



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4100-03-01/2012, P/12/086

Zielona Góra, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Pani
Danuta Dybek-Halabi
Dyrektor Sądu Okręgowego
w Zielonej Górze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Sąd Okręgowy w Zielonej Górze, zwany dalej *Sądem*, w zakresie wykonania planu finansowego za 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 29 marca 2012 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego Sądu Okręgowego w Zielonej Górze za 2011 r.

1. W 2011 r. Sąd uzyskał dochody w wysokości 5.122 tys. zł, co stanowiło 86,2% planu. Przyczyną niezrealizowania planu dochodów jest fakt, że stanowiącą podstawę planowania dochodów wysokość przypisów z głównego źródła (opłaty i koszty sądowe, grzywny, mandaty i inne kary od osób fizycznych) jest trudno przewidywalna, bo uzależniona od liczby spraw sądowych w danym roku i wysokości zasądzonych w trakcie roku kwot.

Badanie dochodów wykonanych w czerwcu i wrześniu (łącznie 1.176,2 tys. zł, tj. 23% ogółu wykonanych) wykazało, że przekazywano je na centralny rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie *szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej*².

Procedury w sprawie odprowadzania dochodów przyjętych do kasy były niekompletne. Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 25 ust. 1 ww. rozporządzenia, dochody przyjęte do kasy muszą być odprowadzone do banku w dniu ich pobrania. Inny termin do dokonania tych czynności jest możliwy tylko w przypadkach uzasadnionych i określonych przez dyrektora Sądu w instrukcji kasowej (§ 25 ust. 2). Instrukcja kasowa Sądu takich przypadków nie określała, wskazano jedynie, że odprowadzenie dochodów następuje w dniu przyjęcia do kasy bądź „w terminie 3 dni roboczych od wpłaty”. W toku kontroli dokonano stosownej aktualizacji Instrukcji kasowej.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie *szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych* (Dz. U. Nr 11, poz. 69)

Analiza należności z najmu w łącznej kwocie 36,4 tys. zł wykazała, że realizowane były one prawidłowo. Jednak wskutek pomyłek i przeoczeń odpowiedzialnych pracowników, wystąpiły opóźnienia w wystawianiu i przekazywaniu rachunków do Oddziału Finansowego (7 przypadków na kwotę 9 tys. zł), co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą. Nieprawidłowości te umożliwił brak procedur w zakresie terminowości wystawiania dowodów (rachunków) oraz ich przekazywania do Oddziału Finansowego (wprowadzono je dopiero w toku kontroli NIK).

2. Zrealizowane wydatki wyniosły 28.712,4 tys. zł, co stanowiło 93,9% planu. Środki pochodzące z rezerwy celowej (14,2 tys. zł) wykorzystano w całości na cel wskazany w decyzji o ich przyznaniu.

NIK negatywnie ocenia dokonanie wydatków na łączną kwotę 138.445,98 zł z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych³, który stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno przekroczenia limitu kwotowego określonego w planie finansowym (§§: 4410 „Podróże służbowe krajowe”, 4430 „Różne opłaty i składki” oraz 4360 „Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych ...” – łącznie 15.516,36 zł), jak i dokonania wydatków z nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej (ze środków ujętych w § 4340 „Zakup usług remontowo-konserwatorskich ...” sfinansowano wydatki majątkowe na łączną kwotę 122.929,62 zł).

Przyczyną nieprawidłowości polegających na dokonywaniu wydatków ponad limit kwotowy określony w planie finansowym Sądu, była nierzetelnie wykonywana przez główną księgową kontrola wstępna, do której była zobowiązana nie tylko art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ale również Zarządzeniem Pani Dyrektora. Wszystkie dowody księgowe stanowiące podstawę wydatków ponad limit określony w planie finansowym, były podpisane przez główną księgową w zakresie dokonania kontroli wstępnej, co w świetle art. 54 ust. 3 pkt. 3 ww. ustawy oznaczało, że zobowiązania wynikające z operacji mieściły się w planie finansowym jednostki. Na przekroczenie limitu wydatków wpłynął również nieprawidłowy sposób ich ewidencji – wbrew wymogom określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...⁴, nie ujmowano równowartości zrealizowanych wydatków po stronie Ma konta 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” (w toku kontroli NIK dokonano korekty polityki rachunkowości w ww. zakresie).

NIK krytycznie ocenia również dokonywanie przez Sąd płatności, ze znacznym wyprzedzeniem wobec faktycznego terminu wynikającego z faktury czy z umowy. Badanie terminowości regulowania zobowiązań na próbie wynoszącej 3.795,7 tys. zł wykazało, że w przypadku 26,7% tej kwoty (1.014 tys. zł), płatności dokonano na 15 i więcej dni przed terminem wymagalności (w tym 730 tys. zł uregulowano z wyprzedzeniem 20-dniowym, a 4,3 tys. zł – 29 dniowym). Taki sposób regulowania zobowiązań ocenić należy jako nieracjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, tym bardziej, że nie wskazano żadnego uzasadnienia dla przedterminowych płatności.

Prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie *Prawo zamówień publicznych*⁵ (ustawa Pzp) zbadano na próbie trzech postępowań o łącznej wartości 1.624,4 tys. zł (w tym jedno w trybie z wolnej ręki i dwa przetargi nieograniczone). Tylko jedno ze zbadanych postępowań (usługi pocztowe w trybie z wolnej ręki na kwotę 511,8 tys. zł) przeprowadzono w pełni poprawnie. W pozostałych zbadanych postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące 5 spośród 9 części na które podzielono te zamówienia, polegające na:

a/ ustaleniu nieadekwatnych warunków ekonomicznych w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia, co było niezgodne z art. 22 ust. 4 ustawy Pzp. Od wykonawców zamówienia polegającego na dostawie 1 kamery o wartości szacunkowej 5,1 tys. zł i 16 drukarek o wartości szacunkowej 14,4 tys. zł, zażądano bowiem wykazania się obrotami za 2010 r. wynoszącymi co najmniej 50 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 976,2% i 346,3% szacunkowej wartości zamówienia. Dodatkowo, dostawca drukarek miał się wykazać zrealizowaniem (w okresie ostatnich 3 lat) co najmniej jednego zamówienia o podobnym charakterze i złożoności na kwotę co najmniej 100 tys. zł, czyli 692,6% wartości zamówienia. Wartości zamówień na dostawy kamery oraz drukarek wyniosły odpowiednio 6.888 zł i 17.121,60 zł.

b/ opisie przedmiotu zamówienia na dostawę 1 kamery i 51 notebooków o łącznej wartości 277.057,25 zł w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję, co stanowiło naruszenie 29 ust. 2 ustawy Pzp. I tak:

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

⁴ 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. Nr 128, poz. 861)

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.)

Przy zakupie kamery w specyfikacji zastosowano zapisy, które w sposób jednoznaczny wskazywały konkretny model kamery firmy SONY (m.in. karta pamięci Memory Stick duo, akumulator NP-F570). Fakt przygotowania w tym przypadku SIWZ na podstawie specyfikacji technicznej kamery SONY potwierdził w toku kontroli kierownik Oddziału Informatycznego.

Odnosnie notebooków wprowadzono natomiast wymóg, aby złącze RJ45 znajdowało się z tyłu obudowy, natomiast przełącznik do uruchamiania modułu WLAN miał być umiejscowiony z prawej strony obudowy komputera. Połączenie tych żądań z innymi wymogami dotyczącymi np. konstrukcji obudowy (metalowa – wzmocniona, wykonana ze szczotkowanego aluminium) wskazywały na konkretny model notebooka firmy Dell, dyskryminując tym samym pozostałych producentów. Należy dodać, że już na etapie prowadzonego postępowania wpłynęło do Sądu żądanie modyfikacji SIWZ, bowiem zdaniem żądającego, została ona napisana w sposób uniemożliwiający zaoferowanie innego sprzętu niż firmy Dell (Sąd nie wyraził zgody na modyfikację SIWZ). Zastosowany przez Sąd opis przedmiotu zamówienia został określony jako niedopuszczalny, w wydanych przez Urząd Zamówień Publicznych *Rekomendacjach udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych*.

