

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOSCI

BIURO MINISTRA

SPRAWOZDANIE

z działalności Wydziału Kontroli w 2008 roku

Warszawa, luty 2009 roku

I. WPROWADZENIE.

Celem powyższego opracowania jest przedstawienie charakterystyki pracy Wydziału Kontroli Biura Ministra oraz podsumowanie jego działalności w 2008 roku.

Usytuowanie Wydziału Kontroli, zwanego dalej Wydziałem, w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości określa Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości, który, w obowiązującym brzmieniu, stanowi załącznik do Zarządzenia Nr 179/06/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2006 roku, uwzględniający zmiany wynikające z późniejszych zarządzeń Ministra. Na podstawie § 15.1. ww. Regulaminu Wydział zobowiązany został do podejmowania następujących działań:

- a) przeprowadzania kontroli działalności Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości,
- b) dokonywania analizy rocznych sprawozdań dotyczących wykorzystania przez instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne nawiązek i świadczeń pieniężnych orzeczonych w trybie art. 47, 49 i 57a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*.

Powyższe zadania, realizowane przez Wydział, uwzględnione zostały także w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Biura Ministra, wprowadzonym w życie Zarządzeniem Nr 1/2008 Dyrektora Biura Ministra z dnia 18 listopada 2008 r. (do dnia 17.11.2008 r. obowiązywał natomiast regulamin wprowadzony w życie Zarządzeniem Nr 2/2007 Dyrektora Biura Ministra z dnia 31 lipca 2007 r.).

Działalność kontrolna Wydziału, wykonywana w imieniu Ministra Sprawiedliwości, posiada umocowanie w art. 34 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*, zgodnie z którym minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek, w tym w szczególności organizuje kontrole sprawności działania, efektywności gospodarowania i przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Podobnie, stanowi o tym art. 153 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*, na podstawie którego Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych. Przedmiotem nadzoru i kontroli jest m. in.: prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz

prawidłowość wykorzystania środków finansowych, w tym zakres zrealizowanych zadań. Dodatkowo, w przypadku jednostek sądownictwa powszechnego, powyższe reguluje § 3 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. *w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych*.

Biuro Ministra, któremu podlega Wydział Kontroli posiada certyfikat zarządzania systemem jakości ISO 2000. Pracownicy Wydziału powierzone zadania wykonują zgodnie z procedurą B.7.1.1 „Wykonywanie zadań kontrolnych przez Wydział Kontroli Biura Ministra” (nr wersji 2.0). Opracowanie i stosowanie ww. procedury ma na celu stałe podnoszenie jakości wykonywanych zadań kontrolnych przy wykorzystywaniu w tej materii doświadczeń własnych i innych organów kontroli. Proces kontrolny niesie ze sobą wiele pozytywnych konsekwencji dla kontrolowanego podmiotu. Kontrola nie jest zatem traktowana wyłącznie jako formalna procedura dokonywania weryfikacji stanu faktycznego. Wyniki kontroli dostarczają bowiem kierownictwu jednostki rzetelną wiedzę na temat funkcjonowania jednostki, a także wskazują kierunki działania w celu skutecznego i efektywnego zarządzania. Pracownikom odpowiednich służb natomiast dostarczają wiarygodnych informacji dotyczących realizowanych przez nie zadań, wskazując w przypadku wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości sposób ich eliminowania w przyszłości. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż w ramach przeprowadzanych w jednostkach kontroli, dokonywana jest również ocena prawidłowości funkcjonowania ich systemu kontroli wewnętrznej. Kontrola sprawowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości ujawniała bowiem, iż powodem występowania nieprawidłowości i uchybień jest często nienależycie sprawowania kontroli wewnętrznej, a w niektórych przypadkach także nienależycie sprawowany nadzór.

II. ŚRODOWISKO KONTROLI.

W celu zobrazowania rezultatów pracy Wydziału w 2008 roku poniżej wyspecyfikowano i opisano elementy mające zasadnicze znaczenie dla realizacji powierzonych Wydziałowi zadań kontrolnych.

1. Efektywność kontroli.

Efektywność postępowania kontrolnego powinna być postrzegana i oceniana nie tylko przez pryzmat ujawnionych nieprawidłowości, ale przede wszystkim przy uwzględnieniu działań podejmowanych w ramach realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych, które przyczyniają się do usprawnienia działalności jednostek kontrolowanych. Zalecenia i wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych wskazują bowiem na potrzebę podjęcia konkretnych przedsięwzięć, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i uchybień, oraz poprawę skuteczności działania i efektywności gospodarowania kontrolowanej jednostki. Wypełniając niniejsze, zalecono m. in.: dostosowanie przez objęte kontrolą jednostki sądownictwa i prokuratury regulacji wewnętrznych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej oraz sprawowania kontroli wewnętrznej, rzetelne i bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, przeprowadzanie przez jednostki sądownictwa i prokuratury postępowań o zamówienie publiczne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, terminowe regulowanie zobowiązań, oszczędne i celowe wydatkowanie środków publicznych, prawidłowe postępowania z dokumentami w sekretariatach członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również celowe wydatkowanie przez podmioty uprawnione środków finansowych z tytułu zasądzonych na ich rzecz nawiązek i świadczeń pieniężnych.

Każdorazowo, w celu uzyskania najbardziej miarodajnych i wiarygodnych wyników kontroli oraz w celu przestrzegania w działalności kontrolnej standardów międzynarodowych, dokonywano w procesie kontrolnym doboru próby do kontroli.

2. Wewnętrzna i zewnętrzna współpraca.

Wielokrotnie, w celu zapewnienia obiektywnego i rzetelnego przedstawienia wyników kontroli, ustalenia podejmowane podczas czynności kontrolnych konsultowano podczas organizowanych wewnątrz Wydziału spotkań i narad śródkontrolnych, jak również, w uzasadnionych sytuacjach, na bieżąco informowano Kierownictwo Ministerstwa o stwierdzonych przypadkach działań niezgodnych z prawem. Przekazywano także wnioski i opinie dotyczące badanych obszarów. W celu rozstrzygnięcia nieuregulowanych w prawodawstwie lub niejednoznacznych kwestii, występowano

natomiast o opinie do uprawnionych do tego komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Ponadto, o stwierdzonych uchybieniach i nieprawidłowościach informowano Kontrolowanego na bieżąco celem umożliwienia podjęcia przez niego niezwłocznych działań naprawczych. Natomiast, w sytuacjach tego wymagających, podczas realizowanych kontroli przeprowadzano dla kierowników kontrolowanych jednostek i ich pracowników instruktaż w zakresie wykonywanych przez nich zadań, mający na celu podjęcie działań prowadzących do zminimalizowania wystąpienia w przyszłości nieprawidłowości w obszarach objętych kontrolą. Powyższe dotyczyło w większości właściwego wykonywania przez kierownika jednostki i jego służby obowiązków, wynikających z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*, a także prawidłowej realizacji procedur wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*. Wskazano również na szczególne znaczenie właściwie sprawowanej kontroli i ponoszenia odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki przez kierownika jednostki, które to obowiązki nakłada ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*. W przypadku sądów apelacyjnych i sądów okręgowych, na podstawie art. 21 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, zadania przypisane kierownikowi jednostki w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego, wykonuje dyrektor danego sądu, a w sądzie rejonowym, kierownik finansowy sądu.

3. Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników.

Zauważyć należy, że osiągnięcie celu kontroli wymaga również stałego kształtowania profesjonalizmu kontrolera poprzez podnoszenie kwalifikacji, polegającej na poszerzaniu przez pracowników Wydziału posiadanej wiedzy. W związku z tym w 2008 roku pracownicy Wydziału uczestniczyli w szkoleniach, których tematyką były m. in. następujące zagadnienia: system finansów publicznych, procedury udzielania zamówień publicznych, sprawozdawczość oraz rachunkowość budżetowa, sprawowanie audytu finansowego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto doskonalili swoje umiejętności

w zakresie metodologii przeprowadzania kontroli na specjalnie w tym celu zorganizowanych warsztatach. W ten sposób pracownicy Wydziału poprzez uczestnictwo w szkoleniach o takim szerokim zakresie merytorycznym mogą wykorzystywać zdobytą wiedzę w każdym z obszarów obejmowanych badaniem kontrolnym.

III. REALIZACJA ZADAŃ KONTROLNYCH W 2008 ROKU.

Proces kontroli obejmuje działania związane zarówno z postępowaniem poprzedzającym kontrolę właściwą, postępowaniem kontrolnym, jak i pokontrolnym. Są to zatem czynności dotyczące opracowania planu kontroli, przygotowania jej programu, działania dotyczące samej realizacji czynności kontrolnych, jej dokumentowania, a także sporządzenia projektu wystąpienia pokontrolnego oraz procesu monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych.

1. Plan kontroli.

Proces planowania poprzedzony jest corocznie gromadzeniem i analizowaniem danych, przekazywanych w ramach współpracy przez komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości. Monitorowane są zarówno zmiany legislacyjne, jak również publikacje i informacje prezentowane w środkach masowego przekazu. Przy projektowaniu planu kontroli na 2008 rok priorytetowo, jak w latach ubiegłych, potraktowano uwagi i wnioski Kierownictwa Ministerstwa. Podstawą planowania rocznego są również informacje i propozycje pochodzące od jednostek podległych lub nadzorowanych. Plan pracy Wydziału na 2008 rok opracowany został z uwzględnieniem wyników wcześniejszych kontroli oraz informacji i skarg, a także w oparciu o analizę określonych problemów i ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Jak co roku główny nacisk położony został na kontrole problemowe, których przedmiotem są wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem danej jednostki i które pozwalają ocenić pewien wycinek działalności kontrolowanych podmiotów. W harmonogramie ujęto także kontrole sprawdzające stan realizacji zaleceń pokontrolnych, w których poprzednie kontrole stwierdziły znaczącej wagi nieprawidłowości. Przy opracowaniu planu uwzględniono również plany i wyniki audytów.

W 2008 roku zaplanowano i zrealizowano kontrole przede wszystkim w jednostkach sądownictwa i prokuratury z terenu apelacji Białostockiej, Gdańskiej oraz Katowickiej. Kontrole obejmowały swoim zakresem zasadność i celowość wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych, oraz sprawowanie kontroli wewnętrznej. W ramach powyższego skontrolowano następujące jednostki sądownictwa: Sądy Apelacyjne w Białymstoku, Gdańsku i Katowicach, zarówno Sądy Okręgowe jak i Sądy Rejonowe w Bielsku-Białej, Elblągu i Łomży, a także jednostki prokuratury, tj. Prokuraturę Apelacyjną w Białymstoku, Gdańsku i Katowicach oraz Prokuraturę Okręgową w Bydgoszczy, Częstochowie i Suwałkach. Ponadto, zaplanowano i zrealizowano również kontrolę w Sądzie Okręgowym w Kaliszu (apelacja łódzka) dotyczącą realizacji obowiązków wynikających z ustawy *Prawo zamówień publicznych*. W ww. Sądzie przedmiotem kontroli była także prawidłowość sprawowania nadzoru nad udzielaniem pomocy postpenitencjarnej przez sądy rejonowe okręgu kaliskiego. Powyższe stanowiło kontynuację kontroli podjętych w roku 2007, których to przedmiotem była właśnie m. in. prawidłowość dysponowania środkami w ramach Funduszu Postpenitencjarnego. (Przedmiotowa kontrola nie została w 2007 roku zrealizowana ze względu na znaczną ilość zleconych w tym okresie kontroli doraźnych.)

Zaplanowano i zrealizowano również w 2008 roku kontrolę kompleksową w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury w Warszawie w zakresie prawidłowości funkcjonowania jednostki, w tym w szczególności w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej oraz prawidłowości prowadzenia działalności szkoleniowej i realizacji innych zadań statutowych.

W związku charakterem i wagą nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli przeprowadzonej w 2007 roku w zakładzie budżetowym Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. w Ośrodku Szkoleniowo-Wypoczynkowym „Jurysta” w Jastrzębiej Górze m. in. w zakresie terminowości dokonywania wypłat wynagrodzeń oraz odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, a także rozliczenia inwentaryzacji składników majątkowych, zaplanowano także przeprowadzenie w ww. jednostce kontroli sprawdzającej, mającej na celu sprawdzenie stanu wykonania zaleceń pokontrolnych wydanych przez Biuro Ministra po kontroli z 2007 roku.

W planie pracy Wydziału ujęto również dokonanie analiz nadesłanych do Ministra Sprawiedliwości rocznych sprawozdań dotyczących wykorzystania przez instytucje,

stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne nawiązek i świadczeń pieniężnych orzeczonych przez sąd w trybie 47, 49 i 57a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, a także przeprowadzenie kontroli w jednostkach, w których stwierdzono znaczące naruszenie prawa zakresie prawidłowości dokonywani ww. wydatków.

2. Realizacja zadań kontrolnych.

W związku z wykonywaniem zadań kontrolnych Wydziału, zarówno w ramach realizacji planu pracy jak i zadań zleconych, w 2008 roku przeprowadzono łącznie 32 kontrole, w tym: 22 kontrole problemowe (tj. 68,7 % ogółu), 8 kontroli doraźnych (tj. 25,0 % ogółu), 1 kontrolę kompleksową oraz 1 kontrolę sprawdzającą. Strukturę jednostek objętych kontrolą, według ich rodzaju, przedstawia poniższa tabela.

L.P.	Jednostka kontrolowana	Liczba kontroli				Stosunek liczby kontroli (kol. 3 + 4 + 5 +6) do ogółu kontroli [%]
		kompleksowe	problemowe	doraźne	sprawdzające	
1	2	3	4	5	6	7
1.	sądy apelacyjne	-	3	-	-	9,4
2.	sądy okręgowe	-	4	1	-	15,6
3.	sądy rejonowe	-	3	-	-	9,4
4.	prokuratury apelacyjne	-	3	1	-	12,5
5.	prokuratury okręgowe	-	3	2	-	15,6
6.	komórki organizacyjne Ministerstwa	-	-	2	-	6,3
7.	zakłady budżetowe Ministerstwa	-	-	-	1	3,1
8.	jednostki budżetowe Ministerstwa	1	-	-	-	3,1
9.	stowarzyszenia i fundacje	-	6	2	-	25,0
Razem		1	22	8	1	100,0

Badaniu kontrolnemu poddano dokumentację dotyczącą 20 jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, 2 jednostek organizacyjnych Ministerstwa oraz

8 stowarzyszeń i fundacji, wpisanych do powadzonego przez Ministra Sprawiedliwości wykazu podmiotów, o którym mowa w art. 49a § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*. Ponadto, przeprowadzono również 2 kontrole w komórkach organizacyjnych Ministerstwa.

Na podstawie analizy dokumentacji kontrolnej jednostek objętych kontrolą we wszystkich 32 przypadkach sporządzono protokoły z kontroli. W wyniku dokonanych ustaleń do kierowników jednostek wystosowano wystąpienia pokontrolne zawierające zalecenia z określonym terminem powiadomienia o stanie ich realizacji.

3. Przeprowadzone kontrole.

3.1. Kontrole problemowe jednostek sądownictwa i prokuratury w zakresie zasadności i celowości wydatków budżetowych oraz sprawowania kontroli wewnętrznej.

3.1.1. Kontrole przeprowadzone w jednostkach sądownictwa.

Kontrole w powyższym zakresie przeprowadzone zostały w następujących jednostkach: w Sądach Apelacyjnych w Białymstoku, Gdańsku i Katowicach, a także zarówno w Sądach Okręgowych, jak i Sądach Rejonowych w Bielsku-Białej, Elblągu i Łomży. Ustalenia ww. kontroli problemowych, stosownie do obowiązujących przepisów prawa, dotyczyły w szczególności:

1. W zakresie obowiązujących w jednostce regulacji wewnętrznych, prowadzenia rachunkowości oraz sprawowania kontroli wewnętrznej, poprzez naruszenie przepisów m. in. ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* bądź ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*:
 - braku opisu niektórych stosowanych w jednostce kont, tj. przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, co było niezgodne również z Załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, w związku z § 11 ww. rozporządzenia,
 - braku opracowanych procedur kontroli finansowej,

- wskazania nieobowiązujących podstaw prawnych w ustanawianych regulacjach wewnętrznych,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- braku wskazywania na dowodach księgowych daty ich wpływu do oddziału finansowego, stosownie do przyjętej polityki rachunkowości,
- dokonywania zmian zapisów w księgach rachunkowych przy użyciu korektora,
- nienależytego sprawowania kontroli wewnętrznej, polegającego m. in. na:
 - wykazywaniu w sprawozdawczości finansowej danych liczbowych niezgodnych ze stanem faktycznym,
 - nieudokumentowaniu faktu przeprowadzenia kontroli pod względem formalno-rachunkowym na dowodach źródłowych,
 - niedopełnieniu obowiązku dokonywania kontroli merytorycznej w zakresie rozliczania kosztów podróży służbowych, zgodnie z wymogiem określonym w regulacjach wewnętrznych,
 - braku weryfikacji terminu zgłoszenia żądania zwrotu przez biegłych oraz świadków przysługujących im należności (obowiązek zgłoszenia żądania nakładają na biegłych przepisy Dekretu z dnia 26 października 1950 r. *o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym*),

2. W zakresie dokonywania wydatków bieżących:

- rozliczania kosztów wynikających z polecenia wyjazdu służbowego niezgodnie z okresem wskazanym na druku delegacji,
- rozliczania kosztów odbytych podróży służbowych niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. *w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju*, polegające na dokonywaniu zwrotu kosztów podróży bez udokumentowania (dotyczy ławników),
- wystąpienia niezgodności pomiędzy dokumentacją dotyczącą rozliczania kosztów odbytych podróży służbowych, a kartami drogowymi kierowców,
- nieterminowego przedstawiania przez sędziów do oddziału finansowego wniosków o zwrot należności z tytułu kosztów poniesionych na dojazdy do pracy,

- wypłacania należności dla tłumaczy bez prawomocnych postanowień Sądu,
 - wypłacania wynagrodzeń biegłym za wykonaną pracę w kwotach wyższych, aniżeli wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. *w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym.*
3. W zakresie przeprowadzania i realizacji postępowań o zamówienie publiczne, poprzez naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*:
- nieterminowego, tj. niezgodnego z postanowieniami umów wnoszenia zabezpieczenia należytego umowy,
 - dokonania zakupu towarów o wartości przekraczającej 14.000 euro z pominięciem ustawy *Prawo zamówień publicznych*; ponadto, powyższe, stosownie do art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, nosi znamiona czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
 - określania warunków udziału w postępowaniu niezgodnie z wymogami zawartymi w ustawie *Prawo zamówień publicznych*,
 - realizacji przedmiotu umowy o zamówienie niezgodnie z jej postanowieniami, polegającej na dokonywaniu rozliczeń niezgodnie z jej warunkami,
 - otwarcia ofert dzień po upływie terminu składania ofert,
 - zawarcia umowy o zamówienie publiczne przed upływem 7 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty,
 - przeliczania wartości zamówienia na euro według niewłaściwego średniego kursu złotego w stosunku do euro, tj. niezgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów *w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych*,
 - braku określenia w wewnętrznych uregulowaniach obowiązków członków komisji przetargowych,
 - braku na umowach w sprawie zaciągania zobowiązań finansowych kontrasygnaty głównego księgowego sądu, potwierdzającej zabezpieczenie środków w planie finansowym,
 - braku kompletnej dokumentacji dotyczącej czynności związanych z postępowaniami przetargowymi wymaganej na podstawie obowiązujących rozporządzeń Prezesa Rady

Ministrów *w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego* oraz niesporządzaniu w toku badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego protokołów z posiedzenia komisji przetargowych, jak również list obecności członków komisji i wykonawców obecnych w dniu otwarcia ofert,

- braku należytej staranności osób przygotowujących dokumentację w zakresie postępowań o zamówienie publiczne.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę wyniki kontroli oraz udzielony pracownikom Sądów przez Kontrolerów w toku kontroli instruktaż, wniesiono o niezwłoczne podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawania w przyszłości.

W ramach objętej badaniem próby kontrolnej, w zakresie gospodarki finansowej Sądów, w większości jednostek oceniono natomiast pozytywnie rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych oraz sposób gromadzenia i ewidencjonowania dowodów księgowych.

