



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4100-05-01/2012
P/12/086

Białystok, dnia 13 kwietnia 2012 r.

**Pani
Bożena Koncerewicz
Kierownik Finansowy Sądu Rejonowego
w Białymstoku**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Sądzie Rejonowym w Białymstoku (zwanym dalej „Sądem”) wykonanie planu finansowego w 2011 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 27 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przekazuje Pani Kierownik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego Sądu w 2011 roku. Ocena pozytywna kontrolowanej działalności wynika z prawidłowego realizowania i terminowego przekazywania dochodów budżetowych oraz gospodarnego i zgodnego z prawem wykorzystywania środków finansowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- opóźnień w egzekwowaniu należności sądowych,
- wydatkowania 21,6 tys. zł na wynagrodzenia za sporządzanie projektów orzeczeń i uzasadnień orzeczeń wykonanych na podstawie umów o dzieło, w sytuacji, w której czynności te należą - odpowiednio - do obowiązków służbowych sędziów i asystentów sędziów,
- nieujęcia w księgach rachunkowych dotyczących 2011 roku zobowiązań z tytułu wynagrodzeń biegłych w wysokości 73,6 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. Sąd zrealizował dochody w kwocie 21.592,6 tys. zł, co stanowiło 109,4% planu (19.733,0 tys. zł) oraz 96% wykonania w 2010 roku (22.498,9 tys. zł). Głównym ich źródłem były wpływy z różnych opłat (15.836,2 tys. zł), grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (4.269,6 tys. zł) oraz z usług (1.131,6 tys. zł). Zrealizowane dochody zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, z zachowaniem terminów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa².

Stan należności z tytułu dochodów budżetowych, pozostałych do zapłaty na 31 grudnia 2011 r. wyniósł 5.015,2 tys. zł, tj. o 3,6% mniej niż na koniec roku poprzedniego (5.204,6 tys. zł), w tym zaległości netto wynosiły 3.934,8 tys. zł (o 3,5% mniej niż w 2010 roku – 4.078 tys. zł).

Analiza dochodów uzyskanych z tytułu najmu i usług w wysokości 84,5 tys. zł (0,5% ogółu) wykazała, że wymierzano je i pobierano prawidłowo. Natomiast badanie prawidłowości, w tym terminowości dochodzenia należności z tytułu grzywien i kosztów sądowych od osób fizycznych w 3.692 sprawach na kwotę 3.636,7 tys. zł (tj. wszystkich należności z tego tytułu przypisanych w 2011 roku, które na dzień kontroli nie zostały uregulowane), wykazało że w 196 przypadkach (na kwotę 160.061,96 zł) skierowanie spraw do egzekucji przez pracowników sekretariatów wydziałów karnych nastąpiło w okresie od 61 do 378 dni od doręczenia wezwania³, zaś kolejne dwie sprawy dotyczące grzywien i kosztów na kwotę 610 zł skierowano do egzekucji 20 marca 2012 roku (po zakończeniu kontroli w tym zakresie), tj. po upływie 319 dni od doręczenia wezwania, co stanowiło naruszenie art. 44 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy⁴ (w przypadku grzywien) i art. 386 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁵ (w przypadku kosztów sądowych). Powodem opóźnień - oprócz korzystania przez dłużników z możliwości składania wniosków o rozłożenie na raty, umorzenie, odroczenie spłat, zmianę na karę zastępczą należności sądowych – był głównie duży wpływ spraw w stosunku do możliwości kadrowych oraz absencje pracowników sekretariatów.

2. Wydatki Sądu wyniosły 45.093,7 tys. zł (99 % planu po zmianach) i były wyższe o 2,5% od zrealizowanych w 2010 roku (43.991,3 tys. zł). Najwięcej środków, tj. 30.892,8 tys. zł (68,5% ogółu wydatków) przeznaczono na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi. Pozostałe 14.200,9 tys. zł przeznaczono na pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania Sądu (13.597,2 tys. zł) oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne (603,7 tys. zł).

Badanie wydatków pozapłacowych Sądu na kwotę 6.233,4 tys. zł (13,8% ogółu wydatków) wykazało, że środki wydatkowane zgodnie z planem finansowym i postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

² Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

³ w 113 sprawach (na kwotę 100.715,35 zł) - od 61 do 90 dni, w 68 sprawach (na kwotę 45.918,71 zł) – od 91 do 180 dni, w 14 sprawach (na kwotę 11.959,38 zł) – od 181 do 360 dni i w jednej sprawie po 378 dniach.

⁴ Dz. Nr 90, poz. 557 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 249 ze zm., dalej zwany „Regulaminem urzędowania sądów powszechnych”

o finansach publicznych⁶. Zakupów dokonywano z zachowaniem wewnętrznych przepisów Sądu, a powstałe zobowiązania regulowane były w terminach określonych przez dostawców. Badanie trzech zamówień publicznych na łączną kwotę 587,8 tys. zł (spośród 14 udzielonych w 2011 roku zamówień o wartości 5.492,5 tys. zł) wykazało, że prawidłowo stosowano również przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷.

Zastrzeżenia NIK budzi wydatkowanie w 2011 roku środków w wysokości 21,6 tys. zł na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) wypłacone za przygotowanie (w ramach 29 umów o dzieło) 693 projektów orzeczeń i uzasadnień orzeczeń. Wykonawcami projektów były głównie osoby po aplikacji sądowej i zdanym egzaminie sędziowskim, w tym asystenci sędziego, zatrudnieni w innych sądach. Osobom tym zlecono zadania należące do kompetencji sędziów Sądu i ich asystentów, którym za realizację obowiązków służbowych wypłacane jest wynagrodzenie. Zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują bowiem sędziowie (art. 2 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸), a w myśl § 88 ust. 1 i 2. Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, sporządzenie orzeczenia i uzasadnienia jest osobistym obowiązkiem sędziów i to wyłącznie tych, którzy brali udział w wydaniu orzeczenia. Na mocy § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów⁹ sędziowie mogą zlecić przygotowanie projektu orzeczenia i uzasadnienia swoim asystentom. Także stosownie do postanowień ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁰ oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹¹ sporządzanie orzeczeń i ich uzasadnień należy do wyłącznej kompetencji sądu¹². Uzasadnienie podpisują sędziowie, którzy wydali orzeczenie i zawiera ono m.in. wskazanie dowodów, na których sąd się oparł oraz przyczyn, dla których nie uznał dowodów przeciwnych. Ponadto - jak wynika z wyjaśnień przewodniczących czterech wydziałów Sądu – osobom, którym zlecono wykonanie projektów orzeczeń i uzasadnień orzeczeń udostępniane były akta spraw (w tym również poza budynek Sądu), co stanowiło naruszenie art. 27 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹³, w związku z art. 6 ust. 1 i art. 7 pkt 2 tejże ustawy. Z wyjaśnień Prezesa Sądu wynika, że zlecanie wykonania projektów orzeczeń i uzasadnień orzeczeń stanowiło wsparcie orzecznictwa, niezbędne wobec braków kadrowych (głównie w grupie asystentów sędziego), do prawidłowego zabezpieczenia funkcjonowania Sądu, w tym opanowania bieżącego wpływu spraw.

3. Zatrudnienie w Sądzie było dostosowane do posiadanego planu, który wynosił 433 etaty i był niższy w stosunku do 2010 roku o 10 etatów (w 2011 roku nie występowało zatrudnienie w grupie aplikantów).

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 192, poz. 1613 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

¹² Np. art. 115 § 1, art. 412, art. 423, art. 424 K.p.k. oraz art. 328, art. 330, art. 354 i art. 361 K.p.c.

¹³ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

Przeciętne zatrudnienie w Sądzie w 2011 roku (uwzględniając m.in. urlopy wychowawcze i zwolnienia lekarskie) wynosiło 425,23 etaty i było niższe w porównaniu z rokiem ubiegłym o 4,66 etatu. Przyznany limit wynagrodzeń osobowych wykorzystano w kwocie 27.878,92 tys. zł (o 1,2% wyższej niż w 2010 roku), którą zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano na wypłatę wynagrodzeń zasadniczych, dodatkowych wynagrodzeń rocznych, nagród uznaniowych i jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych i rentowych. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2011 roku kształtowało się w Sądzie na poziomie 5.463,50 zł i było wyższe niż rok wcześniej o 122,5 zł (o 2,3%), co wiązało się głównie z waloryzacją wynagrodzeń kadry orzeczniczej.

4. Obowiązujące w Sądzie zasady rachunkowości spełniały wymogi zawarte w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ (zwanej dalej „UoR”). Przegląd ksiąg rachunkowych oraz badanie przeprowadzone na próbie wylosowanych metodą monetarną 111 dowodów o wartości 2.834,1 tys. zł i 39 dowodów o wartości 3.416,6 tys. zł dobranych metodami niestatystycznymi (dokumentujących w sumie 46,7% wydatków pozapłacowych Sądu¹⁵), a także przegląd dowodów zaksięgowanych w styczniu i lutym 2012 roku, pod kątem prawidłowego okresu księgowania, dały podstawę do pozytywnej oceny poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie danych wpływających na sprawozdawczość bieżącą, a także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej. Pozytywnie z zastrzeżeniami oceniono natomiast wiarygodność ksiąg rachunkowych w zakresie wykazywanych zobowiązań, mających wpływ na sprawozdawczość roczną (Rb–28, Rb–Z). Według ksiąg rachunkowych Sądu na koniec 2011 roku nie występowały bowiem zobowiązania wymagalne, natomiast zobowiązania niewymagalne wyniosły 2.473,1 tys. zł i były wyższe w stosunku do stanu z końca 2010 roku o 1,1% (o 25,5 tys. zł). Składały się na nienaliczone za 2011 rok dodatkowe wynagrodzenie roczne pracowników wraz z pochodnymi (2.316,2 tys. zł) oraz pozostałe zobowiązania, których termin płatności przypadał na 2012 rok (156,9 tys. zł). Badanie dowodów dotyczących wynagrodzeń biegłych, zaksięgowanych w styczniu i lutym 2012 roku wykazało jednak, że 66 z nich na kwotę 73,6 tys. zł dokumentowało faktycznie koszty 2011 roku i dotyczyło zobowiązań tegoż roku (powstały i stały się wymagalne w 2011 roku). Było to niezgodne z określoną w art. 6 ust. 1 UoR zasadą memoriałowego prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz z art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Analiza losowo dobranej próby wykazała, że nieprawidłowości w zakresie okresu księgowania wynagrodzeń biegłych wystąpiły także w ciągu roku. Skutkowały one zaniżeniem kosztów (zobowiązań) w poszczególnych miesiącach 2011 roku, w tym: w styczniu o 13,8 tys. zł, w lutym – o 9,5 tys. zł, w marcu – o 7,6 tys. zł, w kwietniu – o 15,2 tys. zł, w maju – o 11,4 tys. zł, w lipcu – o 1,2 tys. zł, w sierpniu – o 4,3 tys. zł, we wrześniu – o 3 tys. zł i w październiku – o 4,4 tys. zł.

Powodem powyższych nieprawidłowości były opóźnienia w przekazywaniu do Oddziału Finansowego, przez wydziały merytoryczne Sądu, dokumentów w sprawie wypłaty należności biegłym, wynoszące nawet

¹⁴ Dz. U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁵ Wydatków bieżących z pominięciem §§ 4010, 4030, 4040, 4140 i 4440

446 dni od daty uprawomocnienia postanowienia o przyznaniu wynagrodzeń, spowodowane – jak wyjaśnili przewodniczący wydziałów – głównie brakami kadrowymi, a także przyjęcie w polityce rachunkowości Sądu zasady, że dokumenty dotyczące postępowania sądowego ujmuje się w ewidencji księgowej pod datą wydania zarządzenia sądu na dokonanie płatności, a nie z datą uprawomocnienia postanowienia (stosownych zmian w polityce rachunkowości dokonano 5 kwietnia 2012 roku, tj. po zakończeniu kontroli NIK).

Stwierdzono także uchybienia w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, w tym:

- dziennik za styczeń 2011 roku nie zawierał numerów zapisów, co było niezgodne z art. 14 ust. 2 UoR,
- dwa dowody księgowe nie zawierały pełnej lub częściowej dekretacji, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 UoR,
- na jednym dowodzie dokonano poprawek (skreśleń) z naruszeniem zasad określonych w art. 22 ust. 3 UoR,
- w dziewięciu zapisach księgowych wskazano niewłaściwą datę operacji gospodarczej, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 i ust. 4 pkt 1 UoR.

Osobą odpowiedzialną za prawidłowe prowadzenie rachunkowości w Sądzie był główny księgowy (w dniu 5 kwietnia 2012 roku, tj. po zakończeniu kontroli NIK, zobowiązano go do podjęcia działań w celu wyeliminowania uchybień w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych).

Badanie prawidłowości inwentaryzacji wykazało zaś, że przeprowadzono ją właściwie, terminowo i stosownie do wymogów art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 UoR.

5. Pozytywnie zaopiniowano roczne i bieżące sprawozdania Rb-23 - o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-N o stanie należności, a także bieżące sprawozdania Rb-28 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa i Rb-Z - o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Negatywnie natomiast zaopiniowano roczne sprawozdania Rb-28 i Rb-Z. Wszystkie sprawozdania opracowano terminowo, na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷. W rocznych sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-28 nie wykazano jednak zobowiązań wymagalnych na kwotę 73,6 tys. zł (2,98% zobowiązań ujętych w sprawozdaniu Rb-28), dotyczących wynagrodzeń biegłych, przyznanych postanowieniami które uprawomocniły się w 2011 roku, lecz ujęte zostały dopiero w ewidencji 2012 roku.

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103

¹⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opóźnień w egzekwowaniu należności sądowych,
- 2) zaprzestanie zlecania na podstawie umów o dzieło wykonywania zadań należących do obowiązków służbowych pracowników Sądu.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Kierownik w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Kierownik prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR