



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA –4100-001-14/2014

P/14/001

Tekst ujednolicony

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/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie
Kontrolerzy	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadzili: 1. Paweł Krawczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89326 z 10 stycznia 2014 r., 2. Tomasz Świstak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89337 z 14 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie ² , 01-517 Warszawa ul. Marszałkowska 82
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Rozwadowski, Dyrektor Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie ³ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Uzasadnienie oceny

Sąd zrealizował dochody w wysokości 63 350,3 tys. zł, które stanowiły 105,1% planu po zmianach i były o 6,5% wyższe od osiągniętych dochodów w 2012 r. Dochody były prawidłowo ewidencjonowane i w całości przekazane na rachunek budżetu państwa.

Zrealizowane przez Sąd wydatki w 2013 r. wyniosły 75 509,1 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe o 20,5% od wydatków wykonanych w 2012 r. Wydatki zostały wykonane w sposób celowy.

Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych były sporządzane rzetelnie i terminowo.

NIK pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej oraz w zakresie zgodności dowodów i zapisów księgowych, natomiast pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

- przygotowaniu i przeprowadzeniu zamówień publicznych w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴,
- ujęciu w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych danych niezgodnych z rzeczywistym ich wykonaniem,
- ujęciu w księgach rachunkowych roku 2013 dowodu z roku poprzedniego.

Ponadto Izba krytycznie ocenia przyjętą przez Sąd praktykę powierzania prac należących do zakresów obowiązków asystentów sędziego oraz innych pracowników sądowych, osobom zatrudnianym przez podmiot świadczący usługi w zakresie pracy tymczasowej⁵.

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

² Dalej: Sąd.

³ Dalej także Dyrektor Sądu.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – dalej także Pzp.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dochody Sądu na 2013 r. zaplanowano w wysokości 60 270,0 tys. zł, tj. o 1,3% więcej niż w roku poprzednim. W 2013 r. Sąd zrealizował dochody w wysokości 63 350,3 tys. zł, co stanowiło 106,5% ich wykonania w 2012 r. i 105,1% planu po zmianach. Najwyższe kwoty dochodów uzyskano: w § 0690 wpływy z różnych opłat 41 271,8 tys. zł (94,4% planu i 108,7% wykonania w 2012 r.), w § 0830 wpływy z usług 19 760,9 tys. zł (142,4% planu i 103,2% wykonania w 2012 r.) w § 0570 grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych 1 913,1 tys. zł (73,6% planu i 93,4% wykonania w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 334, 431)

Przyczyną uzyskania niższych dochodów z tytułu grzywien od zaplanowanych była m.in. zmiana kodeksu karnego wykonawczego, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.⁶

(dowód: akta kontroli str. 265-266)

Szczegółowym badaniem objęto 83 zapisy i odpowiadające im dowody księgowe dotyczące dochodów na łączną kwotę 3 229,7 tys. zł.⁷ Należności nieprzypisane z tytułu: wpisów do KRS oraz Monitora Sądowego i Gospodarczego; wpisów sądowych oraz opłat kancelaryjnych w sprawach cywilnych i gospodarczych określone były na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁸

Należności z tytułu udzielonych upustów od zakupów dokonanych w 2012 r. i zaliczek rozliczonych w 2013 r. zostały przeksięgowane na konto dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 433-456)

1.2. Według stanu na koniec 2013 r. należności Sądu wyniosły 7 734,0 tys. zł, w tym zaległości 7 572,8 tys. zł. W porównaniu z 2012 r. należności były wyższe o 1 053,4 tys. zł, a zaległości o 1 010,4 tys. zł. Najwyższy wzrost zaległości o 1 139,3 tys. zł wystąpił w § 0570 z tytułu grzywien i kar pobieranych od osób fizycznych. Zmniejszyły się natomiast o 136,6 tys. zł (6,8%) zaległości z tytułu wpływu z różnych opłat (§ 0690).

Szczegółowa analiza trzech należności o najwyższych saldach wg stanu na koniec 2013 r. na łączną kwotę 312,3 tys. zł wykazała, że we wszystkich sprawach Sąd kierował do dłużników wezwania do zapłaty niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia, a następnie kierował zlecenia egzekucyjne do komorników.