3.1.2. Kontrole przeprowadzone w jednostkach prokuratury.

Podobnie jak w przypadku jednostek sądownictwa kontrole problemowe przeprowadzone w 2008 roku w ww. jednostkach prokuratury swoim zakresem obejmowały również zagadnienia dotyczące zasadności i celowości wydatków budżetowych oraz sprawowania kontroli wewnętrznej. Stosownie do zakresu badanego obszaru, wynikającego z upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, Kontrolerzy podczas kontroli przeprowadzonych w Prokuraturach Apelacyjnych w Białymstoku, Gdańsku i Katowicach oraz Prokuraturach Okręgowych w Bydgoszczy, Częstochowie i Suwałkach stwierdzili w szczególności:

1. W zakresie obowiązujących w jednostce regulacji wewnętrznych, prowadzenia rachunkowości oraz sprawowania kontroli wewnętrznej, poprzez naruszenie przepisów m. in. ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* bądź ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*:
 - brak opisu niektórych stosowanych w jednostce kont, tj. przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń (w szczególności zasad postępowania z zaliczkami komorniczymi, przewozem

zwłok, sumami depozytowymi), zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, co było niezgodne również z Załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, w związku z § 11 ww. rozporządzenia,

- brak procedur dotyczących m. in. postępowania z należnościami kancelarii komorniczych w zakresie kosztów egzekucji komorniczej, zasad dokonywania zwrotu należności świadkom, dokonywania odpłatności za przechowywanie samochodów stanowiących dowody rzeczowe, a także zasad w zakresie gospodarki samochodowej,
- niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- nieprzeprowadzenie i nierozliczenie inwentaryzacji składników majątkowych; powyższe działanie nosi ponadto znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*,
- nienadawanie numerów dokumentom księgowym,
- wykazanie w bilansie za 2007 rok niezgodnionych danych liczbowych w zakresie sum depozytowych, poręczeń i zabezpieczeń majątkowych oraz dowodów rzeczowych,
- nieprawidłowe prowadzenie ewidencji analitycznej, tj. ksiąg inwentarzowych,
- brak na źródłowych dowodach księgowych (faktury, rachunki) 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,
- nienależyte sprawowanie kontroli wewnętrznej, polegające m. in. na:
 - braku udokumentowania dokonania przez głównego księgowego kontroli wstępnej,
 - braku właściwego sprawowania kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej dowodów księgowych,
 - nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych w zakresie dokumentowania w formie protokołów przeprowadzonych kontroli wewnętrznych.

2. W zakresie dokonywania wydatków bieżących:
 - dokonanie wypłaty ryczałtu na dojazdy z naruszeniem rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. *w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju,*
 - brak na poleceniu wyjazdu służbowego określenia miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży, co było niezgodne z ww. rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r.

3. W zakresie przeprowadzania i realizacji postępowań o zamówienie publiczne, poprzez naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych:*
 - dokonanie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy po upływie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należycie wykonane,
 - niezawarcie umowy o zamówienie publiczne na wykonanie tzw. prac dodatkowych; powyższe działanie nosi ponadto znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,*
 - zamieszczenie przez zamawiającego ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie 10 dni od dnia zawarcia umowy,
 - wyznaczenie terminu składania ofert przed upływem 15 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych,
 - brak na umowach w sprawie zaciągania zobowiązań finansowych kontrasygnaty głównego księgowego sądu, potwierdzającej zabezpieczenie środków w planie finansowym,
 - niejednoznaczne określanie przedmiotu zamówienia w umowach o zamówienie publiczne,
 - brak daty sporządzenia kosztorysu inwestorskiego na roboty remontowo-budowlane, co uniemożliwiało stwierdzenie czy ustalenia wartości zamówienia dokonano zgodnie z wytycznymi ustawy *Prawo zamówień publicznych,*
 - brak akceptacji wniosku w sprawie wyboru trybu zamówienia publicznego przez kierownika jednostki (zamawiającego) lub osobę upoważnioną,

- niezatwierdzenie przez głównego księgowego wniosku o wszczęcie postępowania w zakresie zgodności zadania z planem finansowym, co było niezgodne z wytycznymi wynikającymi z regulacji wewnętrznych,
- brak regulacji wewnętrznych dotyczących procedur udzielania zamówień o wartości szacunkowej poniżej 14.000 euro,
- brak należytej staranności osób przygotowujących dokumentację w zakresie postępowań o zamówienie publiczne polegające m. in. na prowadzeniu protokołów z postępowania w sposób niekompletny i nierzetelny.

Ponadto, w Prokuraturze Apelacyjnej w Białymstoku oraz Prokuraturze Okręgowej w Suwałkach zatrudnieni kierowcy przekroczyli dopuszczalną Kodeksem Pracy ilość przepracowanych nadgodzin, a także przepisy prawa w zakresie nieprzerwanego odpoczynku, czym naruszono ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks Pracy*.

W odpowiedzi na zalecenia wystosowane do objętych kontrolą jednostek, ich Kierownicy, w informacji wystosowanej do Ministerstwa Sprawiedliwości, poinformowali o podjęciu działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w obszarach wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych.

Kontrolerzy Wydziału w ww. jednostkach prokuratury ocenili natomiast pozytywnie legalność oraz terminowość naliczania i wypłat wynagrodzenia biegłych, tłumaczy oraz świadków. Powyższe wypełniało wytyczne wynikające z zapisów odpowiednio rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 sierpnia 2005 r. *w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego*, a także dekretu z dnia 26 października 1950 r. *o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym*.

3.1.3. Sąd Okręgowy w Kaliszu.

Odrębną kontrolę w 2008 roku przeprowadzono również w Sądzie Okręgowym w Kaliszu. Jej zakresem objęto wyłącznie zagadnienie dotyczące realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, a także prawidłowość sprawowania nadzoru nad udzielaniem pomocy postpenitencjarnej przez sądy rejonowe okręgu kaliskiego. Przedmiotowa kontrola zaplanowana była na rok 2007, jednak nie została zrealizowana ze względu na znaczną ilość zleconych w tym okresie

kontroli doraźnych. W wyniku przeprowadzonych czynności Kontrolerzy stwierdzili m. in.:

1. W zakresie sprawowanego nadzoru nad udzielaniem pomocy postpenitencjarnej:
 - brak procedur w zakresie planowania i bieżącego pozyskiwania przez sądy rejonowe środków finansowych w ramach Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej,
 - niedotrzymanie terminu przekazania do Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości sprawozdania z wykorzystania środków w ramach Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej w 2007 roku.

2. W zakresie przeprowadzania i realizacji postępowań o zamówienie publiczne:
 - dokonywanie zwrotu wykonawcom 70 % zabezpieczenia należytego wykonania umów z naruszeniem terminu określonego w zawartych umowach, a tym samym niezgodnie z wymogiem określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, tj. po upływie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane,
 - dokonywanie zmian w składzie komisji przetargowej z naruszeniem zasad określonych w Regulaminie Pracy Komisji Przetargowej,

Ponadto, Kontrolerzy biorąc pod uwagę fakt, iż stwierdzono ww. nieprawidłowości i uchybienia oraz, że zagadnienie dotyczące zamówień publicznych uznawane jest za obszar o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, uznali za uzasadnione opracowanie w formie pisemnej odrębnych procedur określających w sposób szczegółowy zasady udzielania zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, w tym m. in. dokumentację niezbędną do przygotowania i przeprowadzenia postępowania, a także osoby odpowiedzialne za jej sporządzenie.

