



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.01.2019

Artur Moneta
Dyrektor
Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
ul. Energetyczna 4, 53-330 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/009 - *Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe.*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, ul. Energetyczna 4, 53-330 Wrocław (dalej: „Sąd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Moneta, Dyrektor Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu od 17 stycznia 2019 r. i nadal (dalej: „Dyrektor” bądź „Dyrektor Sądu”). Funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Roman Purgał od dnia 1 września 2009 r. do dnia 8 czerwca 2017 r. oraz Małgorzata Międła (jako p.o. Dyrektora) w okresie od dnia 9 czerwca 2017 r. do dnia 16 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Prawdliwość prowadzenia ksiąg rachunkowych. 2) Prawdliwość sporządzanych sprawozdań finansowych. 3) Realizacja przez dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji dla Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami.
Okres objęty kontrolą	Rok 2018 z uwzględnieniem zdarzeń, jakie miały miejsce w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ (dalej: „ustawa o NIK”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/157/2019 z dnia 4 września 2019 r. oraz nr LWR/188/2019 z dnia 17 października 2019 r. 2. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/142/2019 z dnia 30 lipca 2019 r. oraz nr LWR/190/2019 z dnia 17 października 2019 r. 3. Angelika Gagon, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/146/2019 z dnia 2 sierpnia 2019 r. oraz nr LWR/189/2019 z dnia 17 października 2019 r. 4. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/138/2019 z dnia 18 lipca 2019 r. 5. Ziemowit Florkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/137/2019 z dnia 18 lipca 2019 r. oraz nr LWR/191/2019 z dnia 17 października 2019 r.

(akta kontroli t. I str.1-6, t. VII str. 1-10; t. IX str. 286-296)

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Sprawozdanie finansowe Sądu za rok 2018 zostało co do zasady sporządzone w istotnych aspektach zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami. Przedstawione w sprawozdaniu finansowym dane, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., wskazywały na obraz sytuacji finansowo-majątkowej Sądu w 2018 r., choć w *Informacji dodatkowej* nie ujawniono wszystkich informacji istotnych dla zapewnienia porównywalności danych roku ubiegłego i bieżącego. W dodatkowych informacjach i objaśnieniach nie wskazano, że w roku 2018 ujawniono w księgach rachunkowych i w sprawozdaniu finansowym wartość nieruchomości użytkowanej przez Sąd od 2014 r. w kwocie 23 247 081,00 zł oraz, że w roku 2018 wprowadzono do ewidencji składniki wartości niematerialnych i prawnych, użytkowane od 2014 r. i 2015 r., naliczając jednorazowo ich amortyzację, co istotnie zawiążyło koszty roku 2018 o 5 079 131,25 zł. Ponadto w *Informacji dodatkowej* wykazano koszty wytworzenia środków trwałych w budowie, pomimo że Sąd nie wytwarza rzeczowych składników aktywów trwałych we własnym zakresie, a także zaprezentowano nieporównywalne dane dotyczące wartości bilansowej i rynkowej wybranych środków trwałych.

Na rzetelność tego obrazu nie miała istotnego wpływu nieprawidłowość w pozycji aktywów *Środki trwałe. Urządzenia techniczne i maszyny*, polegająca na zawyżeniu o kwotę 74 249,76 zł stanu środków trwałych z powodu nienaliczenia pełnej amortyzacji od wartości modernizacji trzech środków trwałych, przyjętych na stan w 2018 r., a użytkowanych przez Sąd w latach wcześniejszych. Skutkowało to także zaniżeniem wartości amortyzacji wykazanej w rachunku zysków i strat, a jednocześnie zawyżeniem wyniku finansowego Sądu. Ponadto w bilansie w pozycji aktywów *Towary* wykazano kwotę 648 851,52 zł, odpowiadającą wartości aktywów niespełniających definicji towarów, określonej w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (dalej: „*uor*”).

W obszarze sporządzania sprawozdania finansowego NIK stwierdził także nieprawidłowości, które rzutowały na rzetelność obrazu udziału poszczególnych pozycji zwiększeń i zmniejszeń stanu funduszu jednostki. Wystąpiły one w *Zestawieniu zmian w funduszu jednostki budżetowej* i polegały na wykazaniu: [1] w pozycji 1.6 *Nieodpłatnie otrzymane środki trwałe i środki trwałe w budowie oraz wartości niematerialne i prawne* - kwoty 228 488,34 zł w sytuacji, gdy w 2018 r. Sąd pozyskał w pełni umorzone środki trwałe i wartości niematerialne; [2] w pozycji 2.6 *Wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych i środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych* - kwoty 18 989 054,88 zł, podczas gdy wartość księgowa takich środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wyniosła 5 183 092,43 zł. Różnicę stanowiły inne zmniejszenia, które nie zostały jednak wykazane w dedykowanej dla nich pozycji 2.9 *Zestawienia zmian w funduszu jednostki budżetowej*.

Niezależnie od powyższego NIK wskazuje na nierzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych w latach poprzedzających okres objęty kontrolą, która miała wpływ na prezentowany w sprawozdaniu za 2018 r. stan na początek okresu sprawozdawczego w trzech pozycjach bilansu, tj. *Grunty*, *Środki trwałe w budowie* oraz *Towary*. Łączna wartość stwierdzonych w tym zakresie stanów nieprawidłowych wyniosła 28 561 042,53 zł, z czego kwota 23 247 081,00 zł odpowiadała niezaewidencjonowanej w księgach Sądu wartości nieruchomości

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

niezabudowanej, którą Prezydent Miasta Wrocławia, decyzją z dnia 16 czerwca 2014 r., oddał Sądowi w trwały zarząd. W tym zakresie NIK uwzględniła działania naprawcze podjęte przez Sąd w trakcie roku 2018, zmierzające do doprowadzenia ksiąg rachunkowych do stanu zgodnego z rzeczywistością.

W obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych w roku sprawozdawczym 2018 stwierdzono nieprawidłowości polegające na: [1] nieterminowym zamknięciu ksiąg rachunkowych, [2] ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych na niewłaściwym koncie analitycznym bądź na koncie, w opisie którego nie uwzględniono określonych zdarzeń gospodarczych; [3] niedostosowaniu ewidencji szczegółowej konta 800*⁴ do poszczególnych pozycji zwiększeń i zmniejszeń sprawozdania – *Zestawienie zmian w funduszu jednostki budżetowej*; [4] przyjmowaniu z opóźnieniem na stan Sądu wybranych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych; [5] niejednolitym stosowaniu dekretacji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor*, bądź niewłaściwym jej zamieszczeniu; [6] kwalifikowaniu dowodów księgowych do innych okresów, niż te, których dotyczyły, co stanowiło naruszenie zasady kompletności wyrażonej w art. 20 ust. 1 *uor*; [7] przeprowadzeniu inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald kont 080* i 30001* z naruszeniem terminu przewidzianego w regulacji wewnętrznej Sądu.

W Sądzie opracowano dokumentację, o której mowa w art. 10 *uor*, opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, jednakże wymagała ona aktualizacji w celu uwzględnienia w niej wszystkich elementów określonych w art. 10 ust. 1 *uor*, oraz organizacji rachunkowości w Sądzie.

Stosowany w Sądzie system informatyczny do ewidencji finansowo-księgowej spełniał wymagania przewidziane w *uor*, choć nie był wolny od wad, gdyż nie umożliwiał wprowadzenia przy zapisie księgowym daty dokonania transakcji gospodarczej, a opisy zdarzeń gospodarczych w dzienniku, bądź w przypadku niektórych kont syntetycznych księgi głównej nie zawsze były wprowadzane w formie zrozumiałego tekstu, skrótu lub kodu operacji.

Dyrektor zorganizował w Sądzie strukturę i zasoby kadrowe na realizację powierzonych Sądowi zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr (dalej: „ZSRK”).

NIK dostrzega, że znaczna ilość zgłaszanych incydentów przez użytkowników (ponad 280 tys. w latach 2014-2018 i do września 2019 r.), z których ponad 1% wymagało rozwiązania zgłoszenia poprzez zaangażowanie firm zewnętrznych, wskazuje pośrednio na trudności w opanowaniu systemu ZSRK przez użytkowników, jak i występujące problemy w modyfikacji ZSRK. W wyniku kontroli NIK stwierdziła także nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji ZSRK. Nieprawidłowości te nie wpływały jednak bezpośrednio na realizację zadań z tego zakresu.

NIK zwraca także uwagę na konieczność weryfikacji przyjętego w Sądzie systemu przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników Sądu, a ze względu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości – także na konieczność wzmocnienia funkcjonujących w Sądzie mechanizmów kontroli zarządczej.

⁴ Symbol „*” oznacza zera i stanowi dalszą część numeracji kont w dziesięciocyfrowym systemie ich oznaczania w Sądzie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawdliwość prowadzenia ksiąg rachunkowych

1.1. Informacje identyfikujące kontrolowaną jednostkę oraz system kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Sąd jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Utworzony został z dniem 1 października 1990 r. na mocy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶, oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 1990 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych w Katowicach, Krakowie i Wrocławiu oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości⁷. Struktura, tryb działania oraz organizacja pracy Sądu wynikają m.in. z ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. - Regulamin funkcjonowania sądów powszechnych⁹, zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie utworzenia wydziałów w sądach apelacyjnych¹⁰, oraz zarządzeń Prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.

(akta kontroli: t. I str. 157-169, 176-210; t. III str. 1-12)

W Sądzie prowadzenie rachunkowości, jak również opracowywanie sprawozdań finansowych i budżetowych Sądu, zostało przypisane do zadań Oddziału Finansowego (dalej: „OF”), kierowanego przez Głównego Księgowego. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. stan zatrudnienia w OF wynosił 10 pracowników na 10 etatach¹¹ i nie zmienił się w stosunku do stanu z początku tego roku. Poza jedną osobą¹² wszyscy pracownicy OF posiadali wymagane kwalifikacje. W 2018 r. zapewniono im możliwość doskonalenia zawodowego¹³, a za osiągnięcia w pracy wypłacono nagrody uznaniowe. Pracownicy OF zostali w 2018 r. poddani, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury¹⁴ (dalej: „upsip”), okresowym ocenom kwalifikacyjnym. Termin sporządzenia tych ocen nie był zgodny z wymogami ustawowymi, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 15-17, 164-166, 252-255, 388-457, 475-529; t. III str. 1-12)

Dla potrzeb planowania audytu wewnętrznego, o którym mowa w art. 274 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, p.o. Dyrektora Sądu określiła tzw. priorytety kierownictwa jednostki, tj. ocenę wpływu obszarów ryzyka na realizację przez jednostkę celów i zadań. Oceny takiej dokonał także Główny Księgowy Sądu. W obszarze „Prowadzenie rachunkowości” ryzyka dotyczące

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. Nr 53 poz. 306 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 64 poz. 375 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2316 ze zm. Obecnie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1141).

¹⁰ Dz. Urz. MS z 2012 r. poz. 120.

¹¹ W tym jedna osoba delegowana do Ministerstwa Sprawiedliwości w pełnym wymiarze etatu.

¹² Poza jedną osobą, której przypadek został opisany w dalszej części niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Pracownicy OF wzięli udział w siedmiu szkoleniach, w tym w pięciu *stricto* z zakresu finansowo-księgowego, wykorzystując łącznie 21 miejsc szkoleniowych.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 577.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

rachunkowości i sprawozdawczości¹⁶ zostały ocenione przez kierownictwo jednostki na poziomie średnim (w czterostopniowej skali – poziom 2) i odstąpiono od planowania czynności przeciwdziałających. W 2018 r. audyt wewnętrzny nie realizował zadań dotyczących sprawozdawczości finansowej.

(akta kontroli: t. I str. 15-17, 167-173; t. III str. 1-12)

W ramach funkcjonującej w Sądzie kontroli zarządczej nadzór nad czynnościami kontrolnymi dotyczącymi rachunkowości i sprawozdawczości sprawował Dyrektor Sądu poprzez zatwierdzanie wewnętrznych procedur, mających wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rachunkowości jednostki i jej sprawozdawczości. Zasady regulujące powyższą materię zostały określone m.in. w zarządzeniu nr 0111-34/18 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu¹⁷ (dalej: „obowiązująca w 2018 r. polityka rachunkowości Sądu”), zarządzeniu nr 0111-30/17 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 1 września 2017 r. w sprawie Instrukcji obiegu dokumentów finansowych Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, zarządzeniu nr 0111-11/17 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad przeprowadzania kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej dokumentów księgowych w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu¹⁸, zarządzeniu nr 0111-29/18 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu w sprawie wprowadzenia Instrukcji gospodarki kasowej w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu, zarządzeniu nr 0111-93/18 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie Instrukcji inwentaryzacyjnej Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, oraz zarządzeniu nr 0111-95/18 Dyrektora Sądu Apelacyjnego z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji rocznej 2018 r. Przyjęte w ww. wewnętrznych aktach normatywnych mechanizmy kontrolne nie były wystarczające i w pełni przestrzegane, o czym świadczą nieprawidłowości opisane w dalszych częściach niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: t. I str. 15-17, 167-173; t. III str. 1-12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Jeden z pracowników zatrudnionych w OF, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., nie posiadał kwalifikacji - w zakresie wykształcenia - przewidzianych dla zajmowanego stanowiska w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego¹⁹. Pracownik ten został zatrudniony na stanowisku inspektora posiadając wykształcenie średnie zawodowe, podczas gdy, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, na tym stanowisku wymagane jest wykształcenie wyższe na poziomie studiów pierwszego stopnia.

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że przy pierwszej umowie pracownikowi powierzono omyłkowo ww. stanowisko, co zostało utrzymane w trakcie dalszego zatrudnienia. Dodał, że z uwagi na upływ czasu oraz zmianę na stanowisku Dyrektora Sądu, trudno jest odtworzyć przesłanki powyższego działania. Wskazał także, że po

¹⁶ Wskazano następujące obszary ryzyka: (1) polityka rachunkowości, (2) prowadzenie ksiąg rachunkowych, (3) obieg i kontrola dokumentów finansowych, (4) organizacja obrotu kasowego, (5) inwentaryzacja, (6) sprawozdawczość finansowa i statystyczna, (7) rozliczenia publicznoprawne (w tym obowiązki płatnika), (8) rozliczenie pożyczek udzielonych sędziom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

¹⁷ Zarządzenie weszło w życie w dniu 11 czerwca 2018 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r.

¹⁸ Zmieniono zarządzeniem nr 0111-51/18 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej dokumentów księgowych w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu.

¹⁹ Dz. U. poz. 485 ze zm.

powrocie pracownika²⁰ planowana jest zmiana warunków jego zatrudnienia poprzez zmianę stanowiska, zgodnie z wymogami wskazanymi ww. rozporządzeniu.

(akta kontroli: t. I str. 164, 388-389, 392-404, 476, 480, 496-501)

2) Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników OF nie były sporządzane w terminie wskazanym w art. 8 ust. 2 *upsip*, tj. nie rzadziej niż raz na 24 miesiące (i nie częściej niż raz na 12 miesięcy). Bieżąca ocena okresowa została sporządzona dnia 31 stycznia 2018 r., podczas gdy w pięciu przypadkach ostatnia ocena okresowa miała miejsce w dniu 5 października 2015 r., a w jednym 11 marca 2011 r.²¹. Opóźnienie sięgało więc od czterech miesięcy do siedmiu lat²². Przyczynę zaistniałej sytuacji stanowił przyjęty w Sądzie model przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników, który oparto o wyznaczanie okresu poddanego ocenie (w badanym przypadku od dnia 1 grudnia 2014 r. do dnia 30 listopada 2017 r.), a nie o upływ czasu od poprzedniej oceny okresowej. W konsekwencji ustawowy wymóg sporządzania ocen nie rzadziej niż raz na 24 miesiące nie został zachowany.

Zastępca Dyrektora Sądu wyjaśniła, że w Sądzie przyjęto, iż oceny kwalifikacyjne pracowników służą podsumowaniu danego okresu pracy i w pewnym stopniu rozliczeniu jej efektów. Stąd też w zarządzeniach o przeprowadzeniu ocen kwalifikacyjnych wskazywano czas, za który pracownik podlegał ocenie, utrzymując w ten sposób ciągłość ocenianego czasu zatrudnienia pracownika. Dodała, że komisja sporządza arkusz oceny po zebraniu i uporządkowaniu dokumentacji powstałej w trakcie oceniania, stąd też data arkusza oceny wykracza poza datę graniczną ocenianego okresu. W przypadku osób nieobecnych przez dłuższy okres w trakcie procedury oceniania, osoby te podlegały ocenie w kolejnym terminie wskazanym w zarządzeniu Dyrektora. Dodała jednocześnie, że z uwagi na zmiany kadrowe w kierownictwie Sądu w okresie maj 2017 r. - styczeń 2018 r. oraz pełnienie funkcji p.o. Dyrektora Sądu, podjęła działania służące realizacji ww. obowiązku ustawowego w najszybszym możliwym terminie.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Arkusz okresowej oceny kwalifikacyjnej pracownika/urzędnika posługuje się tożsamym oznaczeniem jej daty, tj. daty sporządzenia oceny, co *upsip*. Ustawa natomiast precyzyjnie wskazuje, że ocena okresowa ma być sporządzana nie rzadziej niż raz na 24 miesiące i nie częściej niż raz na 12 miesięcy. Artykuł 8 ust. 2 *upsip* odnosi się więc do okresu sporządzania oceny a nie do okresu podlegającego ocenie. W związku z powyższym – zdaniem NIK – przyjęty w Sądzie sposób przeprowadzania okresowych ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników był niezgodny z wyżej przywołanym przepisem prawa.

(akta kontroli: t. I str. 455, 476, 481-482, 502-529)

3) W odniesieniu do obszarów objętych kontrolą NIK funkcjonujący w Sądzie system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny, gdyż nie chronił od błędów lub nie pozwalał na ich ujawnienie i korektę, o czym świadczą nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych (omówione w dalszej części niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*). Przyjęte w Sądzie mechanizmy kontroli nie stanowiły bowiem wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia tych nieprawidłowości. Stanowiło to naruszenie art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, zgodnie z którym kontrolę zarządczą w jednostkach sektora *finansów publicznych* stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

²⁰ Pracownik zatrudniony na czas nieokreślony, ale nieświadczący pracy z uwagi na usprawiedliwioną nieobecność.

²¹ Pozostałe osoby nie podlegały ocenie.

²² W jednym przypadku – pracownik w okresie, który podlegał ocenie w 2015 r., korzystał z usprawiedliwionej nieobecności.

I tak m.in. w żadnym z dokumentów regulujących obszar szeroko pojętej rachunkowości nie określono terminów przekazywania dokumentów księgowych, gdyż – jak wskazał Dyrektor Sądu – określony w instrukcji obiegu dokumentów mechanizm ich przekazywania spełniał swoje zadanie²³, o czym świadczył brak zobowiązań przeterminowanych. Zdaniem Dyrektora Sądu ścisłe określenie terminów przekazywania dokumentów, w sytuacji rozmieszczenia komórek organizacyjnych Sądu w trzech lokalizacjach, mogłoby w sposób niekorzystny wpłynąć na realizację procedury obiegu dokumentów. NIK nie podziela tych wyjaśnień, gdyż ustalenia kontroli wskazują, że przekazywanie dokumentów pomiędzy komórkami Sądu z opóźnieniem było przyczyną szeregu stanów nieprawidłowych, które wystąpiły w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych²⁴.

Dyrektor Sądu w swych wyjaśnieniach wskazał działania, które podejmował i które w jego ocenie stanowiły o zapewnieniu realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w tym poprzez: (1) zatwierdzanie wewnętrznych procedur, mających wpływ na funkcjonowanie rachunkowości jednostki oraz sprawozdawczości; (2) powierzenie prowadzenia rachunkowości Sądu i nadzór nad tym osobom kompetentnym, z odpowiednimi kwalifikacjami, doświadczeniem i wiedzą; (3) zapewnienie funkcjonowania w Sądzie audytu wewnętrznego; (4) opracowanie planu działalności jednostki z zachowaniem kaskadowania celów i zadań oraz szacowaniem i identyfikacją ryzyk w tym zakresie; (5) powierzenie określonych obowiązków pracownikom, szczególnie w zakresie upoważnienia do działania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych. Zaznaczył jednak, że permanentna kontrola Sądu przez różne podmioty, trwająca co najmniej od 2017 r. i związana z tym obciążenie pracą, mogło przełożyć się na jej jakość, szczególnie zaś w OF. Dyrektor Sądu zadeklarował także podjęcie działań adekwatnych do wykazanych ewentualnych naruszeń, z uwzględnieniem wniosków i uwag NIK.

(akta kontroli: t. I str. 256-359, 388-389, 396-397; t. III str. 139-161; t. VII str. 319-320, 324-329)

1.2. Organizacja systemu rachunkowości

Opis stanu
faktycznego

W Sądzie księgi rachunkowe prowadzone były w ramach jednego systemu księgowego, obejmującego wszystkie zdarzenia, w tym operacje gospodarcze występujące w tej jednostce, tj. w ramach ZSRK – systemie SAP wersja SAP ECC 6.0²⁵. W przypadku Sądu w ramach ZSRK funkcjonowały następujące moduły: (1) FI – rachunkowość finansowa, (2) FI-AA – środki trwałe, (3) MM – gospodarka magazynowa, (4) IM – inwestycje, (5) FM – rachunkowość budżetowa, (6) PSCD – rozrachunki z uczestnikami postępowania, (7) HRPY – płace, (8) HRPD – kadry, (9) BW – hurtownia danych, (10) CO – controlling, oraz (11) PCP – planowanie płac. Opis ww. modułów, ich struktura oraz wzajemne powiązania nie zostały ujęte w obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu, co zostało omówione niżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III str. 1-24, 139-326, 536-562)

²³ W instrukcji obiegu dokumentów w § 28 wskazano, że obieg dokumentów powinien odbywać się drogą najkrótszą i najprostszą a wszystkie komórki organizacyjne biorące udział w tym procesie powinny dążyć do skrócenia czasu ich opracowania i kontroli. W tym celu należy stosować następujące zasady: (1) sprawnej dekretacji i przekazywania dokumentów bezpośrednio do komórek organizacyjnych, właściwych dla danego dokumentu, (2) przestrzegania równomiernego obiegu dokumentów w celu zapobiegania okresowemu spiętrzeniu prac, które mogą spowodować powstanie pomyłek, błędów i nieprawidłowości, (3) dążenia do skrócenia czasu przetwarzania dokumentów przez poszczególne komórki organizacyjne do niezbędnego minimum, by zapewnić terminowe i systematyczne ujęcie dowodów w księgach rachunkowych oraz uniknąć realizacji zobowiązań po ustalonym terminie.

²⁴ Np. rozliczenia umowy nr 328/2013 i umowy nr 279/2014 na zakup kart procesorowych, czytników i oprogramowania, przyjmowanie środków trwałych dokumentem OT z opóźnieniem, co zostało opisane w dalszej części *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁵ Obowiązująca wersja w 2018 r.

