

**Dorota Machnik**

## **OCENA FUNKCJONOWANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W SĄDACH REJONOWYCH**

### **Wprowadzenie**

Działalność audytu wewnętrznego obejmuje ocenę skuteczności systemu kontroli wewnętrznej funkcjonującej w jednostce, określenie ryzyka występującego w jednostce oraz monitorowanie i usprawnienie prowadzonej działalności w systemie zarządzania. Powyższe zadania mają na celu zwiększenie skuteczności i efektywności gospodarowania powierzonymi środkami.

Obecnie audyt wewnętrzny jest przeprowadzany w jednostkach wymienionych w art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>. Wśród tych jednostek znalazły się również sądy powszechne, do których zalicza się sądy rejonowe.

Celem opracowania jest przedstawienie oceny funkcjonowania audytu wewnętrznego w sądach rejonowych oraz kierunków przyszłych zadań audytowych w sądach. Podstawą opracowania artykułu są materiały zebrane dla potrzeb rozprawy doktorskiej.

### **1. Niezależność jednostek sądownictwa powszechnego**

Szczególne miejsce w polskim systemie władzy zajmują sądy powszechne. Schemat 1 przedstawia strukturę organizacyjną sądów powszechnych. Ustrój pań-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

stwa polskiego opiera się na równowadze i podziale władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>2</sup>. Władzę sądowniczą wykonują sądy i trybunały, które są władzą odrębną i niezależną od innych władz<sup>3</sup>. Tak sformułowany ogólny zapis zawiera w sobie całość działalności sądów, w tym finansową, gospodarczą i administracyjną, prowadzącą do zapewnienia powszechnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W zakresie finansów publicznych niezależność sądownictwa ujawnia się poprzez odrębność budżetową, kształtowaną na zasadach szczególnych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że budżet sądownictwa nie może być łączony z dochodami i wydatkami wynikającymi z innej działalności, w tym także innej działalności Ministra Sprawiedliwości<sup>4</sup>. Prawo każdego obywatela do wymiaru sprawiedliwości nakłada na organy władzy wykonawczej i ustawodawczej obowiązek wyposażenia wymiaru sprawiedliwości w dostateczne środki, które pozwolą na realizację prawa strony do sprawiedliwego procesu<sup>5</sup>.

Jednostki te są jednak w pełni zobowiązane do prowadzenia odpowiedzialnej, przejrzystej i racjonalnej polityki finansowej. Za działalność sądów rejonowych w zakresie finansowym i gospodarczym, kontrolę finansową, gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa oraz audyt wewnętrzny odpowiadają kierownicy finansowi tych sądów, a w razie gdy nie zostali powołani prezesi tych sądów<sup>6</sup>. Są oni dysponentami trzeciego stopnia w myśl zasad dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej i ponoszą pełną odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

---

<sup>2</sup> Art. 10 ust.1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 78, poz. 483).

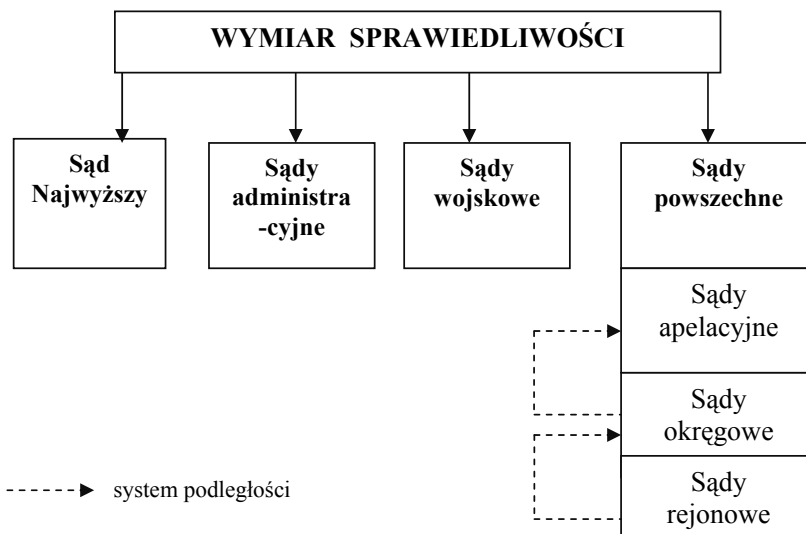
<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 173.

<sup>4</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Wydawnictwo Prawnicze Lewis Nexis, Warszawa 2002, s. 477.

<sup>5</sup> M. Kalinowski, G. Urbaniak, *Budżet zadaniowy a sądownictwo powszechne. Nowoczesne praktyki budżetowe dla sądów powszechnych*, w: *Nowe zarządzanie publiczne-skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 152–153.

<sup>6</sup> Art. 21 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

Schemat 1. Struktura organizacyjna sądów powszechnych w wymiarze sprawiedliwości



*Źródło: opracowanie własne.*

W celu poprawy efektywności gospodarowania powierzonymi środkami, także w jednostkach sądownictwa, z założenia miał być pomocny audyt wewnętrzny. Jego rola zawarta została w określeniu, że audyt wewnętrzny to nowoczesny instrument zarządzania, zorientowany na cele jednostki, identyfikujący i oceniający ryzyko działalności, wykorzystywany w sposób niezależny, w celu tworzenia wartości dodanej i usprawnienia działalności jednostki<sup>7</sup>.

Wprowadzenie i wykorzystanie instrumentu doradczo-oceniającego jakim jest audyt wewnętrzny wymaga w sądach doboru takich zakresów zadań jak i sposobu ich przeprowadzania, aby nie została naruszona konstytucyjna zasada podziału władzy. Audyt wewnętrzny winien być przeprowadzany w taki sposób, aby nie wpływał na niezależność sądów i niezawisłość sędziów w realizacji konstytucyjnej funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

<sup>7</sup> K. Winiarska, *Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe-regulacje krajowe*, Difin, Warszawa 2007, s. 21–22.

## 2. Podstawy funkcjonowania audytu wewnętrznego w sądach rejonowych

W sądzie rejonowym nie zatrudnia się audytora wewnętrznego. W jednostce tej audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w sądzie okręgowym, czyli w jednostce nadrzędnej<sup>8</sup>. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych określa, że w sądach apelacyjnych i okręgowych do prowadzenia audytu wewnętrznego zatrudnia się audytorów wewnętrznych, wykonujących zadania określone w ustawie o finansach publicznych.

Audytor wewnętrzny powinien mieć zagwarantowaną niezależność i odrębność. Audytor wewnętrzny w jednostkach sądownictwa jest zatrudniony przez prezesa sądu. Podlega służbowo jednak dwóm osobom, prezesowi sądu, w zakresie wynikającym z kodeksu pracy, jako pracodawcy oraz dyrektorowi sądu, jako organowi zarządzającemu audytem wewnętrznym w sądzie.

W większości sądów okręgowych utworzone jest samodzielne stanowisko audytora wewnętrznego. W niektórych sądach funkcjonuje komórka audytu wewnętrznego, której maksymalny skład osobowy to dwóch audytorów wewnętrznych. Według danych z sierpnia 2008 roku, na 45 funkcjonujących sądów okręgowych, tylko w 8 było zatrudnionych dwóch audytorów, w pozostałych 37 sądach pracował jeden audytor wewnętrznych. Jak wskazują dane, 53 audytorów przeprowadzało audyty wewnętrzne w 363 jednostkach (sądach okręgowych i podległych im sądach rejonowych).

Przeprowadzając audyt wewnętrzny w sądach audytorzy korzystają z podstawowych aktów prawnych regulujących kwestie audytu wewnętrznego (ustawa o finansach publicznych, rozporządzenia i komunikaty Ministra Finansów) oraz z wewnętrznych unormowań. Wśród wewnętrznych regulacji można wyróżnić kartę audytu regulującą statut audytu wewnętrznego w danym sądzie, księgę procedur audytu wewnętrznego, a także plan audytu wewnętrznego na dany rok.

---

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 51 ust. 4 ustawy o finansach publicznych...

### 3. Stan audytu wewnętrznego w sądach rejonowych

Okres sześciu lat funkcjonowania audytu wewnętrznego w sądach rejonowych stanowi podstawę uzyskania materiału pozwalającego na ocenę działania i stopnia realizacji postawionych celów audytorom wewnętrznym w sądach.

Audyt wewnętrzny w sądach rejonowych przeprowadzają, jak wspomniano wcześniej audytorzy zatrudnieni w nadrzędnym sądzie okręgowym. Plan audytu stanowiący podstawę prac związanych z przeprowadzaniem audytu wewnętrznego przygotowany jest przez audytora w porozumieniu z kierownikiem jednostki<sup>9</sup>. Dla sądów rejonowych plan audytu sporządzają w większości przypadków (78%) sądy okręgowe, w 20% jest to plan sporządzany w porozumieniu pomiędzy sądami rejonowymi i okręgowymi, jedynie 2% planów przygotowywanych jest przez sądy rejonowe.

Z takiego sposobu planowania zadań audytowych wynika ich częstotliwość oraz obszar. W okresie sześciu lat w 81% sądów rejonowych było przeprowadzonych 1–5 audytów wewnętrznych, co wskazuje na przeprowadzenie mniej niż jednego zadania audytowego w ciągu roku. W 10% sądów rejonowych przeprowadzono w ciągu 6 lat od 6 do 10 audytów.

Zakres tematyczny przeprowadzonych zadań audytowych wynikających z planu audytu jest rozległy, przedstawia go wykres 1. Ze względu na brak w większości przypadków udziału kierownika audytowanej jednostki w planowaniu audytu wewnętrznego nie zawsze zakresy pokrywają się z potrzebami kierownictwa jednostki. Tabela 1 przedstawia zadania audytowe przeprowadzone w latach 2003–2008 w sądach rejonowych podlegających Sądowi Okręgowemu w Katowicach. W porównaniu danych (zakresów zadań) przedstawionych na wykresie 1 oraz w tabeli 1 zauważyć można, iż obejmują bardzo przybliżoną tematykę.

Na podstawie przeprowadzonych zadań audytowych, kierownicy sądów ocenili jakość pracy audytora, przydatność wydanych rekomendacji oraz skuteczności audytu wewnętrznego.

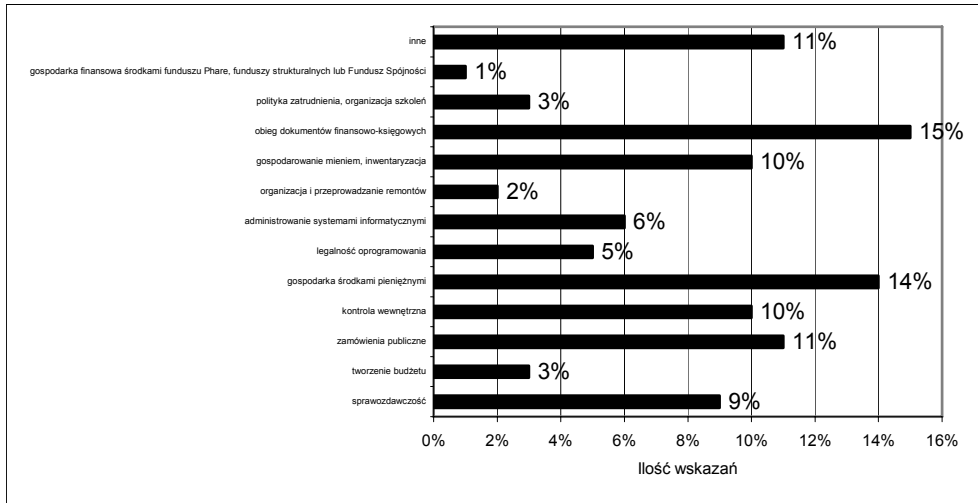
Ogólną ocenę wiedzy, doświadczenia, kompetencji audytorów wewnętrznych oraz celowości przeprowadzania audytu wewnętrznego można ocenić jako zadowalającą. Respondenci nie widzą jednak potrzeby przeprowadzania większej licz-

---

<sup>9</sup> Por. *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów 2003, s. 26.

by zadań audytowych. Pozytywne oceny oscylują w zakresie 70–85% ogółu ocen, i przedstawione zostały na wykresie 3.

Wykres 1. Zakresy przeprowadzonych zadań audytowych



Źródło: opracowanie własne.

Nie najlepsza ocena pracy audytora została wyrażona poprzez ocenę wpływu zadań audytowych na realizację wydatków publicznych, gdzie 41,79% opinii wskazywało na brak wpływu przeprowadzonych audytów i wydanych rekomendacji na poprawę stopnia wykorzystania środków publicznych. Także 15,79% odpowiedzi wskazywało na brak wymiernych efektów pracy audytora. Ocena taka wynika zapewne z tematyki przeprowadzonych zadań, braku powiązań w tym zakresie z potrzebami zarządzających sądami.

Pozytywną opinię uzyskał audyt w zakresie wpływu na organizację pracy. Wykres 2 przedstawia stopień wpływu pracy audytora wewnętrznego na poszczególne zakresy działalności.

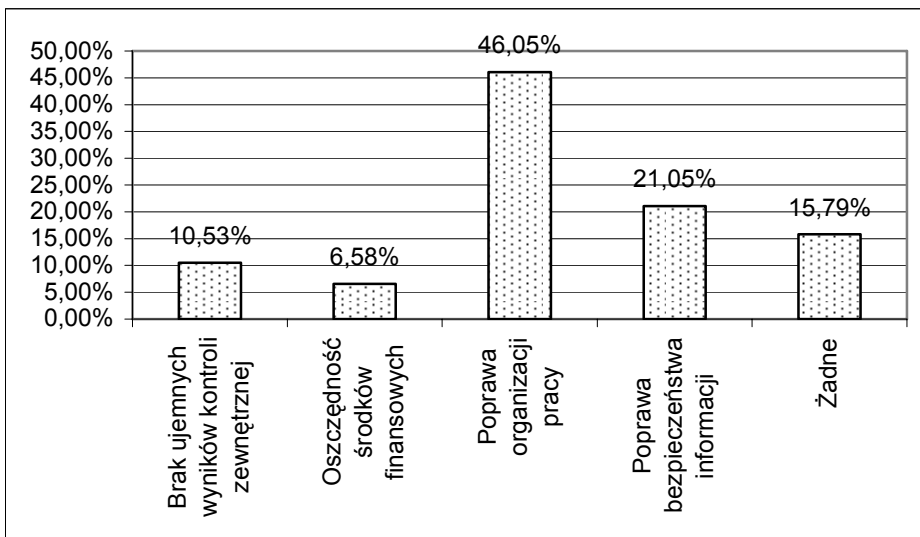
Tabela 1. Zadania audytowe przeprowadzone w latach 2003–2008  
w sądach rejonowych okręgu katowickiego

Rok	Temat zadania audytowego wraz z liczbą jednostek w których został przeprowadzony
1	2
2003	Budżet 2003 – zasady tworzenia oraz analiza i ocena realizacji zadań związanych z wykonaniem planu za okres I-III/2003 r. – 3 jednostki
	Analiza i ocena celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Ocena systemu obiegu dokumentów w tym zakresie – 5 jednostek
	Analiza i ocena kosztów w zakresie środków transportu służbowego ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących przepisów i procedur wewnętrznych – 1 jednostka
	Analiza i ocena procedur stosowanych przy najmu i wynajmu powierzchni. Analiza skutków finansowych – 1 jednostka
2004	Ocena skuteczności procesu ściągania należności sądowych (m.in. grzywien) oraz analiza współpracy komórek organizacyjnych sądu z komornikami – 2 jednostki
	Ocena prawidłowości prowadzenia ksiąg depozytowych ze szczególnym uwzględnieniem kosztów związanych z depozytami rzeczowymi – 1 jednostka
	Ocena efektywności i skuteczności ochrony fizycznej obiektów sądowych – 3 jednostki
2005	Stopień informatyzacji i legalności oprogramowania – 1 jednostka
	Bezpieczeństwo poufność danych – 1 jednostka
	Prawidłowość stosowania przepisów Ustawy Prawo zamówień publicznych – 1 jednostka
	Gospodarka kasowa – 1 jednostka
	Ocena procedur dotyczących eksploatacji i utrzymania obiektów własnych sądów w świetle postanowień Ustawy Prawo budowlane – 3 jednostki
2006	Ocena przestrzegania przepisów Ustawy o rachunkowości w zakresie przeprowadzania rachunkowości – 1 jednostka
	Ochrona majątku i zasobów jednostki. Ocena istniejących zabezpieczeń – 1 jednostka
	Należności sądowe-ocena skuteczności procesu ściągania należności sądowych – 1 jednostka
	Ocena zasad funkcjonowania archiwum – 1 jednostka
	Budżet-zasady tworzenia-ocena prawidłowości sporządzania planów – 1 jednostka
	Rozwój i funkcjonowanie infrastruktury informatycznej oraz ocena ochrony systemów i sieci informatycznej – „Polityka bezpieczeństwa” – 1 jednostka
	Gospodarka majątkiem trwałym i ruchomym – 1 jednostka
2007	Ochrona fizyczna obiektów i osób – 1 jednostka
	Zasady gospodarowania środkami pieniężnymi w kasie i banku – 1 jednostka
	Dochody – prawidłowość i terminowość naliczania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetowych – 1 jednostka
	Zarządzanie systemem informatycznym i jego funkcjonowanie. Ochrona systemów i sieci informatycznej – 1 jednostka
	Gospodarowanie majątkiem trwałym i zasady jego ewidencji – 1 jednostka
	Depozyty rzeczowe – 1 jednostka

1	2
2008	Prowadzenie dokumentacji kadrowej – 1 jednostka
	System motywowania i wynagradzania pracowników – 1 jednostka
	Ewidencja i rozliczanie czasu pracy – 1 jednostka
	Dochody – prawidłowość i terminowość naliczania, pobierania i odprowadzania – 1 jednostka
	Bezpieczeństwo i higiena pracy oraz ochrona przeciwpożarowa – 1 jednostka
	Sumy depozytowe oraz sumy na zlecenie – 1 jednostka
	Zadania w zakresie nadzoru określonego m.in. w art. 153 ustawy o finansach publicznych, w tym ocena dokonywania wydatków publicznych – 6 jednostek
	Windykacja należności sądowych – 1 jednostka

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z działalności okręgu i Sądu Okręgowego w Katowicach za poszczególne lata.*

Wykres 2. Wymierne efekty pracy audytora wewnętrznego



*Źródło: opracowanie własne.*

#### 4. Przyszłość audytu wewnętrznego w sądach

Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w sądach rejonowych niezależnie od konieczności określonej przepisami ustawy o finansach publicznych jest uznawane przez zarządzających sądami za potrzebne. Potrzeba funkcjonowania audytu



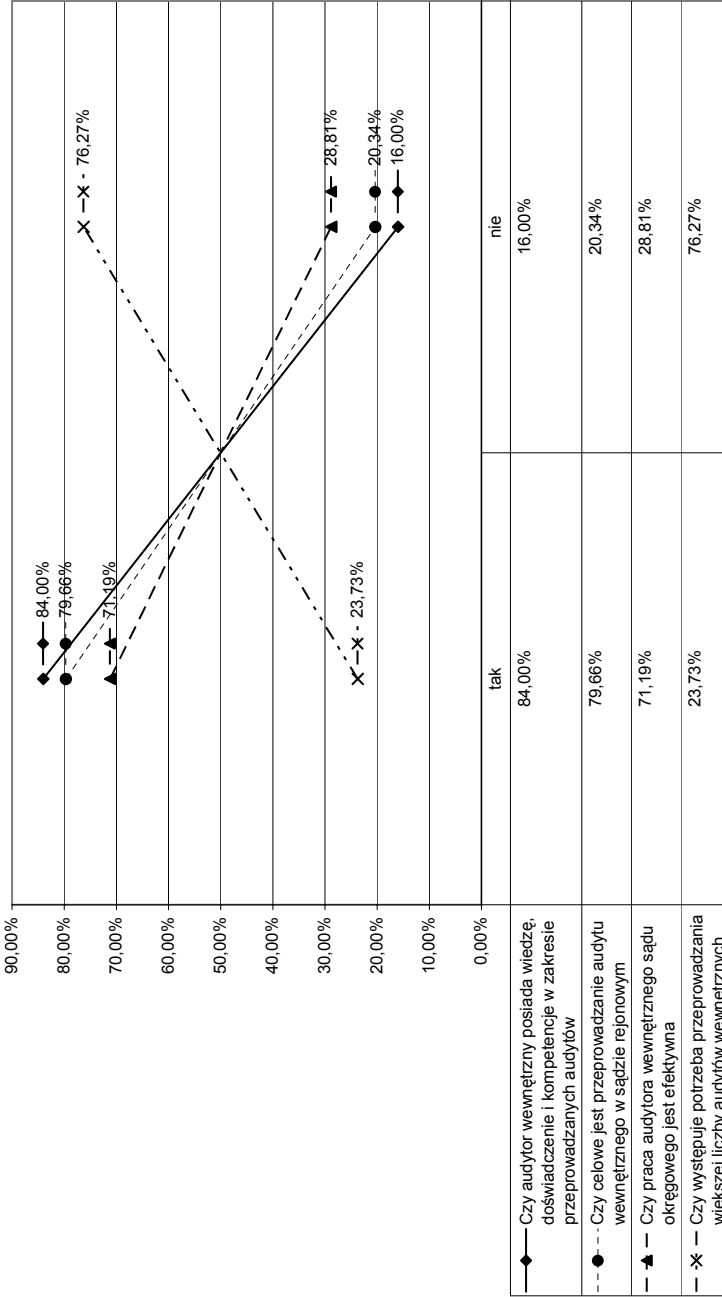
wewnętrznego związana jest z jego funkcją doradczą. 98,31% respondentów uważa, że audyt wewnętrzny powinien pełnić funkcję doradczą. Ważna jest również współpraca audytora wewnętrznego zatrudnionego w sądzie okręgowym z kierownictwem sądów rejonowych w zakresie planowania zadań audytowych.

W sądach, ze względu na niezawisłość sędziów występuje ryzyko wynikające z działalności merytorycznej sądu, głównie w zakresie dotyczącym depozytów, zabezpieczeń i dowodów rzeczowych w prowadzonych sprawach, windykacji należności sądowych, prawidłowości rzetelności naliczania kosztów procesu. Sędziowie wydają m.in. decyzje dotyczące sfery finansów publicznych. Bardzo ważne jest, aby audytorzy wewnętrzni skutecznie pełnili swoją funkcję, przeprowadzali zadania audytowe w zakresie orzeczeń dotyczących środków publicznych, jak również sprawności, terminowości przebiegu procesów, gdyż z każdym procesem związane są finanse publiczne. Przeprowadzając zadania audytowe audytor wewnętrzny musi umiejętnie powiązać realizację zadania z konstytucyjną zasadą podziału władzy i niezależności sądów, aby nie doprowadzić do ich naruszenia.

Od funkcji doradczej audytu wewnętrznego kierownicy sądów oczekują pomocy w zakresie wprowadzania nowych instrumentów zarządczych, interpretacji zmian przepisów prawnych oraz proponowanie zmian w wewnętrznych procedurach w celu zachowania ich spójności z prawodawstwem. Bieżące ocenianie wewnętrznych procedur ma na celu ograniczenie i zapobieganie nieprawidłowościom w działalności sądu. Obecnie audyt wewnętrzny powinien odejść od czynności ocenianych *ex post* w kierunku działań *ex ante*.

Aby audytor wewnętrzny mógł skutecznie wykonywać postawione przed nim zadania musi bardzo dobrze znać specyfikę audytowanej jednostki, jej strukturę, zakres funkcjonowania, możliwości finansowe i kadrowe.

Wykres 3. Ocena audytora wewnętrznego oraz przeprowadzanego przez niego audytu



Źródło: opracowanie własne.

## Uwagi końcowe

Audyt wewnętrzny jest rezultatem poszukiwań sposobów wzmocnienia kontroli wewnętrznej uznanej za nieefektywną i nacisków przez Unię Europejską na zdyscyplinowanie gospodarowania środkami publicznymi<sup>10</sup>.

Zadania audytu wewnętrznego winny prowadzić do ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia błędu, niegospodarności, niecelowych decyzji. Od audytu wewnętrznego oczekuje się z założenia wzmocnienia i wsparcia w zakresie racjonalnego wydatkowania środków publicznych, prowadzącego do poprawy efektywności gospodarowania.

W miarę upływu czasu od wprowadzenia obowiązku przeprowadzania audytu wewnętrznego ulega on udoskonaleniu, pełniejszemu służeńiu jednostce. Funkcja doradcza audytu wewnętrznego sprawiła, że nabrał on specyficznej właściwości.

Ważnym zadaniem audytu wewnętrznego jest właściwa współpraca z kierownictwem jednostki, któremu wyniki pracy audytora mają służyć przy podejmowaniu decyzji.

## Literatura

- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis, Warszawa 2002.
- Kalinowski M., Urbaniak G., *Budżet zadaniowy a sądownictwo powszechne. Nowoczesne praktyki budżetowe dla sądów powszechnych*, w: *Nowe zarządzanie publiczne-skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009.
- Kuc B., *Audyt wewnętrzny Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menadżerskie PTM, Warszawa 2002.
- Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów 2003.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (DzU nr 38, poz. 249).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

---

<sup>10</sup> B. Kuc, *Audyt wewnętrzny Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menadżerskie PTM, Warszawa 2002, s. 72.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Winiarska K., *Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe-regulacje krajowe*, Difin, Warszawa 2007.

## **ASSEMENT OF INTERNAL AUDIT FUNCTIONING IN REGIONAL COURTS**

### **Summary**

The regional courts, as units of the public finance sector have been obliged to performing internal audit.

Internal audit is to reduce negative effects of management. The efficiency of audit activities depends on planning the audit tasks. The internal audit should be individualized in each unit.

The paper presents the assessment of internal audit functioning in regional courts. It was also pointed out that the basic aim of the fully professional internal audit carried out by competent persons possessing theoretical knowledge and being aware of the way the audited unit functions is to increase the added value of the unit and to protect it against losses. Indicated the need for the internal audit and the importance of its advisory function were emphasized.

*Translated by Dorota Machnik*