W przypadku trzech wyroków, które uprawomocniły się w latach 2002–2003, a których łączna kwota należności sądowych wyniosła 2,0 tys. zł, akta spraw zostały przekazane do Zespołu Egzekucyjnego Sądu w maju 2007⁹ r. Do tego czasu postępowania egzekucyjne prowadzone były przez właściwe wydziały Sądu. Analiza tych spraw wykazała, że Sąd podejmował wszystkie niezbędne czynności celem doprowadzenia do wykonania kary. Kary w powyższych sprawach nie zostały wykonane z uwagi na to, że:

- skazany był cudzoziemcem, wobec którego wydano decyzję o wydaleniu z terytorium RP;
- umorzono postępowanie wykonawcze wobec przedawnienia wykonania kary;
- skazany przebywa w jednostce penitencjarnej.

(dowód: akta kontroli str. 338, 457, 458-469)

1.3. W Sądzie nie były dokonywane odpisy z tytułu przedawnienia należności. W przypadku bezskutecznej egzekucji, po upływie przewidzianego w prawie terminu, Sąd orzekał o umorzeniu należności.

W roku 2013 przedawnieniu uległa kwota 322,5 tys. zł i dotyczyła ona spraw, w których orzeczono należności w postępowaniu karnym. Głównymi przyczynami przedawnienia

⁶ Zmieniony został art. 3 § 1, który zmieniał właściwość Sądu w stosunku do skazanego lub sprawcy przebywającego w okręgu innego sądu. Zgodnie z tym artykułem sądem właściwym w postępowaniu dotyczącym wykonania orzeczenia jest sąd równorzędny, w którego okręgu skazany lub sprawca ma miejsce stałego pobytu.

⁷ Doboru próby dokonano metodą statystyczną PPS przy założeniu interwału losowania 2% (z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości).

⁸ Dz.U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.

⁹ Sygn. spr. VIIIK 1636/03, VIIIK 1919/02, VIIIK 1152/02.

należności sądowych było: długotrwałe postępowania egzekucyjne, w szczególności, kiedy jedyną możliwością wyegzekwowania należności była egzekucja z nieruchomości; trudności w odnalezieniu dłużnika, w szczególności dotyczyło to obcokrajowców nieposiadających miejsca zamieszkania w Polsce; liberalizacja niektórych przepisów Kodeksu karnego w 2013 r. pociągająca za sobą skrócenie okresu przedawnienia grzywien z 10 do 3 lat (niektóre sprawy karne stały się sprawami o wykroczenie).

(dowód: akta kontroli str. 470)

1.4. W 2013 r. Sąd wydał postanowienia o umorzeniu należności w łącznej wysokości 1 587,4 tys. zł (1 600 dłużnikom dokonano umorzenia z tytułu grzywien i opłat karnych, a 1 142 dłużnikom z tytułu grzywien i opłat cywilnych). Sąd wydał postanowienia o rozłożeniu należności na raty 119 dłużnikom na łączną kwotę 159,7 tys. zł.

Analiza sześciu postępowań egzekucyjnych, w których należności zostały rozłożone na raty wykazała, że we wszystkich sprawach postanowienie o rozłożeniu należności na raty wydawane zostało na wniosek dłużnika. W postanowieniu o rozłożeniu należności na raty Sąd wskazywał datę pierwszej raty, wysokość rat i dzień płatności rat. Uzasadnieniem postanowienia o umorzeniu należności była: śmierć dłużnika, zmiana grzywiny na zastępczą karę pozbawienia wolności, bezskuteczna egzekucja komornicza (w dwóch sprawach), przedawnienie należności, wniosek dłużnika.

Ewidencja analityczna badanej próby należności sądowych prowadzona była na kartach dłużnika przez Zespół Egzekucyjny przy Oddziale Finansowym Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 471-507)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. Na 2013 r.¹⁰ Sąd zaplanował wydatki na poziomie 64 416 tys. zł w ramach dwóch obszarów planistycznych: wydatki na wynagrodzenia (płacowe) i pochodne od wynagrodzeń oraz wydatki bieżące (pozapłacowe). W wydatkach na wynagrodzenia uwzględniono awanse: grupy orzeczniczej, referendarzy sądowych, asystentów sędziego (nie uwzględniono wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej). W odniesieniu do wydatków pozapłacowych w projekcie zwiększono je wskaźnikiem makroekonomicznym 3,7%, stosownie do pisma Ministra Sprawiedliwości¹¹ w sprawie zasad, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu budżetu państwa. Ostateczny projekt planu finansowego na 2013 r. opracowano z pełną szczegółowością klasyfikacji budżetowej i terminowo przekazano dyrektorowi Sądu Okręgowego w Warszawie. Plan ten uwzględniał informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. Zatwierdzona kwota wydatków budżetowych na 2013 r. wyniosła 65 727 tys. zł¹² i była zgodna z kwotą wydatków ujętą w projekcie planu finansowego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 145-180, 331)

W 2013 r. Sąd zrealizował wydatki na kwotę 75 509,1 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Były one wyższe o 20,5% od wydatków wykonanych w 2012 r.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75502 – Jednostki sądownictwa powszechnego, które stanowiły 99,9% wydatków ogółem i wyniosły 75 399,6 tys. zł.¹⁴ Dotyczyły one w całości wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń

¹⁰ KF-001-380/12 z 21 maja 2012 r. (pismo kierownika finansowego Sądu do Dyrektora Sądu Okręgowego w Warszawie).

¹¹ DB-III-311-75/12/2 z 27 kwietnia 2012 r.

¹² Informacja o kwotach wydatków budżetowych na 2013 r. z 28 lutego 2013 r. (pismo Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

¹³ Projekt planu finansowego z 19 listopada 2012 r. (pismo znak: KF 001-864/12).

¹⁴ Pozostałe wydatki poniesiono w rozdziale 75595 – Pozostała działalność w kwocie łącznej 109,4 tys. zł z tytułu kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób fizycznych (§ 4590) oraz na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 4600).

i pochodnych od wynagrodzeń 50 340,5 tys. zł (66,7% wydatków) oraz wydatków związanych z kosztami postępowania sądowego – 5 336,1 tys. zł (7,1% wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 331, 335, 342)

Największe różnice pomiędzy wydatkami zaplanowanymi i zrealizowanymi w 2013 r., a kwotami zaplanowanymi i wykonanymi w 2012 r. wystąpiły w rozdziale 75502:

- w § 4300 (Zakup usług pozostałych) zrealizowano wydatki na kwotę 5 697,9 tys. zł, tj. o 85% więcej niż w 2012 r. oraz o 90% więcej niż zaplanowano, przeznaczając je w szczególności na usługi pracy tymczasowej;
- w § 4210 (Zakup materiałów i wyposażenia) zrealizowano wydatki na kwotę 4 598,9 tys. zł, tj. o 45% więcej niż w 2012 r. oraz o 60% więcej niż zaplanowano, co było spowodowane zakupem mebli i sprzętu do wyposażenia użyczonych powierzchni lokalowych w siedzibie przy ul. Czerniakowskiej 100 na potrzeby Centrum Sądownictwa Gospodarczego;
- w § 4270 (Zakup usług remontowych) zrealizowano wydatki na kwotę 1 724,4 tys. zł, tj. o 43% więcej niż w 2012 r. oraz o 269% więcej niż zaplanowano, dokonując remontu archiwum zakładowego, łazienek i klatki schodowej w siedzibie Sądu oraz napędów w regałach przesuwnych w składnicy akt.

(dowód: akta kontroli str. 272-273, 331)

W § 4480 (podatek od nieruchomości) w 2013 r. pierwotnie nie zaplanowano wydatków, a zrealizowano w wysokości 110,3 tys. zł. W 2012 r. Sąd z tego tytułu nie ponosił wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 331)

2.2. Plan wydatków Sądu w 2013 r. był 62-krotnie zmieniany, w tym 57 zmian wprowadzono decyzją Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz 5 zmian decyzją Dyrektora Sądu, zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych¹⁵. W wyniku wprowadzonych zmian plan wydatków Sądu wzrósł o 9 935,1 tys. zł w stosunku do planu pierwotnego. Ponadto 11 grudnia 2013 r. Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Warszawie nałożył blokadę w wysokości 118,0 tys. zł na wydatki w § 4030 - Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów.

(dowód: akta kontroli str. 190-260, 331, 335)

Największe zmiany w planie finansowym (przekraczające 100 tys. zł), w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej dotyczyły:

- zwiększenia 1 marca 2013 r. planu wydatków na: wynagrodzenia osobowe sędziów (§ 4030) o 1 423 tys. zł, awanse sędziów i referendarzy (§ 4010) o 761 tys. zł w wyniku wzrostu wynagrodzeń o 9,4%, składki na ubezpieczenie społeczne (§ 4110) o 130,9 tys. zł¹⁶;
- zwiększenia 4 marca 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe referendarzy (§ 4010) o 217,4 tys. zł¹⁷;
- zwiększenia 4 marca 2013 r. wydatków o 950 tys. zł (§ 4210 – zakup materiałów i wyposażenia)¹⁸;
- zwiększenia 11 kwietnia 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) w grupie asystentów sędziego o 336,3 tys. zł¹⁹;
- zwiększenia 13 maja 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) w grupie asystentów sędziego o 100 tys. zł²⁰;
- zwiększenia 22 maja 2013 r. wydatków o 300 tys. zł (§ 4270 – zakup usług remontowych)²¹;

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1476.

¹⁶ Zmiany wprowadzono na podstawie decyzji Sekretarza Stanu, w wyniku wzrostu wynagrodzeń o 9,4% oraz awansów sędziów i referendarzy.

¹⁷ W związku z przeniesieniem trzech etatów z Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa.

¹⁸ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w związku z remontem posadzek w pomieszczeniach biurowych i sanitarnych, malowanie oraz remont klatki schodowej.

¹⁹ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie, w związku z przeniesieniem z dnia 15 marca 2013 r. ośmiu etatów z grupy asystenci sędziego z Sądu Okręgowego w Warszawie.

²⁰ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie, w związku z przeniesieniem czterech etatów z grupy asystenci sędziego z Sądu Okręgowego w Warszawie.

- zwiększenia 28 maja 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) w grupie asystentów sędziego o 104,7 tys. zł²²,
- zwiększenia 26 czerwca 2013 r. na ubezpieczenie społeczne z tytułu wygaśnięcia obowiązku służbowego (§ 4110 i § 4120) o kwotę łączną 167,5 tys. zł oraz na zakup usług pozostałych (§ 4300) o 2 650 tys. zł²³,
- zwiększenia 5 lipca 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) w grupie asystentów sędziego o 111,7 tys. zł²⁴,
- zwiększenia 16 lipca 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe urzędników i innych pracowników (§ 4010) o kwotę łączną 200,1 tys. zł²⁵,
- zwiększenia 16 lipca 2013 r. planu wydatków o kwotę łączną 2 007,3 tys. zł (m.in. § 4260 – 824,2 tys. zł, § 4300 – 534,9 tys. zł, § 4400 – 297,7 tys. zł, § 4480 – 110,1 tys. zł, § 4520 – 129,3 tys. zł)²⁶,
- zwiększenia 23 lipca 2013 r. wydatków o 300 tys. zł (§ 4270 – zakup usług remontowych)²⁷,
- zwiększenia 28 sierpnia 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe urzędników i innych pracowników (§ 4010) o kwotę łączną 191 tys. zł;
- zwiększenia 2 grudnia 2013 r. planu wydatków na wynagrodzenia osobowe urzędników (§ 4010) o 177,7 tys. zł;
- zwiększenia w dniu 20 grudnia 2013 r. planu wydatków na koszty postępowania sądowego (§ 4610) o 180 tys. zł.

Zmiany w planie finansowym wprowadzono po otrzymaniu decyzji i ujęto je w planie wydatków w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 190-260, 272-273, 331, 342)

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r. zmianie uległa kwota planowanych wydatków. Zmniejszono plan finansowy Sądu w zakresie wynagrodzenia sędziów o kwotę 500 tys. zł (§ 4030 - Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów).

Zmiany w planie finansowym, jak i blokady planowanych wydatków w tym samym paragrafie w wysokości 118 tys. zł, nie miały wpływu na bieżące funkcjonowanie Sądu.

Opis stanu
faktycznego

2.3. Szczegółowe badanie próby 107 dowodów i zapisów księgowych dotyczących wydatków na łączną kwotę 10 310,7 tys. zł (13,7% wydatków ogółem) wykazało, że: wydatki te mieściły się w planie finansowym, nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar umownych. W 2013 r. Sąd nie planował i nie realizował wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 420-429)

Opis stanu
faktycznego

2.4. Kierownik Finansowy Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie²⁸ zatwierdził i wprowadził do stosowania „Regulamin udzielania zamówień publicznych w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy w Warszawie”²⁹. Zgodnie z § 6 i 7 tego regulaminu plan zamówień publicznych na dany rok budżetowy jest podstawą realizacji zamówień publicznych w jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 508-522)

²¹ Zmianę wprowadzono decyzją Dyrektora Sądu, w związku z remontem izolacji poziomych w pomieszczeniach archiwum Sądu.

²² Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Podsekretarza Stanu, w związku z przeniesieniem czterech etatów z grupy asystenci sędziego.

²³ Zmiany wprowadzono na podstawie decyzji Sekretarza Stanu, na uregulowanie zobowiązań Sądu w związku z odejściem sędziego z pracy oraz na koszty usługi oferowanej przez agencję pracy tymczasowej.

²⁴ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Prezesa Sądu Okręgowego, w związku z przeniesieniem do Sądu sześciu etatów z grupy asystenci sędziego.

²⁵ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Sekretarza Stanu.

²⁶ Zmianę wprowadzono w związku ze zmianami dotyczącymi płatności za powierzchnię zajmowaną w gmachu przy ul. Czerniakowskiej 100 w Warszawie.

²⁷ Zmianę wprowadzono na podstawie decyzji Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w celu realizacji remontu archiwum oraz w związku aktualizacją potrzeb wynikających z działalności Sądu.

²⁸ Dalej także Kierownik Sądu.

²⁹ Zarządzenie Nr 45/2007 z dnia 21 maja 2007 r.

W planie zamówień publicznych Sądu na 2013 r. ujęto osiem zamówień o wartości szacunkowej³⁰ przekraczającej 14 000 euro, natomiast w rejestrze zamówień publicznych w 2013 r. wykazano 26 takich zamówień na kwotę netto 8 744,0 tys. zł. Faktycznie poniesione wydatki były o 539,3% wyższe od ujętych w planie.

W rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2013, przekazanym do Urzędu Zamówień Publicznych 28 lutego 2014 r., tj. w terminie określonym w art. 98 ust. 2 ustawy Pzp wykazano, że Sąd udzielił 33 zamówień o wartości netto przekraczającej 14 000 euro, na łączną kwotę 8 512,3 tys. zł. W sprawozdaniu tym uwzględniono dziewięć zamówień o wartości netto nieprzekraczającej 14 000 euro, o łącznej wartości 278,2 tys. zł, nie uwzględniono natomiast trzech zamówień o wartości 126,8 tys. zł, w przypadku których Sąd przeprowadził postępowania i zawarł wynikające z nich umowy³¹.

(dowód: akta kontroli str. 523-525, 526-530)

Szczegółową analizą objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę³², których łączna wartość wyniosła 1 680,7 tys. zł brutto. Trzy, spośród pięciu analizowanych, zamówienia publiczne o łącznej wartości 1 051,1 tys. zł brutto, tj. 62,5% zostały udzielone zgodnie z ustawą Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 601-610)

2.5. Przeciętne zatrudnienie w Sądzie w 2013 r.³³ wyniosło 701,6 osób i było niższe od planowanego o 62,8 etatów³⁴. W porównaniu do roku 2012 przeciętne zatrudnienie w 2013 r. było wyższe o 37,3 etatów, tj. o 5,6%. Wzrost zatrudnienia w 2013 r. w stosunku do roku 2012 nastąpił w wyniku przyznania Sądowi w ciągu roku etatów sędziowskich, referendarskich i asystentów sędziego.³⁵

(dowód: akta kontroli str. 341,432)

Ponadto na rzecz Sądu, na podstawie udzielonego zamówienia publicznego, pracę wykonywało 60 „pracowników tymczasowych” i 40 „koordynatorów prawnych” w okresie od 1 marca 2013 r. do 31 sierpnia 2013 r., oraz 80 „pracowników tymczasowych” i 50 „koordynatorów prawnych” w okresie od 1 września 2013 r. do 28 lutego 2014 r. Łączna kwota wydatków na ten cel w 2013 r. wyniosła 3 715,9 tys. zł³⁶. Z umów zawartych z firmą zatrudniającą „pracowników tymczasowych” i „koordynatorów prawnych” wynika, że powinni wykonywać prace administracyjno-urzędnicze w zakresie biurowości sądowej. Zakres czynności „koordynatorów prawnych” określony w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia odpowiadał między innymi zakresowi przypisanemu asystentowi sędziego. Obowiązek pozyskania „pracowników tymczasowych” i „koordynatorów prawnych” spoczywał na Wykonawcy usługi. Jedynym kryterium dla kandydatów do pracy na rzecz Sądu, była niekaralność oraz brak przeciwko nim postępowań wyjaśniających, a „koordynatorzy prawni” dodatkowo powinni legitymować się ukończonymi studiami prawniczymi lub być studentami IV i V roku Wydziału Prawa. Wobec „koordynatorów prawnych” wymogi kwalifikacyjne, były niższe niż w stosunku do kandydatów ubiegających się o stanowisko asystenta sędziego, pomimo iż wykonywali oni pracę przynależną asystentom sędziów.

(dowód: akta kontroli str. 595, 628-648)

Zrealizowane w 2013 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (§§ 4010, 4030, 4040, 4110, 4120, 4140) wyniosły 50 340,5 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach i 66,7% ogółu wydatków. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2013 r. wyniosło 4 897,4 zł i było wyższe

³⁰ Wartość szacunkowa tych zamówień wynosiła 1 621,2 tys. zł.

³¹ Płatnikiem trzech zamówień był Sąd Okręgowy w Warszawie.

³² Dostawa materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopierek i faksów na potrzeby Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, Usługa poligraficzna polegająca na wykonaniu druków, urządzeń ewidencyjnych, kopert z nadrukiem dla potrzeb Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, Usługa wykonania stempli z gumy kauczukowej w automatach samotuszujących, (...) na potrzeby Sądu; dostawa mebli do pokoju przesłuchań dzieci, dostawa gresu oraz wyposażenia łazienek wraz z armaturą łazienkową na potrzeby Sądu; wykonanie, dostawa i montaż mebli biurowych na potrzeby Sądu.

³³ W przeliczeniu na pełne etaty.

³⁴ W tym o 26 sędziów, 24,4 asystentów, 5,6 referendarzy, 6,1 obsługi i urzędników, 0,7 kuratorów.

³⁵ 10 decyzji Ministra Sprawiedliwości i 12 decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie.

³⁶ Szczegółowym badaniem objęto 13 faktur na łączną kwotę 3 022,6 tys. zł.

o 250,5 zł (tj. o 5,4%) od przeciętnego wynagrodzenia roku ubiegłego. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia przeciętnego wynagrodzenia w grupach: sędziowie o 754,1 zł (9,0%), referendarze o 563,5 zł, (7,7%), asystenci sędziów o 298,1 zł (8,7%).

(dowód: akta kontroli str. 341, 432)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W części IV sprawozdania (ZP-SR) uwzględniono 9 zamówień o wartości netto nieprzekraczającej 14 000 euro, podczas gdy należało wykazać tylko zamówienia o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14 000 euro i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. Ponadto w sprawozdaniu tym nie uwzględniono trzech zamówień udzielonych przez Sąd, a których płatnikiem był Sąd Okręgowy w Warszawie.

2. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia³⁷ dotyczącego dostawy mebli do pokoju przesłuchań dzieci, dostawę gresu oraz wyposażenia łazienek wraz z armaturą łazienkową, w opisie wymaganych mebli wskazano rodzaj, serię i kolor mebli firmy IKEA. Pozostały asortyment (gres oraz wyposażenie łazienek wraz z armaturą łazienkową) został opisany z podaniem nazwy producenta i typu wyrobu. Było to niezgodne z art. 29 ust. 2 i zasadą uczciwej konkurencji określoną w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp.

Zaproszenie do składania ofert skierowano do dostawców materiałów budowlanych i armatury łazienkowej, podczas gdy dostawa mebli IKEA nie była przedmiotem ich działalności. Było to niezgodne z art. 71 ust. 1 ustawy Pzp. Protokół z tego postępowania został sporządzony nierzetelnie, gdyż przedmiot zamówienia określono odmiennie niż w SIWZ i umowie. Łączna wartość zamówienia wyniosła 295,6 tys. zł brutto³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 531-553)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że w opisach przedmiotów zamówienia (w których wskazano nazwę, typ produktu i producenta) nastąpiła omyłka edytorska polegająca na pominięciu zapisu „lub równoważny”. Omyłka edytorska dotyczyła również błędnego określenia przedmiotu zamówienia w protokole postępowania w trybie zapytania ocenę. Zaproszenia do składania ofert wysłano do dystrybutorów materiałów budowlanych, dlatego że ponad 90% przedmiotu zamówienia dotyczyło materiałów budowlano-wykończeniowych, gdzie uznaliśmy, że wyposażenie pomieszczenia we wskazane meble mieści się w wyposażeniu wnętrz.

(dowód: akta kontroli str. 269)

3. W SIWZ na wykonanie i dostawę oraz montaż mebli biurowych na potrzeby Sądu, którego wartość szacunkową określono na 276,9 tys. zł, ujęto również dostawę sprzętu AGD. Zaproszenie do składania ofert skierowano do producentów mebli biurowych, co było niezgodne z art. 71 ust. 1 ustawy Pzp.

Ponadto Dyrektor Sądu zatwierdził protokół z postępowania w trybie zapytania o cenę 28 października 2013 r. po upływie sześciu miesięcy od zawarcia umowy, a następnie ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało skierowane do opublikowania w biuletynie zamówień publicznym.

(dowód: akta kontroli str. 554-594)

Odnosnie ujęcia w SIWZ dotyczącego wykonania i montażu mebli biurowych również sprzętu AGD Dyrektor Sądu stwierdził, że producenci mebli, do których skierowano zaproszenie, w swoim asortymencie mieli drobny sprzęt AGD, przy opisie sprzętu AGD omyłkowo nie dopisano sformułowania: „- lub równoważny”. Natomiast opóźnienie w przesłaniu do UZP zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty nastąpiło w wyniku omyłkowego odłożenia postępowania do spraw załatwionych.

(dowód: akta kontroli str. 269)

4. Ze szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia na świadczenie przez „koordynatorów prawnych” pracy na rzecz Sądu wynika, że zakres ich zadań odpowiadał kompetencjom

³⁷ Dalej także SIWZ.

³⁸ Szczegółowym badaniem objęto fakturę o wartości 216,0 tys. zł.

przypisanym asystentom sędziów, określonym w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów³⁹.

Wymogi wobec osób ubiegających się o stanowisko asystenta sędziego, wynikające z art. 155 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁰ są wyższe, niż wobec „koordynatorów prawnych” określonych w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia. Na wykonawcy usługi spoczywał obowiązek skierowania do świadczenia pracy na rzecz Sądu, osób niekaranych i takich, przeciwko którym nie będzie się toczyło żadne postępowanie wyjaśniające. Natomiast nabór na stanowisko asystenta sędziego, zgodnie z art. 155 § 2a ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, następuje w drodze konkursu, który ma na celu wyłonienie kandydata o największej wiedzy i najwyższych kwalifikacjach, predyspozycjach i zdolnościach ogólnych. Również urzędnikiem, zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury⁴¹, może zostać osoba, po odbyciu między innymi stażu urzędniczego w sądzie, który organizuje dyrektor sądu, zgodnie z art. 3b tej ustawy, w drodze konkursu.

Dyrektor Sądu wyjaśnił między innymi, że z uwagi na zwiększoną (w porównaniu z 2012 r.) liczbą spraw oraz istniejące zaległości niezbędne było wsparcie wydziałów procesowych poprzez zwiększenie zatrudnienia m.in. pracowników tymczasowych i koordynatorów prawnych. W 2013 r. wpłynęły do Sądu 313 447 sprawy, tj. o 50 167 więcej (19,1%) niż w 2012 r. Efektem wzrostu zatrudnienia w 2013 r. było załatwienie o 53 694 spraw więcej niż w roku poprzednim.

Dyrektor Sądu podał, że zatrudnienie pracowników tymczasowych było wydatkiem zasadnym, celowym i niezbędnym przy takiej obsadzie etatowej w Sądzie, gdyż w przeciwnym wypadku groziłoby to paraliżem pracy Sądu, bez względu na to jakie prawne przyczyny wynikające z Kodeksu pracy i innych ustaw wpływają na niewykorzystanie przyznanych etatów.

(dowód: akta kontroli str. 269-271, 283-285)

3. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

W 2013 r. Sąd nie planował i nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 332)

4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

4.1. Sąd posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów wprowadzone Zarządzeniem Dyrektora Sądu⁴², w którym określono: politykę (zasady) rachunkowości, instrukcję obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych, plan kont dla jednostki budżetowej, instrukcję kasową oraz instrukcję inwentarзовą.

Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³. Określono w niej, stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 7-137, 140-143)

4.2. W 2013 r. w Sądzie funkcjonował, zatwierdzony przez Dyrektora Sądu, do stosowania system księgowości komputerowej pn. System Finanse-Księgowość OrCom+ (w wersji 5.1.1.25 a następnie w wersji 6.0.0.5). System księgowości komputerowej zapewniał m.in.: ciągłość numeracji zapisów w dziennikach oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu; kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności i sekwencji dat:

³⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1270.

⁴⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 ze zm.

⁴² Zarządzenie Nr 131/2012 Kierownika Finansowego Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 5 października 2012 r. w sprawie uaktualnienia przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, zmienione zarządzeniem Nr 12/2013 Dyrektora Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 20 lutego 2013 r.

⁴³ Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego; trwałość zapisów i brak możliwości i ich modyfikacji.

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 Polityce bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Sądzie oraz w Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Sądzie, zatwierdzonych 14 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 144, 430)

4.3. Szczegółowe badanie analityczne ksiąg rachunkowych wykazało, że:

- zapisy księgowe sierpnia zostały zatwierdzone po sporządzeniu miesięcznego sprawozdania z wykonania planu wydatków za okres od początku roku do 31 sierpnia 2013 r. – zatwierdzenie po sporządzeniu sprawozdania nie miało wpływu na sprawozdawczość bieżącą,
- dokument nr DO 0000506 (rozksięgowanie raportu kasowego)⁴⁴ z 27 sierpnia 2013 r. zaksięgowanego pod datą 27 czerwca 2013 r. (jako data dowodu), zamiast 27 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 366, 370-373, 428-430)

4.4. Badanie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych Sądu przeprowadzono na próbie 107 dowodów i zapisów księgowych o wartości 10 310,7 tys. zł (13,7% wydatków ogółem), w tym: 102 zapisy księgowe o wartości 10 013,8 tys. zł wylosowane metodą statystyczną⁴⁵ oraz pięć zapisów o wartości 296,9 tys. zł dobranych 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. Jeden dowód ujęto w 2013 r., pomimo iż dotyczył on operacji gospodarczej dokonanej w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 366, 369, 387-399, 420-430)

Ustalone
nieprawidłowości

Fakturę nr 01/2012/S/06 na kwotę 5 603,86 zł brutto z 8 czerwca 2012 r. wystawioną przez biegłego (za sporządzenie opinii) ujęto do stycznia 2013 r. Operacja gospodarcza została dokonana w roku budżetowym 2012, a ujęta w księgach roku 2013. Faktura została zapłacono w 2013 r.⁴⁶ Jak wyjaśniła Główna Księgowa Sądu z uwagi na fakt, że koniec roku budżetowego to ogromna ilość otrzymanych dokumentów finansowych do księgowania, a dokument ten, ze względu na braki formalne nie mógł być zaksięgowany, przez nieumyślne niedopatrzenie (błąd ludzki) został zaksięgowany w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 369)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zapisy księgowe sierpnia 2013 r. zatwierdzono 11 września 2013 r. (data zatwierdzenia w systemie finansowo-księgowym), tj. jeden dzień po dacie sporządzenia sprawozdania miesięcznego za sierpień⁴⁷. Powodem zatwierdzenia zapisów po terminie była nieobecność w pracy Głównej Księgowej Sądu oraz jej Zastępcy, tj. osób posiadających wyłączne uprawnienia do dokonywania zatwierdzania zapisów w systemie finansowo-księgowym Sądu.
2. Dokument nr DO 0000506 (rozksięgowanie raportu kasowego) z dnia 27 sierpnia 2013 r. zaksięgowano w pod datą 27 czerwca 2013 r. (jako data dowodu) zamiast 27 sierpnia

⁴⁴ Rozksięgowanie raportu kasowego RK Nr 5100160 dotyczącego sześciu wpłat z tytułu opłat karnych, cywilnych i grzywnien wpłaconych do kasy Sądu wg dowodów KT na kwotę łączną 565 zł.

⁴⁵ Metoda MUS – metoda monetarna z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁴⁶ Sędzia Sądu Rejonowego postanowieniami z 7 i 25 września 2012 r. przyznał biegłemu sądowemu wynagrodzenie za sporządzenie opinii. Biegły wystawił fakturę 8 czerwca 2012 r., która ostatecznie z kompletem wymaganych dokumentów wpłynęła do Oddziału Finansowego Sądu 10 grudnia 2012 r. Fakturę ujęto w urzędzeniach księgowych pod datą 2 stycznia 2013 r. (zapłacono 4 stycznia 2013 r.), wskazując jako miesiąc operacji oraz sprawozdawczy – styczeń 2013 r.

⁴⁷ Zgodnie z §17 ust. 4 zasad rachunkowości przyjętych w Sądzie dane zawarte w buforze w systemie informatycznym FK należy zatwierdzać 10 dnia miesiąca następnego po okresie sprawozdawczym.

2013 r., w sytuacji gdy operacja gospodarcza dotyczyła sierpnia 2013 r. Wynikało to – zdaniem Głównej Księgowej Sądu – z omyłki osoby księgującej.

(dowód: akta kontroli str. 366-368, 428-430)

5. Rzetelność rocznych sprawozdań

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 budżetowej⁴⁸, z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁹ oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵⁰. 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 str. 121-135, 333-342, 615-625, 649-654)

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) przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających sukcesywne odchodzenie od zlecania na zewnątrz prac należących do zakresu obowiązków asystentów sędziego oraz innych pracowników sądowych;
- 3) rzetelne sporządzanie rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych;
- 4) zatwierdzanie zapisów księgowych przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych;
- 5) ujmowanie dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych.

⁴⁸ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

⁴⁹ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

⁵⁰ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Dyrektorowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Dyrektora 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, 8 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
Andrzej Panasiuk