Poza wymogami, które wskazywały na konkretny model sprzętu, żądano również parametrów nieadekwatnych do potrzeb Sądu. W przypadku zakupionych komputerów stacjonarnych, które miały obsługiwać typowe aplikacje biurowe (z ewentualną możliwością odtwarzania materiałów audio-video), niecelowym było m.in. żądanie, aby kontroler grafiki obsługiwał obraz 3D. Również nieuzasadnione żądanie zintegrowanego z płytą główną kontrolera RAID 0 i RAID 1 spowodowało, że mogły zostać zaoferowane jedynie komputery o parametrach przewyższających potrzeby.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie powyższych nieprawidłowości jest zarówno kierownik Oddziału Informatycznego Sądu, któremu powierzono czynności związane z opisem przedmiotu ww. zamówienia jak i ostatecznie zatwierdzająca ten opis Pani Dyrektor.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również zmiany umowy na dostawę komputerów stacjonarnych na kwotę 146.493 zł, dokonanej z naruszeniem art. 144 ust. 1 Pzp. W SIWZ wskazano bowiem przypadki, w których możliwa będzie zmiana dostarczonego modelu, jednak zastrzeżono, że musi on posiadać co najmniej takie same parametry. Dostarczony w wyniku zamiany model posiadał inną niż żądano obudowę (wymagano Mini Tower, natomiast dostarczono typu Desktop), posiadającą m.in. mniejszą ilość kieszeni wewnętrznych i zewnętrznych. Zaznaczyć należy, iż dostarczony model był również dostępny w wymaganej w SIWZ obudowie. Nieprawidłowa zmiana umowy została dokonana przez Panią Dyrektor, ale została ona poprzedzona uzyskaniem pisemnego zapewnienia od kierownika Oddziału Informatycznego, że model dostarczony w wyniku zamiany spełnia wymogi SIWZ.

Opisane powyżej nieprawidłowości uzasadniają podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 11, 17 ust. 1 pkt 1 (w czasie popełnienia czynu art. 17 ust. 1 pkt 3) oraz art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*⁶.

3. NIK pozytywnie ocenia wywiązywanie się przez Sąd z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych za odbiorniki radiowe i telewizyjne. Za wszystkie odbiorniki zarejestrowane w placówkach operatora publicznego (w rozumieniu Prawa pocztowego) i ujęte w ewidencji księgowej Sądu według stanu na koniec 2011 r., opłacono abonament w wysokości określonej w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r.⁷, z zastosowaniem zniżek za uiszczenie ich z góry. Uwagi NIK dotyczą jedynie przypadku nieterminowej rejestracji samochodowego odbiornika radiowego, której dokonano z 52-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 2 ust 1 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 25 września 2007 r.⁸

4. Funkcjonująca w Sądzie polityka rachunkowości zawierała wszystkie informacje wymagane art. 10 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowość*⁹. Prowadzona komputerowo ewidencja księgowa nie zapewniała jednak realizacji celu określonego w § 6 ust. 6 rozporządzenia *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...*, tj. przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości poprzez porównanie danych wynikających

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁷ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżki za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 558)

⁸ Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 25 września 2007 r. w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 187, poz. 1342).

⁹ Dz. U. z 2009, Nr 152, poz. 1223 ze zm.

z ewidencji księgowej z ewidencją właściwego samorządowego zasobu nieruchomości. Również sposób ewidencji zobowiązań (bez podziału na wymagalne i niewymagalne) nie zapewniał sporządzania sprawozdań zgodnie z wymogiem określonym w § 15 ust. 1 pkt. 5 ww. rozporządzenia (stosownej aktualizacji polityki rachunkowości w zakresie ewidencji zobowiązań dokonano w toku kontroli NIK).