ZSRK został dopuszczony do użytkowania w Sądzie Zarządzeniem nr 0111-39/2014 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami jako obowiązującego systemu do prowadzenia ksiąg rachunkowych w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu. W okresie od dnia 1 września 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. księgi rachunkowe Sądu prowadzone były równolegle w oparciu o dwa systemy księgowość, tj. ZSRK oraz system OrCom+. Od dnia 1 stycznia 2015 r. do prowadzenia ksiąg rachunkowych Sądu wykorzystywano wyłącznie ZSRK. Sąd nie dysponował licencją na użytkowanie ZSRK, korzystając z licencji niewyłącznej, udzielonej Ministerstwu Sprawiedliwości przez firmę SAP. Dyrektor Sądu wskazał, że na mocy tej licencji oprogramowanie ZSRK mogło być używane przez wszystkie sądy powszechne w zakresie procesów zarządzania finansami i gospodarki własnej.

(akta kontroli: t. III str. 1-23; t. IV str. 269-292; t. IX str. 94)

W 2018 r. Sąd dysponował dokumentacją, o której mowa w art. 10 *uor*, opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. W dokumentacji tej m.in.: określono rok obrotowy i zdefiniowano okres sprawozdawczy, co do zasady dokonano opisu metod wyceny aktywów i pasywów, wskazano miejsce²⁶ i technikę prowadzenia ksiąg rachunkowych²⁷, a także sposób ustalenia wyniku finansowego. Załączono do niej także opis systemu informatycznego oraz ochrony danych – politykę bezpieczeństwa systemu. Dokumentacja ta nie spełniała wszystkich wymogów określonych w art. 10 *uor*, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III str. 1-23, 139-326, 536-562)

W obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu nie wskazano metody szacowania rezerw na zobowiązania. Zostało to uzupełnione zarządzeniem nr 0211-21/19 Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.

(akta kontroli: t. III str. 139-326, 362; t. IV str. 269, 274, 290-291)

W obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu nie sprecyzowano podstaw założenia odstąpienia od zasady rozliczania kosztów w czasie - przyjęto, że ze względu na cykliczność (powtarzalność) występowania w kolejnych latach tych samych tytułów poniesionych kosztów, przeważnie o niewielkiej wartości, które co do ich charakteru mogłyby stanowić czynne rozliczenia międzyokresowe kosztów, koszty te zalicza się do kosztów tego okresu, w którym zostały poniesione i rezygnuje się z ich rozliczania w czasie (§ 17). Dyrektor Sądu wskazał, że zapis ten został wprowadzony do polityki rachunkowości Sądu z uwagi na przyjęcie ww. ogólnego założenia przy tworzeniu koncepcji biznesowej dla modułu FI, co miało swoje odzwierciedlenie we wzorcowej polityce rachunkowości przekazanej sądom powszechnym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a którą posiłkowano się przy tworzeniu polityki rachunkowości Sądu.

(akta kontroli: t. III str. 144; t. V str. 60-61, 66)

Księgi rachunkowe Sądu zostały oznaczone w sposób zgodny z art. 13 ust. 4 *uor*, a przy ich prowadzeniu z użyciem komputera zapewniono automatyczną kontrolę ciągłości zapisów oraz przenoszenia sald i obrotów. Zapis księgowy nie zawierał wszystkich elementów, o których mowa w art. 23 ust. 2 *uor*, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dyrektor Sądu wskazał, że księgi rachunkowe Sądu były utrwalane i archiwizowane centralnie na informatycznych nośnikach danych oraz w ramach tworzonych kopii zapasowych, przy wykorzystaniu sprzętu i narzędzi Departamentu Informatyzacji

²⁶ W siedzibie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.

²⁷ Z wykorzystaniem techniki komputerowej, w systemie informatycznym ZSRK.

Stwierdzone
nieprawidłowości

i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości. Dokumentacja księgowa przechowywana była w Sądzie z uwzględnieniem postanowień rozdziału 8 *uor*.

(akta kontroli: t. III str. 1-23, 139-326, 536-562; t. IV str. 269-279; t. V str. 59-74; t. VI str. 368-408)

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

1) Obowiązująca w 2018 r. polityka rachunkowości Sądu nie spełniała wszystkich wymogów art. 10 ust. 1 *uor*. W dokumencie tym:

a) nie określono poziomu istotności przy opisie metod wyceny aktywów i pasywów, pozwalającego na dokonanie właściwej oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Dyrektor Sądu wskazał, że poziom istotności zostanie wprowadzony do nowej polityki rachunkowości w wysokości 1% sumy bilansowej²⁸;

(akta kontroli: t. III str. 139-326; t. V str. 60-61, 66)

b) nie wskazano, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych. W obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu podano wykaz modułów funkcjonujących w ramach ZSRK, bez zamieszczenia ich opisu, wskazania struktury czy wzajemnych powiązań. Nie opisano także podstawowych zasad funkcjonowania systemu, w tym narzędzi, za pomocą których wywołuje się określone zdarzenia w księgach rachunkowych Sądu bądź uzyskuje konkretne dane (tzw. transakcje czy klucze uzgodnienia). Według Zastępcy Dyrektora Sądu zapisy dotyczące wzajemnych powiązań zostały ujęte w dokumencie *Opis systemu informatycznego przetwarzania danych w rachunkowości sądów powszechnych*, schematy księgowania - w zakładowym planie kont, a transakcje w instrukcjach stanowiskowych. Wszystkie te dokumenty stanowią załączniki do obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu. Dodała nadto, że w żadnej literaturze nie znalazła szczegółowego opisu, z którego wynikałoby, jak wyglądać i czego dotyczyć ma wykaz zbiorów danych.

(akta kontroli: t. III str. 139-326, 535-562; t. V str. 432-462)

Ponadto, w obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu:

a) zakładowy plan kont nie został dostosowany do potrzeb ewidencji należności według zasad określonych w obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie *rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*²⁹ (dalej: „*rszr*”). Zasady prowadzenia ewidencji na kontach 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych i 226 - Długoterminowe należności budżetowe, obowiązujące od 1 stycznia 2018 r., określone zostały bowiem odmienne³⁰ od zasad, które obowiązywały do końca 2017 r., a wynikały z poprzednio obowiązującego rozporządzenia³¹. Wprawdzie w Sądzie w wyniku realizacji jednego

²⁸ Z uwagi na niegospodarczy charakter prowadzonej przez Sąd działalności podstawowej.

²⁹ Dz. U. poz. 1911 ze zm.

³⁰ W konsekwencji nowych regulacji prawnych, dotyczących zasad funkcjonowania kont 221 i 226, na koncie 221 winny być księgowane należności z tytułu dochodów budżetowych, które na moment ich powstania były wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego. Z kolei należności, których termin płatności na moment powstania tych należności, przypadają w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od dnia bilansowego, powinny być w pierwszej kolejności zaksięgowane na koncie 226, a następnie w miarę upływu czasu, powinny być przeksięgowywane na konto 221.

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 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 Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 760).

z wniosków pokontrolnych po kontroli NIK P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.” utworzono konto analityczne 2210100001 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych – pożyczki mieszkaniowe sędziów – spłata rok następny”, służące ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych, które na moment ich powstania były wymagalne w terminie 12 miesięcy od dnia bilansowego, to jednak zostało ono wprowadzone do polityki rachunkowości dopiero w kwietniu 2019 r.

(akta kontroli: t. III str. 139-326, 431-433)

b) nie załączono wykazu księgowania automatycznych i półautomatycznych pomimo, że Sąd dysponował takim wykazem a system umożliwiał dokonanie księgowania w ww. sposób. Wykazy te były wprowadzane zweryfikowane przez byłego Głównego Księgowego Sądu³², jednakże - jak wskazała Zastępca Dyrektora Sądu - nie zostały ostatecznie zatwierdzone. Zastępca Dyrektora Sądu dodała, że po ich ujednoliceniu i ponownej weryfikacji przez nowego Głównego Księgowego Sądu, zostaną załączone do polityki rachunkowości Sądu.

(akta kontroli: t. III str. 139-350; t. V str. 434-435, 445-462)

c) nie zaktualizowano miejsca przechowywania ksiąg rachunkowych Sądu. Zgodnie z § 42 obowiązującej w 2018 r. polityki rachunkowości Sądu, księgi rachunkowe i dokumenty księgowe przechowuje się w siedzibie Sądu. Z ustaleń kontroli, w tym z wyjaśnień Dyrektora Sądu, wynika natomiast, że księgi rachunkowe Sądu przenoszone były centralnie na informatyczne nośniki danych w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości i tam też były archiwizowane w ramach tworzonych centralnie kopii zapasowych na komputerowych nośnikach danych. Dyrektor Sądu w wyjaśnieniach wskazał, że ww. zapis polityki rachunkowości odnosi się do wersji papierowej dokumentów źródłowych oraz wydruków generowanych z ZSRK.

(akta kontroli: t. III str. 158; t. IV str. 271-272, 276-278; t. V str. 60, 64-66)

d) nie opracowano przejrzystych i jednoznacznych zasad stosowania, przewidzianej w art. 21 ust. 1a pkt 2 *uor*, możliwości odstąpienia od zamieszczenia na dowodach księgowych stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, z uwagi na technikę dokumentowania zapisów księgowych. W trakcie przeprowadzonych badań kontrolnych stwierdzono przypadki³³, w których odstąpiono od zamieszczania na dowodach i dokumentach księgowych stanowiących podstawę ujęcia zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych Sądu, dekretacji. Nadto, w przypadku dowodów księgowych dotyczących udzielania pożyczek sędziowskich, rozliczania sum na zlecenie oraz zobowiązań, w tym związanych z postępowaniem sądowym, postępowano w sposób niejednolity - część zarządzeń/postanowień/poleceń posiadała dekret³⁴, a część nie³⁵. Dyrektor Sądu podał, że zarządzenia związane z postępowaniem sądowym, wypłacaniem świadczeń socjalnych czy zwrotem niewykorzystanych zaliczek, nie stanowią dowodów księgowych a załączniki do listy wypłat bądź podstawę do dokonania przelewów, które to są właściwymi dowodami księgowymi. Dodał także, że ustawodawca nie wymienia techniki dokumentowania zapisów księgowych wśród

³² W trakcie kontroli NIK doszło do zmiany na stanowisku Głównego Księgowego Sądu. Z dniem 14 października 2019 r. została zatrudniona nowa osoba na ww. stanowisku. W *Wystąpieniu pokontrolnym* jako „były Główny Księgowy Sąd” została wskazana osoba, która piastowała to stanowisko w okresie objętym kontrolą, tj. co do zasady w 2018 r.

³³ Dotyczy szczególnie dowodów kasowych, dowodów związanych z postępowaniem sądowym czy świadczeń z ZFŚS.

³⁴ Np. zarządzenie z dnia 22 stycznia 2019 r. sygn. akt I ACa 143/18, zarządzenie z dnia 9 maja 2019 r. sygn. akt I Aga 294/18, zarządzenie z dnia 16 kwietnia 2019 r. sygn. akt I ACa 1917/17, zarządzenie z dnia 2 stycznia 2019 r. sygn. akt AUa 106/18 czy polecenie z dnia 7 stycznia 2019 r. sygn. Akt I ACa 880/18.

³⁵ Np. zarządzenie z dnia 17 lipca 2019 r. sygn. akt I Aga 78/18, zarządzenie z dnia 4 września 2019 r. sygn. akt I ACa 692/18, zarządzenie z dnia 2 stycznia 2019 r. sygn. Akt I ACa 204/18, zarządzenie z dnia 18 stycznia 2019 r. sygn. Akt III AUa 619/18, zarządzenie z dnia 3 stycznia 2019 r. sygn. Akt III AUa 1103/18, zarządzenie z dnia 2 stycznia 2019 r. sygn. Akt I ACa 204/18, zarządzenie z dnia 2 stycznia 2019 r. sygn. Akt I ACa 230/18.

zagadnień, które powinny obowiązkowo znaleźć się w polityce rachunkowości jednostki. Zastępca Dyrektora Sądu powołała się natomiast w swych wyjaśnieniach na możliwość pozyskania danych pochodzących z dekretu z treści zapisów księgowych, w księgach prowadzonych komputerowo (poprzez numer identyfikacyjny). Dodała także, że w literaturze wskazuje się, że art. 21 ust. 1a *uor* dotyczy dokumentów własnych i nie ma potrzeby dekretowania ręcznego, jeśli dekretacja w sposób oczywisty wynika z rodzaju dokumentu.

NIK nie uwzględnia wyjaśnień Dyrektora Sądu, gdyż lista wypłat bądź polecenie przelewu nie stanowią, w badanych przypadkach, dowodu księgowego *sensu stricto*, z uwagi na ich wtórny charakter względem dowodu źródłowego dokumentującego faktyczne zdarzenie gospodarcze. NIK nie kwestionuje możliwości odstąpienia od zamieszczania dekretacji na dowodzie księgowym w przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 *uor*. Jednakże ustalony przez jednostkę sposób sprawdzenia dowodów księgowych i ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych musi być jednolity i powinien zostać utrwalony w dokumentacji określającej sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, co potwierdza stanowisko Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 13 kwietnia 2010 r.³⁶

(akta kontroli: t. III str. 139-326; t. IV str. 422-427, 434-436, 438-440; t. VI str. 317-342, 350-365, 409-411, 414; t. VII str. 32-41, 76-104, 122-147, 174-176, 178-191, 317-319, 322-323; t. VIII str. 62-65, 68, 71-73, 251, 254-255)

NIK zwraca uwagę, że polityka rachunkowości jest podstawowym i kluczowym dokumentem, w oparciu o który prowadzi się rachunkowość jednostki. W polityce rachunkowości powinny zostać określone zasady, którymi jednostka kieruje się na co dzień przy prowadzeniu m.in. ksiąg rachunkowych. Taka dokumentacja winna zostać zindywidualizowana i dostosowana do specyfiki działalności prowadzonej przez jednostkę oraz użytkowanego przez nią systemu informatycznego, a także zawierać precyzyjne i niebudzące wątpliwości zapisy, z których jednoznacznie ma wynikać przyjęty przez jednostkę sposób postępowania. Zgodnie z art. 10 ust. 2 *uor* ustalenie w formie pisemnej polityki rachunkowości oraz jej aktualizacja jest obowiązkiem kierownika jednostki.

2) Zapisy księgowe w ZSRK nie zawierały daty dokonania operacji gospodarczej. Ponadto opis operacji gospodarczych nie zawsze był sporządzany zrozumiałym tekstem, skrótem lub kodem (np. w dzienniku głównym), a w skrajnych przypadkach nie obejmował żadnego tekstu³⁷. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 3 *uor*. Dyrektor Sądu wyjaśnił, że w przypadku braku daty dokonania transakcji gospodarczej kierownictwo ZSRK oraz Ministerstwa Sprawiedliwości podejmowało wielokrotnie działania w przedmiotowym zakresie, starając się wyegzekwować od właściciela oprogramowania, dostosowanie systemu do obowiązujących przepisów prawa. Dodał, że zaproponowane przez firmę SAP rozwiązanie dotyczące wykorzystania pola „Przypis” nie mogło zostać wykorzystane z uwagi na format tego pola (tekst a nie data) oraz jego zastosowanie do innych celów w pracy bieżącej. Także propozycja dotycząca użycia pola VATDATE nie mogła zostać zaakceptowana, gdyż w Polsce funkcjonują sądy, które rozliczają VAT. Dyrektor Sądu poinformował, że podjęto ostatecznie decyzję o wykorzystaniu innego pola pn. REINDATE z jednoczesną zmianą jego etykiety, lecz proces jego dostosowania wymaga implementacji odpowiednich not SAP i przygotowania systemu, co zostało wskazane do realizacji w IV kwartale bieżącego roku. Z kolei w kwestii oznaczenia transakcji zrozumiałym opisem, skrótem bądź kodem, Dyrektor Sądu podniósł, że jego zdaniem księgi spełniają wymagania wskazane w *uor*, a jedynie w trakcie

³⁶ Dz. Urz. Min. Fin. z 2010 r. Nr 6, poz. 26.

³⁷ Np. część zapisów na koncie 720* czy 750092*.

kontroli przedłożono kontrolerowi wydruki, które nie zawierały wszystkich, przewidzianych przez *uor*, danych.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Sądu w zakresie oznaczania operacji gospodarczych. Stosowane bowiem przez Sąd w opisie takich operacji oznaczenia, skróty czy cyfry nie pozwalają na jednoznaczną ich identyfikację i zrozumienie.

(akta kontroli: t. III str. 73-74, 561-562; t. IV str. 271, 281-282; t. V str. 62, 67, 128-164; t. VI str. 136-179, 245-316)

1.3. Inwentaryzacja majątku

Inwentaryzacja roczna została przeprowadzona w Sądzie na podstawie zarządzenia Dyrektora Sądu z dnia 21 grudnia 2018 r., określającego czas jej przeprowadzenia w dniach od 2 do 15 stycznia 2019 r., a termin weryfikacji sald do dnia 22 marca 2019 r. Terminy inwentaryzacji, za wyjątkiem sytuacji opisanej niżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, oraz jej częstotliwość i sposób przeprowadzenia były zgodne z art. 26 ust. 1 i 3 *uor*. Wyniki inwentaryzacji ujęto i rozliczono w księgach rachunkowych 2018 r. Jej przeprowadzenie oraz wyniki zostało udokumentowane.

Środki pieniężne oraz zobowiązania krótkoterminowe zinwentaryzowano poprzez uzyskanie potwierdzeń odpowiednich sald, a pozostałe pozycje aktywów i pasywów – w drodze ich weryfikacji. Inwentaryzację w drodze spisu z natury środków trwałych przeprowadzono według stanu na dzień 31 lipca 2016 r., natomiast zapasów – według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

(akta kontroli: t. VIII str. 62-146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Inwentaryzacja roczna aktywów i pasywów, które nie podlegały inwentaryzacji w drodze spisu z natury, bądź metodą potwierdzenia sald, została przeprowadzona z naruszeniem terminu wskazanego w Zarządzeniu nr 0111-95/18 Dyrektora Sądu Apelacyjnego z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie *przeprowadzania inwentaryzacji rocznej 2018 r.* Zgodnie z ww. dokumentem inwentaryzacja metodą weryfikacji sald powinna była zostać przeprowadzona do dnia 22 marca 2019 r. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że wskazane w protokole z inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji, załączonym do protokołu końcowego z przebiegu inwentaryzacji dotyczącej pola spisowego nr 2 z dnia 26 marca 2019 r., salda kont 080* oraz 30001*, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., zostały ustalone po rozliczeniu stanów nierozliczonych na ww. kontach dokonanych w dniu 26 marca 2019 r.

Przewodnicząca Zespołu Spisowego wyjaśniła m.in., że podczas ustalania poprawności sald ww. kont okazało się, że konta te potrzebują dodatkowych czynności wyjaśniających, co spowodowało przesunięcie weryfikacji tych sald na dzień 26 marca 2019 r. Dodała, że w tym dniu do OF wpłynęło pismo Wydziału Gospodarczego Sądu, dotyczące rozliczenia nadwyżki telefonów, sporządzone w 2018 r., stąd też rozliczenie zostało zakwalifikowane do 2018 r. w celu odzwierciedlenia stanu rzeczywistego. Przewodnicząca Komisji Inwentaryzacyjnej dodała, że została poinformowana o ww. trudnościach oraz o przesunięciu terminu weryfikacji na późniejszy. W protokole końcowym wskazała natomiast, że salda są realne i poprawnie ustalone na podstawie protokołu pola spisowego nr 2.

NIK wskazuje, że powyższe stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji jednostki, do przestrzegania których zostały szczególnie zobligowane osoby uczestniczące w inwentaryzacji rocznej za 2018 r. Obieg dokumentów oraz czynności wyjaśniające, związane z ustaleniem sald kont księgi głównej i kont pomocniczych winny zapewnić dotrzymanie terminów przewidzianych na inwentaryzację, także

w sytuacji, gdy terminy te zostały określone aktem wewnętrznie obowiązującym, stanowiącym uszczegółowienie zapisu ustawowego.

(akta kontroli: t. I str. 87-104; t. VI str. 115-131, 490-496)

1.4. Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

W systemie ZSRK dane bilansu zamknięcia za 2017 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2018 r.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. suma obrotów z zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej była zgodna z sumą zapisów w dzienniku i wyniosła 4 594 410 722,50 zł. Księgi rachunkowe za 2018 r. zostały zamknięte w dniu 2 maja 2019 r.³⁸, natomiast za 2017 r. w dniu 7 maja 2018 r.

(akta kontroli t. III str. 39-82, 118-125)

Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, podlegające księgowaniu, zostały prawidłowo udokumentowane, tj. w sposób kompletny i przejrzysty. Dowody księgowe, za wyjątkiem przypadków opisanych poniżej w punktach 7) i 8) sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, odpowiadały wymogom art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor*, gdyż zawierały potwierdzenie przeprowadzenia kontroli formalnej i merytorycznej oraz wskazanie okresu którego dotyczą. Posiadały również podpisy potwierdzające ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach rachunkowych wraz z dekreacją (uwzględniając przepis art. 21 ust. 1a pkt 2 *uor*).

Zdarzenia gospodarcze, za wyjątkiem przypadków opisanych poniżej w punktach 3), 5) i 6) sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, poprawnie ujmowano w księgach rachunkowych, tj. na podstawie dowodów księgowych i na odpowiednich kontach, zgodnie z treścią ekonomiczną tych zdarzeń, we właściwym okresie sprawozdawczym, oraz zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

(akta kontroli: t. II str. 1-6; t. IV str. 104-107, 377-385; t. VI str. 1-5, 86-88; t. VII str. 11-21, 350-355; t. VIII str. 1-202, 260-263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Księgi rachunkowe Sądu za 2017 r. nie zostały trwale zamknięte w terminie do dnia 30 kwietnia 2018 r., co było niezgodne z § 26 ust. 3 *rszr*. Stosownie do wyżej przywołanego przepisu ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność lub placówki kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia roku następnego, a w jednostkach, których sprawozdanie finansowe podlega zatwierdzeniu lub wchodzi w skład sprawozdania finansowego podlegającego zatwierdzeniu, w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Tymczasem w Sądzie ostatnia modyfikacja okresów sprawozdawczych za 2017 r. miała miejsce w dniu 7 maja 2018 r. Dyrektor Sądu w wyjaśnieniach wskazał, m.in. że z uwagi na fakt, iż sprawozdania finansowe jednostek sądownictwa powszechnego z poszczególnych apelacji wchodzi w skład sprawozdania finansowego sporządzanego przez dysponenta części 15 Sądy *powszechne*, ostateczne zamknięcie ksiąg powinno nastąpić w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Dodał, że zatwierdzanie sprawozdania jest stosowaną praktyką dysponenta części budżetowej (Ministra Sprawiedliwości) rozumianą jako potwierdzenie przyjęcia i uznania prawidłowości sprawozdania. Wskazał także, że z uwagi na określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w *sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów*

³⁸ 30 kwietnia 2019 r. – sobota, 1 maja 2019 r. – dzień wolny od pracy.

*powszechnych*³⁹, termin przekazania do Ministra Finansów łącznego sprawozdania finansowego dla sądów do dnia 30 kwietnia, potwierdzenie przyjęcia sprawozdania i poprawności zawartych w nim danych może nastąpić do tego dnia włącznie. W wyjaśnieniach powołał się także na Międzynarodowy Standard Rachunkowości nr 10, w którym mowa jest o terminie: „data zatwierdzenia do publikacji”, rozumianym jako „data publikacji”, który na gruncie *rszr*, w ocenie Dyrektora Sądu, oznaczałby datę obowiązkowej publikacji sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej, tj. do 10 maja roku następnego po roku, za który sporządzane jest sprawozdanie. W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. *Rszr* precyzyjnie wskazuje datę ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność – do dnia 30 kwietnia roku następnego. Po tym dniu księgi rachunkowe jednostki kontynuującej działalność winny zostać zamknięte. Zasadę tę potwierdzono także w regulacjach wewnętrznych Sądu (tj. w § 7 obowiązującej w 2018 r. polityki rachunkowości Sądu). NIK nie kwestionuje możliwości wprowadzania do tego czasu zmian w sprawozdaniu, w tym także w wyniku korekt dokonanych w księgach rachunkowych. Przywołany natomiast Międzynarodowy Standard Rachunkowości odnosi się do sytuacji, w której opublikowane sprawozdanie podlega zatwierdzeniu przez organ spółki. Ponadto Międzynarodowe Standardy Rachunkowości stosuje się przy braku uregulowań krajowych, stosownie do art. 10 ust. 3 *uor*. Tym samym NIK nie znajduje podstaw dla przyjęcia argumentacji, którą posłużył się Dyrektor Sądu.

(akta kontroli t. III str. 73-82, 118-125, t. IV str. 269-270, 281, t. VI str. 368, 372-373)

2) Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 800* nie była dostosowana do poszczególnych pozycji sprawozdania *Zestawienie zmian w funduszu jednostki*. W Sądzie w ramach konta 800* wyodrębniono konta analityczne: 80001* – Środki trwałe, 80002* – Środki obrotowe, 80003* – Środki inwestycyjne oraz 80004* – Środki unijne. Tak przyjęty podział nie odpowiadał co najmniej tytułom zmniejszeń – strona Wn i zwiększeń – strona Ma, wyszczególnionych w ramach ww. sprawozdania, co było niezgodne z zapisami zakładowego planu kont (obowiązującego w 2018 r.). W konsekwencji sprawozdanie *Zestawienie zmian w funduszu jednostki* sporządzane było przez Głównego Księgowego Sądu w oparciu o analizę zapisów i sald odpowiednich kont analitycznych do konta 800* w korespondencji z danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych (RB-27, RB-28 oraz RB-28 UE), odpowiednich paragrafów czy kont księgi głównej (np. 222*, 223*, 227* czy 810*). Przyjęty sposób postępowania wymuszał pracochłonne analizy zapisów w celu sporządzenia sprawozdania, co zwiększało ryzyko pomyłek. Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła m.in., że dotychczasowy podział analityczny konta 800* był pomocny przy ustalaniu poszczególnych pozycji w sprawozdaniu, a ze względu na wielość transakcji, które mają odzwierciedlenie w funduszu, ciężko byłoby poprowadzić analitykę w sposób opisany powyżej. Zastępca Dyrektora Sądu wyjaśniła natomiast, że do tej pory analityka wyszczególniona w obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu była wystarczająca na jego potrzeby. Zdaniem NIK sposób prowadzenia i organizacji ksiąg rachunkowych Sądu winien odpowiadać założeniom przyjętym w polityce rachunkowości jednostki, w tym w zakładowym planie kont.

(akta kontroli t. III str. 26-27, 288-292, t. V str. 434-435, t. VI str. 6-25, 53-58, 66-68)

3) Na koncie analitycznym 80002* – *Środki obrotowe* do konta 800* po stronie Wn jednostka wprowadziła zapisy księgowe, które nie spełniały kryteriów ich kwalifikacji do tej pozycji określonych w zakładowym planie kont. Zgodnie z nim po stronie Wn konta 80002* ujmuje się wartość przeksięgowanej straty bilansowej roku ubiegłego

³⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1476.

i przeksięgowanych zrealizowanych dochodów budżetowych. Analiza zapisów tego konta wykazała natomiast ujęcie dodatkowych zdarzeń gospodarczych na łączną kwotę 18 720 629,39 zł. Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że kwota 227 720,59 zł była wynikiem błędnego zastosowania konta analitycznego do konta 800*, natomiast kwota 18 492 908,80 zł wynikała z przeksięgowania analitycznego funduszu przy uzgadnianiu salda konta 800*. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zapisy księgowe powinny być kwalifikowane zgodnie z ich treścią ekonomiczną, na właściwym koncie, w tym analitycznym, z uwzględnieniem dostosowanych do jej potrzeb rozwiązań przewidzianych w polityce rachunkowości jednostki.

(akta kontroli: t. III str. 291; t. V str. 323; t. VI str. 13-14, 66-68)

4) W Sądzie na koncie 30001* ewidencjonowano rozliczenia zakupu pozostałych wartości niematerialnych i prawnych przekazywanych jednostkom powiązanym, podczas gdy z opisu do ww. konta zamieszczonego w zakładowym planie kont, załączonym do polityki rachunkowości, wynikało, że służy ono do ewidencji rozliczenia zakupu środków trwałych, przeznaczonych do ich dalszego przekazania jednostkom powiązanym⁴⁰, a od dnia 1 stycznia 2015 r. także do rozliczenia zakupu pozostałych środków trwałych we wszystkich jednostkach. Były Główny Księgowy Sądu przyznała, że opis ww. konta nie został rozszerzony o wartości niematerialne i prawne, podczas gdy miało ono służyć rozliczaniu środków trwałych, w tym także pozostałych wartości niematerialnych i prawnych finansowanych z wydatków bieżących przeznaczonych do dalszego przekazania innym jednostkom sądownictwa. NIK wskazuje, że w polityce rachunkowości należało dostosować opis zasad funkcjonowania ww. konta do faktycznie ujmowanych operacji gospodarczych, bądź przewidzieć osobne konto do rozliczania zakupów wartości niematerialnych i prawnych.

(akta kontroli: t. III str. 252-255; t. IV str. 216-217, 258-268; t. V str. 313-314, 322)

5) W Sądzie wystąpiły przypadki kwalifikacji dowodów księgowych do innych okresów niż te, których dotyczyły, co stanowiło naruszenie zasady kompletności wyrażonej w art. 20 ust. 1 *uor*, jak również § 5 obowiązującej w 2018 r. polityki rachunkowości Sądu, zgodnie z którym w ciągu roku obrotowego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadza się zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie, jeśli potwierdzające je dowody wpłynęły do Sądu nie później do czwartego dnia następnego miesiąca, a jeśli ten dzień przypada na dzień wolny od pracy, to do ostatniego roboczego przed tym dniem. I tak:

a) faktura zakupu materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych F/1/18/002035 z dnia 25 października 2018 r. na łączną kwotę 12 605,04 zł została zaksięgowana w dniu 14 listopada 2018 r. do miesiąca listopada 2018 r., podczas gdy dokumentowała sprzedaż tonerów w dniu 25 października 2018 r. i wpłynęła do jednostki 26 października 2018 r. Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniając wskazała, że przyczyną powyższego było zwolnienie lekarskie pracownika odpowiedzialnego za opis merytoryczny faktury, co opóźniło jej wprowadzenie do ewidencji księgowej. NIK nie uwzględnia powyższych wyjaśnień. Sposób organizacji pracy jednostki powinien zapewnić ciągłość jej działania. Absencja pracownika nie może stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia przepisu prawa;

(akta kontroli: t. IV str. 101-103, 108-109, 161; t. V str. 311, 318-319)

b) faktura nr 1359/2018 z dnia 26 lipca 2018 r. wystawiona przez spółkę w ramach realizowanego projektu „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)” na łączną kwotę 1 923 442,00 zł została zaksięgowana w dniu 23 sierpnia 2018 r. do miesiąca sierpnia 2018 r.,

⁴⁰ Finansowanych ze środków na wydatki bieżące.

podczas gdy potwierdzała wykonanie przedmiotu umowy, stwierdzone protokołem odbioru z dnia 26 lipca 2018 r. Faktura wpłynęła do Sądu w dniu 30 lipca 2018 r. Były Główny Księgowy Sądu wskazała, że faktura wpłynęła do Oddziału Informatycznego Sądu w dniu 31 lipca 2018 r. i była poddawana wnikliwej analizie, z uwagi na jej wysokość oraz fakt współfinansowania ze środków unijnych. Stwierdzono, że ze względu na braki formalne, nie może zostać opłacona w terminie, stąd też wystąpiono o jej uzupełnienie, a w konsekwencji także o przesunięcie (prolongatę) terminu płatności. Po zakończeniu analizy została ona przekazana do OF w dniu 23 sierpnia 2018 r. wraz z prolongatą. NIK zwraca uwagę, że ww. faktura wpłynęła do Sądu w terminie pozwalającym na jej ujęcie w księgach rachunkowych miesiąca, którego dotyczyła. Do zaksięgowania zobowiązania wobec dostawcy, w ocenie NIK, nie jest natomiast koniecznym posiadanie pełnej dokumentacji, która pozwoli na jego uregulowanie (dokonanie płatności).

(akta kontroli: t. II str. 115-125; t. V str. 312, 319)

6) Na trzech spośród 14 badanych zarządzeniach Dyrektora Sądu o wypłacie środków (jednym z maja 2015 r. oraz dwóch z czerwca 2016 r.), stanowiących dowody księgowe przyznania pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów⁴¹ (odpowiednio w wysokości 265 000,00 zł i dwa razy po 300 000,00 zł, brak było potwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania tych dowodów do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji), jak również podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor*, w myśl którego dowód księgowy powinien zawierać powyższe elementy. Zauważyć należy, że w przywołanych przypadkach nie miał zastosowania art. 21 ust. 1a pkt 2 *uor*, który dopuszcza zaniechanie zamieszczania na dowodzie wskazanych danych, jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych. Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła w tej sprawie, że wszystkie dane są dostępne w systemie komputerowym, dlatego nie ma potrzeby ich ręcznego powielania na dowodzie księgowym. Najwyższa Izba Kontroli nie może przyjąć takiej argumentacji, ponieważ celem art. 21. ust. 1 pkt 6 *uor* jest kontrola prawidłowości księgowania na etapie dokonywania zapisów.

(akta kontroli: t. VIII str. 62-65, 68, 71-73)

7) W Sądzie wystąpiły przypadki niewłaściwego umieszczania na dowodach księgowych dekretacji, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor*. Zgodnie z tym przepisem dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że spośród badanych dowodów księgowych:

- w jednym przypadku⁴² na dowodzie księgowym nie zamieszczono oznaczenia stron wskazanych kont księgowych, chociaż kwota wskazana po lewej dotyczyła strony Ma, a wskazana po prawej strony Wn, tj. odwrotnie niż w domyślnej konwencji;
- w dwóch przypadkach⁴³ na dowodzie źródłowym nie wskazano właściwych dla danej operacji kont i ich stron;
- w jednym przypadku⁴⁴ data księgowania wskazana na dowodzie księgowym była datą późniejszą (31 grudnia 2018 r.) niż daty przyjęcia dyspozycji płatniczej do wykonania i zatwierdzenia do wypłaty (11 grudnia 2018 r.).

⁴¹ Numery odbiorców kolejno: 4000500, 4000688, 4000518.

⁴² Dot. rozliczenia umowy nr 328/2013 na zakup kart procesorowych, czytników i oprogramowania.

⁴³ Dot. zarządzenia z dnia 22 stycznia 2019 r. sygn. akt I ACa 143/18 oraz zarządzenia z dnia 9 maja 2019 r. sygn. akt I Aga 294/18, które dotyczyły zobowiązań Sądu z roku 2018.

Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że w związku z pierwszą z powyższych sytuacji w trakcie kontroli powtórzono zapis na dokumencie w sposób zgodny z księgowaniem w systemie komputerowym. Według Dyrektora Sądu w drugiej z sytuacji oba dokumenty nie stanowiły dowodów księgowych, a w trzeciej sytuacji dokonano skorygowania⁴⁵ zapisu dotyczącego właściwego ujęcia dowodu księgowego w ewidencji księgowej – z uwagi na pierwotne przypisanie księgowania do niewłaściwej rezerwacji w systemie.

NIK nie uwzględnia powyższych wyjaśnień wskazując, że źródłowe dowody księgowe, stanowiące podstawę ujęcia zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych, winny spełniać wymagania określone w art. 21 i art. 22 *uor*.

(akta kontroli: t. IV str. 237-238; t. V str. 314, 323, 345-346; t. VII str. 44-46, 139-146, 317-319, 322-323)

8) W Sądzie nie wszystkie składniki majątku trwałego zostały oznaczone etykietą z numerem inwentarzowym, stosownie do zapisów obowiązującej w 2018 r. polityki rachunkowości Sądu. Przeprowadzone w dniu 20 września 2019 r. oględziny serwerowni wykazały, że cztery przełączniki *Ethernet Juniper EX4600-40F-AFO* nie posiadały etykiet *RFID*, którymi oznacza się w Sądzie nabyte i przyjęte do użytkowania środki trwałe. Były Główny Księgowy Sądu wskazała, że ww. środki trwałe miały nadane numery inwentarzowe a nie została jedynie wykonana techniczna czynność dostarczenia etykiet. Dodała, że uzupełniono jest w dniu 23 września 2019 r. NIK podkreśla, że środki trwałe winny być oznaczane w sposób przyjęty w jednostce, stosownie do zapisów obowiązującej polityki rachunkowości.

(akta kontroli t. III str. 170, t. V str. 6, 313, 320)

9) W Sądzie z opóźnieniem przyjmowano na stan środki trwałe dokumentem OT – *przyjęcie środka trwałego*, w stosunku do daty ich faktycznego przyjęcia do użytkowania. W jednym przypadku⁴⁶ dokument OT został wystawiony i zaksięgowany w dniu 31 sierpnia 2018 r., podczas gdy faktura dokumentująca zakup środka trwałego została ujęta w księgach rachunkowych Sądu w dniu 30 lipca 2018 r. W drugim przypadku⁴⁷ środek trwały został przyjęty dokumentem OT z dnia 31 grudnia 2018 r., podczas gdy faktura dokumentująca ten zakup wpłynęła do Sądu w październiku i w tym miesiącu została także zaksięgowana. Powyższe mogło mieć wpływ na datę rozpoczęcia amortyzacji oraz na prawidłowość ujęcia kosztów amortyzacji. Były Główny Księgowy Sądu w wyjaśnieniach powoływała się, w pierwszym przypadku – na trwające w Sądzie ciągłe kontrole oraz nawał pracy, w drugim natomiast – na prace związane z zakończeniem i rozliczeniem projektu, obieg dokumentów pomiędzy osobami z różnych komórek organizacyjnych Sądu oraz konieczność właściwego przekazania sprzętu do odpowiednich lokalizacji. NIK nie uwzględnia powyższych wyjaśnień i wskazuje na konieczność organizacji obiegu dokumentów w sposób gwarantujący odzwierciedlenie stanu faktycznego w księgach rachunkowych Sądu. Odnosnie konieczności przekazania sprzętu do odpowiednich lokalizacji, to Sąd nie udokumentował daty faktycznego przekazania i rozpoczęcia użytkowania składnika aktywów, chociaż dokumentem takim powinno być OT.

(akta kontroli: t. II str. 107-114, 126-131; t. V str. 315, 324-325)

Ponadto cztery niżej wymienione składniki wartości niematerialnych i prawnych zostały w Sądzie przyjęte dokumentami OT w okresach późniejszych niż rozpoczęcie ich użytkowania przez Sąd w dniach:

⁴⁴ Dot. faktury VAT nr 01524-07-18-CP z dnia 6 sierpnia 2018 r.

⁴⁵ W miesiącu grudniu 2018 r. z inicjatywy kontrolowanej jednostki.

⁴⁶ Dot. systemu klimatyzacji przy ul. Energetycznej 4 we Wrocławiu (umowa nr 38/2018/A z dnia 26 czerwca 2018 r.).

⁴⁷ Dot. infrastruktury automatycznego rozpoznawania mowy (umowa nr 26/2018/A z dnia 11 kwietnia 2018 r.).

- a) 4 grudnia 2014 r. – oprogramowanie Neuro Scope3.6 NeuroGram3 o wartości 3 898 331,25 zł, przyjęcie do ewidencji w dniu 31 grudnia 2018 r. (po czterech latach),
- b) 3 marca 2015 r. – cztery zespoły licencji SAP HANA Database Edition for BW o wartości 1 180 800,00 zł, przyjęcie do ewidencji w dniu 31 grudnia 2018 r. (po trzech latach i 9 miesiącach),
- c) 7 marca 2016 r. – 16 licencji Microsoft Exchange Server 2013 o wartości 257 676,64 zł oraz licencji ISCG narzędzia do migracji kont AD o wartości 240 385,92 zł, - przyjęcie do ewidencji w dniu 31 grudnia 2016 r. (po 9 miesiącach).

W związku z tym były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że powyższe opóźnienia wynikały z nawału pracy, częstej absencji chorobowej pracowników i częstych kontroli oraz pojawiających się wątpliwości, dotyczących właściwego zaksięgowania zakupionego oprogramowania.

Z uwagi na faktyczne użytkowanie dwóch pierwszych z powyższych składników wartości niematerialnych i prawnych, o wartości łącznej, wynoszącej 5 079 131,25 zł, przez okres dłuższy niż dwa lata (w którym – przy przyjętej rocznej stawce amortyzacji na poziomie 50% - składnik majątkowy jest amortyzowany w całości) dokonano ich pełnego odpisu w momencie przyjęcia dokumentem OT.

Powyższe naruszało art. 20 ust. 1 *uor*, zgodnie z którym: *do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.*

(akta kontroli: t. VIII str. 1-5, 7-8, 14-19, 260-272)

OCENA CZĄSTKOWA

Księgi rachunkowe Sądu prowadzone były w systemie ZSRK, dopuszczonym do użytkowania zarządzeniem Dyrektora Sądu. System ten obejmował wszystkie rodzaje zdarzeń, w tym operacje gospodarcze, występujące w kontrolowanej jednostce. Sąd dysponował dokumentacją, o której mowa w art. 10 *uor*, opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Księgi rachunkowe Sądu zostały oznaczone w sposób zgodny z art. 13 ust. 4 *uor*, a przy ich prowadzeniu z użyciem komputera zapewniono automatyczną kontrolę ciągłości zapisów oraz przenoszenia sald i obrotów. Dane bilansu zamknięcia za 2017 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2018 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia tego roku. Na dzień 31 grudnia 2018 r. suma obrotów z zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej była zgodna z sumą zapisów w dzienniku. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, podlegające księgowaniu zostały prawidłowo udokumentowane, w sposób kompletny i przejrzysty.

Niezależnie od powyższego stwierdzono również szereg nieprawidłowości, polegających m.in. na: niespełnianiu przez obowiązującą w 2018 r. politykę rachunkowości Sądu wszystkich wymogów *uor* oraz *rszr* braku oznaczenia datą dokonania operacji gospodarczej zapisów księgowych dokonywanych z użyciem ZSRK, przekroczeniu terminu inwentaryzacji rocznej (w przypadku weryfikacji sald kont 080* i 30001*), niezachowaniu terminu trwałego zamknięcia ksiąg rachunkowych Sądu za 2018 r., niedostosowaniu ewidencji analitycznej konta 800* do zestawienia zmian w funduszu jednostki, błędnej kwalifikacji operacji gospodarczych do konta 80002* oraz konta 30001*, a także do niewłaściwych okresów (miesiące), braku dekretacji lub niekompletnej dekretacji na dowodach księgowych, opóźnieniach w przyjmowaniu składników majątkowych na stan Sądu, sięgających nawet czterech lat.

2. Prawdliwość finansowych**sporządzonych****sprawozdań**

Opis stanu faktycznego

Na dzień bilansowy, tj. 31 grudnia 2018 r., Sąd sporządził jednostkowe sprawozdanie finansowe jednostki budżetowej jako całości za 2018 r., tj. dokument o którym mowa w § 23 ust. 1 *rszr*, składający się z: bilansu, rachunku zysków i strat, zestawienia zmian w funduszu oraz informacji dodatkowej. Sprawozdanie to zostało przekazane w dniu 2 kwietnia 2019 r.⁴⁸ z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (TREZOR), tj. stosownie do § 34 ust. 3 *rszr*. Sprawozdanie finansowe podpisała, w zastępstwie kierownika jednostki, Zastępca Dyrektora Sądu⁴⁹, oraz były Główny Księgowy Sądu. Zostało ono ogłoszone w biuletynie informacji publicznej w dniu 9 maja 2019 r.

(akta kontroli: t. I str. 21-48; t. VII str. 352-355)

W sprawozdaniu finansowym uwzględniono bilans otwarcia, który wynikał ze sprawozdania finansowego za 2017 r. (sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r.), a także dane za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 r. i według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., wynikające z zamkniętych ksiąg rachunkowych oraz z ewidencji księgowej.

Operacje gospodarcze ujęto kompletnie i we właściwym okresie, jak również odpowiednio je udokumentowano i wyceniono oraz potwierdzono w toku inwentaryzacji, a Sąd posiadał do nich prawa i realizował obowiązki. Kwalifikacja do odpowiednich pozycji sprawozdania finansowego była zgodna z ich treścią ekonomiczną.

(akta kontroli: t. I str. 21-34; t. VII, str. 353-355; t. III str. 93-109)

W sprawozdaniu finansowym Sądu wykazano:

1) Bilans na dzień 31 grudnia 2018 r., obejmujący sumę aktywów i pasywów w kwocie 86 040 048,32 zł, w tym:

Wartości niematerialne i prawne

Na dzień 1 stycznia 2018 r. wartości niematerialne i prawne wykazane zostały w łącznej kwocie 2 221 270,24 zł, wielkość ich przychodu w ciągu 2018 r. wyniosła 17 853 917,75 zł, natomiast wielkość rozchodu – 163 625,12 zł (składniki w pełni umorzone), a zwiększenie umorzenia – 11 459 547,26 zł. Na dzień 31 grudnia 2018 r. wartość tej pozycji bilansu, obejmującej oprogramowanie i licencje, wykazana została w łącznej wysokości 8 615 640,73 zł. Wartości niematerialne i prawne wyceniono w cenie nabycia, pomniejszonej o odpisy umorzeniowe. Prawdłowo zakwalifikowano składniki majątkowe, spełniające definicję wartości niematerialnych i prawnych, określoną w art. 3 ust. 1 pkt 14 *uor*, według której są nimi nabyte przez jednostkę prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki.

Do wartości niematerialnych i prawnych prawidłowo zakwalifikowano nabyte licencje na oprogramowanie użytkowe o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok. Nie stwierdzono przypadków kwalifikowania do wartości niematerialnych i prawnych licencji na oprogramowanie systemowe oraz użytkowe w wersji OEM⁵⁰.

⁴⁸ Z uwagi na komunikat Ministra Finansów z dnia 29 marca 2019 r. o wyznaczeniu dnia 2 kwietnia 2019 r. jako terminu na przekazanie w TREZOR sprawozdań finansowych za 2018 r. Sąd dokonał korekty informacji dodatkowej w dniu 26 kwietnia 2019 r.

⁴⁹ Poza informacją dodatkową z dnia 2 kwietnia 2019 r., którą podpisał Dyrektor Sądu.

⁵⁰ OEM z ang. *Original Equipment Manufacturer*. Oprogramowanie OEM jest związane z danym komputerem, na którym jest zainstalowane i nie stanowi odrębnej wartości niematerialnej i prawnej.

Kontrolowana jednostka nie tworzyła odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości, gdyż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające objęcie takim odpisem wartości niematerialnych i prawnych.