3.2. Kontrola kompleksowa Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury w Warszawie.

Kontrola przeprowadzona w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury w Warszawie miała charakter kontroli kompleksowej, w związku czym obejmowała swoim zakresem tematykę dotyczącą prawidłowości

funkcjonowania jednostki, w tym prowadzenia gospodarki finansowej oraz przestrzegania procedur kontroli i nadzoru. Kontroli poddano m. in. następujące zagadnienia:

- realizację dochodów, w tym dochodów własnych,
- legalność dokonywania wydatków bieżących, tj. w szczególności wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, diet dla członków Rady Programowej, zakupu materiałów i usług, podróży służbowych,
- dokonywanie wydatków zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*,
- terminowość regulowania należności i zobowiązań, a także prawidłowość wykazywania ich w ewidencji księgowej oraz w sprawozdawczości budżetowej,
- gospodarowanie majątkiem,
- realizację zadań statutowych, w tym planowanie i realizację szkoleń.

Ustalenia ww. kontroli, przeprowadzonej w ww. zakresie, stosownie do obowiązujących przepisów prawa, dotyczyły w szczególności:

1. W zakresie prawidłowości opracowania regulacji wewnętrznych:
 - niedostosowania wewnętrznych regulacji w zakresie sprawowanego przez Dyrektora i jego Zastępców nadzoru merytorycznego nad poszczególnymi Wydziałami,
 - braku w Zakładowym Planie Kont opisu prowadzonych kont, tj. przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych, co było niezgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* oraz z Załącznikiem Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, w związku z § 11 ww. rozporządzenia,
2. W zakresie dokonywanych wydatków bieżących:
 - przyznania i wypłacania pracownikom wynagrodzeń na zasadach i w kwotach niezgodnych z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 sierpnia 2006 r. *w sprawie warunków wynagradzania pracowników administracyjnych i pracowników obsługi zatrudnionych w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury*,

- nieprawidłowego dokumentowania i rozliczania kosztów odbytych podróży służbowych, polegającego m. in. na niezgodnym z określonym wzorem wypełnianiu poleceń wyjazdu służbowego, dokonywaniu zwrotu kosztów odbytych podróży służbowych niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. *w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju* oraz rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. *w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju*,
 - nieprawidłowego dokonywania wypłat z tytułu używania samochodu prywatnego do celów służbowych polegającego m. in. na wypłacie ryczałtu przed złożeniem przez pracownika, wymaganego umową, oświadczenia o korzystaniu z samochodu, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy* oraz polegające na niepotrąceniu należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, co z kolei naruszało ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*,
 - nieujmowania w ewidencji księgowej zaliczek udzielanych w związku z odbywanymi przez pracowników podróżami służbowymi, a także przypadków braku dokumentów źródłowych potwierdzających dokonanie wypłaty zaliczki, co było niezgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*,
 - nieprawidłowego prowadzenia kart drogowych, polegającego m. in. na ujmowaniu w nich niewłaściwych ilości zakupionego paliwa, zawieraniu sprzecznych danych dotyczących ilości przejechanych kilometrów na tych samych trasach, a w związku z tym nieprawidłowego dokonywania miesięcznych rozliczeń w zakresie ewidencjonowania zakupionego paliwa.
3. W zakresie udzielania zamówień publicznych:
- składania przez osoby biorące udział w postępowaniu wymaganych oświadczeń o istnieniu lub braku okoliczności wykluczających z udziału w postępowaniu dopiero

po podpisaniu umowy z wykonawcą, co nie spełniało wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*,

- dokonywania modyfikacji treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia przed upływem terminu składania ofert, tj. z naruszeniem terminu określonego w ww. ustawie.

4. W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej:

- nieterminowego dokonywania uzgodnień ewidencji ilościowo-wartościowej z wartościową ewidencją księgową oraz nieterminowego sporządzenia zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, naruszającego ustawę z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*,
- nieterminowego regulowania zobowiązań wobec kontrahentów, co naruszało ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*,
- nieterminowego ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych, co było niezgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*,
- nieterminowego przedkładania do Ministerstwa Sprawiedliwości jednostkowych sprawozdań budżetowych, tj. niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*.

5. W zakresie prowadzenia działalności szkoleniowej i realizacji innych zadań statutowych:

- nieprzekazania harmonogramu działalności szkoleniowej na rok 2008 do wszystkich komórek Ministerstwa Sprawiedliwości, zgodnie z wymogiem określonym w Statucie jednostki,
- niedopełnienia przez Radę Programową obowiązku zatwierdzenia ogólnych kierunków działalności Krajowego Centrum na rok 2008, projektu działalności wydawniczej i rocznego planu wydawniczego, a także ustalenia nowych zasad rekrutacji na szkolenia oraz zatwierdzenia kadry szkoleniowej na 2008 rok, co naruszało ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. *o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury*,

- braku w jednostce jednoznacznych zasad dokumentowania przez wykładowców prowadzących szkolenia kosztów poniesionych w związku z dojazdem do miejsca prowadzenia szkolenia oraz sprawowania kontroli w ww. zakresie,
- braku w jednostce procedur dotyczących opracowywania i obiegu dokumentów oraz sprawowania kontroli merytorycznej ww. dokumentacji w zakresie prowadzonej działalności szkoleniowej.

Ponadto Kontrolerzy stwierdzili liczne przypadki, w objętej kontrołą dokumentacji, błędnych, sprzecznych bądź nieprecyzyjnych zapisów świadczących o niedopełnianiu przez kierownictwo oraz pracowników jednostki należytej staranności podczas sporządzania wymaganej w ramach realizowanych zadań dokumentacji i podczas sprawowanej w ww. zakresie kontroli.

W ramach objętej badaniem próby kontrolnej oceniono natomiast pozytywnie niżej wymienione obszary działalności oraz gospodarki finansowej realizowanej przez Krajowe Centrum:

- terminowość odprowadzania dochodów na rachunek budżetu,
- rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych,
- terminowość odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne, społeczne i Fundusz Pracy,
- liczbę i zakres prowadzonych szkoleń kadr sądów powszechnych, prokuratur oraz urzędników sądowych i prokuratury.

3.3. Kontrole doraźne jednostek sądownictwa i prokuratury.

Kontrole doraźne, zgodnie z ich charakterem, przeprowadzone zostały niezależnie od opracowanego, opisanego wcześniej, planu pracy Wydziału na 2008 rok i wynikały z bieżących potrzeb zaistniałych w trakcie roku. Zostały one przeprowadzone na wniosek bądź to Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, bądź też osób kierujących komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. Informacje wskazujące na konieczność objęcia kontrolą danych obszarów powzięto również od jednostek podległych lub nadzorowanych.

3.3.1. Sąd Okręgowy w Warszawie.

Przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej w Sądzie Okręgowym w Warszawie było badanie procedury przetargowej dotyczącej zakupu nieruchomości gruntowej z możliwością zabudowy lub zabudowanej budynkiem, który można przystosować na siedzibę Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa.

Wypełniając powyższe, Kontrolerzy ustalili, iż Sąd Okręgowy w Warszawie w związku z tym przeprowadził procedurę zakupu ww. nieruchomości gruntowej w dzielnicy Mokotów w trybie przetargu pisemnego, dwuetapowego z negocjacjami w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*. (Zakup nieruchomości wyłączony jest bowiem na podstawie art. 4 pkt 3 lit. i ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* z obowiązku stosowania jej przepisów.) Wobec faktu, że SO w Warszawie nie posiadał dostatecznego rozeznania rynku nieruchomości w dzielnicy Mokotów postanowił przeprowadzić dwuetapową procedurę, która pozwoliłaby w pierwszym etapie zapoznać się z ofertą rynku, a w drugim określiłaby potrzeby organizatora przetargu i wybranie najkorzystniejszej oferty. W związku z brakiem pozytywnego rozstrzygnięcia pierwszego przetargu zorganizowano drugi przetarg.

Według Kontrolerów Komisja Przetargowa już na etapie zapoznawania się z treścią złożonych ofert powinna dokonać właściwej oceny, czy dana nieruchomość spełnia zawarte w ogłoszeniu wymagania co do jej lokalizacji. Jak ustalono podczas przedmiotowej kontroli, powyższe nie zostało zrealizowane przez komisję przetargową powołaną do przeprowadzenia ww. postępowania.

Zamawiający w nieprawidłowy sposób opracował również potrzeby dotyczące nieruchomości w tzw. szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia. W ww. opisie określone zostały wyłącznie cechy obiektu (budynku) dotyczące rozwiązań budowlano-konstrukcyjnych, wykończenia wewnętrznego budynku, jego przystosowania dla potrzeb niepełnosprawnych, a także dotyczące elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego. Brak było natomiast precyzyjnego opisu nieruchomości gruntowej, co w przypadku planowania zakupu również nieruchomości gruntowej z możliwością zabudowy, wydawało się konieczne.

3.3.2. Prokuratura Apelacyjna w Katowicach.

Kontrolę doraźną w Prokuraturze Apelacyjnej w Katowicach przeprowadzono w zakresie prawidłowości zawierania umów pożyczki, w przedmiocie przyznawania pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów, oraz trybu spłaty należności wynikających z tych umów. Wypełniając powyższe Kontrolerzy stwierdzili, m. in. że:

- nieprawidłowo ustalano pierwszy miesiąc spłaty pożyczki, co naruszało rozporządzenie z dnia 20 września 1995 r. *w sprawie szczegółowych zasad planowania i wykorzystywania środków finansowych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów oraz warunków przyznawania pomocy,*
- dokonywano wypłat pożyczek w transzach, tj. z naruszeniem postanowień przedmiotowych umów,
- dokonywano wypłat pożyczek w terminach niezgodnych postanowieniami przedmiotowych umów,
- nie naliczano odsetek z tytułu udzielonych pożyczek od dnia wypłaty pożyczki, tym samym nie pobierano tychże odsetek,
- niewłaściwie oszacowano w harmonogramach ilości rat spłaty pożyczek, co skutkowało uszczupleniem dochodów Skarbu Państwa na kwotę 8 809,96 zł,
- dokonano wypłaty pożyczki w łącznej kwocie przewyższającej kwotę pożyczki wynikającą z przedmiotowej umowy.

Zarówno nienaliczanie i niepopieranie odsetek, jak i niewłaściwe oszacowanie w harmonogramach ilości rat spłaty pożyczek, skutkujące uszczupleniem dochodów Skarbu Państwa wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 5 ust. 1. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

3.3.3. Prokuratura Okręgowa w Białymstoku.

Kontrolę doraźną w Prokuraturze Okręgowej w Białymstoku przeprowadzono w zakresie zasadności i celowości wydatków budżetowych ze szczególnym uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych oraz w zakresie sprawowania kontroli wewnętrznej. W wystosowanym wystąpieniu pokontrolnym wniesiono o niezwłoczne

podjęcie działań mających na celu zapobieżenie powstawaniu w przyszłości oraz wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie:

- błędnego określenia w Zakładowym Planie Kont zasad funkcjonowania konta 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”, tj. niezgodnie z zasadami funkcjonowania konta określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*,
- niebieżącego przedkładania przez prokuratorów rachunków za poniesione koszty dojazdu do pracy,
- nieparafowania zawieranych umów o zamówienie publiczne przez Głównego Księgowego w zakresie zabezpieczenia środków finansowych,
- braku opracowanych zasad wydatkowania środków publicznych do wartości 14.000 euro,
- prowadzeniu niekompletnej dokumentacji z postępowania o zamówienie publiczne, co jest niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie procedurami wewnętrznymi.

3.3.4. Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie.

Kontrolę doraźną w zakresie prawidłowości przeprowadzania postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora finansowo-administracyjnego oraz prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej zrealizowano w IV kwartale 2008 roku.

Stosownie do tematyki kontroli, w zakresie prawidłowości gospodarki finansowej stwierdzono, iż księgi rachunkowe prowadzone w jednostce za pomocą finansowo-księgowego systemu informatycznego nie zostały zamknięte na dzień 31.12.2007 r. w sposób zgodny z wymogiem określonym w art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*, tj. w sposób polegający na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 i 3 ww. ustawy. System informatyczny stosowany w jednostce umożliwiał tym samym wprowadzanie, w czasie trwania czynności kontrolnych, do urzędzeń księgowych zdarzeń gospodarczych dotyczących roku 2007. Ustalono jednocześnie, że w konsekwencji ustaleń poczynionych podczas zadania

audytowego, i tym samym wydanych rekomendacji, księgi rachunkowe za rok 2005 i 2006 zostały zamknięte zgodnie z ww. przepisami prawa.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę wyniki kontroli, a jednocześnie, dotychczasowy zakres prac zmierzających do wyeliminowania ww. nieprawidłowości, wniesiono o kontynuację działań, mających na celu niezwłoczne dokonanie zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki na dzień 31.12.2007 r. w sposób zgodny z wymogiem określonym w art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*

W zakresie prawidłowości przeprowadzenia postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora finansowo-administracyjnego stwierdzono natomiast, że analiza objętej kontrolą dokumentacji nie wskazała na wystąpienie nieprawidłowości w zakresie trybu jego wyboru. W ocenie Kontrolerów dopełniono należytej staranności dokonując wyboru osoby na ww. stanowisko w sposób obiektywny.

3.4. Kontrola sprawdzająca w Ośrodku Szkoleniowo-Wypoczynkowym w Jastrzębiej Górze.

Kontrola w Ośrodku Szkoleniowo-Wypoczynkowym w Jastrzębiej Górze była w swojej istocie kontrolą sprawdzającą stan realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli problemowej przeprowadzonej w ww. jednostce w roku 2007 w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej, jak również spraw organizacyjnych i kadrowych. Odrębną kontrolę zaplanowano ze względu na wagę i skalę ustaleń dokonanych w wyniku przeprowadzonej w 2007 roku w tej jednostce kontroli problemowej. Jak wynikało bowiem z ustaleń przedmiotowej kontroli w jednostce m. in.: nieterminowo regulowano składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy, nieterminowo dokonywano wypłat wynagrodzeń pracownikom, nieterminowo regulowano zobowiązania jednostki, co skutkowało naliczeniem karnych odsetek, nie dochodzono należności Skarbu Państwa, dopuszczono do wystąpienia nadmiernej ilości nadgodzin, a także do nieuregulowania z tego tytułu zobowiązań pracowniczych, jak również niegospodarnie i niecelowo wydatkowano środki finansowe oraz inwentaryzację składników majątkowych przeprowadzono z naruszeniem zasad określonych w art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*.

Przeprowadzona w 2008 roku kontrola sprawdzająca, w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykazała m. in., co następuje:

- składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz podatek dochodowy od osób fizycznych w 2008 roku odprowadzane były terminowo,
- w 2008 roku zobowiązania wobec kontrahentów regulowano terminowo, tym samym nie wystąpiły zobowiązania wymagalne,
- wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego dokonano w ustawowym terminie,
- wydatki dokonywane były w sposób celowy,
- znacznie zmniejszyła się ilość godzin nadliczbowych,
- inwentaryzację składników majątkowych przeprowadzono w formie spisu z natury, w terminach określonych w art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*,

Kontrolerzy stwierdzili ponadto, iż polityka rachunkowości obowiązująca w jednostce nie zawiera obligatoryjnych zapisów, wynikających z ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*, w szczególności w zakresie: uaktualnienia Zakładowego Planu Kont, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, sposobu dekretowania dowodów księgowych i zamieszczania podpisu osoby odpowiedzialnej za klasyfikację budżetową, do czego zobowiązuje ww. ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*. Procedury kontroli finansowej natomiast opracowane są ogólnikowo i nie są dostosowane do specyfiki działalności Ośrodka, jego uwarunkowań organizacyjnych i kadrowych.

W jednostce w niewystarczający sposób realizowana jest ponadto kontrola pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym dotycząca wypłaty wynagrodzeń oraz wypłat gotówkowych.

Stwierdzono także brak w jednostce bieżącej ewidencji w zakresie przyznanych świadczeń ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, a także realizację świadczeń bez planu rzeczowo-finansowego pomimo, że regulamin dotyczący dysponowania środkami w ramach Funduszu obowiązek taki przewidywał.

3.5. Kontrole komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości.

W ramach sprawdzenia poprawności funkcjonowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, przeprowadzone zostały w 2008 roku dwie kontrole doraźne, zlecone przez Kierownictwo. Przedmiotem kontroli Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji była zasadność i prawidłowość przyznawania i wypłaty wynagrodzeń w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” oraz prawidłowość planowania wydatków i wykorzystania środków budżetowych 2008 roku. Natomiast zakres drugiej kontroli obejmował tryb postępowania z dokumentami w sekretariatach członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Gabinetie Politycznym Ministra.

3.5.1. Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji.

W zakresie zasadności i prawidłowości przyznawania i wypłaty wynagrodzeń w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki stwierdzono w ww. Departamencie m. in. następujące nieprawidłowości:

- zawieranie umów cywilnoprawnych z osobami biorącymi udział w Programie bez uprzedniej zgody Dyrektora Generalnego,
- podpisywanie umów cywilnoprawnych i dokonywanie akceptacji pod względem merytorycznym przez osobę nie posiadającą stosownych upoważnień w powyższym zakresie,
- brak akceptacji głównego księgowego Ministerstwa Sprawiedliwości na umowach cywilnoprawnych oraz brak sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a także zatwierdzenia do wypłaty rachunków wystawionych na podstawie przedmiotowych umów,
- niedotrzymanie warunków umów cywilnoprawnych poprzez niewypłacenie kwot wymagalnych, określonych w przedmiotowych umowach mimo wystawionych rachunków.

W zakresie prawidłowości planowania wydatków i wykorzystania środków budżetowych w 2008 roku nieprawidłowości nie stwierdzono.

3.5.2. Gabinet Polityczny Ministra oraz sekretariaty członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości.

W związku ze stwierdzonymi w wyniku przeprowadzonej kontroli nieprawidłowościami w skierowanym wystąpieniu pokontrolnym zalecono przede wszystkim, co następuje:

- dokonanie zmian instrukcji kancelaryjnej, uwzględniających praktyczne jest stosownie i specyfikę jednostki, tj. ujednoczenie formy ewidencji (papierowa lub elektroniczna), wprowadzenie obowiązku prowadzenia ewidencji nie tylko dokumentacji wpływającej, ale również wypływającej oraz jednolitego trybu postępowania z dokumentacją, mające na celu wprowadzenie jednolitego systemu elektronicznej rejestracji i obiegu dokumentów, w którym możliwe będzie na każdym etapie w szczególności identyfikowanie: spraw, czasu realizacji i referentów,
- przygotowanie i wdrożenie w Ministerstwie Sprawiedliwości polityki bezpieczeństwa informatycznego, zapewniającego możliwość odtwarzania utraconych na stanowisku pracy danych,
- dokonanie zmian Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości poprzez uwzględnienie podległości służbowej (oraz zakresu kompetencji i obowiązków) Gabinetu Politycznego Ministra,
- zapewnienie pracownikom realizującym zadania sekretarskie dostępu do szkoleń w zakresie prowadzenia ewidencji i obiegu dokumentów,
- przeprowadzenie kontroli wewnętrznej w Archiwum Zakładowym przez upoważnionych pracowników Departamentu Organizacyjnego, którym powierzono nad nim nadzór.

W związku z powyższym, mając na uwadze wyniki kontroli, wniesiono o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz zapobieżenie ich powstawania w przyszłości.

Należy również zwrócić uwagę, iż w trakcie realizacji czynności kontrolnych przeprowadzono instruktaż w zakresie obowiązku stosowania rzeczowego wykazu akt, czego skutkiem było wprowadzenie w toku kontroli klasyfikacji dokumentów według rzeczowego wykazu akt.

3.6. Kontrola stowarzyszeń i fundacji w zakresie prawidłowości dokonywania wydatków ze środków pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych.

Do zadań Wydziału, określonych w Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości należy również przeprowadzanie analizy rocznych sprawozdań, dotyczących wykorzystania przez instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne nawiązek i świadczeń pieniężnych, orzeczonych w trybie art. 47, 49 i 57a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*.

Stosownie bowiem do art. 2 ustawy z dnia 8 października 2004 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny i ustawy - Kodeks karny wykonawczy* instytucje, stowarzyszenia, fundacje i organizacje społeczne zobowiązane są do sporządzania i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości przedmiotowych sprawozdań w terminie do dnia 20 lutego roku następującego po roku, w którym je otrzymały, oraz do wyodrębnienia tych środków w ewidencji księgowej.

Wydział ustalił, iż spośród 742 ww. podmiotów ujawnionych w wykazie prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości, 282 podmioty przekazały sprawozdania w terminie, natomiast 444 podmioty przekazały je po terminie i to w znaczącej części na skutek monitów Wydziału.

Wobec stwierdzonych w toku analizy nieprawidłowości Wydział podejmował działania wzywające organizacje do usunięcia błędów lub braków. Zwraca się jednocześnie uwagę, iż niektóre z organizacji, z własnej inicjatywy ponownie przekazały sprawozdania, które uwzględniały korekty lub uzupełnione dane, co pozytywnie zostało ocenione przez Ministerstwo. Na dzień 31.12.2008 r. tylko 16 podmiotów nie przekazało wymaganych sprawozdań.

W toku przeprowadzonych przez Wydział weryfikacji i analiz sprawozdań odnotowano, że nadesłana dokumentacja zawierała liczne braki i błędy, polegające w szczególności na wskazaniu nieprawidłowego wykorzystania zasądzonych należności oraz na występowaniu rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi kwot środków faktycznie otrzymanych, a wielkościami wykorzystanymi.

Ponadto w wyniku ujawnionych, na podstawie przedłożonych sprawozdań, nieprawidłowości pracownicy Wydziału podjęli w 2008 roku 6 kontroli problemowych oraz 2 kontrole doraźne w organizacjach dokonujących wydatki ze środków pochodzących z otrzymanych nawiązek i świadczeń pieniężnych, orzeczonych w trybie

art. 47, 49 i 57a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, tj. w Fundacji Szpitalniczej Świętego Krzyża „BENE FACTUM” w Klebarku Wielkim, Stowarzyszeniu na Rzecz Bezpieczeństwa Dzieci i Młodzieży w Zielonej Górze, Fundacji „Człowiek, a Środowisko” w Warszawie, Stowarzyszeniu Pomocy Ofiarom Przepięstw i Wypadków Drogowych „Feniks” w Łodzi, Fundacji dla Dzieci Niepełnosprawnych „Nadzieja” w Słupsku, Stowarzyszeniu Pomocy Dzieciom Poszkodowanym w Wypadkach Komunikacyjnych „SOKRATES” w Białymstoku, a także w Stowarzyszeniu Przyjaciół Integracji w Warszawie oraz w Stowarzyszeniu Oświatowym „Jagiellończyk” przy Zespole Szkół Ogólnokształcących i Policealnych w Wysokiem Mazowieckim. Powyższe kontrole przeprowadzono w zakresie badania zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w sprawozdaniu za 2007 rok z wykorzystania ww. środków finansowych, orzeczonych na rzecz danego podmiotu. Podczas kontroli stwierdzono, podobnie jak w roku poprzednim, m. in. poniższe nieprawidłowości:

- wykazywanie w przedmiotowym sprawozdaniu przesłanym do Ministerstwa Sprawiedliwości danych niezgodnych z wielkościami wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki,
- dokonywanie wydatków niezgodnie z wymogami określonymi w art. 47, 49 i 57a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, tj. pokrywanie z ww. źródeł wydatków dotyczących m. in. działalności administracyjno-eksploatacyjnej podmiotu oraz organizacji konkursów,
- brak wyodrębnienia w ewidencji księgowej wydatków sfinansowanych ze środków orzeczonych przez sądy na rzecz podmiotu.

W wyniku nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli wystąpiono o wykreślenie, na podstawie art. 196a § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*, dwóch podmiotów widniejących w Wykazie Instytucji, Organizacji Społecznych, Fundacji i Stowarzyszeń, które były uprawnione do otrzymywania nawiązek i świadczeń pieniężnych.

IV. PODSUMOWANIE

Wydział Kontroli zrealizował wszystkie zadania ujęte w planie pracy na 2008 rok. W wyniku przeprowadzonych kontroli przedłożono kierownikom jednostek kontrolowanych stosowne wystąpienia pokontrolne celem usunięcia i zapobieżenia stwierdzonych nieprawidłowości. W przypadkach tego wymagających Wydział kierował również zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawach noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Zawiadomienia w przedmiotowych sprawach kierowano

w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w czterech jednostkach, w związku z podejrzeniem naruszenia poniższych przepisów ww. ustawy:

- art. 5 ust. 1 pkt 1-2 (nieustalenia należności Skarbu Państwa, albo ustalenia takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niepobrania lub niedochodzenia należności Skarbu Państwa, albo pobrania lub dochodzenia tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia),
- art. 17 ust. 2 pkt 1 (zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej),
- art. 17 ust. 1 pkt 1 (udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych),
- art. 18 pkt 1 (zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji).

Ponadto, o stwierdzonych nieprawidłowościach na bieżąco informowane było także Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, które w związku z ustaleniami z kontroli podejmowało stosowne decyzje.

Wypełnianie obowiązków przez Wydział Kontroli jest możliwe dzięki należytej współpracy między komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym pełniącymi nadzór nad jednostkami kontrolowanymi, oraz dzięki stałemu podnoszeniu kwalifikacji kontrolerów, a tym samym i jakości realizowanych kontroli.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż oprócz funkcji korygującej kontrola spełnia również funkcję profilaktyczną, instruktażową oraz doradczą. Jej zadaniem jest zatem pomoc kontrolowanemu. Istotą bowiem kontroli nie jest jedynie wskazywanie nieprawidłowości i uchybień, ale również zainicjowanie działań naprawczych podejmowanych przez kontrolowanego oraz propagowanie wdrażania pozytywnych praktyk i rozwiązań zapobiegających powstaniu nieprawidłowości w przyszłości.

Jedną z form działań podejmowanych przez Wydział Kontroli celem wdrażania tychże praktyk jest również organizacja szkoleń dla jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości oraz przez niego nadzorowanych. W 2008 roku Wydział był organizatorem przedmiotowego szkolenia dla pracowników kontroli zatrudnionych w jednostkach sądownictwa powszechnego oraz w jednostkach Służby Więziennej. Szkolenie przeprowadzono w maju w Ośrodku Szkoleniowo-Wypoczynkowym „Jurysta” w Jastrzębiej Górze, a jego tematyka obejmowała zagadnienia w zakresie m. in. systemu kontroli i nadzoru w jednostkach resortu sprawiedliwości dotyczącego gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli finansowej, a także zasad i przepisów prawa dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ze względu na potrzeby organizacji podobnych szkoleń zgłaszane zarówno przez jednostki sądownictwa, jak i jednostki prokuratury w kolejnych latach planowane jest sukcesywne przeprowadzenie podobnych szkoleń w zakresie gospodarki finansowej.