, z uwagi na trudną sytuację życiową dłużnika¹⁰. Wszystkie analizowane postępowania Sądu dotyczące rozłożenia należności na raty prowadzono na wniosek dłużnika, a wydanie postanowień uzasadniano jego trudną sytuacją materialną oraz brakiem możliwości jednorazowego uiszczenia należności.

Ewidencja analityczna badanej próby należności sądowych prowadzona była przez właściwe dla danej sprawy wydziały Sądu na kartach dłużników, zgodnie z regulacjami opisanymi w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 301-320, 367-417)

W 2013 r. Sądzie nie dokonywano umorzeń, odroczeń lub rozkładania na raty należności pozasądowych.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 64-72)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie i wykonanie wydatków

Opis stanu
faktycznego

Na rok 2013 wydatki Sądu zostały zaplanowane w wysokości 32 445 tys. zł, w tym wydatki płacowe z uwzględnieniem zmiany stawek awansowych sędziów i referendarzy oraz waloryzacji płac w grupach urzędników i innych pracowników o 1%. Natomiast wydatki pozapłacowe zwiększono (w stosunku do 2012 r.) wskaźnikiem 3,7%, zgodnie z pismem Ministra Sprawiedliwości z 27 kwietnia 2012 r. z uwzględnieniem planu działania i funkcjonowania Sądu, bieżących potrzeb oraz planowanych na 2013 r. zakupów i remontów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 424-478)

⁸ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.

¹⁰ Trudna sytuacja życiowa dłużnika została potwierdzona zleconym przez Sąd wywiadem środowiskowym.

W 2013 r. Sąd zrealizował wydatki na łączną kwotę 34 717,0 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach i 104,8% wydatków wykonanych w 2012 r. Najwięcej wydatkowano na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń¹¹ – 20 647,0 tys. zł, tj. 59,5% wydatków ogółem. Największe różnice pomiędzy wydatkami zrealizowanymi w 2013 r., a kwotami zaplanowanymi i wykonanymi w 2012 r. wystąpiły:

- w rozdziale 75595 Pozostała działalność § 4590 Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych, wydatkowano 74,0 tys. zł, tj. o 13,9% mniej niż zaplanowano oraz o 8,6% mniej niż w 2012 r.,
- w rozdziale 75502 Jednostki sądownictwa powszechnego § 4030 Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów, wydatkowano 7 639,3 tys. zł, tj. o 1,6% mniej niż zaplanowano oraz o 3,2% więcej niż w 2012 r.,
- w rozdziale 75502 Jednostki sądownictwa powszechnego § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, wydatkowano 3 207,7 tys. zł, tj. o 1,4% mniej niż planowano oraz o 18% mniej niż w 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 479)

Zmniejszenie wydatków w § 4590 wynikało z poprawy sprawności obsługi postępowań sądowych oraz zmniejszenia wysokości kwot wypłaconych z tytułu ich przewlekłości. Wzrost wydatków w § 4030 nastąpił w wyniku zwiększenia i zmiany stawek wynagrodzeń oraz dodatków do wynagrodzeń sędziów. Mniejsze niż zakładano wykonanie planu wydatków w § 4030 było m.in. skutkiem niepełnej obsady stanowisk sędziowskich w stosunku do przyznanego limitu. Wydatki w § 4610 na koszty postępowania sądowego zależały od trudnych do zaplanowania, specyficznych potrzeb poszczególnych postępowań sądowych. Na ich wysokość wpłynęło zmniejszenie kosztów doręczania przesylek sądowych

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 64-72)

2.2. Zmiany w planie wydatków budżetowych

Plan wydatków Sądu był 48-krotnie zmieniany, w tym 39 zmian wprowadzono decyzją Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie¹², a 9 – decyzją Dyrektora Sądu Rejonowego, zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych¹³. W wyniku wprowadzonych zmian plan wydatków Sądu wzrósł o 2 453,8 tys. zł, tj. o 7,6% planu pierwotnego. Ponadto 11 grudnia 2013 r., na wniosek Sądu, Dyrektor SAW nałożył blokadę w wysokości 115,0 tys. zł na wydatki w § 4030 – Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów. W 2013 r. Sąd nie planował i nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich, wydatków majątkowych oraz nie wydatkował środków pochodzących z rezerw budżetu państwa.

Największe zmiany planu w paragrafach płacowych¹⁴, zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej sądów, zostały wprowadzone decyzją Dyrektora SAW i prawidłowo zaewidencjonowane na koncie 980 – „Plan finansowy wydatków budżetowych” w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej i dotyczyły:

- zwiększenia 1 marca 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów (§ 4030) o 771,0 tys. zł¹⁵,
- zwiększenia 1 kwietnia 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) w grupie asystentów sędziego o 593,0 tys. zł¹⁶,
- zmniejszenia 16 lipca 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów (§ 4030) o 501,7 tys. zł oraz na dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 4040) o 152,8 tys. zł¹⁷.

¹¹ Wydatki wykonanie w §§ 4010, 4030, 4040, 4110, 4120, 4140.

¹² Dalej także SAW.

¹³ Dz.U. poz. 1476, dalej rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej sądów.

¹⁴ Zmiany przekraczające 100,0 tys. zł.

¹⁵ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Sekretarza Stanu, w wyniku wzrostu wynagrodzeń o 9,4% oraz awansów sędziów i referendarzy.

¹⁶ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie w zakresie przeniesienia z dniem 15 marca 2013 r. 18 etatów z grupy asystenci sędziego z Sądu Okręgowego w Warszawie do Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia.

¹⁷ Zmianę wprowadzono w wyniku analiz Sądu w zakresie przewidywanego wykonania wydatków w tych paragrafach.

Zmiana wprowadzona 24 października 2013 r., w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r., dotyczyła ograniczenia wydatków na wynagrodzenia osobowe sędziów o 66,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 418-423, 464-478)

2.3. Realizacja wydatków objętych badaniem

Szczegółowe badanie próby 137 dowodów i zapisów księgowych dotyczących wydatków na łączną kwotę 6 511,2 tys. zł nie wykazało wydatkowania środków w sposób niecelowy lub niegospodarny. Poniesione wydatki mieściły się w planie finansowym Sądu i dokonywano ich zgodnie z terminem zapłaty. Zakupione środki trwale były prawidłowo ewidencjonowane.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 507-508)

2.4. Udzielanie zamówień publicznych

W 2013 r. Sąd udzielił 31 zamówień publicznych na łączną kwotę 9 786,1 tys. zł netto. Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych za 2013 r. przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 13 lutego 2014 r., zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli: tom 1 str. 5-16, 174-177)

Analiza wybranych trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 476,7 tys. zł netto wykazała, iż były one przeprowadzone zgodnie z ustawą Pzp¹⁹.

(dowód: akta kontroli: tom 1 str. 5-116)

2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Zrealizowane w 2013 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wyniosły 20 647,0 tys. zł. Przeciętne zatrudnienie²⁰ w Sądzie w 2013 r. wyniosło 317,2 osób i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 14,9 etatu, tj. o 4,9%. Wzrost zatrudnienia nastąpił w wyniku przejścia w okresie marzec-czerwiec 2013 r. 20 pracowników (asystentów sędziów), którzy do 14 marca 2013 r. będąc na etatach Sądu Okręgowego w Warszawie wykonywali pracę w Sądzie na podstawie oddelegowania.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2013 r. wyniosło 4,9 tys. zł i było wyższe o 103 zł, tj. o 2,2% (wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia przeciętnego wynagrodzenia w grupie sędziów o 0,9 tys. zł, w grupie referendarze o 1,0 tys. zł, w grupie asystenci sędziów o 0,3 tys. zł). Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2013 r. w poszczególnych grupach zawodowych nastąpił m.in. w wyniku zmian wprowadzonych na podstawie obowiązujących przepisów prawa²¹ oraz otrzymania dodatkowych środków na podstawie decyzji Dyrektora Sądu Apelacyjnego, niepowodujących skutków finansowych na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 418-423, 470, 480-483, tom 2 str. 64-72, 136-140)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

¹⁹ Badaniem objęto dwa zamówienia udzielone w 2013 r. w trybie z wolnej ręki na: obsługę serwisową, nadzór autorski oraz stałą aktualizację oprogramowania finansowo-księgowego, placowo-kadrowego z ewidencją biegłych, ewidencją majątku oraz obrotu towarowego należącego do zintegrowanego pakietu OrCom+ (wartość umowy 25,0 tys. zł netto) oraz obsługę prawną związaną z działalnością Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w zakresie zastępstwa przed sądami i innymi organami (wartość umowy 13,2 tys. zł netto) i jedno zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na remont instalacji centralnego ogrzewania (wartość umowy 438,6 tys. zł netto).

²⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

²¹ Art. 151b § 1 § 2b art. 155 § 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 15 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, § 5 ust. 2, § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego wypłacono nagrody uznaniowe (środki otrzymane na podstawie decyzji Dyrektora Sądu Apelacyjnego), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2012 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r. oraz w związku z Komunikatem Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia zasadniczego referendarzy w drugim kwartale 2012 r.

3. Rzetelność ksiąg rachunkowych

3.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Sąd posiadał opracowaną i zatwierdzoną do stosowania politykę rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Dyrektora Sądu nr 14/2013 z 7 czerwca 2013 r.²² W załącznikach do Zarządzenia ustalono m.in. instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych dotyczących sum złożonych na rachunkach sum depozytowych oraz depozytów wartościowych, instrukcję kasową, instrukcję inwentaryzacyjną, przyjęte zasady rachunkowości wraz z zakładowym planem kont w szczególności analitycznej, instrukcje obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych oraz zasad gospodarki kasowej. Ponadto zasady obiegu dokumentów zostały uregulowane zarządzeniem Prezesa Sądu nr 9/2006 z 11 kwietnia 2006 r. w sprawie Instrukcji kancelaryjnej i Rzeczowego wykazu akt²³.

Obowiązujące w 2013 r. zasady zaciągania zobowiązań i udzielania zamówień publicznych o wartości do 14 tys. euro oraz powyżej 14 tys. euro były uregulowane Zarządzeniem Kierownika Sądu nr 14/2011 z 6 lipca 2011 r.

Ponadto w Sądzie obowiązywały zasady funkcjonowania kontroli zarządczej – Księga kontroli zarządczej wprowadzona zarządzeniem Prezesa Sądu nr 27/12 z 2 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 196-274, 503-505)

3.2. System księgowości komputerowej

W 2013 r. w Sądzie użytkowano komputerowy System Finanse-Księgowość OrCom+. Użytkowane w 2013 r. wersje oprogramowania zostały uprzednio zatwierdzone. Programowe zasady ochrony danych oraz metody zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, w tym dotyczące stosowanego komputerowego systemu finansowo-księgowego zostały ustalone szczegółowo w odrębnych dokumencie „System bezpieczeństwa informacji Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie” zatwierdzonym przez Wiceprezesa Sądu 28 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 506).

3.3. Ewidencja operacji gospodarczych w księgach rachunkowych

Badanie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych Sądu przeprowadzono na próbie 137 dowodów i zapisów księgowych o wartości 6 511,2 tys. zł (18,8% wydatków ogółem), w tym: 103 zapisy księgowe o wartości 5 752,3 tys. zł wylosowane metodą statystyczną²⁴ oraz 34 zapisy o wartości 758,9 tys. zł dobrane w sposób celowy. Numeracja zapisów w dzienniku prowadzona była w sposób ciągły. Nie stwierdzono błędów w zakresie poprawności dowodów księgowych, kontroli bieżącej i zatwierdzania, ani błędów zapisu księgowego w zakresie danych identyfikacyjnych, wartości i opisu operacji.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 507-508, tom 2 str. 52-63)

Ustalone nieprawidłowości

1. W przyjętych zarządzeniem Dyrektora Sądu nr 14/2013 z 7 czerwca 2013 r. zasadach rachunkowości nie ustalono zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Między innymi nie określono szczegółowego sposobu ewidencjonowania należności sądowych oraz szczegółowych zasad ewidencji księgowej poleceń wypłaty w zakresie zwrotu kosztów lub zapłaty wynagrodzenia na rzecz osób i podmiotów biorących udział w postępowaniu, w tym w zakresie terminów, procedury uzyskiwania kompletu dokumentacji niezbędnej do dokonania zapłaty oraz ewidencjonowania zobowiązań do odpowiednich okresów sprawozdawczych. Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 196-274)

²² Zmienioną aneksami z 13 sierpnia oraz 5 listopada 2013 r.

²³ Zmienionego aneksem 22 grudnia 2010 r.

²⁴ Metoda MUS – metoda monetarna z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

W wyniku nieustalenia powyższych zasad, niezgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, 23 polecenia wypłaty na łączną kwotę 242,0 tys. zł, księgowano według daty zapłaty (wyciągu bankowego), a nie według daty otrzymania przez Oddział Finansowy kompletu niezbędnych dokumentów.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 63)

W zakresie należności sądowych, ewidencji w komputerowym systemie finansowo-księgowym dokonywano raz w miesiącu na podstawie otrzymanych z wydziałów Sądu, miesięcznych sprawozdań NS-1 z wykonania orzeczeń sądowych w zakresie grzywien, opłat i kosztów sądowych. Sprawozdania te stanowiły podstawę księgowania zmiany stanu należności w szczególności paragrafowej, a nie poszczególnych operacji gospodarczych, w następujący sposób:

- przypis należności Db konta 221 oraz Ct konta 720,
- wykonanie należności Db konta 720 Ct konta 221,
- odpisanie należności Db konta 720 Ct konta 221.

W związku z powyższym wpłaty dotyczące dochodów Skarbu Państwa z wyciągów bankowych księgowane są: Db konta 130-02 Ct konta 720 (w szczególności paragrafowej).

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 3-51, 153-159)

Dyrektor Sądu wyjaśniła, iż na przyjęty sposób ewidencji poleceń wypłaty miał wpływ rodzaj tych wydatków (wynikają z wyroków lub postanowień sądu), częste problemy ze skompletowaniem pełnej dokumentacji, konieczność właściwego rozliczenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, a także fakt, iż nie jest możliwe dokładne zaplanowanie tych wydatków, ponieważ konieczność ich poniesienia i ich wysokości wynikają ze specyficznych potrzeb poszczególnych postępowań sądowych. Przyczyną niezamieszczenia tych zasad w polityce rachunkowości był m.in. fakt, iż wytyczne szczegółowo określające zasady i sposób ewidencji wielu operacji gospodarczych i księgowych w komputerowym systemie finansowo-księgowym, zostały określone przez Głównego księgowego w formie pism do pracowników Oddziału Finansowego.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 153-159)

2. W dokumentacji opisującej szczegółowo zasady obiegu dokumentów finansowo-księgowych Sądu²⁶ nie określono liczby dni przeznaczonych na opracowanie i przekazanie przez Oddział Gospodarczy do Oddziału Finansowego otrzymanych przez Sąd od kontrahentów faktur i rachunków. Zgodnie ze standardem C.14 określonym w załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁷ jednym z mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, który powinien istnieć w jednostce sektora finansów publicznych jest podział kluczowych obowiązków.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 205-226)

Dyrektor Sądu wyjaśniła, iż powyższy brak wynikał z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 64-72)

3. W trzech przypadkach²⁸ dowody księgowe o łącznej wartości 188,4 tys. zł zostały ujęte do niewłaściwych okresów sprawozdawczych, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Dowody księgowe zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych następnego miesiąca sprawozdawczego, w stosunku do dat operacji gospodarczej wskazanych na fakturach, mimo iż data ich wpływu do Oddziału Finansowego Sądu (4 i 5 dzień następnego miesiąca), zgodnie z wewnętrznymi regulacjami²⁹, umożliwia ich prawidłową ewidencję. Stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na miesięczne sprawozdania budżetowe Rb-28 za styczeń i listopad 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 52-55, 61)

²⁶ Załącznik nr 2 do Instrukcji obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych oraz zasad gospodarki kasowej, wprowadzonych Zarządzeniem Dyrektora Sądu nr 14/2013 w sprawie polityki rachunkowości Sądu.

²⁷ Dz.Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

²⁸ DZ 0000032, DZ 0000692 i DZ 0000697.

²⁹ Zgodnie z rozdziałem III § 16 ust. 1 tiret 1 załącznika nr 1 do zarządzenia Dyrektora Sądu nr 14/2013 z 7 czerwca 2013 r. w sprawie polityki rachunkowości Sądu do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym, z tym że dokumenty otrzymane do 5 dnia miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym należy ująć do okresu, którego dotyczą.

Dyrektor Sądu wyjaśniła, iż przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika komórki finansowej spowodowane m.in. skumulowaniem pracy Oddziału Finansowego w pierwszych i ostatnich miesiącach roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 236-241)

4. Dwie operacje gospodarcze na łączną kwotę 1,8 tys. zł zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Sądu z pominięciem kont rozrachunkowych. Było to niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi Sądu³⁰ oraz postanowieniami załącznika nr 3 część II ust. 1 pkt 29 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 Polskiej³¹.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 196-248, tom 2 str. 54-57, 62)

Dyrektor Sądu wyjaśniła, iż przyczyną powyższych błędów była m.in. duża rotacja pracowników Oddziału Finansowego oraz duża ilość i specyfika zaksięgowanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 236-245)

5. W 21 zapisach księgowych na łączną kwotę 1 610,8 tys. zł stwierdzono błędy dotyczące wskazania daty operacji gospodarczej lub daty wystawienia dowodu księgowego. Dany wprowadzone do zapisów księgowych były niezgodne z danymi zamieszczonymi na odpowiadających im dowodach księgowych, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 60)

Dyrektor Sądu wyjaśniła, iż powyższe błędy były wynikiem znacznego obciążenia pracowników z uwagi na dużą rotację i braki w obsadzie stanowisk Oddziału Finansowego.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 246-248)

4. Rzetelność sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

Szczegółowe badanie jednostkowych, rocznych i kwartalnych sprawozdań budżetowych Sądu za rok 2013 wykazało, iż zostały one sporządzone zgodnie ze wzorami i przekazane do Sądu Apelacyjnego w Warszawie w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³², z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³³ oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁴. Sprawozdania te przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wskazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli, tom 1 str. 117-173)

Ustalone nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) określenie zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, w tym ewidencjonowania należności sądowych oraz poleceń wypłaty;

³⁰ Zgodnie z Zakładowym planem kont na rok 2013 przyjętym zarządzeniem nr 14/2013, w Sądzie prowadzono konto 201, które służyło do ewidencji rozrachunków z dostawcami i odbiorcami.

³¹ Dz.U. Nr 128 poz. 861.

³² Dz.U. Nr 20, poz. 103.

³³ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

³⁴ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

- 2) wzmocnienie mechanizmów kontroli finansowej w celu wyeliminowania błędów ksiąg rachunkowych w zakresie ujmowania operacji gospodarczych do właściwych okresów, ewidencjonowania wydatków na kontrach rozrachunkowych oraz błędów dotyczących daty dowodu i daty operacji gospodarczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pani Dyrektor Sądu, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Pani Dyrektor przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Panią Dyrektor o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 25 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy
Aleksandra Obermiller
specjalista k.p.

Wicedyrektor
Mirosław Hamera

.....
podpis