Stawki amortyzacyjne stosowano zgodnie z zasadą określoną w obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu. Naliczoną w 2018 r. amortyzację odniesiono w ciężar kosztów i wykazano w rachunku zysków i strat.

Ewidencja analityczna dla wartości niematerialnych i prawnych, prowadzona w postaci tabel amortyzacyjnych i ksiąg inwentarzowych, była zgodna z ewidencją syntetyczną.

(akta kontroli: t. VIII str. 1-61, 259-272)

Środki trwałe

W bilansie na dzień 1 stycznia 2018 r. wykazano łączną wartość środków trwałych w kwocie 19 976 481,12 zł, a na dzień 31 grudnia 2018 r. w kwocie 45 708 445,98 zł, w tym 25 002 441,00 zł w pozycji *Grunty*, 5 468 752,74 zł w pozycji *Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, 15 143 693,76 zł w pozycji *Urządzenia techniczne i maszyny*, 31 332,00 zł w pozycji *Środki transportu* oraz 62 226,48 zł w pozycji *Inne środki trwałe*. Zgodnie z ewidencją analityczną amortyzacja środków trwałych w 2018 r. wyniosła 6 577 952,20 zł i została zaniżona o kwotę 74 249,76 zł, odpowiadającą niezamortyzowanej części wartości modernizacji trzech identycznych środków trwałych, co zostało opisane szczegółowo poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do środków trwałych kwalifikowano rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, spełniające kryteria wskazane w art. 3 ust. 1 pkt 15 *uor*. Przy ich przyjęciu na stan określano m.in. grupę rodzajową oraz stawkę amortyzacji.

Środki trwałe wyceniano po cenie nabycia, pomniejszonej o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, co było zgodne z art. 28 ust. 1 pkt 1 *uor*. Wartość początkową środków trwałych zwiększano o nakłady poniesione na ich ulepszenie.

(akta kontroli: t. I str. 21-25; t. II str. 1-6, 76-386)

Środki trwałe w budowie

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w Sądzie wystąpiły środki trwałe w budowie na łączną kwotę 8 611 533,68 zł. Wpływ na wielkość tej pozycji bilansu miały inwestycje realizowane w ramach tzw. umów centralnych, tj. umów zawieranych przez Ministra Sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych, w których jako płatnika wynagrodzenia należnego wykonawcy wyznaczano sądy apelacyjne. Udział nakładów poniesionych w związku z powyższym przez Sąd w wykazanej w bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. wartości środków trwałych w budowie wyniósł 40,86% (3 518 332,59 zł).

(akta kontroli: t. I str. 21; t. II str. 1-6, 11-75; t. V str. 63-64, 75-125, 221-309)

Zaliczki na środki trwałe w budowie (inwestycje)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. zaliczki na środki trwałe w budowie (inwestycje) nie wystąpiły.

(akta kontroli: t. I str. 21; t. II str. 1-6)

Należności długoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. należności te wyniosły 20 271 451,07 zł i w całości dotyczyły pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów, w części przypadającej do spłaty po 12 miesiącach od dnia bilansowego. Należności długoterminowe wyceniono w kwocie wymaganej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy. Nie dokonywano odpisów aktualizujących, ponieważ nie wystąpiły sytuacje uzasadniające takie działanie.

(akta kontroli: t. VIII str. 62-100)

Długoterminowe aktywa finansowe

W Sądzie długoterminowe aktywa finansowe nie wystąpiły.

(akta kontroli: t. I str. 21, t. IV str. 4, 377-380)

Wartość mienia zlikwidowanych jednostek

W bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. wartość mienia zlikwidowanych jednostek nie wystąpiła.

(akta kontroli: t. I str. 22, 153-156)

Zapasy

Zapasy na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 747 173,27 zł, z czego 98 321,75 zł stanowiły *Materiały*, a 648 851,52 zł *Towary*.

Pozycja *Materiały* obejmowała: artykuły biurowe, artykuły gospodarcze oraz artykuły eksploatacyjne do komputerów i innych urządzeń technicznych. Ewidencja analityczna magazynowanych materiałów prowadzona była w formie ilościowo-wartościowej ze szczegółowością umożliwiającą ustalenie stanów i obrotów każdego rodzaju materiału. Materiały wyceniono według ceny ich zakupu. Na dzień bilansowy nie wystąpiły okoliczności uzasadniające utworzenie odpisów aktualizujących ich wartość, a wynikające z trwałej utraty wartości.

W pozycji *Towary* wykazano natomiast saldo konta 30001* *Rozliczenie zakupu środków trwałych*, dedykowanego rozliczeniom zakupów środków trwałych i pozostałych środków trwałych na potrzeby powiązanych jednostek sądownictwa powszechnego. Na koncie tym rozliczano także pozostałe wartości niematerialne i prawne przekazywane innym jednostkom, co zostało szerzej opisane w punkcie 1.4. *Prowadzenie ksiąg rachunkowych* w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 5).

(akta kontroli: t. I str. 22; t. IV str. 44-100, 104-268)

Należności krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. należności te wyniosły 1 959 912,27 zł, z czego należności z tytułu dostaw i usług obejmowały kwotę 180,95 zł, a pozostałe należności kwotę 1 951 731,32 zł. Należności krótkoterminowe wyceniono w kwocie wymaganej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy.

Wartość należności krótkoterminowych brutto wyniosła 2 804 709,15 zł, z tego bieżących 1 847 163,12 zł, a przeterminowanych: do 30 dni - 922 463,85 zł, od 31 do 60 dni - 0,00 zł, od 61 do 180 dni - 1 359,92 zł, od 181 dni do roku - 0,00 zł, powyżej roku - 33 722,26 zł. Odpisy aktualizujące wartość należności na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiły 844 796,88 zł.

(akta kontroli: t. VIII str. 101-127)

Krótkoterminowe aktywa finansowe

Stan środków pieniężnych w bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazany został z uwzględnieniem zdarzeń, które zaszły w tzw. okresie przejściowym⁵¹ na rachunkach bankowych dochodów i wydatków jednostki.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazano krótkoterminowe aktywa finansowe w kwocie 125 891,32 zł. Obejmowały one środki pieniężne na rachunkach bankowych: Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych – 92 962,88 zł, sum na zlecenie – 32 928,44 zł.

(akta kontroli: t. I str. 22; t. IV str. 281-479; t. VIII str. 251-255)

⁵¹ Okres przejściowy, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. poz. 82).

Rozliczenia międzyokresowe aktywów

W bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. rozliczenia międzyokresowe aktywów nie wystąpiły.

(akta kontroli: t. VIII str. 128-132)

Fundusze

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano fundusze o łącznej wartości 60 658 622,60 zł, w tym fundusz jednostki w wysokości 143 570 975,48 zł, oraz wynik finansowy netto stanowiący stratę w wysokości 82 912 352,88 zł. Odpisy z wyniku finansowego (nadwyżka środków obrotowych) oraz fundusz mienia zlikwidowanych jednostek nie wystąpiły.

Stan funduszu jednostki na dzień 31 grudnia 2018 r. został zawyżony o 74 249,76 zł ze względu na wykazanie w księgach rachunkowych zaniżonego o taką kwotę naliczenia amortyzacji.

(akta kontroli: t. I str. 21; t. VI str. 1-5)

Fundusze placówek

W Sądzie nie wystąpiły fundusze placówek.

(akta kontroli: t. I str. 21; t. VII str. 350-351)

Państwowe fundusze celowe

Zarówno na dzień 1 stycznia 2018 r., jak i na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie nie wykazano stanu państwowych funduszy celowych, co było zgodne z ewidencją księgową. Natomiast w księgach rachunkowych Sądu odnotowano obroty w ramach konta 853 - *Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*, na którym odnotowano wpływy pochodzące z sądów apelacji wrocławskiej z przeznaczeniem na Fundusz Pomocy Poszkodowanym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w łącznej kwocie 18 504 158,41 zł, jak również przekazanie środków w tej samej wysokości na rachunek Ministerstwa Sprawiedliwości.

(akta kontroli: t. VIII str. 133-183)

Zobowiązania długoterminowe

W 2018 r. w Sądzie nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe.

(akta kontroli: t. I str. 21; t. V str. 328; t. VII str. 11-13)

Zobowiązania krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazane w bilansie Sądu zobowiązania krótkoterminowe wyniosły 2 816 802,63 zł i obejmowały: zobowiązania z tytułu dostaw i usług - 573 720,85 zł, zobowiązania wobec budżetów - 166 998,00 zł, zobowiązania z tytułu ubezpieczeń i innych świadczeń - 484 540,38 zł, zobowiązania z tytułu wynagrodzeń - 1 320 401,96 zł, pozostałe zobowiązania - 2 425,20 zł, sumy obce⁵² - 32 748,37 zł, oraz fundusze specjalne (Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych) - 235 967,87 zł. Badanie losowo wybranej próby zobowiązań krótkoterminowych wykazało, że zostały one uregulowane do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁵³.

(akta kontroli: t. I str. 21-22; t. VII str. 14-321)

Rezerwy na zobowiązania

W bilansie Sądu na dzień 31 grudnia 2018 r. rezerwy na zobowiązania wynosiły 644 081,00 zł. Dotyczyły one prowadzonych dwóch postępowań sądowych prowadzonych przeciwko jednostce kontrolowanej z powództwa osób prywatnych, w tym dotyczącego wynagrodzenia na kwotę 641 981 zł.

⁵² Dotyczy sum na zlecenie, tj. sum wnoszonych przez strony w postępowaniach sądowych prowadzonych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego w celu finansowania czynności połączonych z wydatkami.

⁵³ Nie dotyczy sum na zlecenie. Według stanu na dzień 30 września 2019 r. z uwagi na trwające postępowania sądowe do rozliczenia pozostawała kwota 13 847,76 zł z wykazanej w bilansie kwoty 32 748,37 zł sum na zlecenie.

Rozliczenia międzyokresowe pasywów

Na dzień 31 grudnia 2018 r. rozliczenia międzyokresowe pasywów wykazane zostały w kwocie 21 920 542,09 zł. Stanowiły w całości (włącznie z częścią stanowiącą należności krótkoterminowe) równowartość należności z tytułu udzielonych pożyczek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów apelacji wrocławskiej. Zostały one prawidłowo i w sposób kompletny zakwalifikowane i wycenione.

(akta kontroli: t. VIII str. 192-202)

2) Rachunek zysków i strat za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., obejmujący stratę netto w kwocie 82 912 352,88 zł, a także przychody w kwocie 9 443 179,32 zł⁵⁴ i koszty w kwocie 92 355 532,20 zł⁵⁵.

Wykazana wartość amortyzacji (jako element kosztów) została zaniżona o kwotę 74 249,76 zł, a wynik finansowy jednostki (stanowiący stratę) zawyżony o kwotę 74 249,76 zł w związku z nienaliczeniem w pełnej wysokości amortyzacji od przeprowadzonej w latach poprzednich modernizacji trzech środków trwałych, co szczegółowo zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Poszczególne pozycje rachunku zysków i strat zostały, z wyjątkiem pozycji dotyczących nieprawidłowości opisanych poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, ujęte w sposób kompletny, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności, oraz z uwzględnieniem zasady ostrożności wyceny.

(akta kontroli: t. I str. 24-25; t. II str. 209-213; t. VI str. 69-367; t. VIII str. 203-216)

3) Zestawienie zmian w funduszu jednostki budżetowej za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., obejmujące stan funduszy jednostki w łącznej kwocie 60 658 622,60 zł.

W zestawieniu tym prawidłowo wykazano dane dotyczące stanu początkowego funduszu jednostki (104 257 830,07 zł) oraz jego stanu końcowego (143 570 975,48 zł). Wartość wykazanych zwiększeń i zmniejszeń funduszu jednostki nie odpowiadała wartościom sald strony Ma i Wn konta 800*, co zostało opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. jako zwiększenie funduszu jednostki wykazano m.in. w pozycji 1.6. *Nieodpłatnie otrzymane środki trwałe i środki trwałe w budowie oraz wartości niematerialne i prawne* – kwotę 228 488,34 zł, a jako zmniejszenie funduszu jednostki ujęto m.in. w pozycji 2.6 *Wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych i środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych* – kwotę 18 989 054,88 zł, a w pozycji 2.8 *Aktywa przekazane w ramach centralnego zaopatrzenia* – kwotę 112 862 877,89 zł. Nie wykazano zmniejszeń w pozycji 2.9 (inne zmniejszenia) zestawienia zmian w funduszu jednostki budżetowej. Stan funduszu na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz wynik finansowy za 2018 r., wykazane w zestawieniu zmian w funduszu jednostki budżetowej, były zgodne z odpowiednimi danymi wykazanymi w bilansie i rachunku zysków i strat. Jednak z uwagi na zaniżenie kosztów amortyzacji o 74 249,76 zł zawyżono stan funduszu o taką samą wartość.

(akta kontroli: t. I str. 21-27; t. II str. 209-213; t. VI str. 1-68)

4) Informacja dodatkowa sporządzona na dzień 31 grudnia 2018 r.

Zgodnie ze wzorem informacji dodatkowej, stanowiącym załącznik nr 12 do *rszr*, w jej części I. *Wprowadzenie do sprawozdania finansowego*, wskazano nazwę jednostki wraz z jej siedzibą i adresem, określono podstawowy przedmiot jej

⁵⁴ W tym przychody netto z podstawowej działalności operacyjnej – 4 302 891,75 zł, pozostałe przychody operacyjne – 4 645 769,11 zł, oraz przychody finansowe – 494 518,46 zł.

⁵⁵ W tym koszty działalności operacyjnej – 90 884 797,65 zł, oraz pozostałe koszty operacyjne – 1 470 734,55 zł.

działalności, okres sprawozdawczy oraz przyjęte (w obowiązującej w 2018 r. polityce rachunkowości Sądu) metody amortyzacji oraz wyceny aktywów i pasywów, w tym należności. NIK zwraca uwagę, że nie ujawniono natomiast stosowanego uproszczenia polegającego na odstąpieniu od ujmowania rozliczeń międzyokresowych czynnych. W części II. *Dodatkowe informacje i objaśnienia*, zgodnie z zasadą istotności, zaprezentowano szczegółowy zakres zmian wartości grup rodzajowych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, aktualną wartość rynkową środków trwałych⁵⁶, w tym wartość nieamortyzowanych lub nieumarzanych przez jednostkę środków trwałych, używanych na podstawie umów najmu, dzierżawy i innych umów, w tym z tytułu leasingu⁵⁷, a także dane dotyczące odpisów aktualizujących wartość należności krótkoterminowych, dane o stanie rezerw, kwotę otrzymanych przez jednostkę gwarancji i poręczeń niewykazanych w bilansie⁵⁸, kwotę wypłaconych środków pieniężnych na świadczenia pracownicze⁵⁹, oraz kwotę kosztów wytworzenia środków trwałych w budowie. Dane zaprezentowane w *Dodatkowych informacjach i objaśnieniach* były niekompletne, co opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 28-34; t. VII str. 352-355)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W pozycji bilansowej *Aktywa obrotowe I. Zapasy poz. 4 Towary* wykazano wartość salda konta 30001* - 648 851,52 zł, na które wpływ miała wartość nieprzekazanych nieodpłatnie sądom, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.: (1) oprogramowań i licencji pochodzących z zakupu dokonanego przez Sąd w grudniu 2018 r., na łączną kwotę 541 979,02 zł; (2) kart procesorowych i czytników tych kart wraz z oprogramowaniem klienckim pochodzących z zakupów dokonanych przez Sąd w latach 2013-2014, na łączną kwotę 106 872,50 zł. Powyższe nie odpowiadało treści ekonomicznej towarów, określonej w art. 3 ust. 1 pkt 19 *uor*, zgodnie z którą są to rzeczowe aktywa obrotowe nabyte w celu odsprzedaży w stanie nieprzetworzonym.

Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła m.in., że konto 30001* *Rozliczenie zakupu środków trwałych*, zostało podpisane pod ww. pozycję bilansową po analizie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w obrocie gospodarczym, z punktu widzenia których pojęcie „towar” oznacza dobro materialne zakupione i przeznaczone do sprzedaży (przekazania do użytku na rzecz innych jednostek) w niezmienionej postaci, bez ich przetworzenia. Zdaniem byłego Głównego Księgowego Sądu nie było też podstawy do uznania ww. dobra materialnego jako „materiał”. Wskazała także, że zgodnie z wzorcowymi zasadami rachunkowości, przekazany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ww. konto służy do ewidencji rozliczania zakupu środków trwałych, przeznaczonych do ich dalszego przekazania jednostkom powiązanym⁶⁰.

NIK nie podziela ww. stanowiska. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 *uor* towary stanowią rzeczowe aktywa obrotowe nabyte w celu odsprzedaży w stanie nieprzetworzonym. Kluczym dla zrozumienia tej definicji i właściwej kwalifikacji zdarzeń gospodarczych jest jej aspekt ekonomiczny. W omawianym przypadku za przekazane środki trwałe, pozostałe środki trwałe czy pozostałe wartości niematerialne i prawne Sąd nie otrzymywał żadnego wynagrodzenia. Stąd też przyjęty przez Sąd sposób postępowania był niewłaściwy.

⁵⁶ W odniesieniu do gruntów, budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej oraz środków transportu.

⁵⁷ Łącznie na kwotę 5 314 412,19 zł.

⁵⁸ Łącznie na kwotę 5 638 591,37 zł.

⁵⁹ Łącznie 1 020 569,72 zł.

⁶⁰ Tj. sądom podległym dysponentowi na obszarze apelacji.

2) W bilansie Sądu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2018 r.:

a) stan na początek roku:

- w poz. A. *Aktywa trwałe* II. *Rzeczowe aktywa trwałe* 1. *Środki trwałe* 1.1. *Grunty* – wynosił 1 755 360,00 zł i nie uwzględniał kwoty 23 247 081,00 zł, odpowiadającej wartości nieruchomości niezabudowanej położonej we Wrocławiu przy ul. Kolejowej 3-5 i Marszałka J. Piłsudskiego 31, którą Prezydent Miasta Wrocławia, decyzją nr 42/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r.⁶¹, oddał Sądowi w trwały zarząd. Wartość tej nieruchomości została ujęta w księgach rachunkowych Sądu dopiero w dniu 31 grudnia 2018 r. na podstawie dokumentu OT 132/2018. W konsekwencji księgi rachunkowe Sądu nie odzwierciedlały w tym zakresie stanu rzeczywistego na początek 2018 r., a w sprawozdaniach finansowych Sądu za lata 2014, 2015, 2016 i 2017 ww. wartość nie była wykazywana, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 *uor.*

Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że kartoteka środka trwałego została założona w 2014 r. jednakże bez podania wartości. Wskazała ponadto, że w latach 2013-2014 prowadzone było w Sądzie wdrożenie ZSRK a księgowania odbywały się w dwóch systemach finansowo-księgowych równolegle, co obciążało pracowników OF i Oddziału Gospodarczego Sądu. Dodała, że najprawdopodobniej przez niedopatrzenie doszło do niezaksięgowania ww. środka trwałego;

(akta kontroli: t. I str. 21; t. II str. 77-85; t. V str. 315, 323-324)

- w poz. B. *Aktywa obrotowe* I. *Zapasy* 4. *Towary* uwzględniał wartość nierozliczonych pozostałych środków trwałych (kart procesorowych i czytników wraz z oprogramowaniem) w łącznej kwocie wynoszącej co najmniej 31 449,49 zł, które to środki faktycznie zostały przekazane nieodpłatnie do użytkowania jednostkom powiązanym w latach wcześniejszych⁶² i winny były zostać rozliczone w momencie otrzymania przez Sąd potwierdzenia ich odbioru.

Były Główny Księgowy Sądu w swych wyjaśnieniach wskazała m.in. na wątpliwości w zakresie konieczności rozliczania kart i czytników wraz z oprogramowaniem, długotrwałość i czasochłonności procesu wydania ww. pozostałych środków trwałych, opóźnienie w przekazywaniu protokołów przez sądy i ich wpływu do OF, niewystarczające zasoby kadrowe Sądu w latach 2013-2014 czy wdrażanie ZSRK i konieczność prowadzenia księgowania równolegle w dwóch systemach. Dodała także, że w 2018 r. podjęto działania zaradcze i uporządkowano dokumentację;

(akta kontroli: t. I str. 22; t. IV str. 232-257; t. V str. 313-315, 322-323)

- w poz. A. *Aktywa trwałe* II. *Rzeczowe aktywa trwałe* 2. *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* – wynosił 23 642 514,72 zł i uwzględniał:
 - wartość brutto środków trwałych w kwocie 121 381,69 zł⁶³, które prawdopodobnie były użytkowane⁶⁴ w Sądzie od czerwca 2014 r. a nie zostały rozliczone jako zlecenie inwestycyjne na koncie 080* *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* ani przyjęte na stan środków trwałych Sądu (przyjęcie to nastąpiło pod datą 25 października 2018 r.);

⁶¹ Zmienionej decyzją nr 59/2017 z dnia 22 listopada 2017 r.

⁶² Głównie w 2014 r.

⁶³ Dotyczy systemu gaszenia gazem SUG oraz dwóch klimatyzatorów, pochodzących z faktury FV 00005/2014 z dnia 26 maja 2014 r. (zlecenie inwestycyjne nr 900000000535 i 900000000536).

⁶⁴ Data księgowania ww. faktury to 30 maja 2014 r.

- wartość modernizacji trzech zestawów do cyfrowej rejestracji rozpraw sądowych w łącznej kwocie 89 999,10 zł, przeprowadzonej w 2014 r., która nie została rozliczona na koncie 080* *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* ani przyjęta jako ulepszenie istniejących środków trwałych aż do grudnia 2018 r.;
- wielkość wartości niematerialnych i prawnych⁶⁵ w łącznej kwocie 5 079 131,25 zł⁶⁶, użytkowanych przez Sąd od grudnia 2014 r.⁶⁷, bądź od marca 2015 r.⁶⁸, a nierozliczonych na koncie 080* aż do dnia 31 grudnia 2018 r.

Były Główny Księgowy Sądu w pierwszym przypadku przyznała, że omawiane środki trwałe były użytkowane w Sądzie od 2014 r. i pozostawały nierozliczone na koncie 080*. Stąd też w 2018 r. dokonano ich przyjęcia z nieplanową amortyzacją, która wyrównywała wartość bilansową składnika. Co do modernizacji zestawów rejestracji audio-wideo rozpraw, Kierownik Oddziału Gospodarczego Sądu wskazał, że modernizacja została przeprowadzona w 2014 r., ale nie została wprowadzona (z różnych przyczyn) do ewidencji w odpowiednim czasie. W zakresie wartości niematerialnych i prawnych Zastępca Dyrektora Sądu podała, że były to zapisy korygujące fakt nierealizowanych odpisów w latach ubiegłych.

(akta kontroli: t. I str. 21; t. II str. 13-14, 32-33, 66-68, 95-106, 205-213; t. V str. 315, 324; t. VIII str. 5, 258-267)

b) stan na koniec roku:

- w poz. A. *Aktywa trwałe II. Rzeczowe aktywa trwałe 1. Środki trwałe 1.3 Urządzenia techniczne i maszyny* ujęto kwotę 15 143 693,76 zł, która została zawyżona o 74 249,76 zł, co wynikało z uwzględnienia w niej niezamortyzowanej wartości modernizacji trzech środków trwałych⁶⁹ (po 24 749,92 zł w przypadku każdego z nich). Z uwagi na przeprowadzenie modernizacji w 2014 r. i przyjętą stawkę amortyzacji dla tych środków trwałych, niezamortyzowana część wartości modernizacji powinna była zostać umorzona w całości (pozaplanowo) w chwili jej wprowadzenia do ksiąg rachunkowych Sądu, tj. w 2018 r. W tabeli amortyzacyjnej w przypadku każdego z trzech zestawów do cyfrowej rejestracji rozpraw sądowych widniała kwota 5 249,78 zł rozliczonej amortyzacji. Pozostała część wartości modernizacji każdego z tych środków trwałych, tj. kwota 24 749,92 zł, wykazywana była jako wartość księgowa (bilansowa) środka trwałego. W konsekwencji łączna suma aktywów i pasywów została zawyżona w bilansie o 74 249,76 zł.

Kierownik Oddziału Gospodarczego wyjaśniała, że przy wprowadzaniu korekty za lata ubiegłe pracownik popełnił błąd (zamiast 29 999,70 zł wpisał 2 999,79 zł) i tym samym system zamiast umorzyć ww. środki trwałe (ich modernizację) w 100% naliczył amortyzację pozaplanową w kwocie 2 999,79 zł oraz 2 249,99 zł jako amortyzację zwykłą. Dodała, że umorzoną część system zamortyzuje w 2019 r.

(akta kontroli: t. I str. 21, t. II str. 205, 209-213, 299, t. V str. 325, 378-379)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Zgodnie z art. 24 ust. 1 *uor*, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie

⁶⁵ Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości w Sądzie, ze względu na lepszą kontrolę wydatków inwestycyjnych, na koncie 080* ujmowano także przejściowo nabycie finansowanych ze środków na inwestycje licencji na oprogramowanie komputerowe, które po przyjęciu ich do używania zwiększały wartości niematerialne i prawne.

⁶⁶ Dot. zlecenia inwestycyjnego nr 920000000684 (3 898 331,25 zł) i części zlecenia inwestycyjnego nr 900000002606 (1 180 800,00 zł).

⁶⁷ Data nabycia 4 grudnia 2014 r. (zlecenie inwestycyjne nr 920000000684).

⁶⁸ Data nabycia 3 marca 2015 r. (część zlecenia inwestycyjnego nr 900000002606).

⁶⁹ Zestawów do cyfrowej rejestracji rozpraw sądowych.

i bieżąco. Cecha jakościowa rzetelności ksiąg rachunkowych jest spełniona, gdy dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Księgi rachunkowe Sądu, na podstawie których sporządzono bilans Sądu, który ujmuje także stan na początek roku sprawozdawczego, nie były rzetelne w rozumieniu przywołanego przepisu *uor*. NIK zwraca także uwagę, że wątpliwości w zakresie sposobu ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych, w tym ich rozliczania, winny być rozstrzygane na bieżąco. Nadto NIK wskazuje, że kwota 23 247 081,00 zł stanowi istotny udział w łącznej wartości bilansowej poz. *Grunty* i znaczny przyrost w stosunku do wartości wskazanej jako stan na początek roku. Mając natomiast na uwadze fakt, iż dotyczy ona nieruchomości, którą w ramach trwałego zarządu władał Sąd także w latach poprzednich, dla lepszego zrozumienia informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym i jasności obrazu sytuacji finansowej jednostki, informacja ta, zdaniem NIK, winna zostać umieszczona w informacji dodatkowej.

3) W sprawozdaniu *Zestawienie zmian w funduszu jednostki budżetowej* (według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.):

- a) pozycja zwiększeń i zmniejszeń funduszu nie odpowiadała obrotom strony Ma i strony Wn konta 800*. W sprawozdaniu wykazano zwiększenia w kwocie 374 660 625,44 zł oraz zmniejszenia w kwocie 335 347 480,03 zł, podczas gdy obroty strony Ma konta 800* wyniosły 488 400 429,90 zł, a strony Wn 449 087 284,49 zł.

Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że wykazane w sprawozdaniu kwoty stanowiły różnicę pomiędzy obrotami odpowiednio strony Ma i Wn konta 800* a wartością przeksięgowowań i korekt dokonanych na funduszu w celu uzyskania prawidłowych kodów (pozycji) zwiększeń/zmniejszeń funduszu (łącznie na kwotę 113 739 804,46 zł).

Zdaniem NIK brak spójności między danymi wynikającymi z ewidencji finansowo-księgowej (obrotami stron Wn i Ma konta 800*), a faktycznymi zmniejszeniami i zwiększeniami stanu funduszu jednostki, wpływa niekorzystnie na realizację zasady sprawdzalności, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 4 *uor*,

(akta kontroli: t. I str. 26-27; t. III str. 70; t. VI str. 54-59)

- b) w pozycji 1.6 *Nieodpłatnie otrzymane środki trwałe i środki trwałe w budowie oraz wartości niematerialne i prawne* wykazano kwotę 228 488,34 zł, podczas gdy w 2018 r. Sąd otrzymał środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne w pełni umorzone. Ww. kwota stanowiła natomiast, stosownie do wyjaśnień byłego Głównego Księgowego Sądu, przeksięgowania funduszu, zwiększające sumę dokonanych korekt. W konsekwencji kwota 228 488,34 zł zawyżyła zarówno wartość zwiększeń, jak i zmniejszeń funduszu.

Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że ww. wartość wprowadziła do sprawozdania na podstawie dodatkowej tabeli otrzymanej od współpracownika, z której błędnie odczytała i zinterpretowała dane. Dodała, że wartości tej nie zweryfikowała z uwagi na wielość zdarzeń, które wystąpiły w 2018 r. i miały swoje odzwierciedlenie w funduszu;

(akta kontroli: t. I str. 26; t. VI str. 55-56, 59-61, 67-68)

- c) w pozycji 2.6 *Wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych i środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych* wykazano kwotę 18 989 054,88 zł, podczas gdy wartość księgowa faktycznie przekazanych w 2018 r. przez Sąd środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wyniosła 5 183 092,43 zł.

Były Główny Księgowy Sądu wyjaśniła, że w poz. 2.6 ujęła, poza ww. kwotą, także wartość modyfikowanych wartości niematerialnych i prawnych płaconych dotąd z paragrafu wydatków inwestycyjnych oraz wartość środków trwałych przekazanych nieodpłatnie w latach ubiegłych jednostkom sądownictwa na łączną kwotę 13 577 474,11 zł, a także kwotę 228 488,34 zł stanowiącą przeksięgowanie funduszu zwiększające sumę dokonanych korekt.

(akta kontroli: t. I str. 26-27; t. VI str. 53-68)

Kwota 13 577 474,11 zł stanowiła inne zmniejszenia i winna była zostać wykazana w pozycji 2.9 funduszu.

4) W informacji dodatkowej, sporządzonej na dzień 31 grudnia 2018 r., stwierdzono nierzetelne dane:

a) w części II. *Dodatkowe informacje i objaśnienia*, w poz. 1.2 *Aktualna wartość rynkowa środków trwałych, w tym dóbr kultury – o ile jednostka dysponuje takimi informacjami*, w wierszu 1.2 *Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, w kolumnie *Wartość netto (Stan na koniec roku obrotowego)* wskazano wartość bilansową wszystkich środków trwałych mających wpływ na jej wysokość, zgodną z pozycją rodzajową bilansu A. *Aktywa trwałe II. Rzeczowe aktywa trwałe 1. Środki trwałe 1.2. Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, w kwocie 5 468 752,74 zł (stan na koniec roku), podczas gdy w kolumnie *Wartość rynkowa* podano kwotę 17 335 750,00 zł odnoszącą się jedynie do dwóch budynków wymienionych w kolumnie *Dodatkowe informacje*. W konsekwencji wykazane w omawianym sprawozdaniu wielkości nie mogły być porównywalne, gdyż dotyczyły różnych składników (ich liczby) tej grupy rodzajowej środków trwałych.

Zastępca Dyrektora Sądu podała, że w kolumnie *Wartość netto* wykazano wartość netto wszystkich środków trwałych grupy rodzajowej *Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, by zachować zgodność z kolumną *Stan na koniec roku obrotowego* w poz. 1.1. pkt 1.2. sprawozdania. Podkreśliła także, że informacja dodatkowa za 2018 r. obowiązywała po raz pierwszy i nie wydano do niej żadnej instrukcji sporządzenia.

W ocenie NIK prezentacja danych w ww. pozycji w sposób przyjęty przez Sąd nie jest spójna i jednoznaczna. Prowadzi ona do błędnego wniosku, że wartości wskazane w wierszu 1.2. *Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, dotyczą wyłącznie dwóch budynków, o których mowa w kolumnie *Dodatkowe informacje*. Zdaniem NIK celowym byłoby zachowanie przede wszystkim spójności informacji prezentowanych w ramach tej samej pozycji sprawozdania, z ewentualnym doprecyzowaniem i wyjaśnieniem rozbieżności zachodzących pomiędzy różnymi pozycjami sprawozdania;

(akta kontroli: t. I str. 21, 30, 105; t. VI str. 411, 414-415, 421-424, 429-432)

b) w części II. *Dodatkowe informacje i objaśnienia* w poz. 2.2. *Koszty wytworzenia środków trwałych w budowie, w tym odsetki oraz różnice kursowe, które powiększyły koszt wytworzenia środków trwałych w budowie w roku obrotowym* wskazano kwotę 3 460 122,76 zł stanowiącą wydatki poniesione w 2018 r. na środki trwałe w budowie – prowadzone inwestycje realizowane przez podmioty zewnętrzne, podczas gdy w pozycji tej należało wykazać wartość kosztów wytworzenia środków trwałych w budowie.

Zastępca Dyrektora Sądu w swych wyjaśnieniach wskazała, że Sąd nie wytwarza środków trwałych siłami własnymi, a ww. koszty zostały ustalone na podstawie analizy zapisów do konta 080*.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Krajowym Standardem Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe”⁷⁰ pkt 6.3.2. budowa środka trwałego siłami własnymi (tj. przez własne komórki organizacyjne jednostki) wiąże się z jego wyceną według kosztu wytworzenia, natomiast budowa środka trwałego siłami obcymi – według ceny nabycia. W ww. pozycji sprawozdania należało więc wykazać wyłącznie te koszty, które wiązały się z wytworzeniem środków trwałych w budowie siłami własnymi. W przypadku Sądu, stosownie do wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Sądu, wartość ta wyniosłaby 0,00 zł;

(akta kontroli: t. I str. 33; t. VI 411, 415-416, 478-480)

- c) nie zamieszczono w żadnej pozycji, w tym w poz. 3. *Inne informacje niewymienione powyżej, jeżeli mogłyby w istotny sposób wpłynąć na ocenę sytuacji majątkowej i finansowej oraz wynik finansowy jednostki*, informacji dotyczącej tzw. amortyzacji pozaplanowej, której dokonano w Sądzie w 2018 r. w odniesieniu do środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych nabytych i użytkowanych w latach poprzednich, oraz przyjętych do ksiąg rachunkowych Sądu w 2018 r., a to w celu ustalenia ich faktycznej wartości netto. Udział amortyzacji pozaplanowej w łącznej wartości amortyzacji za 2018 r. wyniósł w Sądzie 32,78%⁷¹.

Dyrektor Sądu podał, że w jego ocenie brak informacji o pozaplanowej amortyzacji nie uchybił w żaden sposób ocenie sytuacji majątkowej Sądu, z uwagi na fakt, iż sprawozdanie finansowe Sądu nie jest poddawane ani ocenie inwestorskiej ani analizie majątkowo-finansowej.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora Sądu. W informacji dodatkowej należało wskazać wszystkie dane i objaśnienia, istotne dla oceny sytuacji majątkowej, finansowej i wyniku finansowego jednostki. Ustalona w toku badań kontrolnych wartość amortyzacji pozaplanowej, zdaniem NIK, w istotny sposób wpływa na sposób postrzegania wartości łącznej amortyzacji wskazanej w rachunku zysków i strat. Co najmniej 32,78% dotyczy bowiem amortyzacji, która *de facto* nie odnosi się do 2018 r. tylko do lat wcześniejszych. Stąd też w celu rzetelnego i jasnego przedstawienia obrazu sytuacji finansowej jednostki oraz lepszego zrozumienia danych prezentowanych w sprawozdaniu, informacja ta powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w informacji dodatkowej.

(akta kontroli: t. I str. 28-34; t. VII str. 317, 322; t. VIII str. 253-255, 259)

OCENA CZĄSTKOWA

Sąd sporządził, stosownie do art. 23 ust. 1 *rszr*, sprawozdanie finansowe jednostki budżetowej według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., tj. bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian z funduszu oraz informację dodatkową. Prezentowane w nim dane wynikały z ewidencji księgowej i co do zasady były zgodne ze stanem faktycznym. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące wykazanego w bilansie stanu początkowego określonych pozycji aktywów, były konsekwencją nierzetelnie prowadzonych ksiąg rachunkowych w latach ubiegłych, który to stan został skorygowany do czasu sporządzenia sprawozdania finansowego za 2018 r. Do jednej pozycji bilansu (*Towary*) zakwalifikowano i wykazano wartość aktywów, które nie odpowiadały jej treści ekonomicznej, określonej w art. 3 ust. 1 pkt 19 *uor*. Wartość środków trwałych w bilansie według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. została zawyżona o 74 249,76 zł, a amortyzacja w rachunku zysków i strat zaniżona o tę kwotę, co miało wpływ na wynik finansowy jednostki, bez istotnych konsekwencji jednak dla oceny sytuacji finansowej Sądu. W sprawozdaniu – zestawienie zmian w funduszu jednostki w trzech pozycjach nieprawidłowo

⁷⁰ Wprowadzonym Komunikatem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. MFIR z 2017 r. poz. 105).

⁷¹ Stosunek procentowy kwoty 5 135 976,87 zł do ujętej w rachunku zysków i strat łącznej kwoty 15 668 049,45 zł.

wskazano wartość zmniejszeń bądź zwiększeń funduszu, co skutkowało nierzetelnym obrazem udziału poszczególnych pozycji zmniejszeń bądź zwiększeń w zmianach stanu funduszu.

OBSZAR

3. Realizacja przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu zadań związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji dla ZSRK

Opis stanu faktycznego

3.1. Dyrektor Sądu poinformował, że o przekazaniu części zadań związanych z utrzymaniem ZSRK (w modułach FI, FI-FM, CO, MM, HR-PY, HR-PA, BASIS), po uruchomieniu produktywnym ZSRK, do Zespołu Wsparcia z Wrocławia zadecydowano w IV kwartale 2012 r. Dyrektor wskazał, że: [...] *pracownicy sądów apelacji wrocławskiej byli zaangażowani w projekt już w fazie budowania koncepcji działania systemu, współuczestnicząc w tworzeniu założeń funkcjonalnych i wymagań biznesowych.*

NIK nie zdołał poczynić ustaleń w zakresie określenia wpływu ówczesnego Dyrektora Sądu na powierzenie Sądowi funkcji Centrum Kompetencji ZSRK (poprzez uczestnictwo w spotkaniach organizacyjnych, naradach i pracach związanych z podjęciem takiej decyzji), jak i zdefiniowanie ograniczeń wpływających na możliwość rzetelnego pełnienia tej funkcji przez Sąd.

(akta kontroli: t. IX, str.181-244, 252-263, 342-345)

3.2. Wybrani pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości oraz sądów powszechnych (w tym również z apelacji wrocławskiej⁷²) wchodził w skład zespołu projektowego do spraw realizacji umowy na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości, powołanego na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 sierpnia 2011 r.⁷³ w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji umowy na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości. Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 2013 r. w sprawie powołania Zespołu Projektowego do spraw wdrożenia i utrzymania Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Zarządzania Kadrami (dalej: „Zarządzenie ws. Zespołu projektowego”) doprecyzowano zakres działania Zespołu do wdrożenia i utrzymania ZSRK⁷⁴. Zespół został zniesiony⁷⁵ z dniem 7 lipca 2016 r., a zasady organizacji i struktury zarządzania w zakresie eksploatacji i rozwoju ZSRK zostały wprowadzone przez Ministra Sprawiedliwości decyzją z dnia 27 czerwca 2016 r.⁷⁶ (dalej: „decyzja MS ws. organizacji i struktury zarządzania ZSRK”).

W § 1 ust. 2 zarządzenia z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne⁷⁷ (dalej: „Zarządzenie powierzające”), Minister Sprawiedliwości wyznaczył Oddział Informatyczny w Sądzie do pełnienia funkcji Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa⁷⁸. Zarządzeniem nowelizującym, obowiązującym od 3 lutego 2014 r.⁷⁹,

⁷² M.in. były Dyrektor Sądu wchodził w skład Komitetu Sterującego Projektu; obecny Dyrektor był Głównym Analitykiem Projektu; obecny Zastępca Dyrektora Sądu był kierownikiem Zespołu Wdrożeniowego – Rachunkowość Finansowa i Realizacja Budżetu.

⁷³ Dz. Urz. MS z 2011 r. Nr 11, poz. 170 ze zm.

⁷⁴ Dz. Urz. MS z 2013 r. poz. 282.

⁷⁵ Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2016 r. (Dz. Urz. MS z 2016 r. poz.127).

⁷⁶ Decyzję nr 1/DB-IV/2016.

⁷⁷ Dz. Urz. MS z 2013 r. poz. 4 ze zm.

⁷⁸ Zakres działań Oddziału obejmował: 1) analizę określonych rozwiązań już funkcjonujących, opracowywanie w powierzonym zakresie planu działań i projektów legislacyjnych związanych z informatyzacją sądów powszechnych lub postępowania sądowego; 2) projektowanie, wdrażanie, utrzymywanie i rozwój systemów informatycznych (obsługujących: repertoria i biurowość sądów powszechnych; kadry i finanse w zakresie niezastrzeżonym dla dysponenta części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym; portale orzeczeń sądowych; portale wspomagające pracę orzeczniczą sądów;

określono Sąd jako właściwy do realizacji czynności dot. systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne⁸⁰, których zakres (§ 8 ust. 1 i 3 tego Zarządzenia), środki finansowe przeznaczone na ich realizację i harmonogram ich wykonywania, Minister Sprawiedliwości zastrzegł, że powierzy w drodze protokołu. Nowelizacją Zarządzenia powierzającego z dnia 17 września 2014 r. Minister powierzył Sądowi zadania w zakresie ZSRK, tj.: II linii wsparcia (§ 4 ust. 2 lit. g), wdrażania i modyfikacji (§ 4 ust. 3 lit. e), testowania (§ 4 ust. 4 lit. d)⁸¹.

Prezes Sądu w dniu 1 kwietnia 2014 r.⁸² utworzył Oddział Finansowy ds. utrzymania ZSRK w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu (dalej: „Oddział ds. ZSRK”), do którego zakresu działań należało m.in.: 1) pełnienie funkcji Centrum Kompetencji dla ZSRK dla jednostek sądownictwa na terenie kraju; 2) organizacja wsparcia systemu ZSRK dla pracowników jednostek sądownictwa powszechnego na terenie kraju w aspektach funkcjonalnych systemu ZSRK oraz nadawania uprawnień do aplikacji SAP; 3) proponowanie Kierownikowi Projektu kierunków rozwoju systemu ZSRK; 4) administrowanie systemem ZSRK w aspektach funkcjonalnych systemu ZSRK oraz nadawania uprawnień do aplikacji SAP, w tym: a) zgłaszanie i rozwiązywanie błędów w pracy systemu ZSRK w narzędziu ServiceDesk dostarczonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz nadzór nad ich naprawą przez jednostki zewnętrzne, b) opracowywanie, zgłaszanie i obsługa wniosków o dokonanie zmian w systemie ZSRK w narzędziu ServiceDesk dostarczonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, c) prowadzenie prac związanych z rozwojem systemu ZSRK; 5) organizowanie i przeprowadzanie szkoleń dla użytkowników systemu ZSRK; 6) prowadzenie dla użytkowników systemu ZSRK: a) Portalu Wiedzy, b) Portalu Informacyjnego, c) Forum Wiedzy.

(akta kontroli: t. IX, str. 51-89, 244-251, 264-285)

W dniu 7 maja 2014 r.⁸³, protokołem powierzenia wykonywania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie utrzymania systemu ZSRK oraz rozwoju oprogramowania ZSRK, wyznaczono Dyrektora Sądu - któremu podlegał Oddział

elektroniczne postępowanie upominawcze; elektroniczny bankowy tytuł egzekucyjny); 3) tworzenie, prowadzenie i nadzór nad Ośrodkami Zarządzania Informacją; 4) organizację lub prowadzenie szkoleń z zakresu obsługi i utrzymania systemów informatycznych; 5) dokonywanie zakupów sprzętu oraz oprogramowania na potrzeby wykonywanych czynności; 6) wydawanie bezpiecznych podpisów elektronicznych na potrzeby sądów powszechnych i postępowania sądowego.

⁷⁹ Z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MS Nr 33).

⁸⁰ Tj. 1) projektowania, testowania, wdrażania i utrzymywania systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne; 2) analizy rozwiązań informatycznych funkcjonujących w sądach powszechnych, opracowywania w powierzonym zakresie planu działań związanych z informatyzacją sądów powszechnych lub postępowania sądowego; 3) organizacji lub prowadzenia szkoleń z zakresu obsługi i utrzymania systemów informatycznych; 4) dokonywania zakupów na potrzeby wykonywanych czynności; 5) wydawania bezpiecznych podpisów elektronicznych na potrzeby sądów powszechnych i postępowania sądowego; 6) wypracowania dobrych praktyk w zakresie wsparcia użytkowników systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne; 7) wsparcia użytkowników systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (II linia wsparcia); 8) organizacji pracy zespołów I linii wsparcia użytkowników systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne poprzez: a) zapewnienie, w uzgodnieniu z Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości, narzędzi informatycznych niezbędnych do uruchomienia zespołów I linii wsparcia użytkowników systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne, b) przekazanie zespołom I linii wsparcia użytkowników systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne niezbędnej wiedzy i umiejętności zgodnej z ITIL wersja 3 w zakresie procesu zarządzania incydentami oraz w zakresie obsługi narzędzi informatycznych, c) określenie, w uzgodnieniu z Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości, procesu zarządzania incydentami przez I i II linię wsparcia; 9) współtworzenia bazy wiedzy dotyczącej obsługi systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne; 10) weryfikacji prawidłowości funkcjonowania pracy zespołów I i II linii wsparcia, oceny globalnego stanu skuteczności procesu zarządzania incydentami oraz przedstawienie rekomendacji wymaganych działań naprawczych w tym zakresie.

⁸¹ Do zadań Oddziału Informatycznego należało realizowanie pozostałych czynności dla systemów informatycznych określonych wspomnianym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości.

⁸² Zarządzeniem nr 0110-6/14 z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie utworzenia Oddziału Finansowego ds. utrzymania ZSRK w Sądzie (ze zm.).

⁸³ Protokołem Nr 1/2014 powierzono wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie: 1) utrzymania systemu ZSRK, polegającego na wsparciu administratorów modułów funkcjonalnych ZSRK oraz użytkowników ZSRK (w utrzymaniu systemu, rozwiązywaniu problemów); 2) rozwoju ZSRK polegającego m.in. na wytworzeniu nowych funkcjonalności; dostosowaniu do obowiązujących przepisów i integracji z funkcjonującymi systemami merytorycznymi; 3) narzędzi ServiceDESK. Procedurą pn. *Obieg i kontrola dokumentów związanych z powierzaniem realizacji zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem ZSRK Sądowi*, określono zasady obiegu i kontroli dokumentów w zakresie powierzenia Sądowi czynności związanych z utrzymaniem i rozwojem ZSRK dotyczącym realizacji zamówień publicznych oraz wykonania budżetu.

ds. ZSRK w Sądzie - do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem ZSRK. Minister Sprawiedliwości, protokołem nr 4/2017 z dnia 19 września 2017 r., powierzył Prezesowi Sądu wykonywanie czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne, których zakres czynności dla Sądu był tożsamy z treścią *Zarządzenia powierzającego* z dnia 2 lutego 2016 r.⁸⁴.

(akta kontroli: t. IX, str. 35-50)

3.3. Do projektu protokołu powierzenia nr 4/2017 Dyrektor Sądu zgłosił (pismem z dnia 4 września 2017 r., adresowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości) uwagi dotyczące niezgodności jego treści (powierzenia czynności II linii wsparcia użytkowników ZSRK, wdrożenia i modyfikacji oraz testowania ZSRK), gdyż Sąd: nie wspierał i nie rozwijał ZSRK we wszystkich modułach ZSRK (np.: B2B przez apelację lubelską; Statystyka przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Sprawiedliwości); Sąd nie posiadał wymaganego protokołem Zespołu Transkrybentów (zespół powołano w apelacji szczecińskiej). Według informacji Dyrektora Sądu, protokół powierzenia nie został zaktualizowany. Dyrektor Sądu wskazał, że mimo sformułowania zapisów wskazujących na realizację szerszego zakresu zadań niż faktycznie wykonywane, ugruntowana praktyka świadczenia usług między Ministerstwem Sprawiedliwości i pozostałymi sądami zaangażowanymi w utrzymanie i rozwój ZSRK świadczyła o jasnym podziale kompetencji, a między instytucjami nie występowały w latach 2017-2019 spory kompetencyjne.

Dyrektor Sądu, wskazując na różnice występujące między oczekiwaniami sądów powszechnych a faktycznie wykonywanymi przez Oddział ds. ZSRK zadaniami, podał, że *„zgodnie z modelem przyjętym w zakresie metodyki prowadzenia projektów informatycznych, interesariusze projektu (w tym wypadku sądy powszechne) mają prawo zgłaszać swoje oczekiwania dotyczące sposobu funkcjonowania danego systemu (...). Każde takie zgłoszenie poddawane jest gruntownej analizie i w zależności od charakteru ujmowane lub nie, w ramach zaplanowanej ścieżki rozwojowej. Oczywiście w pierwszej kolejności realizowane są zgłoszenia, które wynikają ze zmian wynikających z przepisów prawa lub też stanowią tzw. „blokery” dla wykonywania operacji po stronie sądów (wstrzymują, utrudniają wykonywanie procesów biznesowych). Nie wszystkie jednak oczekiwania sądów mogą być zrealizowane, co wynikać może przede wszystkim z następujących przyczyn: oczekiwania te są niezgodne z przepisami prawa i zacierają jedynie do usankcjonowania istniejącej w sądzie praktyki pozostającej w sprzeczności z regulacjami prawnymi, zmiany te zaplanowane są w innej ścieżce rozwojowej systemu ZSRK lub zapewniają realizację efektu ale przy wykorzystaniu alternatywnych narzędzi lub mechanizmów, bądź też oczekiwań realizacji zmian, których osiągnięcie nie jest możliwe z uwagi na ograniczenia prawne, systemowe i technologiczne”*.

(akta kontroli: t. IX, str. 420-426, 484-497)

3.4. Pracownicy Oddziału ds. ZSRK uczestniczyli w 80 szkoleniach w zakresie administrowania ZSRK, odpowiednio 34 od marca do grudnia 2015 r., 24 w 2016 r., 17 w 2017 r., trzech w 2018 r. i dwóch w 2019 r., z tytułu czego Sąd wydatkował łącznie 725,9 tys. zł⁸⁵. Dyrektor Sądu, wskazując na przyczyny zorganizowania szkoleń dopiero 11 miesięcy po powołaniu Oddziału ds. ZSRK, oraz już po wprowadzeniu ZSRK w sądach powszechnych w 2014 r., podał, że pracownicy uczestniczyli od samego początku w realizacji umowy nr 10, zawartej przez

⁸⁴ Dz. Urz. MS Nr 81.

⁸⁵ Na 75 szkoleń, a 5 było bezpłatnych.

Ministerstwo Sprawiedliwości, oraz w szkoleniach zorganizowanych w ramach tej umowy⁸⁶. Ponadto w 2013 r. odbywały się szkolenia w ramach projektu szkoleniowego „Świadczenie przez Wykonawcę usług szkoleniowych na rzecz Zamawiającego adresowanych dla administratorów oraz użytkowników kluczowych systemu ZSRK opartego na oprogramowaniu SAP AG w łącznej liczbie 250 dni szkoleniowych”, w których uczestniczyło 14 pracowników Sądu i 5 pracowników sądów apelacji wrocławskiej (administratorów ZSRK). Ponadto 5 pracowników tej apelacji (użytkowników ZSRK) uczestniczyło w łącznie 28 szkoleniach. Dyrektor poinformował, że pracownicy Oddziału ds. ZSRK uczestnicząc w pracach projektowych przed powołaniem tego Oddziału (jak i obsługując od 2013 r. zgłoszenia), brali udział w: warsztatach z udziałem wykonawców; spotkaniach eksperckich poszczególnych zespołów; pracach konfiguracyjnych ZSRK. Zdaniem Dyrektora, (...) *pracownicy Oddziału w chwili jego powołania byli jednymi z najlepiej wyszkolonych specjalistów w zakresie utrzymania ZSRK w strukturach sądownictwa powszechnego. Stąd też zapewne Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło decyzję, by to właśnie w strukturach Sądu powołać Centrum Kompetencji ds. ZSRK.*

(akta kontroli: t. VII, str. 317-347; t. IX, str. 1-34)

Dla użytkowników systemu w Sądzie zorganizowano w latach 2013-2019 38 szkoleń, dotyczących użytkowania ZSRK, w których uczestniczyło łącznie 102 osoby⁸⁷.

(akta kontroli: t. IX, str. 30-34)

Sąd zorganizował dla pracowników sądów powszechnych w latach 2014-2018 186 szkoleń w zakresie użytkowania ZSRK, w których uczestniczyło 3484 pracowników sądów powszechnych⁸⁸. Jedynie dla 18 szkoleń pn. *Proces inwentaryzacji w ZSRK* przeprowadzonych w 2017 r., przewidziano dla jego uczestników weryfikację nabytych umiejętności w formie testu. Dyrektor poinformował, iż *Szkolenia (...) nie zawsze miały charakter mierzalny, a wiedza mogła się poddać procesowi weryfikacji szczególnie już po zakończeniu procesu szkolenia. Szkolenia dot. systemu ZSRK prowadzone dla użytkowników końcowych opierają się w znacznej większości na pokazie teoretycznym oraz pokazie praktycznym użyciu systemu na systemach testowych bądź szkoleniowych ZSRK przez prowadzącego.(...) Weryfikacja wiedzy nabytej przez użytkowników odbywa się przez przejście danego procesu bezpośrednio przez użytkownika na dostępnym w trakcie szkolenia systemie szkoleniowym ZSRK.* Dodatkowo Dyrektor wskazał, że dopiero od 2016 r. za organizację szkoleń odpowiada tylko Sąd⁸⁹, a w okresie poprzedzającym start produkcyjny, sądy powszechne we własnym zakresie i na własny koszt organizowały dla swoich pracowników szkolenia, bądź pracownicy sądów powszechnych uczestniczyli w szkoleniach centralnych koordynowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

(akta kontroli: t. VII, str. 317-347)

Dodatkowo, w latach 2013-2017, Sąd zlecił ośmiu firmom zewnętrznym przeszkolenie pracowników sądów powszechnych w zakresie ZSRK, na które wydatkowano łącznie 992,7 tys. zł. W przypadku dwóch szkoleń przewidziano weryfikację nabytej wiedzy poprzez egzamin⁹⁰. W ramach jednej z zawartych umów, trzech pracowników Oddziału ds. ZSRK i trzech Oddziału Informatycznego

⁸⁶ Z dnia 1 sierpnia 2011 r. zawartej z S&T Services Polska sp. z o.o. na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości.

⁸⁷ Szkolenia bezpłatne, w tym 30 zorganizowanych w ramach umowy centralnej zawartej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

⁸⁸ Szkolenia bez kosztowe.

⁸⁹ Zgodnie z treścią pisma Wiceministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 2015 r. nr DB-IV-0416-25/15.

⁹⁰ 1) Szkolenie dla kasjerów (dla 661 uczestników); 2) Szkolenie z SAP dla trzech pracowników Oddziału ds. ZSRK, którzy nie uzyskali na egzaminie wymaganej ilości punktów, aby uzyskać certyfikat.

w Sądzie⁹¹ dysponowało rocznym dostępem do platformy szkoleniowej dla systemu SAP⁹², w celu – jak podał Dyrektor Sądu – podnoszenia kwalifikacji oraz rozwiązywania bieżących problemów w trakcie świadczenia usług utrzymaniowych.

(akta kontroli: t. IX, str. 498-505)

3.5. Dyrektor Sądu poinformował, że zgodnie z § 12 Komunikatu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość, w planach działalności Sądu na lata 2014-2109 ujmowano mierniki kaskadowe bezpośrednio z planów działalności, które przekazywał wraz z wytycznymi, rokrocznie Minister Sprawiedliwości. Problematykę ZSRK Minister Sprawiedliwości wskazał w 2017 r., na podstawie którego w Planie działalności Sądu na 2017 r., dla celu *Poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości*, określono następujące zadania nr: 2b) *Usprawnienie procesów zarządzania w sądownictwie poprzez wdrażanie nowych rozwiązań i standardów oraz poprzez udział i realizację projektów ZSRK-Kadry, ZSRK/ESS-MSS, Workflow*; 3f) *realizacja projektów informatycznych służących poprawie sprawności funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, utrzymanie i rozwój narzędzi wspierających zarządzanie finansami w sądownictwie powszechnym (w szczególności ZSRK)*⁹³. Dyrektor wskazał, że realizując plan działalności Sądu w zakresie ZSRK wykonano 27 działań⁹⁴.

Wskazując mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące ZSRK, Dyrektor podał, że zostały wprowadzone Decyzją MS ws. organizacji i struktury zarządzania ZSRK, do której to struktury należy ok. 200 osób, tj. pracownicy: Ministerstwa Sprawiedliwości, sądów powszechnych, w tym Oddziału ds. ZSRK⁹⁵, oraz Dyrektor Sądu – pełniący jednocześnie funkcję Kierownika ZSRK.

(akta kontroli: t. IX, str. 181-243, 252-283, 484-497)

3.6. Dyrektor poinformował, że Sąd nie zlecał i nie dysponuje analizami z działania/funkcjonalności ZSRK pod kątem spełnienia wymogów wynikających z ustawy o rachunkowości. Zgodnie z umową nr 10 z dnia 1 sierpnia 2011 r. na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości, zawartą pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości a S&T Services Polska sp. z o.o., na wykonawcy ciążył obowiązek wykonania ZSRK z uwzględnieniem światowych standardów profesjonalnej obsługi wdrożeń informatycznych przy wykorzystaniu niezbędnej wiedzy i doświadczenia. W ramach projektu wykonawca zobowiązał się zapewnić zgodność ZSRK ze strukturami organizacyjnymi Obszaru Wdrożenia oraz zapewnić pełną zgodność z przepisami prawa obowiązującymi w Polsce. Z uwagi na to

⁹¹ Pełniący rolę Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa, utrzymujący platformę SAP HANA, SAP Business Object oraz narzędzie ETL, a w części rozwojowej odpowiadający za realizację projektów integracyjnych oraz przygotowanie innych działań optymalizujących wykorzystanie dostępnych w systemie IT narzędzi informatycznych (np. *SAP Platform Integration/ Process Orchestrator, SAP HANA, SAP ETL*).

⁹² SAP Learning Hub.

⁹³ https://www.wroclaw.sa.gov.pl/pl/dokumenty/plany_dzialalnosci

⁹⁴ 1) ESS - opracowanie koncepcji i wdrożenie pilotażowego modułu Podróże służbowe; 2) Opracowanie instrukcji stanowiskowych dla użytkowników w zakresie ESS i HR-PA; 3) Utworzenie i konfiguracja nowych sądów rejonowych (przekształcenia w sądy funkcjonalne); 4) Wprowadzenie importu zwolnień lekarskich z PUE (ZLA); 5) Opracowanie założeń do resetu hasła poprzez System Zarządzania Tożsamością; 6) Patchowanie systemu - świadectwo pracy; 7) Nowe nieobecności - opieka z art. 188 KP w dniach i godzinach, dostosowanie systemu do nowych nieobecności; 8) Modyfikacja kodów zawodów do IT9012; 9) Modyfikacja w zakresie podpowiadania infotypu 0105 przy zdarzeniach związanych z zatrudnieniem pracownika; 10) Modyfikacja zdarzeń kadrowych - dodanie infotypów dla powodów zdarzeń kadrowych; 11) Modyfikacja tabeli z funkcjami dla wszystkich grup zawodowych; 12) Poprawa reguły zmniejszania urlopu dla nauczycieli; 13) Przygotowanie scenariuszy testowych do upgrade systemu; 14) Wprowadzenie nowych stanowisk pracy; 15) Zmiana najniższego wynagrodzenia; 16) Aktualizacja kwoty bazowej do przeliczeń wynagrodzeń sędziów, referendarzy; 17) Nowy raport ZMS_HR_0160; 18) Rozbudowa IT9008; 19) Obsługa webservice do Systemu losowego Przydziału Spraw; 20) Nowy Formularz podróży służbowej; 21) Nowa podgrupa ZTech BW; 22) Nowa grupa pracowników Asesorzy J; 23) Nieobecność Choroba sędzia 75% CHS3; 24) U uruchomienie modułu urlopy w zakresie ESS/MSS dla apelacji wrocławskiej, szczecińskiej, lubelskiej i łódzkiej; 25) Październik 2017 - szkolenia dla nowo powołanych prezesów i dyrektorów; 26) Bieżąca migracja danych do IT 0105 (dla potrzeb SZT); 27) Modyfikacja IT9001, IT0017, IT0219.

⁹⁵ Wykonujący czynności w zakresie eksploatacji i rozwoju ZSRK.

przyjęto, że badanie ZSRK pod kątem zgodności oprogramowania z przepisami obowiązującego prawa, w tym ustawy o rachunkowości, nastąpiło na etapie realizacji wymienionej umowy. Ponadto Dyrektor wskazał, że *problemy zgłaszane przez użytkowników końcowych poprzez HPSM, w tym również dotyczące konieczności wyjaśnień zgodności z przepisami prawa, poddawano analizie przez:* 1) osoby rozwiązujące zgłoszenia, tzn. konsultantów wewnętrznych ZSRK⁹⁶; 2) Zespół Jakości funkcjonujący w ramach struktur ZSRK⁹⁷, analizujący i wydający opinie dla użytkowników ZSRK oraz rekomendacje dla zespołu administratorów, interpretując zagadnienia pod kątem aktów prawnych; 3) firmę suportową⁹⁸ (dawniej firma Atos, obecnie firma KBJ) do której zgłaszano uwagi techniczne/merytoryczne względem dostosowania systemu do polskich aktów prawnych. Firma SAP po analizie oprogramowanie (co do wymogów prawnych), podaje rekomendacje, wskazując inne przyjęte rozwiązania lub uaktualnia system poprzez tzw. patche, noty, itp.

(akta kontroli: t. IX, str. 23-39)

3.7. W 238 zgłoszeniach⁹⁹ dotyczących nieprawidłowego działania ZSRK w latach 2014-2019 (do 1 września), 56¹⁰⁰ dotyczyło modułu¹⁰¹, w którym mogły wystąpić niezgodności ZSRK z wymogami ustawy o rachunkowości. Dyrektor wskazał, że wśród tych incydentów brak było zgłoszeń o niezgodności z ustawą o rachunkowości.

(akta kontroli: t. IX, str. 23-39)

W analizowanej próbie zgłoszeń¹⁰² okres od rejestracji zgłoszenia do jego zamknięcia wynosił: w 2014 r. do dwóch dni (średnio 0,5 dnia); w 2015 r. do 5 dni (średnio 0,75 dnia); w 2016 r. do 102 dni (średnio 26,8 dnia); w 2017 r. do 120 dni (średnio 28,1 dnia); w 2018 r. do 40 dni (średnio 7,4 dnia), a do 19 września 2019 r. do pięciu dni (średnio 1,2 dnia). Treść zgłoszeń nie dotyczyła braku zgodności systemu ZSRK z ustawą o rachunkowości. Dyrektor wyjaśnił, że przyczyny zamknięcia dwóch zgłoszeń (po 40 i 102 dniach), były niezależne od pracy administratora systemu ZSRK¹⁰³, a w jednym przypadku¹⁰⁴ – z przyczyn niemożliwych do ustalenia – incydentu nie przypisano do żadnej z grup wsparcia.

(akta kontroli: t. IX, str. 321-333)

3.8. Zgłoszenia błędów w pracy systemu ZSRK rejestrowano w systemie SerwisDesk (HPSM) Ministerstwa Sprawiedliwości. W latach 2014-2019 (do 16 września) zarejestrowano 283 886 incydentów, w tym: 9 316 z 2014 r.; 39 421 z 2015 r.; 60 764 z 2016 r.; 71 449 z 2017 r.; 64 228 z 2018 r. i 38 708 z 2019 r. Przewidziane w HPSM wskazanie jednostki gospodarczej (sądu) składającego zgłoszenie¹⁰⁵, nie było w każdym przypadku wykonywane przez zgłaszającego¹⁰⁶.

Organizacja pracy zespołów obsługujących zgłoszenia (dla systemu ZSRK) obejmowała: I linię wsparcia użytkowników ZSRK (przyjmującej zgłoszenia, np. przez Sąd Apelacyjny w Krakowie)¹⁰⁷; II linię wsparcia¹⁰⁸ rozwiązującą zgłoszenia,

⁹⁶ Pracowników komórek finansowych w sądach - gł. księgowi, księgowi.

⁹⁷ Składający się z pracowników komórek finansowych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz sądów.

⁹⁸ Tak zwany OSS SAP Support.

⁹⁹ Kryterium zgłoszenia: brak możliwości pracy ze statusem krytyczne.

¹⁰⁰ 38 z 2014 r. i 18 z 2015 r.

¹⁰¹ Moduł FI/PM.

¹⁰² Łącznie 60 zgłoszeń, w tym: 10 z 2014r., 12 z 2015 r., 8 z 2016 r., po 7 z 2017 r. i 2018 r. i 16 z 2019 r.

¹⁰³ Zgłoszenia dotyczyły współpracy z bankiem BGK (udostępniający aplikację dla sum depozytowych), które przekazywano do konsultanta BGK lub do firmy serwisowej, z którą bank miał zawartą umowę. Po realizacji zgłoszenia użytkownik dokonał zamknięcia zgłoszenia (odpowiednio po 26 i 57 dniach od realizacji).

¹⁰⁴ Zgłoszenie zamknięte (po 120 dniach od rejestracji) przez pracowników Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych w Ministerstwie Sprawiedliwości odpowiedzialnych za infrastrukturę ZSRK, w dniu podjęcia do realizacji.

¹⁰⁵ Liczba sądów ze zgłoszonymi incydentami w poszczególnych latach: sześć sądów w 2014 r.; 175 w 2015 r.; 354 w 2016 r., 366 w 2017 r., 372 w 2018 r., 373 w 2019 r.

¹⁰⁶ Występowały pozycje z oznaczeniem: brak wskazania.

¹⁰⁷ Do zrealizowania odpowiednio: 7%; 15,5%; 13,4%; 41,6%; 43,4 % i 40,0% ogółu wpływających zgłoszeń.

które przekraczały kompetencje lub uprawnienia I linii wsparcia (np. przez Sąd); linię wsparcia wykonawcy¹⁰⁹; linię wsparcia Apelacyjnych Zespołów Wsparcia¹¹⁰. Na dzień 16 września 2019 r. pozostało otwartych incydentów 2393¹¹¹. Ponadto, według miesięcznych raportów z realizacji projektu *Wdrożenie i utrzymanie ZSRK* (dalej: „Projekt ZSRK”) przekazywanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, wskazywano jako incydenty w trakcie realizacji przez II linię wsparcia: w 2014 r. 3,8% (ilościowo 1 253) wpływających zgłoszeń, w 2015 r. 8,2% (ilościowo 3 909), w 2017 r. 20,8% (ilościowo 8 342), w 2018 r. 10,5% (ilościowo 2 466), do lipca 2019 r. 6,9% (ilościowo 838), w tym: 44,6% zgłoszeń z grudnia 2017 r. (1 792 z 4 015 wpływających) 41,9% zgłoszeń z lipca 2017 r. (1 682 z 4 013), 36,3% zgłoszeń z czerwca 2017 r. (1 289 z 3 547), 28,6% zgłoszeń z grudnia 2016 r. (1 130 z 4 087). Dyrektor Sądu wskazał, że (...) *W systemie HPSM niejako właścicielem zgłoszenia jest użytkownik, który tego zgłoszenia dokonał. Zgłoszenie przekazywane są do administratora, który na danym etapie winien podjąć określone działania (...) w ramach danej linii wsparcia (...) umieszczając stosowną adnotację o jego zrealizowaniu. Nie jest to równoznaczne z zamknięciem zgłoszenia, które powinien wykonać użytkownik dokonujący zgłoszenia. Niestety użytkownicy nie zawsze wykonują tę czynność (...) bądź użytkownik w sądzie już nie pracuje. (...) Raporty (...) sporządzane są na koniec danego miesiąca, kiedy część tych zgłoszeń jest w trakcie realizacji (...). Część tych zgłoszeń może mieć charakter otwarty, bowiem ma charakterystykę próśb kierowanych do organizacji, by dokonać określonych zmian i modyfikacji, które wpisane są na ścieżkę rozwojową, a tym samym zgłoszenie jest w związku z tym zamykane w terminie późniejszym.* Dyrektor Sądu wskazał również, że wśród zgłoszeń z 2014 r. i 2015 r. zarejestrowano odpowiednio 9 317 i 39 421, z których zamknięto 9 316 i 39 411 (99,9%)¹¹², z czego 36,8% i 60,1% w czasie krótszym niż jeden dzień, a 80% i 91,4% rozwiązano w czasie krótszym niż 30 dni. Powyższe oraz jak wyjaśnił Dyrektor zróżnicowana charakterystyka zgłoszeń w poszczególnych etapach realizacji Projektu ZSRK (budowy i wdrażania pilotażowego ZSRK w latach 2010-2014, startu produkcyjnego w 2015 r., etapu wczesnoprodukcyjnego w latach 2016-2017, ustabilizowania systemu od 2018 r.) oraz struktura utrzymaniowa ZSRK¹¹³, liczebność osobowa Oddziału ds. ZSRK (dziewięćosobowa w kwietniu 2014 r., a 27 etatów według stanu dzień 31 sierpnia 2019 r.) była odpowiednia do prawidłowej realizacji zgłoszeń. W zakresach obowiązków pracowników Oddziału ds. ZSRK określono zadania związane z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencyjnego ZSRK, w tym wsparcia.

(akta kontroli: t. IX, str. 23-29, 90, 418-426)

3.9. W systemie zgłoszeniowym Ministerstwa Sprawiedliwości (HPSM) zarejestrowano 183 wniosków o zmianę¹¹⁴, które miały charakter techniczny i odpowiedzialny za ich rozpatrzenie i wykonanie był Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądów Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: „DIRS”). Według informacji Dyrektora, 50 wniosków¹¹⁵ o zmianę posiadało niezamknięty status zgłoszenia, spowodowany przydzieleniem zadań do realizacji/ bądź ich wykonaniem, lecz bez formalnego zamknięcia wniosku przez pracownika DIRS¹¹⁶. Dyrektor wskazał, że

¹⁰⁸ Do zrealizowania odpowiednio: 93%; 83,7%; 83,4%; 56,8%; 54,9 % i 58,8% ogółu wpływających zgłoszeń.

¹⁰⁹ Do zrealizowania odpowiednio: 0%; 0,8%; 0,9%; 1,1%; 1,6 % i 1,2% ogółu wpływających zgłoszeń.

¹¹⁰ Do zrealizowania odpowiednio 2,3% i 0,5% ogółu wpływających zgłoszeń z 2016 i 2017 r.

¹¹¹ Odpowiednio: jeden z 2014r., 10 z 2015 r., 102 z 2016 r., 853 z 2017 r., 820 z 2018 r., 607 z 2019 r.

¹¹² Jedno zgłoszenie niezamknięte z 2014 r. - według Dyrektora - nieprawidłowo zgłoszone przez użytkownika, a 10 z 2015 r. wynika z rotacji pracowników sądów.

¹¹³ Do 2016 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości funkcjonował dedykowany zespół projektowy, a następnie powołano strukturę utrzymaniową (decyzją MS ws. organizacji i struktury zarządzania ZSRK).

¹¹⁴ W tym: 65 z 2015 r.; 54 z 2016 r.; 52 z 2017 r.; 12 z 2018r.

¹¹⁵ W tym: 23 z 2015 r., 10 z 2016 r.; 11 z 2017 r. i osiem z 2018 r.

¹¹⁶ W próbie 50 wniosków o zmianę, w każdym przypadku wniosek o zmianę posiadał status zatwierdzony.

Zgłoszenia polegające na konieczności dołożenia zasobów infrastruktury w postaci przestrzeni dyskowej, procesorów, przepustowości sieci, mogą mieć wpływ na funkcjonowanie ZSRK np. w zakresie wydajności - ale raczej nie mają wpływu na funkcjonalność rozumianą jako realizacja przez system skonfigurowanych procesów biznesowych.

(akta kontroli: t. IX, str. 23-29, 334-341)

3.10. W okresie objętym kontrolą prace związane z rozwojem ZSRK Sąd zlecał do realizacji firmom zewnętrznym głównie na podstawie umowy utrzymaniowej nr 41/2015, zawartej w dniu 2 lutego 2015 r.¹¹⁷. Na jej podstawie zrealizowano w latach 2015-2018 w sumie 151 wniosków o zmianę systemu¹¹⁸, m.in. w zakresie: tworzenia/modyfikacji raportów, JPK-VAT, funkcjonalności¹¹⁹, czy integracji z E-płatnościami. W 2017 r. wprowadzono również *transakcję do zarządzania okresami sprawozdawczymi*, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. IX, str. 95-167, 171-180)

Departament Budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości w wyniku analiz potrzeb sądów, przekazał je, zgodnie z właściwością do Oddziału ds. ZSRK (do administratorów Systemu ZSRK) celem realizacji wniosków w trybie procedury „Wniosku o Zmianę” w zakresie: a) rozbudowy systemu pod kątem podatku VAT, b) zdarzeń gospodarczych w zakresie „refaktur”, c) umożliwienia realizacji przelewu podzielonej płatności „Split payment”; d) utworzenia tzw. „portalu wyjaśnień” dla potrzeb identyfikacji wpłat z tytułu dochodów budżetowych dotyczących postępowania sądowego; e) wprowadzenia terminali bezgotówkowych; f) rozszerzenia planu kont w Systemie ZSRK o konta księgowe oraz adresy budżetowe dotyczące obsługi zdarzeń gospodarczych związanych z realizacją umowy o Partnerstwie Publiczno-Prawnym; g) założenia w systemie ZSRK nowego konta księgowego z grupy zespołu „8” niezbędnego dla ewidencji rezerw wyłącznie w zakresie dotyczącym postępowania sądowego o zapłatę, gdzie Sąd występuje jako strona w sprawie w drodze np.: roszczeń pracowniczych, roszczeń osób fizycznych na skutek wypadku na terenie mienia Sądu wynikający z przyczyn leżących po stronie Sądu, roszczeń zewnętrznego podmiotu gospodarczego (umowa o Partnerstwie Publiczno-Prawnym); h) modyfikacji raportu Dziennika dokumentów Ksiąg Rachunkowych; i) utworzenia w ramach planu kont Systemu ZSRK konta 226 do potrzeb ewidencji należności długoterminowych dotyczących obszaru postępowania sądowego.

Kierownik Oddziału ds. ZSRK podał, że *w przypadku, gdy Administrator Wiodący lub inny uprawniony członek Zespołu utrzymania ZSRK nie jest w stanie wprowadzić zmiany samodzielnie, uruchamiane jest wsparcie wykonawcy zewnętrznego*. Wśród ww. dziewięciu zmian, zrealizowano sześć (w tym dwie samodzielnie przez administratorów ZSRK), a trzy były w trakcie realizacji, tj.: umożliwienie realizacji przelewu podzielonej płatności „Split payment”¹²⁰; wprowadzenie terminali bezgotówkowych¹²¹; utworzenie w ramach planu kont Systemu ZSRK konta 226 do potrzeb ewidencji należności długoterminowych dotyczących obszaru postępowania sądowego¹²².

¹¹⁷ Zawartej z konsorcjum Infovide-Matrix S.A., KBJ S.A.(ze zm.). W dniu 28 stycznia 2019 r. zawarto umowę utrzymaniową nr 3/2019/A z konsorcjum KBJ SA oraz Dahliamatic sp. z o.o.

¹¹⁸ W tym: 73 w 2015 r., 53 w 2016 r., 18 w 2016 r. i 7 w 2018 r.

¹¹⁹ Np. w zakresie księgowania zajęć komorniczych i egzekucyjnych.

¹²⁰ Prowadzono prace zmierzające do ustalenia koncepcji rozwiązania (wniosek z września 2018 r.).

¹²¹ Wykonawca zewnętrzny przygotowuje rozwiązania do przekazania Administratorowi Wiodącemu (monitorującemu niezakończone do tej pory kwestii legislacyjne) do testów (wniosek z lipca 2018 r.).

¹²² Nieprawidłowość stwierdzona po kontroli NIK przeprowadzonej w 2016 r., lecz według wytycznych Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości rozwiązanie nie ma podstaw do implementacji, i podjęto czynności

Kierownik Oddziału ds. ZSRK wskazał, że w ramach modułu PSCD użytkownik ZSRK posiadał uprawnienia w zakresie modyfikacji danych/wprowadzenia nowego kontrahenta (za wyłączeniem komorników¹²³), a module FI było to możliwe dla każdego z kontrahentów właściwych miejscowo sądowi. Kierownik wskazał również, że (...) *modyfikacja systemu ZSRK, wynikająca ze zmiany przepisów jest możliwa do przeprowadzenia po konsultacjach z koordynatorem danego obszaru i obszernej analizie sposobu realizacji zmiany. Zmiany wprowadzane przez firmę zewnętrzną realizowane są wyłącznie na wniosek kierownictwa ZSRK. Wprowadzenie aktualizacji SAP [wyłącznie przez firmy zewnętrzne] realizowane jest przy współpracy całej kadry ZSRK oraz przy udziale konsultantów krajowych.*

(akta kontroli: t. IX, str. 433-437)

Niezrealizowane wnioski o zmianę, kierowane do podmiotów zewnętrznych, były również wykazywane w sprawozdaniach z realizacji Projektu ZSRK. I tak: zgłoszenie dotyczące: 1) niezgodności zapisów dziennika z zestawieniem obrotów i sald, z czerwca 2015 r. zrealizowano w styczniu 2018 r., a ostatnie poprawki w tym zakresie implementowano w lipcu 2019 r.; 2) niezgodności ksiąg pomocniczych z księgami głównymi z dnia 19 lipca 2016 r. zrealizowano 31 sierpnia 2018 r.; 3) wymaganej uor daty operacji z maja 2016 r., niezrealizowane do 31 października 2019 r. Dyrektor wyjaśnił, że: ad.1) rozbieżności między raportami zostały szczegółowo opisane i przesłane w formie zgłoszeń OSS SAP, aby naprawa przebiegła po stronie producenta oprogramowania. Długi czas naprawy błędu był spowodowany prowadzonymi rozmowami między przedstawicielami SAP, a Sądem i Ministerstwem Sprawiedliwości (...). Firma SAP nie rekomendowała w piśmie z 27 lipca 2016 r. wykorzystywania funkcji storno czerwonego „Negative posting”, gdyż rozwiązania SAP umożliwiały korygowanie błędów za pomocą korekty dodatniej (storno czarne). [Wskazana niezgodność] została zidentyfikowana jako błąd działania standardu SAP (...), przedstawiciele SAP wyjaśnili, że klient decydując się na (...) „Negative posting” musi się liczyć z jej ograniczeniami i niepożądanymi skutkami (...) [tj.] dostarczone w systemie raporty (...) są ze sobą niezgodne (...). Ostatecznie podjęto decyzję o realizacji prac (...) we własnym zakresie (...). Prace (...) zrealizowano (...) na początku 2018 r. (...) i w maju 2019 r. (...); ad.2) niezgodność (...) również została zgłoszona do OSS SAP, gdyż stanowiła błąd działania standardu SAP. Długotrwałe rozmowy z OSS poprzez serwis zgłoszeniowy doprowadziły do przedstawienia rozwiązania problemu (...) w postaci noty naprawczej, którego skuteczność należało zweryfikować po implementacji na właściwe systemy (...) ¹²⁴; ad.3) Standard SAP nie uwzględnia pola (...) daty operacji gospodarczej. (...) Dotychczasowe prace (...) pozostały zamrożone ze względu na upgrade systemu, który zakończył się we wrześniu br. Obecnie podjęte zostały działania polegające na uzgodnieniach międzymodułowych w zakresie miejsc użycia pola [BKPF-REINDAT] w księgowanych dokumentach. Po zakończeniu weryfikacji (...) zlecone zostaną prace programistyczne, mające na celu dostosowanie systemu do wymagań uor.

(akta kontroli: t. VII, str. 317-347; t. IX str. 410-417)

3.11. Dyrektor Sądu poinformował, że ZSRK jest systemem centralnym zbudowanym w modelu klient-serwer. Cała infrastruktura techniczna (w tym: bazy danych, serwery bazodanowe, serwery aplikacyjne i inne komponenty sprzętowo-programistyczne) utrzymywane są przez DIRS. W związku z tym wszystkie przypadki nieprawidłowego działania systemu pozyskane w ramach obsługi II linii

zmierzające do pozyskania z Ministerstwa Finansów interpretacji w zakresie kwalifikacji należności sądowych jako należności krótkoterminowych.

¹²³ Czynności tych mógł dokonać jedynie administrator I i II linii wsparcia.

¹²⁴ Opóźnienia spowodowane przez prace przygotowawcze do upgrade'u ZSRK, oczekiwanie na możliwość przeprowadzenia testów.

wsparcia i zweryfikowane jako awarie typu BASIS Sąd przekazuje do DIRS.

Według Dziennika awarii, gdzie raportowano nieprawidłowe działania sytemu lub jego niektórych funkcjonalności, w latach 2014-2019 wystąpiło 76 awarii w dostępie do ZSRK¹²⁵.

(akta kontroli: t. IX, str. 23-29)

3.12. Na Portalu Informacyjnym ZSRK¹²⁶ udostępniono narzędzia umożliwiające wprowadzenia komentarzy i pytań przez użytkownika (internetowa grupa dyskusyjna – Forum Wiedzy) oraz pobieranie instrukcji, podręczników i materiałów szkoleniowych (zgromadzonych w Portalu Wiedzy). Do SeviceDesk możliwe było zgłoszenie: błędu systemu¹²⁷, zapytań oraz zgłoszenia wniosku o zmianę.

(akta kontroli: t. IX, str. 484-497)

3.13. W latach 2013-2019 (do 30 września) Dyrektor Sądu zawarł z podmiotami zewnętrznymi (osobami fizycznymi, firmami) 70 umów na realizację zadań związanych z ZSRK, w wyniku których w tym okresie Sąd wydatkował łącznie 32 193,6 tys. zł¹²⁸. W przypadku 50 umów (którymi zobowiązano się wydatkować 30 532,4 tys. zł), ich zawarcie poprzedzono stosownymi postępowaniami w trybie przewidzianym ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*¹²⁹ (dalej: „*pzp*”), bądź Regulaminem zamówień publicznych w Sądzie¹³⁰ - dla zamówień nieprzekraczających progu wskazanego art. 4 pkt 8 *pzp*. W 54 postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (na łączną kwotę 30 790,0 tys. zł), ustalono wartość zamówienia z należytą starannością, co było zgodne z art. 32 ust. 1 i 2 *pzp*. Zakres przedmiotowy umów obejmował m.in.: utrzymanie ZSRK; szkolenia pracowników sądownictwa; licencje na aplikacje wspomagające obsługę ZSRK (m.in.: zarządzającą uprawnieniami (eWniosek); wspierające obsługę zgłoszeń (Solvedirect, ServiceGrid, Cisco ServiceGrid); obsługujące ewidencję dochodów budżetowych (ZDB Portal dochodów budżetowych; ZDOB; Analizatora Wpłat)); rozbudowę ZSRK (m.in.: w obszarze statystyki (NETWeaver); integracja z systemem: obsługującym Elektroniczne Postępowanie Upominawcze; Sędzia2); migrację danych do ZSRK (m.in. depozytów sądowych, baz inwentarzowych); konsultacje i wsparcie pracowników sądownictwa w obsłudze ZSRK; zmiany w konfiguracji ZSRK.

Sąd zakupił na podstawie zawartych w 2015 r. umów licencje od: firmy G¹³¹ (na oprogramowanie ZDB Portal dochodów budżetowych); G. sp. z o.o.¹³² (na aplikację do księgowania dochodów¹³³, na które wydatkowano odpowiednio 155,8 tys. zł i 166,4 tys. zł. Dyrektor wskazał, że *Decyzja o dopuszczeniu do zakupu dwóch rozwiązań informatycznych realizujących ten sam fragment procesu księgowania dochodów budżetowych (ZDB firmy G i ZDOB G. sp. z o.o.) została podjęta przez ówczesnego Kierownika Projektu. (...) były to rozwiązania zupełnie nowatorskie zarówno merytorycznie (nigdy wcześniej sądy nie ewidencjonowały analitycznie „do sprawy” dochodów) jak i informatycznie, a standard moduły PSCD ZSRK jest w tym zakresie bardzo pracochłonny – zarówno w zakresie samego księgowania wpłat jak i ich późniejszej jednoznacznej identyfikacji (przypisania do danej sprawy).*

¹²⁵ W tym: dwie w 2014 r., osiem w 2015 r., 30 w 2016 r., 25 w 2017 r. i 11 w 2019 r. (do 15 września).

¹²⁶ Działającym pod adresem zsrk.sa.gov.pl.

¹²⁷ W przypadku problemu z dostępem do ServiceDesk'u przewidziano email zgłoszeniowy. Ponadto zapytania można było również zgłosić na e-mail, bądź wniosek o wsparcie.

¹²⁸ W tym na podstawie umów zawartych w: 2013 r. 681,9 tys. zł; 2014 r. 3 189,2 tys. zł; 2015 r. 26 070,0 tys. zł; 2016 r. 1167,5 tys. zł; 2017 r. 347,0 tys. zł; 2018 r. 40,6 tys. zł; do 30 września 2019 r. 697,3 tys. zł.

¹²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

¹³⁰ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Sądu nr 33/2010 z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zamówień publicznych w Sądzie (ze zm.).

¹³¹ Umowa z dnia 16 marca 2015 r.

¹³² Na podstawie umów z dnia 1 czerwca i 1 lipca 2015 r.

¹³³ Wraz z oprogramowaniem *Analizator wpłat*.

Ponieważ oba rozwiązania pojawiły się w tym samym czasie i zostały przedstawione przez firmy różnym sądom, to sądy wskazywały, które rozwiązania preferują.

(akta kontroli: t. IX, str. 498-516)

W latach 2013-2017 Dyrektor Sądu (bądź Zastępca Dyrektora Sądu) zawarł z 213 pracownikami sądów powszechnych i Ministerstwa Sprawiedliwości, należącymi bądź do: Zespołów ds. ZSRK¹³⁴, Oddziału ds. ZSRK; struktury organizacji w zakresie eksploatacji i rozwoju ZSRK¹³⁵; łącznie 765 umów zlecenia, na podstawie których wypłacono 5 160,5 tys. zł, za prace związane z ZSRK.

(akta kontroli: t. IX, str. 702-731)

Na wynagrodzenia pracowników Oddziału ds. ZSRK wypłacono w latach 2014-2019 (do 30 września), 8 009,0 tys. zł, w tym: 630,2 tys. zł w 2014 r.; 1 110,4 tys. zł w 2015 r.; 1 406,3 tys. zł w 2016 r.; 1 558,6 tys. zł w 2017 r., 1 832,7 tys. zł w 2018 r.; 1 470,4 tys. zł w 2019 r.

(akta kontroli: t. VI, str. 409-417)

3.14. Rokrocznie powoływany przez Dyrektora i Prezesa Sądu Zespół ds. Zarządzania Ryzykiem w Sądzie, identyfikował i szacował ryzyka zagrażające realizacji celów ujętych w planie działalności na dany rok. W latach 2014-2019 nie zidentyfikowano ryzyk w zakresie systemu ZSRK¹³⁶.

(akta kontroli: t. IX, str. 181-243)

Dyrektor Sądu poinformował, że w okresie styczeń 2014 r. - lipiec 2016 r. obsługę administracyjną Projektu ZSRK zapewniało Biuro Zarządzania Projektem (w skład którego wchodził wyłącznie przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości), przez co Sąd nie odpowiadał formalnie za prowadzenie dokumentacji projektu (w tym rejestrów ryzyk) i nie posiada informacji w tym zakresie. Dyrektor dodał: *Z chwilą przejścia Projektu ZSRK w fazę utrzymania i rozwoju, analiza ewentualnych ryzyk dotyczyła przede wszystkim podejmowanych działań w ramach funkcjonowania ZSRK, a nie obszaru zagadnień o charakterze organizacyjno-zarządczym. (...) Ryzyka (...) identyfikowane w związku z powierzeniem Sądowi funkcji Centrum Kompetencji dla systemu ZSRK: 1) **Zasoby kadrowe oraz siatka wynagrodzeń w sądach powszechnych** (...) wraz z intensyfikacją działań wdrożeniowych, skład osobowy zespołu (głównie użytkowników kluczowych i konsultantów obszarowych) systematycznie wzrastał i wykraczał swoim zasięgiem poza obszar apelacji wrocławskiej. Utrudniało to, a nawet uniemożliwiało, wynagradzanie zaangażowanych osób¹³⁷. (...) Odrębną kwestią jest problem związany z bieżącym utrzymaniem kluczowego składu osobowego zespołu administratorów czy użytkowników kluczowych/konsultantów merytorycznych, w sytuacji, gdy rynek pracy, nawet na dużo mniej wyspecjalizowanych stanowiskach, oferuje dużo wyższe wynagrodzenie niż wynikające z siatki wynagrodzeń w sądach i prokuraturach skorelowanej z możliwościami budżetowymi jednostki. (...) Na przestrzeni ostatniego półtora roku, przyjąłem kilka rezygnacji pracowników Oddziału ds. ZSRK - prawie wyłącznie z przyczyn ekonomicznych. Wartym podkreślenia jest również fakt, że przy obecnej sytuacji na rynku pracy, niemożliwym jest pozyskanie w drodze konkursu osób o kompetencjach choćby zbliżonych do osób, które opuszczają Oddział ds. ZSRK. Jedyną metodą na uzupełnienie braków kompetencyjnych jest*

¹³⁴ Na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 sierpnia 2011 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji umowy na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości (ze zm.), a następnie z dnia 1 października 2013 r. w sprawie powołania Zespołu Projektowego ds. wdrożenia i utrzymania ZSRK (ze zm.).

¹³⁵ Na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości Nr 1/DB-IV/2016 z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i organizacji i struktury zarządzania w zakresie eksploatacji i rozwoju ZSRK.

¹³⁶ Rokrocznie określono jako ryzyko: Awarie wewnętrznych systemów informatycznych. Ponadto w 2016 r. określono ryzyka: Nieprawidłowe korzystanie z systemu informatycznego; Brak dostatecznej obsługi i wsparcia informatyków, a w 2019 r. ryzyko: Utrata danych w wersji elektronicznej.

¹³⁷ Z funduszu nagród Sądu lub dodatkami specjalnymi.

przyjmowanie osób o mniejszych umiejętnościach i rozpoczęcie procesu doszkalania, którego koszty są bardzo wysokie. 2) **Kompetencje pracowników służb finansów-kadrowych i członków zespołów wdrożeniowych** W momencie zainicjowania wdrożenia ZSRK brak było w sądach powszechnych wyspecjalizowanego personelu, który byłby w stanie świadczyć wsparcie wdrożeniowe dla użytkowników tego typu zaawansowanych systemów. Należy zwrócić uwagę, że ówczesnie, tj. na moment powołania Projektu ZSRK (2011 r.), w sądach powszechnych funkcjonowało wiele różnych systemów służących do obsługi procesów księgowo-kadrowych. (...) Powodowało to ogromne trudności w procesie centralnego zarządzania obszarem finansowo-kadrowym, w szczególności w zakresie zbierania, aktualizacji i unifikacji danych. Częstość okazywało się także, iż w poszczególnych sądach (było ich wówczas około 400) funkcjonowały różne praktyki w zakresie księgowości i stosowane były odmienne interpretacje przepisów. W okresie wdrażania ZSRK członkowie ówczesnego zespołu projektowego, wywodzący się w większości z sądów Apelacji Wrocławskiej, podczas szkoleń i asyst wdrożeniowych w wielu sądach w Polsce wielokrotnie, oprócz technik pracy w ZSRK, uczyli tamtejszych pracowników zasad księgowania czy sposobów prawidłowego ewidencjonowania zdarzeń kadrowych lub naliczania wynagrodzeń. Dziś również do I linii wsparcia trafia bardzo dużo zgłoszeń, gdzie pod pozorem błędnego działania ZSRK, użytkownicy ukrywają własną niewiedzę z obszaru finansowo-księgowego, bądź brak rozeznania w procedurach. (...) W 2013 r. również zespół budowany w Sądzie nie posiadał jeszcze wystarczających kompetencji - ale rozwijał już swoją bazę doświadczeń w trakcie wdrożenia pilotażowego ZSRK w obszarze apelacji wrocławskiej (...). Konieczne było jednak dalsze doszkolenie tych pracowników, co odbywa się ustawicznie (bardziej intensywnie w latach 2013-2015) i pozwala na utrzymanie sprawnie i efektywnie działającego kompetentnego zespołu administratorów ZSRK. 3) **Utrzymanie infrastruktury i administrowanie BASIS**. Z uwagi na fakt, iż utrzymanie części technicznej ZSRK objęte było, do kwietnia 2019 r., odrębną umową zawartą przez Ministerstwo Sprawiedliwości, pojawiały się problemy komunikacyjne na etapie diagnozowania przyczyn występujących awarii lub błędów krytycznych. Obecnie utrzymanie ZSRK w całości objęte jest jedną umową, której stroną jest Sąd. Należy jednak zauważyć, iż zgodnie ze strukturą zarządzania: najpierw budową, potem wdrożeniem, a obecnie utrzymaniem i rozwojem ZSRK za zasoby infrastrukturalne i administrowanie stroną BASIS systemu odpowiada DIRS¹³⁸. (...) 4) **Ryzyka projektowe**. W trakcie realizacji wdrożenia i utrzymania, identyfikowane były (...) bieżące problemy projektowe związane w szczególności z wdrażaniem poszczególnych modułów, ich dostosowywaniem do specyfiki działania sądownictwa powszechnego, zmianami przepisów prawnych już po zamknięciu Projektu (...) krótkie *vacatio legis*, brak uwzględnienia w ocenach skutków regulacji (...) czasu potrzebnego na dostosowanie ZSRK, długie procesy decyzyjne po stronie Ministerstwa Sprawiedliwości.

(akta kontroli: t. IX, str. 181-243)

Ryzyka przedstawiano również w kwartalnych, a od lutego 2016 r. miesięcznych raportach/sprawozdaniach z realizacji czynności w ramach projektu „wdrożenia i utrzymania ZSRK”, zgodnie z wymaganiami zawartymi w Zarządzeniu powierzającym. Wśród ryzyk wymieniono m.in.: awarie ZSRK (skutkujące lukami w numeracji dokumentów księgowych, blokadami użytkowników - IV kwartał 2015 r., listopad 2016 r.); problemy z wydajnością systemów księgowych w okresach sprawozdawczych (marzec, kwiecień 2018 r.); przerwy w działaniu systemów

¹³⁸ Do kwietnia 2019 r. Sąd kierował pisma dotyczące wydajności systemu i potrzeb do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej, który to przekazywał prośby do DIRS.

spowodowane przez DIRS (z uwagi na brak prądu w dniach 12-13 kwietnia 2019 r., wymianę sprzętu w dniach 27-28 kwietnia 2019 r.).

(akta kontroli: t. IX, str. 410-417)

3.15. Według informacji Dyrektora Sądu, Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadziło w okresie od 21 marca do 31 października 2018 r. kontrolę pn. *Prawidłowość realizacji przez Sąd projektu informatycznego „ZSRK”*. Do dnia 31 października 2019 r. nie otrzymano wystąpienia pokontrolnego. Ponadto przeprowadzono w Sądzie *Audyt Bezpieczeństwa ZSRK*, na podstawie umowy zawartej w dniu 25 stycznia 2017 r., którym objęto komórki Ministerstwa Sprawiedliwości i wybrane sądy apelacji wrocławskiej i krakowskiej. W wyniku kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2016 r.”, przeprowadzonej przez NIK¹³⁹, wskazano na dokonanie z naruszeniem prawa wydatków w łącznej wysokości 1 656,5 tys. zł, związanych z zawarciem z pracownikami Sądu oraz pracownikami innych sądów powszechnych 257 umów zlecenia na obsługę funkcjonowania ZSRK, tj. z pominięciem przepisów *pzp*.

(akta kontroli: t. IX, str. 23-29)

3.16. Uprawnienia i środki w celu podejmowania niezbędnych działań związanych z eliminacją problemów związanych z wdrażaniem i użytkowaniem systemu ZSRK, przez Dyrektora wynikały z postanowień Protokołów powierzenia wykonywania czynności z dnia 7 maja 2014 r. i 19 września 2017 r., Zarządzeń Ministra Sprawiedliwości ws. powierzenia oraz pism z Ministerstwa Sprawiedliwości (m.in. z dnia: 19 marca 2013 r., 24 marca i 19 października 2015 r.) wskazujących, że realizacja zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem ZSRK była optymalna rozwiązaniem, w przypadku jej realizacji na podstawie umów wsparcia zawartych przez Sąd. Zakazano od dnia 1 stycznia 2016 r. podpisywania przez sądy samodzielnych umów na wsparcie ZSRK.

(akta kontroli: t. IX, str. 35-50, 484-497)

3.17. Dyrektor Sądu poinformował, iż zidentyfikowane ryzyka stanowiły jednocześnie bariery i ograniczenia jedynie do sprawnego pełnienia funkcji CK ZSRK, które jednak nie utrudniły rzetelnego i należytego wykonywaniu powierzonych obowiązków w obszarze utrzymania i rozwoju ZSRK.

(akta kontroli: t. IX, str. 484-497)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Opracowując i wprowadzając w 2017 r. do użytkowania¹⁴⁰ nową funkcjonalność ZSRK, tj. *transakcję do zarządzania okresami sprawozdawczymi* (ZFIOKR_NEW), nie zapewniono trwałości danych ZSRK, naruszając art. 12 ust. 5 *uor*. Funkcjonalność ta umożliwiała stosowanie rozwiązania awaryjnego w postaci ponownego otwarcia wcześniej zamkniętego okresu sprawozdawczego i dokonywania w nim zmian. Analiza dziennika zdarzeń uruchomienia powyższej transakcji w ramach ZSRK, obejmująca w sumie 30 111 zapisów jej wykorzystania przez sądy powszechne, wykazała sześć przypadków otwarcia roku sprawozdawczego 2013 w latach 2017-2018; 27 przypadków otwarcia roku sprawozdawczego 2014 w latach 2017-2019, a także 86 przypadków otwarcia roku sprawozdawczego 2015 i 154 przypadki otwarcia roku sprawozdawczego 2016 bezpośrednio po uruchomieniu funkcjonalności w październiku 2017 r. Dyrektor wyjaśnił, że (...) *instrukcja stanowiskowa* (...) *przygotowana była w oparciu o art. 53 ust. 1 uor, zgodnie z którym sprawozdanie finansowe podlega zatwierdzeniu nie*

¹³⁹ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/001/LWR/>

¹⁴⁰ W oparciu o instrukcję stanowiskową nr WoZ 002/2017 z dnia 4 października 2017 r., zatwierdzoną przez Zastępcę Dyrektora Sądu.

później niż sześć miesięcy od dnia bilansowego, tj. do 30 czerwca. Ustalenia w przedmiotowym zakresie podyktowane było koniecznością uwzględnienia ewentualnych korekt elementów sprawozdania finansowego, tj. bilansu, rachunku zysków i strat, zestawienia zmian w funduszu, informacji dodatkowej, które w praktyce gospodarczej przedmiotu zamknięcia ksiąg, do czasu jego zatwierdzenia (przyjęcia przez Dysponenta części 15 Sądy powszechne) mogą jeszcze ulec zmianie na skutek ujawnienia informacji o zdarzeniach, które powodują konieczność wprowadzenia zmian we wstępnie zamkniętych księgach rachunkowych. W świetle art. 54 ust. 1 uor, gdy po sporządzeniu rocznego sprawozdania finansowego, ale przed jego zatwierdzeniem, jednostka otrzymała informacje o zdarzeniach, które mają istotny wpływ na to sprawozdanie finansowe, lub powodują, że założenie kontynuowania działalności przez jednostkę nie jest uzasadnione, powinna odpowiednio zmienić to sprawozdanie, dokonując jednocześnie odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych roku obrotowego, którego sprawozdanie finansowe dotyczy. Tym samym mogły i mogą nadal występować sytuacje, gdy użytkownik zamknie definitywnie okresy sprawozdawcze dla danego roku przed datą 30 czerwca, a będzie zmuszony dokonać poprawy sprawozdania poprzez korektę zapisów księgowych. W związku z tym konieczny jest mechanizm umożliwiający powtórne otwarcie ksiąg rachunkowych (...), ale (...) wyłącznie na wniosek kierownika danej jednostki. (...) Sąd, w ramach swoich kompetencji, nie jest odpowiedzialny za prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostek sądownictwa powszechnego”.

NIK wskazuje, że zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, co przedmiotowa transakcja uniemożliwia. Dodatkowo NIK podnosi, że przywołany w wyjaśnieniach art. 54 uor nie obowiązuje w jednostkach budżetowych, zgodnie z postanowieniami art. 80 uor.

(akta kontroli: t. III, str. 118-138; t. IX, str. 427-431)

2) Zgodnie z § 18 ust. 1 i 2 Regulaminu zamówień publicznych obowiązującego w Sądzie do 3 czerwca 2014 r. (włącznie) oraz § 18 ust. 2 i 4 Regulaminu zamówień publicznych obowiązującego w Sądzie od 4 czerwca 2014 r., do zamówień publicznych o wartości nieprzekraczających równowartości odpowiednio 14 000/30 000 Euro, nie miały zastosowania postanowienia pzp. Ich udzielenie miało być poprzedzone zastosowaniem procedur opisanych w § 18 ww. Regulaminów, a w przypadku zamówień o równowartości od 4 000 zł netto, wnioskujący miał obowiązek dokonać rozeznania rynku poprzez wysłanie zapytania o cenę/ofertę do co najmniej odpowiednio 4/3 wykonawców mogących wykonać zamówienie, chyba że ilość tych wykonawców była mniejsza. Analiza dokumentacji z prowadzonych w Sądzie postępowań o zamówienia publiczne wykazała, że nie przestrzegano obowiązku dokumentowania przeprowadzenia rozeznania cenowego/ofertowego przy zawieraniu¹⁴¹:

a) 20 umów z podmiotami zewnętrznymi na usługi związane z ZSRK¹⁴², w wyniku których wydatkowano łącznie 1 661,2 tys. zł. Dyrektor wyjaśnił, że podmioty, którym zlecono wykonanie usługi, uczestniczyli we wdrażaniu ZSRK, posiadali wymaganą wiedzę merytoryczną i doświadczenie niezbędne do realizacji zlecenia. NIK wskazuje, że nie przedłożono do żadnej z 20 umów zlecenia, dokumentacji wymaganej Regulaminem zamówień publicznych Sądu, potwierdzającej legalność trybu wyboru wykonawcy zlecenia;

(akta kontroli: t. VIII, str. 253-255; t. IX, str. 454-483)

¹⁴¹ Lub umotywowanym odstępianiu od tego rozeznania.

¹⁴² Umowy nr: 186/2013; 378/2013; 403/2013; 425/2013; 433/2013; 16/2014; 44/2014; 189/2014; 67/2015; 79-81/2015; 245/2015; 266/2015; 469/2015; 17;50;63/2016/A; zamówienia 1/12/2016 (z firmą H.); 13/2017/A.

b) 301 umów w latach 2014-2015 i w 2017 r. z pracownikami sądów powszechnych i Ministerstwa Sprawiedliwości (należącymi do Zespołów ds. ZSRK¹⁴³ i Oddziału Finansowego ds. utrzymania ZSRK w Sądzie oraz zajmującymi się eksploatacją i rozwojem ZSRK¹⁴⁴), na podstawie których wydatkowano łącznie 3 126,6 tys. zł na usługi związane z ZSRK. Dyrektor wyjaśnił m.in., że przy zawarciu umów zlecenia – dla zapewnienia ciągłości działania ZSRK (gwarantującego efektywne zarządzanie finansami i kadrami w sądownictwie powszechnym) - nie stosowano przepisów *pzp*, zawierano je z ekspertami w swojej dziedzinie proponowanymi przez m.in. Ministerstwo Sprawiedliwości, które to dwukrotnie zwiększało limit wydatków na umowy zlecenia. Dodatkowo Dyrektor wskazał, że zlecenie usług w zakresie ZSRK pracownikom Ministerstwa Sprawiedliwości i sądów powszechnych wpłynęło na optymalizację kosztów (poniesiono mniejsze nakłady finansowe, niż przy realizacji usług przez wykonawców zewnętrznych), jak i wykształcenie własnej kadry zarządzającej/obsługującej ZSRK. Dyrektor wyjaśnił: *formalizm (...) wewnętrznych regulacji zamawiających nie jest celem w samym sobie. (...) Regulacje zamówieniowe mają służyć realizacji obiektywnych potrzeb zamawiających (...) nie można odmawiać (...) procedowania w sposób, który gwarantował ochronę jego usprawiedliwionych potrzeb i urzeczywistniał podstawowe zasady finansów publicznych, w tym przede wszystkim uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów*. NIK wskazuje, iż nie przedłożono do żadnej z 301 umów zlecenia, dokumentacji wymaganej Regulaminem zamówień publicznych Sądu, potwierdzającej legalność trybu wyboru wykonawcy zlecenia.

(akta kontroli: t. IX, str. 702-731)

3) W ośmiu przypadkach¹⁴⁵ nastąpiło naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 *pzp*, poprzez nieustalenie wartości zamówienia z należytą starannością, a w konsekwencji dokonanie podziału zamówienia, skutkującego niezastosowaniem *pzp*, gdy łączna wartość zamówienia przekraczała wartość wskazaną w art. 4 ust. 8 *pzp*. Dyrektor wyjaśnił, że (...) *Dla stwierdzenia, iż w sprawie mamy do czynienia z jednym zamówieniem, wymagane jest kumulatywne zaistnienie wszystkich trzech ww. tożsamości, tj. stwierdzenie, iż dane zamówienia tożsame przedmiotowo będą mogły zostać zrealizowane w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę*. Dyrektor podkreślił, iż w przypadku każdej z par umów nie zawarto ich w tym samym horyzoncie czasowym, (...) a Zamawiający – przy dochowaniu należytej staranności

¹⁴³ Na podstawie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 sierpnia 2011 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji umowy na budowę i wdrożenie systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości (ze zm.), a następnie z dnia 1 października 2013 r. w sprawie powołania Zespołu Projektowego ds. wdrożenia i utrzymania ZSRK (ze zm.).

¹⁴⁴ Na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości Nr 1/DB-IV/2016 z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i organizacji i struktury zarządzania w zakresie eksploatacji i rozwoju ZSRK.

¹⁴⁵ 1) nr 378/2013 (z 26.11.2013 r.) i 12/2014 (z 20.01.2014 r.) zawartych z G. sp. z o.o. na usługi doradztwa i wsparcia w zakresie prac związanych z realizacją Projektu ZSRK (obowiązujące odpowiednio od 25.11-18.12.2013 r., 20.01-27.02.2014 r.), za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 63 960 zł i 72 324 zł; 2) 186/2013 (z 29.07.2013 r.) i 16/2014 (z 21.01.2014 r.) zawartych z WZ odpowiednio na system eWniosek wraz ze wsparciem po starcie (tj. do 14.10.2013 r.) i wsparcie techniczne systemu eWniosek (w okresie 21.01-15.12.2014 r.), za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 58 500 zł i 67 896 zł; 3) 433/2013 (z 27.12.2013 r.) i 102a/2014 (z 10.03.2014 r.) zawartych z S. sp. z o.o. na dokonanie zmian w konfiguracji ZSRK (realizacja wniosków o zmianę, w terminach odpowiednio 27-31.12.2013 r. i 10.03-15.04.2014 r.) za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 69 027,6 zł i 72 028,8 zł; 4) 81/2015 (z 16.03.2015 r.) i 239/2015 (z 20.05.2015 r.) zawartych z G. na oprogramowanie ZDB Portal dochodów budżetowych wraz ze wsparciem (od 16.03.2015 r. do 15.03.2016 r.) i konfigurację ZDB wraz ze wsparciem bezpośrednim (od 20.05 do 15.11.2015 r.), za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 155 841 zł i 150 422,85 zł; 5) 259/2015 (z 1.09.2015 r.) i 478/2015 (z 28.12.2015 r.) na usługę administracyjno-biurową na rzecz Oddziału ds. ZSRK, zawartych odpowiednio z AK (na okres 1.09-31.12.2015 r.) oraz SK (na 2016 r.), za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 40 993 zł i 121 504,32 zł; 6) 260/2015 (z 1.09.2015 r.) i 477/2015 (z 28.12.2015 r.) na usługę zarządzania użytkownikami i uprawnieniami w ZSRK, zawartych odpowiednio z AK (w okresie 1.09-31.12.2015 r.) oraz SK (na 2016 r.), za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 68 693 zł i 135 910,08 zł; 7) 258/2015 (z 1.09.2015 r.) i 479/2015 (z 28.12.2015 r.) na usługę konsultacyjną na rzecz Oddziału ds. ZSRK związaną z obsługą procesów kadrowo-płacowych (HR PY) oraz ewidencji księgowej (FI/FM) zawartych z SK odpowiednio na okres 1.09-31.12.2015 r. i na 2016 r., za wynagrodzeniem brutto odpowiednio 67 955 zł i 143 112,96 zł; 8) 58/2016 (z 1.07.2016 r.) i 10/2017 (z 7.01.2017 r.) na usługi informatyczne i konsultingowe architekta rozwiązania ZSRK, zawartych na okres odpowiednio 1.07-31.12.2018 r. oraz 2019 r., za wynagrodzeniem brutto w wysokości odpowiednio 73 800 zł i 147 600 zł.

– nie był w stanie na dany rok (...) przewidzieć, jakie konkretnie usługi i w zakresie jakich konkretnie modułów będzie musiał nabyć dla zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania ZSRK (...). Umowy (...) były zawierane etapowo, z uwzględnieniem potrzeb określanych na dany moment, przewidując określony horyzont czasowy. Zamawiający udzielając poszczególnych zamówień nie mógł przewidzieć, przy dochowaniu należytej staranności, możliwości lub konieczności udzielania kolejnych zamówień tego samego rodzaju w tym samym roku budżetowym. Według Dyrektora nie wystąpiła również tożsamość przedmiotowa, co potwierdzają: odmienne prace wykonane wg protokołów odbioru wykonywanych usług (w jednym przypadku); inny przedmiot umowy (w trzech przypadkach). NIK wskazuje, iż ww. pary umów zawierano od 55 dni do 6 miesięcy po sobie, przez co występuje tożsamość czasowa. Występowała również tożsamość przedmiotowa, gdyż zlecano ten sam zakres prac, dzielony na dwa odrębne zlecenia, tylko w celu nie stosowania przepisów pzp, gdyż łączna wartość poszczególnych zleceń przekraczała wartość wskazaną w art. 4 ust. 8 pzp.

(akta kontroli: t. VII str. 317-347; t. IX, str. 613-701)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Sądu właściwie zorganizował strukturę i zasoby kadrowe dla realizacji zadań powierzonych Sądowi, a związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji ZSRK. Zapewniono również realizację zadań z tego zakresu zleconych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, m.in. poprzez stosowne zapisy w szczegółowych zakresach obowiązków pracowników Oddziału ds. ZSRK. Bardzo duża ilość zgłaszanych przez pracowników sądów powszechnych incydentów związanych z funkcjonowaniem ZSRK (ponad 280 tysięcy w latach 2014-2018 i do września 2019 r.) – z których ponad 1% wymagało do rozwiązania zgłoszeń zaangażowania firm zewnętrznych – wskazuje pośrednio na trudności w opanowaniu systemu ZSRK przez użytkowników, jak i występujące problemy w jego modyfikacji i dostosowaniu do zmieniających się potrzeb. Wprowadzona do systemu ZSRK funkcjonalność, umożliwiająca otwarcie zamkniętych już okresów sprawozdawczych, nie zapewniała trwałości danych ZSRK, co było sprzeczne z art. 23 ust. 5 i art. 12 ust. 5 uor.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła także nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, związanych z pełnieniem funkcji Centrum Kompetencji ZSRK. Nieprawidłowości te nie wpływały jednak bezpośrednio na realizację zadań z tego zakresu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

1) NIK zwraca uwagę, że użytkowany ZSRK nadal nie został dostosowany do potrzeb ewidencjonowania należności, w tym sądowych, według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W wyniku bowiem kontroli P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa za 2018 r.”, NIK sformułowała uwagę o charakterze systemowym oraz związany z nią wniosek o konieczności zapewnienia możliwości ewidencjonowania należności, w tym sądowych, w sposób określony w ww. rozporządzeniu. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 15 kwietnia 2019 r. Dyrektor Sądu poinformował, że

nie otrzymano jeszcze w tej sprawie wiążącego stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, które skierowało do Ministerstwa Finansów pismo w sprawie określenia prawidłowego sposobu kwalifikowania i związanego z tym ewidencjonowania należności. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli Sąd nie otrzymał z Ministerstwa Sprawiedliwości wiążącego stanowiska w sprawie kwalifikowania należności sądowych.

2) NIK zwraca uwagę, że funkcjonujący w Sądzie system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny i adekwatny do realizowanych zadań w obszarach objętym kontrolą NIK, tj. nie chronił od błędów lub nie pozwalał na ich ujawnienie i korektę, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości, zarówno w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych, jak i w przyjętym w Sądzie systemie obiegu dokumentów. Wskazuje to na potrzebę rozważenia przez Dyrektora Sądu podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w celu pełnego urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 *ufp*, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

3) Ponadto NIK zwraca szczególną uwagę na konieczność właściwej prezentacji danych (sposobu i ich zakresu) w informacji dodatkowej w kolejnych latach, w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1a *uor*, tj. rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki.

Wnioski

1. Zaktualizowanie zasad (polityki rachunkowości) poprzez uwzględnienie w niej wszystkich elementów określonych w art. 10 ust. 1 *uor*, oraz aktualnej organizacji rachunkowości w Sądzie.
2. Opracowanie i wdrożenie przejrzystych zasad odstępowania od zamieszczania na dowodach księgowych dekretacji z uwagi na technikę dokumentowania zapisów księgowych, tj. na podstawie art. 21 ust. 1a pkt 2 *uor*. Zapewnienie dekretowania dowodów księgowych w pozostałych przypadkach.
3. Kwalifikowanie zdarzeń gospodarczych do odpowiednich pozycji bilansu, zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
4. Dostosowanie obowiązującej w Sądzie ewidencji księgowej do wymagań wskazanych w art. 23 ust. 2 pkt 1 i 3 *uor*.
5. Ujmowanie zdarzeń gospodarczych na właściwych dla nich kontach ewidencji syntetycznej i analitycznej, określonych w planie kont dostosowanym do własnych potrzeb Sądu.
6. Sporządzanie informacji dodatkowej, stanowiącej element sprawozdania finansowego, z uwzględnieniem zasady istotności, jak również konieczności prezentacji informacji niezbędnych dla rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej Sądu oraz jego wyniku finansowego.
7. Zapewnienie pozyskiwania danych niezbędnych do przygotowania zestawienia zmian w funduszu jednostki budżetowej (stanowiącego element sprawozdania finansowego) w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie przyczyn zwiększeń i zmniejszeń tego funduszu.
8. Podjęcie działań w celu zapewnienia dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników w terminach przewidzianych w art. 8 ust. 2 *upsip*.
9. Przestrzeganie obowiązujących w Sądzie zasad dotyczących:
 - a) organizacji i funkcjonowania rachunkowości w jednostce, w tym zasad (polityki) rachunkowości,
 - b) udzielania zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Wrocław, dnia listopada 2019 r.

Kontrolerzy:
Miroslaw Perłowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Angelika Gagon
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Ziemowit Florkowski
Doradca ekonomiczny

.....
podpis