Badanie próby 135 zapisów i dowodów księgowych na łączną kwotę 3.795.651,90 zł , tj. 13,2% ogółu wydatków, wykazało:

- błąd systematyczny polegający na braku w zapisach księgowych daty operacji gospodarczej, wymaganej art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
- błędy w zapisach księgowych w zakresie danych dotyczących opisu operacji i/lub danych identyfikacyjnych dowodu (10 przypadków na łączną kwotę 437.535,63 zł),
- niezgodność opisu operacji w dowodach księgowych z zakresem rzeczowym wynikającym z umowy, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 3 i art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości (3 przypadki na łączną kwotę 41.960,46 zł),
- nieprawidłowości w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji polegające na braku akceptacji dowodów księgowych pod względem merytorycznym (2 przypadki na kwotę 43.553,96 zł), braku wskazania miesiąca księgowania (74 przypadków na łączną kwotę 1.317.929,11 zł) i kwalifikacji wydatków do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej (5 przypadków na łączną kwotę 122.929,62 zł), co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną (Rb-28).

Wobec powyższego NIK wydaje opinie: w zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej – pozytywną z zastrzeżeniami, natomiast w zakresie zgodności (poprawności formalnej zapisów księgowych) – negatywną.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych za 2011 r. (Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 o wykonaniu dochodów, Rb-28 o wykonaniu wydatków) oraz sprawozdań z zakresu operacji finansowych (Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań). Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową, ale sporządzane zostały – wbrew zakazowi określonymu w art. 23 ust. 1 ustawy o *rachunkowości* – na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych oraz stwierdzono nieprawidłowości mające wpływ na sprawozdania Rb-28, dotyczące ewidencji zdarzeń na błędnych kontach analitycznych. Nieprawidłowości dotyczące realizacji obowiązków sprawozdawczych, dotyczyły także nieprzekazywania sprawozdań jednostkowych ich odbiorcy, tj. dysponentowi budżetu sądów na obszarze apelacji (przekazywano jedynie sprawozdania zbiorcze).

Okoliczność wskazana przez Panią Dyrektora, że dysponent wyższego stopnia takich sprawozdań nie wymagał nie może być usprawiedliwieniem, bowiem z odpowiednich rozporządzeń wynika dla Sądu obowiązek sprawozdawczy zarówno jako dysponenta II jak i III stopnia. Sąd przekazał co prawda sprawozdania budżetowe w wersji elektronicznej poprzez system Trezor, jednak w obowiązującym stanie prawnym taka forma nie stanowi realizacji obowiązków sprawozdawczych. Dodać należy, że ww. przekazanie nastąpiło również z przekroczeniem terminu (wynoszącym 1 i 2 dni) określonego w § 29 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w *sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej*.

6. NIK pozytywnie ocenia realizację obowiązku przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji. Sąd nie był zobowiązany do przeprowadzenia w 2011 r. inwentaryzacji w drodze spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych, dlatego dokonano spisu z natury tylko środków pieniężnych w kasie oraz części rzeczowych aktywów trwałych, uzgodniono salda aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz należności od kontrahentów, a w odniesieniu do pozostałych składników aktywów i pasywów zweryfikowano stan księgowy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, oraz uwzględniając działania podjęte w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Racjonalne dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym Sądu.
2. Udzielanie zamówień publicznych w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji zgodnie z wymogami ustawy Pzp.
3. Dokonywanie zmian istotnych postanowień umów w sposób respektujący zakaz określony art. 144 ust. 1 ustawy Pzp.

4. Prowadzenie ewidencji nieruchomości w sposób umożliwiający porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją właściwego samorządowego zasobu nieruchomości.
5. Dokonywanie zapisów księgowych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o *rachunkowości*, na podstawie poprawnie sprawdzonych i zadekretowanych dowodów księgowych.
6. Prawidłową realizację obowiązków sprawozdawczych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, 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 przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa