



Minister Sprawiedliwości

BM-V.0912.5.2023

Warszawa, 9 sierpnia 2024 r.

Pan

Adam Uznański
Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Łodzi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Sąd Apelacyjny w Łodzi, al. Tadeusza Kościuszki 65, 90-514 Łódź, (dalej: SA, Sąd, zamawiający lub jednostka).

Kontrolerzy: Mariusz Kramarczuk – radca, Ewa Brodowska – starszy specjalista, Mateusz Przychodźki – starszy specjalista, działający na podstawie upoważnień nr: 44/2023, 45/2023 i 46/2023 z 20 października 2023 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez zastępcę dyrektora Biura Ministra, Jakuba Jamkę.

Tematyka kontroli: Wydatkowanie środków publicznych w ramach postępowań realizowanych w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł; gospodarowanie środkami transportu w Sądzie; realizacja wydatków ujętych w planie finansowym na dany rok budżetowy.

Termin kontroli: 24.10. - 24.11.2023 r., w tym w siedzibie SA w dniach 24, 26-27.10. oraz 6-9.11.2023 r.

Okres objęty kontrolą: 2022 r. – 30 września 2023 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły.

[akta kontroli str.16-43]

II. USTALENIA WSTĘPNE

Prezesem SA od 19.01.2023 r. jest SSA Sławomir Mirosław Lerman¹ (dalej: Prezes).

Dyrektorem Sądu od 15.08.2020 r. jest Adam Stefan Uznański (dalej: Dyrektor) natomiast głównym księgowym od 18.11.2021 r. jest [redacted] (dalej: Gł. księgowy). Kierownikiem Oddziału Gospodarczego (dalej: OG) od 16.11.2022 r. jest [redacted]², kierownikiem Oddziału Inwestycji (dalej: OI) jest [redacted]. Na stanowisku głównego specjalisty ds. zamówień publicznych zatrudniony jest [redacted].

Przed rozpoczęciem kontroli kontrolerzy otrzymali imienne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych na czas wykonywania czynności kontrolnych i w zakresie niniejszej kontroli.

[akta kontroli str.44-53, 79, 81, 111-136, 183-196]

¹ Uprzednio od 16.01.2017 r. sędzia SA Tomasz Szabelski.

² Uprzednio do 15.11.2022 r. Janusz Rosiak.

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Wydatkowanie środków publicznych w ramach postępowań realizowanych w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³ (dalej: *ustawa Pzp*) oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł.

Obszar zamówień publicznych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na:

- nieprawidłowe postanowienia wewnętrznych uregulowań w zakresie zamówień publicznych, dotyczące terminu składania przez członków Komisji Przetargowej oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 5 ustawy Pzp;
- postanowienia procedury wewnętrznej w zakresie tzw. zamówień podprogowych, które niezasadnie wyłączają stosowanie trybu konkurencyjnego w przypadku wyboru wykonawców zamówień, których przedmiotem jest świadczenie usług doradztwa, co może być niezgodne z interesem SA;
- błędy w treści i terminie składania oświadczeń złożonych na podstawie art. 56 ust. 4 ustawy Pzp przez osoby biorące udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu wszystkich 3 kontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia oraz przez osobę udzielającą zamówienia;
- sporządzanie protokołów postępowania o udzielenie zamówienia niezawierających informacji o osobach (osobie) udzielających zamówienia wraz z informacją o złożeniu przez te osoby oświadczeń określonych w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp oraz informacji o załączniku do protokołu - umowie w sprawie zamówienia publicznego;
- zawarcie w treści projektów (wzorów) umów i w podpisanych 2 umowach dotyczących dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz w treści zawartej umowy dotyczącej jednego postępowania podprogowego zapisów w zakresie prawa do naliczenia zamiast obowiązku naliczenia – nałożenia kary umownej;
- przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (dalej: UPUE) niezgodnie z terminem wynikającym z art. 265 ust. 1 ustawy Pzp (dotyczy jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego);
- niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP) ogłoszeń o wykonaniu umowy w zakresie 2 umów w sprawie zamówienia publicznego oraz zamieszczenie jednego ogłoszenia w zakresie jednej umowy w sprawie zamówienia publicznego niezgodnie z terminem wskazanym w art. 448 ustawy Pzp.

1.1. Regulacje wewnętrzne w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub powyżej 130 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych, wprowadzone zarządzeniami Dyrektora w sprawach powołania w SA Komisji Przetargowej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odrębnie do każdego zamówienia publicznego. Załącznikiem do każdego zarządzenia jest *Regulamin pracy Komisji Przetargowej* (dalej odpowiednio: *Regulamin Komisji Przetargowej*).

W powyższych regulacjach w zakresie zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości; w *Regulaminach Komisji Przetargowej* stwierdzono natomiast uchybienia⁴. Regulacje te zawierają w swojej treści zapisy o składaniu przez członków Komisji Przetargowych oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 5 ustawy Pzp dotyczących konfliktu interesów, o których mowa w art. 56. ust. 2 ustawy Pzp najpóźniej

³ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm., Dz. U. 2022 r., poz. 1710 ze zm. i Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.

⁴ Zgodnie ze standardami kontroli „wykroczenie przeciw przepisom prawa” czyli działanie nielegalne jest rozumiane jako nieprawidłowość. Uchybieniem jest natomiast wyłącznie odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze formalnym.



w terminie 3 dni od powołania⁵ Komisji Przetargowej. Ww. oświadczenia w zakresie konfliktu interesów powinny być składane natomiast w momencie, gdy są już znani konkretni wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia i składający oferty, w tym też (ew.) wykonawca, z którym zostanie zawarta umowa (najlepiej niezwłocznie po otwarciu ofert). Takie działanie w tym zakresie jest w pełni (tj. w najszerszym zakresie) zgodne z treścią i celem: art. 56 ust. 2 i 5 *ustawy Pzp* wraz z art. 7 pkt 30 *ustawy Pzp*, który definiuje pojęcie wykonawcy, jako osobę/jednostkę, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Z wyjaśnień⁶ SA wynika, że po dokonaniu wewnętrznej analizy dotychczasowych procedur⁷ wprowadzono zmianę w przedmiocie terminów oświadczeń, w tym oświadczenie o braku istnienia konfliktu interesów będzie składane po terminie składania ofert.

1.2. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub powyżej 130 tys. zł.

Z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w okresie 2022 r. – wrzesień 2023 r., każde o wartości zamówienia przekraczającej 130 000,00 zł, kontrolą objęto 3 postępowania⁸ nr:

1. GXII.262.17.2022 pn. *„Opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pełnieniu nadzoru autorskiego dla zadania remontowego pn. <Remont budynków na potrzeby Sądu Rejonowego w Kaliszu przy Al. Wolności 7>”*,
2. GXII.262.18.2022 pn. *„Rozbudowa aktualnego środowiska centralnej kopii bezpieczeństwa o dwa dodatkowe deduplikatory dla SA”*,
3. GXII.262.4.2023 pn. *„Dostawa pamięci masowych dla sądów apelacji łódzkiej”*.

Postępowania zostały przeprowadzone na podstawie *ustawy Pzp*, w tym pierwsze w trybie podstawowym (z możliwością negocjacji) zgodnie z art. 275 pkt 1 i 2 ww. *ustawy*, a drugie i trzecie w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z art. 129 ust. 1 pkt 1 tejże *ustawy*, o wartości zamówienia wynoszącej odpowiednio:

ad 1. - 442 333,33 zł (99 320,40 euro),

ad 2. - 2 400 000,00 zł (539 000,00 euro),

ad 3. - 549 593,00 zł (123 404,21 euro), wartość opcji 126 829,00 zł (28 477,86 euro).

Wartość każdego zamówienia ustalono zgodnie z art. 28-36 *ustawy Pzp*. Postępowania zostały poprzedzone *Wnioskami – zapotrzebowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego*. Do przeprowadzenia postępowań zostały powołane⁹ Komisje Przetargowe (dalej: Komisje Przetargowe lub KP).

Pierwsze postępowanie zostało wszczęte poprzez zamieszczenie, w tym samym dniu¹⁰ odpowiednio: specyfikacji warunków zamówienia (dalej: SWZ) na stronie internetowej

⁵ Przeważnie w dniu rozpoczęcia postępowania.

⁶ Pismo SA z 30.01.2024 r. nr GXIII.260.5.2023.

⁷ Regulujących zakres pracy Komisji Przetargowych od początku bieżącego roku (tj. 2024).

⁸ Wybrane z „*Rejestru wniosków zapotrzebowania w SA w okresie od 1.01.2022 r. do 30.09.2023 r.*”, tym dwa (z wskazanych w 2022 r. łącznie 283 wniosków) zamówienia wskazane w rejestrze z 2022 r. oraz jedno (z wskazanych w 2023 r. łącznie 250 wniosków) zamówienie wskazane w rejestrze z 2023 r. SA poinformował, że w ww. sprawach nie były przeprowadzane kontrole przez inne organy kontrolne.

⁹ Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi SA w tym zakresie.

¹⁰ 15.11.2022 r.

prowadzonego postępowania¹¹, a także ogłoszenia o zamówieniu w BZP¹². Natomiast w drugim i trzecim postępowaniu, również zamieszczono SWZ na ww. stronie internetowej¹³ prowadzonego postępowania oraz ze względu na wartość zamówienia przekraczającą próg unijny ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane UPUE oraz opublikowane w Dz. Urz. UE¹⁴. Dokumenty te spełniały wymogi zawarte odpowiednio w art. 276-288 oraz art. 133- 138 *ustawy Pzp*.

Zamawiający we wszystkich postępowaniach skorzystał z prawa do żądania wniesienia wadium, co było zgodne z *ustawą Pzp*. Natomiast w pierwszym postępowaniu skorzystał z prawa (w wysokości 5%), a w drugim i trzecim postępowaniu nie skorzystał z prawa do żądania wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co było też zgodne z *ustawą Pzp*.

Otwarcie ofert¹⁵ nastąpiło w terminach określonych w ogłoszeniach o zamówieniu oraz SWZ, zgodnych z *ustawą Pzp*. Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podał kwotę jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie danego zamówienia¹⁶.

Kierownik zamawiającego (Dyrektor), występujący jednocześnie jako osoba udzielająca zamówienia, pracownik zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu, członkowie Komisji przetargowych i inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowań po stronie zamawiającego złożyli oświadczenia określone w art. 56 ust. 4 *ustawy Pzp*, lecz z błędami w ich treści (uchybieniami) opisanymi niżej.

We wszystkich postępowaniach oferty złożono w wyznaczonym terminie; w pierwszym postępowaniu 8 ofert, w drugim 1 ofertę i w trzecim 1 ofertę.

We wszystkich postępowaniach przekazano do Prezesa UZP informacje o złożonych ofertach zgodnie z *ustawą Pzp*.

W trakcie oceny ofert, biorąc pod uwagę ustalone kryteria¹⁷, dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty:

- 1) w pierwszym postępowaniu¹⁸ z ceną oferty 307 500,00 zł, jednocześnie z powodu niezłożenia w wyznaczonym terminie uzupełnienia oświadczenia podmiotu udostępniającego zasoby zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c *ustawy Pzp*, odrzucono 1 ofertę¹⁹,
- 2) w drugim postępowaniu²⁰ z ceną oferty 2 946 688,86 zł,
- 3) w trzecim postępowaniu²¹ z ceną oferty 675 577,50 zł.

O wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 253 *ustawy Pzp*, poinformowano wszystkich wykonawców, którzy złożyli oferty w ww. postępowaniach, przesyłając im drogą elektroniczną stosowne zawiadomienia i zamieszczając je na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

¹¹ <https://zamowienia.gov.pl/>

¹² Nr 2022/BZP 00440220/01 z 15.11.2022 r.

¹³ Odpowiednio: 2.11.2022 r. i 4.07.2023 r.

¹⁴ Odpowiednio: przekazane 28.10.2022 r. i 29.06.2023 r. oraz opublikowane w Dz. Urz. UE - nr 2022/S 211 – 606638 z 2.11.2022 r. i nr 2023/S 126 – 400998 z 4.07.2023 r.

¹⁵ Odpowiednio: 28.11.2022 r., 6.12.2022 r. i 4.08.2023 r.

¹⁶ Odpowiednio: 544 070,00 zł, 2 952 000,00 zł i 676 000,00 zł.

¹⁷ W pierwszym postępowaniu cena oferty 60 pkt (%) i doświadczenie projektanta w specjalności architektonicznej 40 pkt (%); w drugim 95 pkt (%) i gwarancja 5 pkt (%); w trzecim postępowaniu cena oferty 60 pkt (%), zasilanie 15 pkt (%), Interfejs sieciowy 15 pkt (%) i gniazda zewnętrzne 10 pkt (%).

¹⁸ Złożonej przez PROBUD Firma Projektowo – Budowlana Tomasz Graf.

¹⁹ Złożonej przez: BBC Best Building Consultans Sp. z o.o. Sp. k.

²⁰ Złożonej przez Konsorcjum: NTT Poland Sp. z o.o. i Meran Point Sp. z o.o. Sp. k.

²¹ Złożone przez: iCreatio Sp. z o.o.

Z wyłonionymi wykonawcami, w terminach nienaruszających postanowień odpowiednio art. 308 ust. 2 i art. 264 *ustawy Pzp*, zawarto umowy²² zgodne z treścią wybranych ofert. Ogłoszenia o wyniku postępowania i o udzieleniu zamówienia dotyczące pierwszego i drugiego postępowania, w terminach wynikających z art. 309 ust. 1 lub 265 ust. 1 *ustawy Pzp*, zostały prawidłowo opublikowane (przekazane) odpowiednio w BZP²³ i w Dz. Urz. UE²⁴.

Natomiast w zakresie trzeciego postępowania ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane UPUE (jak wynika z daty opublikowania w Dz. Urz. UE²⁵) niezgodnie z terminem określonym w art. 265 ust. 1 *ustawy Pzp*²⁶.

Dodatkowo w przygotowaniu i przeprowadzeniu na podstawie *ustawy Pzp* ww. 3 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono niżej opisane uchybienia.

W trakcie prowadzenia postępowań Sąd sporządzał *Protokoły*, lecz z błędami dotyczącymi niewskazania w treści *Protokołów* dotyczących wszystkich trzech postępowań:

- informacji o osobach (osobie) udzielających zamówienia (imię i nazwisko) wraz z informacją o złożeniu przez te osoby oświadczeń określonych w art. 56 ust. 4 *ustawy Pzp* co jest niezgodne z treścią wzoru protokołu odpowiednio: postępowania w trybie podstawowym (Druk ZP-TP) i postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (Druk ZP- PN) stanowiącymi załączniki do *Rozporządzenia*. W omawianych przypadkach stosowny punkt *Protokołów* został wykreślony zamiast wypełniony po udzieleniu poszczególnych zamówień,
- informacji, że załącznikiem do *Protokołów* są również umowy w sprawie zamówienia publicznego, co jest niezgodne z treścią art. 71 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Uchybienia stwierdzono także w treści składanych oświadczeń na podstawie art. 56 ust. 4 *ustawy Pzp* (dalej: oświadczenia) przez nw. osoby we wszystkich kontrolowanych postępowaniach, w tym:

- 1) Dyrektor nie złożył oświadczeń (w tym też nie wskazał odpowiednio na istniejących oświadczeniach²⁷) jako osoba udzielająca dane zamówienie - złożył tylko oświadczenia jako kierownik zamawiającego,
- 2) pracownik zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w danym postępowaniu (jako osoba upoważniona do wykonywania zadań Dyrektora) złożył oświadczenia jako kierownik zamawiającego (błędnie, bo nie był oczywiście kierownikiem zamawiającego – zgodnie z art. 7 pkt 7 *ustawy Pzp*) zamiast jako „pracownik zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu” zgodnie z zapisami wzorów *Protokołów* na druku ZP-TP i ZP-PN z *Rozporządzenia*,
- 3) wszystkie osoby składające oświadczenia w zakresie braku konfliktu interesów (art. 56 ust. 2 *ustawy Pzp*) złożyły je (zgodnie z obowiązującymi w tym okresie regulacjami wewnętrznymi) przed otwarciem ofert zamiast niezwłocznie po ich otwarciu, kiedy znani byli wykonawcy, którzy złożyli oferty, w tym też wśród nich wykonawca, z którym zostanie zawarta umowa; oznacza to, że oświadczenia zostały złożone przedwcześnie zamiast zgodnie z treścią i celem: art. 56 ust. 2 i 5 *ustawy Pzp* wraz

²² W zakresie: 1. postępowania – umowa nr 121/2022 z 16.01.2023 r., 2. postępowania – umowa nr 116/2022 z 22.12.2022 r. oraz 3. postępowania – umowa nr 58/2023 z 4.09.2023 r.

²³ Nr 2023 /BZP 00039336/01 z 18.01.2023 r.

²⁴ Nr 2022/S 249-729171 z 27.12.2022 r.

²⁵ Nr 2023/S 209-658152 z 30.10.2023 r.

²⁶ 21 dni po terminie.

²⁷ Zgodnie ze stosowanymi przez SA drukami oświadczeń.

z art. 7 pkt 30 *ustawy Pzp*, który definiuje pojęcie wykonawcy²⁸. Popełnione i wyżej opisane w pkt 1 i 2 błędy w treści składanych oświadczeń budzą wątpliwości w zakresie zachowania przez SA zasady przeprowadzenia tych postępowań w sposób przejrzysty, tj. zasady określonej w art. 16 pkt 2 *ustawy Pzp*. Wykonywanie wszystkich czynności czy też określenie prawidłowej funkcji wykonywanej w postępowaniu przez ww. osoby powinno wynikać też z treści ich oświadczeń bez posilkowania się dodatkowo zapisami zawartymi w tym zakresie w *Protokołach* lub innych dokumentach z postępowań. Ponadto treść oświadczeń powinna korespondować z zapisami *Protokołów*, które dotyczą (lub powinny dotyczyć) faktów złożenia stosownych oświadczeń przez ww. osoby.

W zakresie ww. opisanego w pkt. 3 błędu w terminie składania oświadczeń dotyczących braku konfliktu interesów (56 ust. 2 *ustawy Pzp*) SA złożył wyjaśnienia²⁹, zgodnie z którymi (cyt.):

- „Złożenie takich oświadczeń odpowiednio wcześniej zabezpiecza zamawiającego w sytuacji długotrwałej nieobecności osoby w trakcie prowadzonego postępowania. Osoba przebywająca na zwolnieniu lekarskim może nie złożyć oświadczenia przed zakończeniem postępowania.”
- „Procedura składania oświadczeń przed terminem składania ofert ma zabezpieczyć zamawiającego przed sytuacją, w której nie można zakończyć poszczególnych etapów postępowania bez posiadania dokumentu oświadczenia od wszystkich osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia.”

Opisane w wyjaśnieniach (potencjalne) sytuacje długotrwałej nieobecności osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, uniemożliwiająca ich złożenie są wyjątkowe i, jak wynika z doświadczenia kontrolujących, bardzo rzadko występujące. Nie mogą one wyjaśniać sytuacji składania przedmiotowych oświadczeń o braku konfliktu interesów³⁰ (w zakresie braku powiązań z wykonawcami) bez wiedzy o wykonawcach, którzy złożyli oferty, w tym też o potencjalnym wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa.

W dokumentach przekazanych w ramach kontroli w siedzibie SA jako dokumenty dotyczące pierwszego postępowania znajdują się oświadczenia o braku konfliktu interesów 7 osób (5 członków KP, innej osoby wykonującej czynności związane z przeprowadzeniem postępowania oraz kierownika zamawiającego), lecz z datami odpowiednio: 25.10.2022 r. i 30.09.2022 r. Oznacza to, że dotyczą innego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (o tej samej nazwie i nr sprawy³¹), którego ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 2022/BZP 0040961 z 25.10.2022 r. oraz, które zostało unieważnione 8.11.2022 r. – Zawiadomienie o unieważnieniu z 8.11.2022 r. nr GXIII.262.17.2022. Z dat złożonych oświadczeń – przed zakończeniem postępowania wynika wprost, że zostały one złożone w ramach innego – unieważnionego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z protokołem postępowania w trybie podstawowym GXIII.262.17.2022 zatwierdzonym 16.12.2022 r. Oświadczenia te powinny być złożone przez ww. osoby ponownie - oddzielnie w nowym postępowaniu tak jak to zrobiła osoba upoważniona do

²⁸ Jako osobę/jednostkę, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.

²⁹ Pismo SA z 16.11.2023 r. nr GXIII.260.5.2023.

³⁰ Istotnych z punktu widzenia zachowania zasady wykonywania czynności związanych z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 17 ust. 3 *ustawy Pzp*).

³¹ Kolejne - nowe postępowanie o udzielenie zamówienia powinno być oznaczone innym niż unieważnione postępowanie numerze sprawy.

wykonywania zadań Dyrektora³², która złożyła oświadczenie o braku konfliktu interesów 22.11.2022 r. w zakresie kontrolowanego postępowania oraz wcześniej – 30.09.2022 r. dotyczące unieważnionego postępowania.

W wyniku złożenia wyjaśnień³³ w tej sprawie SA poinformował, że ww. brakujące oświadczenia (cyt.) „*omyłkowo nie zostały skopiowane i przekazane na wniosek prowadzonej kontroli wszystkie oświadczenia złożone przez członków komisji. Do kontroli przygotowano kopię oświadczenia każdej osoby oraz członków Komisji bez sprawdzenia dat i nie zwrócono uwagi na dwa odrębnie prowadzone postępowania, tym bardziej, że posiadały tą samą nazwą i ten sam numer*”. SA przekazał ww. brakujące oświadczenia złożone w kontrolowanym postępowaniu przez: 5 członków KP, inną osobę wykonującą czynności związane z przeprowadzeniem postępowania oraz kierownika zamawiającego. W związku z tym odstępuje się od formułowania zastrzeżeń w zakresie tych oświadczeń (z wyjątkiem ww. uchybienia braku zaznaczenia na tym oświadczeniu, lub złożenia nowego oświadczenia i informacji o osobie udzielającej zamówienia - tj. tak jak w pozostałych 2 kontrolowanych postępowaniach).

Ustalenia, w tym stwierdzone uchybienia dotyczące treści umów zawartych na podstawie przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i w zakresie postanowień projektów umów będących załącznikami do SWZ oraz nieprawidłowości w zakresie realizacji umów zostały szczegółowo opisane w pkt 1.5 niniejszego dokumentu. Nie stwierdzono, aby ustalone w trakcie przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz w zakresie realizacji umów uchybienia i nieprawidłowości miały wpływ na wynik tych postępowań.

[akta kontroli str. 52-53, 55-56, 67, 72-75, 80-83, 92-97, 158-182, 235-635]

1.3. Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości poniżej 130 000,00 zł, wprowadzone Zarządzeniami Dyrektora:

- Nr 1/2021 z 19.01.2021 r. w sprawie stosowania Polityki Rachunkowości – załącznik nr 8 - REGULAMIN udzielania zamówień publicznych w SA o wartości mniejszej niż 130 tys. zł,
- Nr 9/2023/OG z 8.05.2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian do stosowanej w jednostce Polityki Rachunkowości - załącznik nr 8 - REGULAMIN udzielania zamówień publicznych w SA o wartości mniejszej niż 130 tys. zł (zmiana dotycząca nowego brzmienia ww. załącznika nr 8).

W obu REGULAMINACH udzielania zamówień publicznych w SA o wartości mniejszej niż 130 tys. zł (dalej: *Regulamin*) stwierdzono uchybienia. Dotyczą one brzmienia § 2 pkt. 4 (wyłączenia), zgodnie z którym postanowień *Regulaminu* nie stosuje się do świadczenia usług doradztwa, w tym m.in. doradztwa strategicznego, ekonomiczno-finansowego, podatkowego, prawnego i informatycznego, w tym niezależnie od wartości. W ocenie kontroli brak jest podstaw do przedmiotowych wyłączeń, ponieważ, pomimo pewnej ich specyfiki, wykonawcy tych usług występują na rynku w znacznej ilości i w związku z tym powinno się dokonywać ich wyboru w procedurze konkurencyjnej, zgodnie z *Regulaminem*, w zależności od wartości zamówienia, w tym w ramach rozeznania rynku. Powyższe może być niezgodne z interesem SA.

³²

³³ Pismo SA z 30.01.2024 r., nr GXIII.260.5.2023.

1.4. Postępowania podprogowe.

Kontrolą objęto 5 zamówień podprogowych z łącznej liczby 388 zamówień podprogowych³⁴ na:

- 1) Dostawę sprzętu AGD wraz z zabudową szafkową do nowej siedziby SA w Łodzi przy ul. Kościuszki 65;
- 2) Uporządkowanie terenu wraz z wycinką krzewów niewymagających zezwolenia w Sochaczewie przy ul. Olimpijskiej, na działce nr 1909/24;
- 3) Doposażenie nowej siedziby SA w Łodzi przy Al. Kościuszki 65 w szafki socjalno-gospodarcze, przegrody akustyczne, osłony podbiurkowe;
- 4) Serwis druku w nowej siedzibie SA w Łodzi przy Al. Kościuszki 65;
- 5) Zakup 6 zestawów zasilaczy UPS (zasilacze, karty sieciowe, szyny).

Skontrolowane zamówienia podprogowe zostały udzielone w oparciu o zatwierdzony przez Dyrektora *WNIOSEK-ZAPOTRZEBOWANIE w sprawie udzielania zamówień publicznych* zawierający odpowiednio: m.in. opis przedmiotu zamówienia i wartość przedmiotu zamówienia, uzasadnienie celowości, wybór trybu zamówienia oraz akceptację wniosku pod względem finansowym w poszczególnych rozdziałach i paragrafach. Przedmiotowe wnioski każdorazowo podpisywała osoba sporządzająca wniosek, kierownik komórki organizacyjnej, osoba na stanowisku pracy do realizacji Pzp lub inna upoważniona przez Dyrektora osoba celem potwierdzenia trybu zamówienia. Wnioski miały kontrasygnatę Głównego Księgowego na okoliczność zgodności wydatku z planem finansowym na dany rok budżetowy/zabezpieczenia finansowego na realizację przedmiotowego zamówienia podprogowego oraz wskazanie źródła finansowania. Decyzje o realizacji zamówienia podejmował Dyrektor lub osoba przez niego upoważniona. Poza 1 przypadkiem³⁵, gdzie zamówienia udzielono zgodnie z § 3 ust. 3 pkt. 3.2. *Regulaminu*, każdorazowo dokumentacja zamówień podprogowych zawierała zapytanie ofertowe z załącznikami, złożone oferty oraz protokoły z wykonania czynności przygotowania zamówienia o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł netto.

Poza ww. przypadkiem w pozostałych postępowaniach dokonano wyboru ofert złożonych przez wykonawców, które były zgodne z przedmiotem zamówienia i najkorzystniejsze (najniższe) cenowo. Z wybranymi wykonawcami każdorazowo zawarto umowy³⁶ w formie pisemnej. Przedmiot umów był tożsamy z przedmiotem postępowania. Z wyjątkiem ww. przypadku, wynagrodzenie wykonawców i termin wykonania przedmiotu zamówienia były zgodne ze złożonymi ofertami.

Uwzględniając powyższe, objęte kontrolą postępowania podprogowe zostały przeprowadzone należycie, z zachowaniem zasad konkurencyjności postępowania i wyboru wykonawcy – najkorzystniejszej oferty.

Ustalenia, w tym stwierdzone uchybienia dotyczące umów zawartych w wyniku przeprowadzenia ww. postępowań zostały szczegółowo opisane w pkt 1.5. *niniejszego dokumentu*.

³⁴ Z *Zestawienia – Umowy 2021* i rejestru zamówień podprogowych z 2022 r. (bez nazwy).

³⁵ Udzielenie postępowania zgodnie z § 3 ust. 3 pkt. 3.2. *Regulaminu* (postępowania dotyczącego zakupu 6 zestawów zasilaczy UPS).

³⁶ Umowy: nr 67/2022 zawarta z Firmą Handlową Castel s.c. na kwotę 39 460,00 zł brutto; nr 83/2022 zawarta z Firmą SZKŁO DREW [redacted] na kwotę 41 601,06 zł brutto z aneksem nr 1 z 2.11.2022 r. oraz nr 2 z 27.12.2022 r. (w obu aneksach dokonano zmiany zapisu dotyczącego wynagrodzenia kolejno na: 55 888,05 zł brutto, 59 785,05 zł brutto); nr 7/2023 z Zakładem Urządzania i Utrzymywania Zieleni [redacted] na kwotę 12 960 zł brutto; nr 13/2023 ze [redacted] działającymi wspólnie jako spółka cywilna „*Consido S. Polit, M. Woźniakowski*” na kwotę 149 471,51 zł brutto; nr 12/2023 z Firmą SOFEX [redacted] w maksymalnej wysokości do 110 700,00 zł brutto oraz nr 50/2023 z Forteca Sp. z o.o. spółka komandytowa z siedzibą w Łodzi reprezentowaną przez Forteca Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu na kwotę 119 556,00 zł brutto.

[akta kontroli str.52-53, 55-56, 80-83, 217-234, 636-1322]

1.5. Umowy zawarte na podstawie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i postępowań podprogowych i ich realizacja.

W treści projektów (wzorów) umów i w podpisanych 2 umowach³⁷ dotyczących drugiego i trzeciego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz w treści 1 umowy dotyczącej zamówienia podprogowego³⁸ stwierdzono uchybienia. Dotyczą one postanowień, że z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn obciążających wykonawcę oraz za opóźnienia w realizacji usług gwarancyjnych, zamawiającemu lub odpowiednio jednostce będącej płatnikiem przysługuje prawo do naliczenia kary umownej zamiast obowiązku naliczenia (nałożenia) kary umownej.

Zawarcie ww. postanowień o prawie zamiast konieczności naliczenia-nałożenia kar umownych, pozostawiające uznaniowość przy ich egzekwowaniu, stanowiło sytuację niejednoznaczną. Nie było to też przejrzyste, w szczególności w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których zawarto te postanowienia w treści projektu (wzoru) umowy stanowiących załączniki do SWZ bo została złamana zasada przygotowania i przeprowadzenia tych postępowań w sposób przejrzysty, tj. zasada określona w art. 16 pkt 2 ustawy Pzp. Wynikało to z faktu, że wykonawca (wcześniej potencjalny wykonawca) przy takich postanowieniach umowy nie wiedział, kiedy i czy będzie przez zamawiającego (SA) naliczona kara umowna. Powyższe nie zabezpieczało, wobec tego skutecznie interesów SA, gdyż zapisy te umożliwiały nienaliczenie kary umownej przez zamawiającego. Ponadto, mogło stwarzać sytuacje niejednoznaczne w trakcie realizacji umowy. Należy przez to rozumieć np. taką sytuację, w której SA nie naliczyłby kary umownej wykonawcy pomimo wystąpienia zdarzenia wskazanego w umowie jako podstawy do naliczenia, co byłoby zgodne z treścią umowy, lecz bez dodatkowych wyjaśnień (racjonalnego uzasadnienia) ze strony SA (czego nie wymagała umowa) mogło budzić wątpliwości w zakresie przyczyn jej nienaliczenia. O zobowiązaniu można mówić, kiedy zapisy o karach umownych byłyby sformułowane np. w następujący sposób: „Zamawiający naliczy kary umowne w przypadku ...” lub „Wykonawca jest zobowiązany do zapłaty kary umownej w przypadku ...” itp. - tak jak w pozostałych kontrolowanych umowach zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowań podprogowych i postępowania na podstawie ustawy Pzp.

Z wyjaśnień SA³⁹ wynika, że:

- zwrot umowy dający prawo do naliczenia kar umownych nie narusza przepisów ustawy o finansach publicznych oraz nie zwalnia z obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 5 tej ustawy, w tym zgodnie z którym jednostki finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych i stanowi informację dla obu stron umowy, iż zaistnienie okoliczności zdefiniowanej jako przesłanka naliczenia może spowodować jej naliczenie. Ponadto ew. odstąpienie od jej naliczenia może być dokonane wyłącznie przy zachowaniu reguł wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym zasad wynikających z art. 42 ust. 6, art. 54a, czy art. 55-60 wymienionej ustawy,
- z treści rekomendacji Prokuratorii RP w zakresie formułowania postanowień umów dotyczących kar umownych wynika, iż zastrzeżenie kar umownych nie może następować w sposób automatyczny (tj. bez dostosowania ich do realiów konkretnej umowy),
- prawo naliczenia kary umownej wpisuje się w regulacje art. 431 ustawy Pzp nakazującą współdziałanie stron przy realizacji zamówienia w celu należytej realizacji zamówienia,

³⁷ Nr 116/2022 z 22.12.2022 r. i nr 58/2023 z 4.09.2023 r.

³⁸ Nr 50/2023.

³⁹ Pismo SA z 16.11.2023 r., nr G.XIII.260.5.2023.

co ma także wymiar dyrektywy skierowanej do zamawiającego, aby projektowanymi postanowieniami umowy tworzyć ramy dla partnerskiej współpracy stron.

Wskazane w ww. wyjaśnieniach argumenty, w tym przepisy ustawy o finansach publicznych nie zmieniają sensu i nie konwalidują kwestionowanych, literalnych zapisów umów, a inne argumenty, w tym też wyżej niewymienione, dotyczą ogólnych zasad w zakresie kar umownych i nie dotyczą konkretnych - przedmiotowych zapisów umów tj. nie dotyczą zastrzeżeń i w związku z tym nie zostały przyjęte. Przedmiotowe błędne zapisy w treści ww. umów nie naruszają wprost ww. przepisów ustawy o finansach publicznych lecz umożliwiały nienakładanie kary umownej wykonawcy pomimo wystąpienia ku temu okoliczności, co mogło być niezgodne z interesem danej jednostki. Natomiast w zakresie argumentu dotyczącego braku automatyzmu w zastrzeżeniach kar umownych (a także innych wyjaśnień w zakresie ww. rekomendacji Prokuraturii RP) nie wyjaśniono ich związku z konkretnymi przypadkami tj. odstąpienia od umowy z przyczyn obciążających wykonawcę oraz za opóźnienia w realizacji usług gwarancyjnych, i których zdaniem kontrolerów nie ma. Należy podkreślić, że przedmiotowe umowne zapisy nie powinny dawać zamawiającemu możliwości decydowania o zapłacie przez wykonawcę kary umownej, w sytuacji wystąpienia przewidzianych w umowie okoliczności. Istotną jest w tym kontekście przywołana w wyjaśnieniach zasada wyrażona w art. 431 *ustawy Pzp*, dotycząca współdziałania zamawiającego i wykonawcy przy wykonywaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego w celu należytej jego realizacji. Jak wskazał ustawodawca, winno ono prowadzić do należytej realizacji zamówienia. W sytuacji jednak kiedy nie zostanie to przez wykonawcę dochowane, zamawiający jest zobowiązany do skorzystania z narzędzi, egzekwując kary, na wcześniej określonych warunkach. Przejrzyste i jednoznaczne postanowienia umowy zapobiegają bowiem ewentualnej późniejszej różnicy stanowisk przy naliczaniu i egzekwowaniu kary, a tym samym zmniejszają ryzyko wystąpienia utrudnień w prawidłowym współdziałaniu stron.

Natomiast w zakresie realizacji umowy:

- nr 121/2022 dotyczącej zadania pn. „*Opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pełnieniu nadzoru autorskiego dla zadania remontowego pn. <Remont budynków na potrzeby Sądu Rejonowego w Kaliszu przy Al. Wolności 7>*” wykonanej 21.06.2023 r. nie zamieszczono w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy,
- nr 116/2022 dotyczącej zadania pn. „*Rozbudowa aktualnego środowiska centralnej kopii bezpieczeństwa o dwa dodatkowe deduplikatory dla SA*” wykonanej 27.12.2022 r. ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w BZP⁴⁰ z uchybieniem 30 dniowego terminu,
- nr 58/2023 z 4.09.2023 r. dotyczącej zadania pn. „*Dostawa pamięci masowych dla sądów apelacji łódzkiej*” wykonanej 19.09.2023 r. nie zamieszczono w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy

co naruszyło art. 448 *ustawy Pzp*.

W odniesieniu do zamówień realizowanych w wyniku 8 postępowań opisanych w pkt 1.2 i 1.4 ustalono, co następuje.

Realizacja umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań podprogowych i postępowań o udzielenie zamówienia na podstawie *ustawy Pzp* nastąpiła zgodnie z ich treścią. Każdorazowo odbiór przedmiotu umów dokonany został na podstawie protokołów odbioru podpisanych przez przedstawicieli stron.

Faktury były poddane kontroli wstępnej, zatwierdzone do wypłaty i płacone w wysokościach określonych w zawartych umowach przelewem na prawidłowe rachunki oraz we właściwych terminach.

⁴⁰ Nr 2023/BZP 000082318/1 z 6.02.2023 r.

[akta kontroli str. 514-560, 675, 698, 827-847, 1061-1085, 1123-1125, 1148-1166, 1256-1287, 1338-1347]

2. Gospodarowanie środkami transportu w Sądzie, w szczególności gospodarka samochodowa oraz podróże służbowe.

Przedmiotowy obszar działalności SA oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na:

- niewprowadzenie pisemnej wewnętrznej procedury w zakresie gospodarowania w Sądzie środkami transportu;
- niekompletnie/niepoprawnie wypełnione druki Kart Drogowych (dalej: KD).

2.1. Gospodarka samochodowa.

SA do zakończenia działań kontrolnych nie posiadał żadnej oficjalnej regulacji wewnętrznej z zakresu gospodarowania środkami transportu. Jak wynika z udzielonych wyjaśnień⁴¹, cyt.: „W okresie objętym kontrolą w zakresie gospodarowania środkami transportu w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi korzystano z regulacji udostępnionych przez Biuro Administracyjno-Finansowe Ministerstwa Sprawiedliwości”⁴². Należy zaznaczyć, że powyższe stanowiło jedynie materiał szkoleniowy i powinno stanowić podstawę do prowadzenia w danej jednostce odrębnej procedury wewnętrznej w zakresie gospodarki samochodowej. W przekazanym materiale szkoleniowym przedstawione zostały ówczesnie obowiązujące – podstawowe wytyczne normalizujące zasady dotyczące kto i na jakich zasadach może kierować pojazdem służbowym; zasady wykorzystywania samochodów służbowych; normy zużycia paliwa; rodzaj ewidencji i dokumentacji prowadzonej w związku z wykorzystywaniem, eksploatacją i obsługą pojazdu; a także zasady rozliczania zużycia paliwa.

SA dysponuje łącznie 5 pojazdami osobowymi⁴³, pojazdy zostały przekazane do użytku przez⁴⁴ Oddział Gospodarczy⁴⁵ oraz Oddział ds. Inwestycji, Zakupów i Planowania⁴⁶. W Sądzie na stanowisku kierowcy zatrudnione były 2 osoby posiadające aktualne badania lekarskie dopuszczające do prowadzenia pojazdów. W jednostce prowadzony był rejestr⁴⁷, który zawierał aktualne dane kierowców i pracowników dopuszczonych do kierowania samochodami osobowymi. Pojazdy posiadały aktualną polisę ubezpieczeniową.

Dyrektor ustalił normy zużycia paliwa dla wszystkich pojazdów posiadanych przez jednostkę.⁴⁸ Wprowadzone normy, były adekwatne do mocy silników pojazdów i sposobu ich użytkowania w cyklu miejskim i pozamiejskim.

Dla każdego z pojazdów prowadzono odrębną dokumentację, która zawierała rozliczenia miesięcznych zestawień kart drogowych i podsumowanych kosztów eksploatacji wraz z kontrolką zakupu i zużycia paliwa.

W SA prowadzono miesięczne kontrolki materiałów pędnych w których, umieszczano stan licznika z początku i końca miesiąca wraz z miesięcznym przebiegiem kilometrów jakie dany pojazd przebył. Dodatkowo kontrolka zawierała miesięczne rozliczenie zużycia paliwa. W celu ułatwienia rozliczenia kosztów zużycia paliwa zaczerpnięto z ww. zasad, praktykę tankowania w ostatnim dniu miesiąca do pełnego zbiornika.

⁴¹ Wyjaśnienie z 20.11.2023 r. Dyrektora SA (wniosek nr 8).

⁴² *Zasady używania i eksploatacji samochodów służbowych w sądach powszechnych i innych jednostkach resortu sprawiedliwości.*

⁴³ Opel Insignia, Opel Insignia, Skoda Superb, Chevrolet Epica, Chevrolet Orlando.

⁴⁴ Wniosek Kierownika oddziału ds. Inwestycji, Zakupów i Planowania (nr IZPXVII.241.1.2022).

⁴⁵ Opel Insignia, Opel Insignia, Skoda Superb.

⁴⁶ Chevrolet Epica, Chevrolet Orlando.

⁴⁷ Rejestr wydanych zezwoleń do kierowania samochodem służbowym w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi.

⁴⁸ Decyzja Dyrektora SA w Łodzi nr: 6/2008, 2/2014, 4/2016

Kontrolą zostały objęte KD, które zostały wystawione dla podróży służbowych mających miejsce w lutym 2022 r. – 32 KD, oraz w lutym 2023 r. – 78 KD. KD były wypełniane w sposób niejednolity i niespójny z ww. wytycznymi, tj.:

- 46,36 % KD nie nadano numeracji,
- 85,45 % KD nie posiadało podpisu osoby wystawiającej lub zostały one podpisane przez kierowców, którzy odbierali pojazdy do użytku. Należy zaznaczyć, że zgodnie z wskazanymi zasadami, pracownikiem wydającym kartę nie mógł być kierowca,
- W 43,63 % KD nie potwierdzono przez kierowcę sprawności pojazdu przekazanego do wyjazdu,
- W 91 % KD nie wypełniono rubryk wskazujących godziny rozpoczęcia, zakończenia pracy oraz ilość przepracowanych przez kierowcę godzin,
- W 12,73 % skontrolowanych kart stwierdzono brak podpisu kierowcy,
- W 40 % skontrolowanych kart stwierdzono brak lub niewypełnienie rozpiski drogowej.

Wskazane nieprawidłowości mogły mieć negatywny wpływ na sposób rozliczenia kosztów i sposób eksploatacji użytkowanych pojazdów.

Z wyjaśnień Dyrektora Sądu⁴⁹ wynika, że dostrzeżono potrzebę dokonania uregulowania zagadnień związanych z gospodarką środkami transportu; Dyrektor SA oraz pracownicy OG niezwłocznie podjęli działania mające na celu uregulowanie aktualnie przestrzeganych zasad i procedur użytkowania samochodów służbowych, poprzez opracowanie i sformalizowanie tych zasad z odniesieniem do procesów zarządzania, nadzorowania i wykorzystania samochodów służbowych przeznaczonych do realizacji celów służbowych w Sądzie. Przedmiotowy regulamin planowano wprowadzić w życie od 1.12.2023 r.

2.2. Podróże służbowe.

W okresie objętym kontrolą wyjazdy służbowe pracowników jednostki były realizowane na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*⁵⁰.

W zakresie regulacji wewnętrznych obowiązywały zarządzenia Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Łodzi:

- nr 122/2019 D z dnia 16 września 2019 r., w sprawie ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi z tytułu podróży służbowej przy wykorzystaniu pojazdu prywatnego, niebędącego własnością pracodawcy oraz ustalenia zwrotów kosztów dojazdu sędziego Sądu Apelacyjnego w Łodzi z miejsca zamieszkania do siedziby Sądu. Zarządzenie obowiązywało do 28.02.2023 r.,
- nr 20/2023 z dnia 28 lutego 2023 r., w sprawie ustalenia zwrotu kosztów dojazdu sędziego Sądu Apelacyjnego w Łodzi z miejsca zamieszkania do Siedziby Sądu oraz ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi z tytułu podróży służbowej przy wykorzystaniu pojazdu prywatnego niebędącego własnością pracodawcy. Zarządzenie obowiązywało do 30.06.2023 r.,
- nr 25/2023 z dnia 3 lipca 2023 r., w sprawie ustalenia zwrotu kosztów dojazdu sędziego Sądu Apelacyjnego w Łodzi z miejsca zamieszkania do Siedziby Sądu oraz ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi z tytułu podróży służbowej. Zarządzenie obowiązywało do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

⁴⁹ Wyjaśnienie z 20.22.2023 r. Dyrektora SA w Łodzi (wniosek nr 8).

⁵⁰ Dz. U. z 2013 poz.167 ze zm.



W okresie objętym kontrolą do obsługi wniosków dotyczących podróży służbowych w jednostce stosowano dwa programy kadrowe. Od 1.03.2023 r., do chwili zakończenia czynności kontrolnych był to moduł samoobsługi ZSRK. Wcześniej, jednostka do celów kadrowych korzystała z Portalu Samoobsługi Pracowniczej ESS⁵¹ (dalej: portal ESS). Jedynym dokumentem dotyczącym ww. portalu była instrukcja jego obsługi. Ustalony obieg elektroniczny wniosków kadrowych m. in. Polecień Wyjazdów Służbowych (dalej: PWS) i ich rozliczenia wymusza rozpatrywanie i akceptowanie ich w sposób hierarchiczny zaczynając od wnioskodawcy. Uprzednia akceptacja wniosku przez osobę uprawnioną pozwala na przesłanie procedowanego dokumentu do kolejnej uprawnionej osoby. Odrzucenie wniosku na którymkolwiek etapie procedowania, powoduje zwrot dokumentu do wnioskodawcy w celu jego ew. wprowadzenia zmian.

W okresie objętym kontrolą zrealizowanych zostało łącznie 479 krajowych podróży służbowych (w 2022 r. - 261, a w 2023 r. - 218); nie realizowano żadnych delegacji zagranicznych. Jako próbę kontrolną zostały wybrane podróże służbowe, których koszty zostały zapłacone w lutym: 2022 r. oraz 2023 r.

W kontrolowanym okresie łącznie zrealizowano łącznie 43 podróże krajowe⁵². Ustalono m. in., że:

- PWS zostały zaakceptowane w przez osoby uprawnione;
- rozliczenia podróży służbowych były przekazywane przez delegowanych pracowników w terminach nieprzekraczających 14 dni od zakończenia delegacji;
- rozliczenia kosztów podróży były weryfikowane, akceptowane i zatwierdzane przez osoby upoważnione;
- wypłaty należności dokonywano w terminach nieprzekraczających miesiąca od zakończenia delegacji przez pracownika jednostki;
- należności z tytułu zrealizowanych podróży, w tym przy wykorzystaniu samochodów prywatnych, zostały prawidłowo wyliczone i wypłacone na rachunki bankowe pracowników jednostki.

[akta kontroli str. 52-54, 57-59, 68-71, 81, 84, 98-110, 1323-1863]

3. Realizacja wydatków ujętych w planie finansowym na dany rok budżetowy.

Wydatkowanie środków budżetowych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi:

- zawierania umów cywilnoprawnych, w tym zlecenia i o dzieło z wyłączeniem procedury wynikającej z *Regulaminu*,
- braku w części umów parafy radcy prawnego świadczącej o dokonaniu sprawdzenia treści umów pod względem formalno-prawnym,
- niewskazania w treści umów postanowień dotyczących kar umownych dla wykonawcy i możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem oraz zawarcie niejednoznacznych i nieprzejrzystych zapisów w zakresie prawa do naliczenia zamiast obowiązku naliczenia – nałożenia przez Sąd kary umownej,
- niezastosowanie w umowach zawieranych z pracownikami Sądu zapisów mówiących o tym, że *„zlecona praca nie należy do zakresów obowiązków pracownika i że będzie wykonywana po regulaminowych godzinach pracy”*, co było niezgodne z wymogami

⁵¹ Instrukcja użytkownika w zakresie obsługi podróży służbowych (wnioskowanie o podróż służbową, wnioskowanie o zaliczkę oraz rozliczenie delegacji służbowej). WOZ/42/2015 ORAZ WOZ/96/2015 Wersja 2.0 2017-07-31.

⁵² 2023 rok – 23 podróże krajowe w tym: 8 podróży zostało zrealizowanych samochodem służbowym, 11 samochodem prywatnym, 4 z wykorzystaniem transportu publicznego. 2022 rok – 20 podróży krajowych w tym: 18 zrealizowanych samochodem służbowym i 2 samochodem prywatnym.

określonymi w wewnętrznym dokumencie pn. *Organizacja i funkcjonowanie obiegu dokumentów*.

3.1. Regulacje wewnętrzne.

W SA obowiązuje Polityka Rachunkowości⁵³, której załącznikiem była/jest *Organizacja i funkcjonowanie obiegu dokumentów w Sądzie Apelacyjnym Łodzi* (dalej: *Organizacja i funkcjonowanie obiegu dokumentów*). Do ww. *Polityki Rachunkowości* załącznikiem jest również *Organizacja i funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi*, w której określono m.in.: cel, zakres i ogólne zasady kontroli wewnętrznej, procedury kontroli wydatków, wstępną kontrolę operacji gospodarczych i finansowych, prawidłowość merytoryczną operacji i jej zgodność z prawem, kompletność oraz formalno-rachunkową rzetelność i prawidłowość dokumentów, pokrycie wydatków w planie finansowym i harmonogramie dochodów i wydatków oraz tryb postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków ujętych w planie finansowym.

Jak wynika ze sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, wydatki SA wyniosły odpowiednio w 2022 r. – 83 679 261,22 zł i stanowiły 99,96 % (83 712 142,00 zł) planu po zmianach, zaś do 30.09.2023 r. – 62 134 225,54 zł, tj. 38,04 % (163 341 884,00 zł) planu po zmianach.

W planach finansowych SA na lata 2022-2023 (po zmianach) w § 4170 wynagrodzenia bezosobowe zabezpieczono środki w wysokości odpowiednio 187 054,00 zł i 178 000,00 zł. Wykonanie wydatków wyniosło natomiast w 2022 r. – 187 051,74 zł i do 30.09.2023 r. – 93 555,81 zł.

Kontrolą objęto wydatki dokonane na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych⁵⁴, zaewidencjonowane w §§ 4210, 4270, 4300, 6050 oraz 6060. Wysokość zabezpieczonych⁵⁵ środków finansowych na wydatki z ww. paragrafów⁵⁶ przedstawiono w poniższej tabeli:

	§ 4000	§ 4270	§ 6050	§ 6060
2022	23 503 508,00 zł	420 871,00 zł	31 782 369,00 zł	16 739 168,00 zł
2023	25 474 655,00 zł	514 000,00 zł	76 729 000,00 zł	12 305 555,00 zł

Szczegółowym badaniem objęto realizację losowo wybranych wydatków w kwocie 4 306 841,34 zł, tj. 2,95 % łącznej ogólnej kwoty wydatków⁵⁷.

Analiza poszczególnych wydatków wykazała, że Sąd posiadał środki finansowe pozwalające na zaciągnięcie zobowiązań powstałych w wyniku zawarcia objętych kontrolą umów.

⁵³ Wprowadzona zarządzeniem Dyrektora SA w Łodzi nr: 1/2021 z 4.01.2021 r., (zmieniana kolejno zarządzeniem nr: 12/2021/OF, 2/2022/OF i 1/2023/OF z 14.06.2021 r., 24.01.2022 r. i 5.01.2023 r. oraz 20/2023/OF z 23.06.2023 r.)

⁵⁴ Umowy nr: 60/2022 z KART_MAP [redacted] Sp. j.; 13/2023 z Consido [redacted] 121/2022 z PROBUD Firma Projektowo-Budowlana [redacted] 1/2022 z Kancelaria Radcy Prawnego M. [redacted] na okres 3.01.-31.12.2022 r.; 133/2022 z Kancelaria Radcy Prawnego [redacted] na okres 1.01.-31.12.2023 r.; 8/2022 z Omnia Legal [redacted] Adwokacka Spółka Partnerska na okres 14.02.2022-31.12.2022 r.; 12/2023 z SOFEX [redacted]; 41/2023 z [redacted]; 7/2023 z Zakładem Urządzania i Utrzymania Zieleni [redacted] 16/2022 z NTT Poland Sp. z o.o.; 42/2023 z Saudio [redacted]; 58/2023 z iCreatio Sp. z o.o.; 50/2023 z Forteca Sp. z o.o.

⁵⁵ Plan po zmianach.

⁵⁶ § 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki” – stosuje się jedynie do planowania i sporządzania planu po zmianach. Wykonanie planów należy natomiast klasyfikować w szczegółowych paragrafach wchodzących w zakres paragrafu 400, tj. w paragrafach szczegółowych: 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439, 440 – z odpowiednimi czwartymi cyframi.

⁵⁷ Próba objęto 80 dowodów księgowych.

1) Umowy cywilnoprawne – umowy zlecenia i umowy o dzieło (§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe)

Zgodnie z *Ewidencją umów zawartych przez Sąd Apelacyjny w Łodzi w 2022 i 2023 roku* w kontrolowanym okresie zawarto łącznie 23 umów zlecenia i o dzieło. Ich przedmiotem było m.in. sporządzenie biuletynu kwartalnika *Orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Łodzi* oraz wykonanie kolportażu ww. kwartalnika, świadczenie doradztwa z zakresu Pzp, stworzenie aplikacji *Ryzyko* do systemu informatycznego *Kontrola Zarządcza* jako oddzielnej funkcjonalności obejmującej edycje struktur danych oraz integracje z systemem poczty elektronicznej, wykonanie dokumentacji bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego zgodnie z wymaganiami ABW, świadczenie usług doradztwa eksperckiego w zakresie wdrożenia procesu zarządzania projektami w Oddziale ds. Inwestycji, Zakupów i Planowania Sądu Apelacyjnego w Łodzi.

Kontrolą objęto wydatki w kwocie 76 798,20 zł, które zostały zrealizowane w okresie 2022-30.09.2023 r. Związane były z zawartymi przez Sąd 12 umowami.

W Sądzie nie wprowadzono sformalizowanych (pisemnych) zasad, według których wybierano wykonawców umów zlecenia oraz o dzieło, jak również kryteriów, w oparciu o które ustalana była kwota wynagrodzenia dla poszczególnych wykonawców. Kwestia tzw. „prac zleconych” została zawarta w *Organizacji i funkcjonowaniu obieg dokumentów*⁵⁸, gdzie m.in. zawarto podstawowe elementy, które powinno zawierać zlecenie oraz informację, że powinno być w formie pisemnej. Określono również obieg dokumentów związany z realizacją i zapłatą za wykonanie umowy.

Zważyć należy, iż w 2016 r. sądy powszechne otrzymały do wiadomości oraz służbowego wykorzystania *Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów*⁵⁹. Wymieniony powyżej dokument zawiera szereg wytycznych dotyczących przedmiotowego zakresu, w szczególności „*rekomendowane jest przeprowadzenie pogłębionych analiz procedur wewnętrznych, które regulują zasady zawierania umów cywilnoprawnych*”.

Wszystkie objęte kontrolą umowy, poza 1 przypadkiem⁶⁰, były zawierane z wyłączeniem stosowania *Regulaminu*, wykonawców wybrano bez przeprowadzenia rozeznania rynku i zaproszenia potencjalnych wykonawców do składania ofert. Odnośnie informacji dotyczących na jakiej podstawie i w jaki sposób dokonano wyboru wykonawców kontrolowanych umów wyjaśniono, że w przypadku wykonawców umów zlecenia związanych z kwartalnikiem „*Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi*” zawarto je z pracownikami Sądu na podstawie zarządzeń Prezesa SA w Łodzi, w przypadku pozostałych wykonawców do zawarcia umów doszło np.: z uwagi na polecenie konkretnego wykonawcy przez m.in. Dyrektorów innych sądów, czy też wieloletniej współpracy z danym wykonawcą.⁶¹ Zdaniem kontrolujących wyjaśnienia nie wyczerpują w pełni kwestii w jaki sposób dokonano wyboru wykonawców. Zauważyć należy, że np. przy usługach prawniczych istnieje duża konkurencja na rynku, w związku z tym powinno się dokonywać ich wyboru w procedurze konkurencyjnej, zgodnie z ww. *Regulaminem*, w zależności od wartości zamówienia, w tym w ramach rozeznania rynku⁶². Powyższe

⁵⁸ W ppkt. 7 pkt. III załącznika nr 4 do *Polityki Rachunkowości*.

⁵⁹ Przekazane pismem Sekretarza Stanu w MS, Patryka Jakiego z 17.10.2016 r., znak: DB-III-311-306/16 adresowanym do prezesów i dyrektorów sądów apelacyjnych.

⁶⁰ Umowa zlecenie nr 43/2023 z 1.06.2023 r. zawartej z [REDAKTOWANE]

⁶¹ Wyjaśnienia w załączniku do pisma nr G.XIII.260.5.2023 z 7.11.2023 r. podpisanego przez głównego specjalistę ds. finansowych w Oddziale Finansowym - [REDAKTOWANE], z upoważnienia Dyrektora SA w Łodzi.

⁶² Dotyczy sytuacji zakończenia wieloletniej współpracy z Omnia Lega [REDAKTOWANE] Adwokacką Spółką Partnerską i zawarcia kolejnej umowy z radcą prawnym [REDAKTOWANE]

działanie pozwoliłoby na dochowanie zasad przejrzystości i oszczędności wymaganych przy wyborze wykonawców.

Wszystkie poddane kontroli umowy zawierały kontrasygnatę Gł. księgowego świadcząca o dokonaniu wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z planem finansowym. Zauważyć należy, że parafą radcy prawnego, świadcząca o dokonaniu sprawdzenia treści umów pod względem formalno-prawnym była opatrzona jedynie część z nich⁶³. Ponadto w części z umów nie zostały określone zapisy dotyczące kar umownych bądź możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem⁶⁴ lub też zawarto niejednoznaczne i nieprzejrzyste postanowienia⁶⁵, o tym, że zamawiający ma prawo naliczyć /może żądać od Wykonawcy kary umownej zamiast obowiązku naliczenia (nałożenia) kary umownej.

Faktem jest, że brak postanowień dotyczących kar umownych nie pozbawia zamawiającego możliwości dochodzenia od wykonawcy umowy odpowiedzialności na zasadach ogólnych uregulowanych w *Kodeksie cywilnym*, jednakże dochodzenie odszkodowania na ww. zasadach ogólnych *Kodeksu cywilnego* jest z reguły czasochłonne i wiąże się z określonymi trudnościami dowodowymi. Dlatego zdaniem kontrolujących warunkiem skutecznego egzekwowania kary jest odpowiednie jej zastrzeżenie w umowie, tj. zawarcie w niej, oprócz postanowień o naruszeniu danego umownego zobowiązania, również zapisów o karze. Istotnym jest jednocześnie, ażeby określenie naruszenia było możliwie jak najbardziej precyzyjne.

W umowach zawartych z pracownikami Sądu nie zawarto zapisów mówiących o tym, że „zlecona praca nie należy do zakresów obowiązków pracownika i że będzie wykonywana po regulaminowych godzinach pracy”. Powyższe postanowienia wymagane były bowiem zgodnie z wewnętrznym dokumentem pn. *Organizacja i funkcjonowanie obiegu dokumentów*.

Wynagrodzenie wykonawców w skontrolowanych umowach wynikało wprost z przyjętej w umowie kwoty. Rozliczenie zawartych umów następowało na podstawie rachunków wystawionych i przedłożonych przez wykonawców umów. Wysokość wynagrodzenia wskazana na rachunkach była tożsama z kwotą przedstawioną w umowie bądź stanowiła iloraz stawki godzinowej ustalonej w umowie i przepracowanych godzin. Potwierdzenie wykonania przedmiotu umowy było dokonywane przez Kierownika komórki organizacyjnej Sądu, w której umowa było realizowane, poprzez parafowanie adnotacji o treści „potwierdzam/stwierdzam wykonanie umowy”. Każdorazowo na przedstawionym rachunku znajdował się numer konta bankowego, na które należało przelać należne wynagrodzenie. W przypadkach, gdy umowa przewidywała przedłożenie zestawienia przepracowanych godzin było ono również załączane do rachunku. Na rachunkach była informacja o sprawowanej kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzeniu do wypłaty przez Dyrektora. Płatności dla wykonawców zostały zrealizowane z zachowaniem terminów określonych w umowach.

⁶³ Nw. umowy zlecenia nie posiadały parafy radcy prawnego nr: 27/2022 z 2.05.2022 r. zawartej z [redacted], 6/2022 z 13.02.2023 r. zawartej z [redacted], 10/2023 z 23.02.2023 r. zawartej z [redacted] oraz 43/2023 z 1.06.2023 r. zawartej z [redacted].

⁶⁴ Umowa: zlecenie nr 19/2022 z 19.04.2022 r. zawartej z [redacted], zlecenie nr 20/2022 z 19.04.2022 r. zawartej z [redacted], o dzieło nr 21/2022 z 15.04.2022 r. zawartej z [redacted], o dzieło nr 23/2022 r. z 15.04.2022 r. zawartej z [redacted], zlecenie nr 27/2022 z 2.05.2022 r. zawartej z [redacted], nr 49/2022 z 4.07.2022 r. zawartej z [redacted], nr 77/2022 z 16.09.2022 r. zawartej z [redacted], zlecenie nr 10/2023 z 23.02.2023 r. zawartej z [redacted], zlecenie nr 43/2023 z 1.06.2023 r. zawartej z [redacted], zlecenie nr 47/2023 z 22.06.2022 r. zawartej z [redacted] oraz zlecenie nr 48/2023 z 22.06.2023 r. zawartej z [redacted].

⁶⁵ Umowa o dzieło nr 48/2022 z 19.07.2022 r. zawartej z [redacted] i umowa zlecenia nr 6/2023 z 13.02.2023 r. zawartej z [redacted].

Na podstawie skontrolowanych dokumentów stwierdzono, że wydatki były celowe oraz zostały poniesione każdorazowo w ustalonej kwocie.

2) Wydatki bieżące jednostki (§ 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki)

Z powyższej grupy wydatków bieżących jednostki kontrolą objęto wydatki z §§ 4210 oraz 4300.

▪ Zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210)

Kontrolą objęto wydatki w kwocie 266 332,51 zł. Powyższe wydatki związane były z zawartymi przez Sąd umowami na:

- zakup, dostawę i montaż szafek BHP do pomieszczeń przeznaczonych na szatnie pracownicze w nowej siedzibie Sądu – 17 616,06 zł⁶⁶;
- zakup, dostawę sprzętów AGD wraz z podłączeniem do pomieszczeń socjalnych i aneksów socjalnych w nowej siedzibie Sądu – 39 460,00 zł⁶⁷;
- dostawę i montaż zabudowy meblowej do pomieszczeń socjalnych i aneksów socjalnych w nowej siedzibie SA – 59 785,05 zł⁶⁸;
- dostawę i montaż szaf aktowych oraz frontów biurków do nowej siedziby Sądu – 149 471,51 zł⁶⁹.

Ustalenia, w tym stwierdzone uchybienia dotyczące przeprowadzenia ww. postępowań oraz zawarcia umów zostały szczegółowo opisane w pkt 1.4.- 1.5. *niniejszego dokumentu*.

Stwierdzono, że dokonane wydatki były celowe i wiązały się z funkcjonowaniem Sądu. Należności za dostarczone towary zostały zapłacone w wysokościach wynikających z wystawionych przez wykonawców faktur VAT i we właściwych terminach. Każdorazowo odbiór przedmiotu zawartych umów dokonany został na podstawie protokołów odbioru. Nowo zakupione środki trwałe zostały zaewidencjonowane na koncie 013 – „Pozostałe środki trwałe”, tj. z uwzględnieniem opisu ujętego w załączniku nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13.09.2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁰.

▪ Zakup usług pozostałych (§ 4300)

Objęte kontrolą wydatki w łącznej kwocie 126 552,68 zł, zostały zrealizowane na zakup usług:

- świadczenia kompleksowej obsługi prawnej, w szczególności z zakresu prawa zamówień publicznych i praw powiązanych – 29 520,00 zł⁷¹;
- pomocy prawnej w ramach wsparcia bieżącej obsługi prawnej w sprawach związanych z działalnością zamawiającego, w tym w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów umów i innych aktów prawnych (w tym udział w ich negocjowaniu i uzgadnianiu) – 19 243,35 zł⁷²;

⁶⁶ Umowa nr 60/2022 z 18.08.2022 r zawarta z KART-MAP [redacted] spółka jawna.

⁶⁷ Umowa nr 67/2022 z 6.09.2022 r. zawarta z Firmą Handlową Castel s.c. [redacted] z siedzibą w Łodzi.

⁶⁸ Umowa nr 83/2022 z 6.10.2022 r. zawarta z Firmą SZKŁO DREW [redacted] z siedzibą w Łodzi.

⁶⁹ Umowa nr 13/2023 z 3.03.2023 r. zawarta ze [redacted] działającym wspólnie jako spółka cywilna „Consido S. Polit, M. Woźniakowski”.

⁷⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 342.

⁷¹ Umowa nr 1/2022 z 3.01.2022 r. zawarta z Kancelarią Radcy Prawnego [redacted].

⁷² Umowa nr 8/2022 o świadczenie usług prawnych z 11.02.2022 r. zawarta z Omnia Legal [redacted] Adwokacka Spółka Partnerska z siedzibą w Łodzi.

- świadczenia kompleksowej obsługi prawnej, w szczególności z zakresu prawa zamówień publicznych i praw powiązanych – 38 745,00 zł⁷³;
- serwisowania wraz z dzierżawą urządzeń, dostawą i wymiana materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopiarek i urządzeń wielofunkcyjnych na potrzeby pracowników SA – 39 044,33 zł⁷⁴.

Umowa z firmą SOFEX [redacted] była celowa i wiązała się z bezpośrednim funkcjonowaniem Sądu – miała na celu zapewnienie odpowiednich warunków pracy dla pracowników SA.

Umowy z tytułu wydatków na zakup usług pomocy prawnej każdorazowo były zawierane z wyłączeniem stosowania *Regulaminu*, a więc w ten sam sposób co umowy opisane w pkt. 3.2.1 dotyczącym umów cywilnoprawnych – umów zlecenia i umów o dzieło. Powyższe uzasadniano⁷⁵ wcześniejszą nienaganną współpracą, w pełni spełniającą potrzeby i oczekiwania Sądu⁷⁶ lub pozyskanymi informacjami o doświadczeniu w zakresie zamówień publicznych, które stanowiły podstawowe kryterium wyboru tego konkretnego wykonawcy⁷⁷. Odpowiedź Sądu nie wyczerpuje wystarczająco kwestii, w jaki sposób dokonano wyboru wykonawców. Zdaniem kontrolujących brak jest podstaw do przedmiotowych wyłączeń w zakresie świadczeń ww. usług, gdyż pomimo pewnej ich specyfiki, istnieje duża konkurencja na rynku tych usług. W związku z tym powinno się dokonywać ich wyboru w procedurze konkurencyjnej, zgodnie z *Regulaminem*, w zależności od wartości zamówienia, w tym w ramach rozeznania rynku. Powyższe działania pozwoliłyby na dochowanie zasady przejrzystości i oszczędności.

Zauważyć należy, że również w umowach z Kancelarią Radcy Prawnego [redacted] nie zawarto zapisów dotyczących kar umownych wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem. Kontrolujący w tym przypadku podtrzymują wnioski i sformułowania przedstawione w pkt. 3.2.1 dotyczącym umów cywilnoprawnych – umów zlecenia i umów o dzieło.

Każdorazowo *Wniosek – zapotrzebowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego* miał stosowną kontrasygnatę Gł. księgowej. Również na zawartych umowach była adnotacja Gł. księgowej lub zastępcy głównego księgowego o zabezpieczeniu środków na ww. Rozliczenia umów dokonano w oparciu o faktury lub rachunki przedłożone przez wykonawców. Wynagrodzenie wykonawców wynikające z zawartych umów zostało uregulowane przez Sąd z zachowaniem terminów w nich określonych. Stwierdzono, że dokonane wydatki były celowe i wiązały się z funkcjonowaniem Sądu. Należności za ww. usługi zostały uregulowane terminowo w wysokościach wynikających z faktur.

3) Zakup usług remontowych (§ 4270)

Na wydatki związane z realizacją bieżących remontów do 30.09.2023 r. wydatkowano kwotę 46 145,15 zł, tj. 8, 98 % przyjętego na kwotę 514 000,00 zł planu.

Próbą kontrolną objęto wydatek 42 435,00 zł związany z opracowaniem wielobranżowej dokumentacji projektowej dla zadania remontowego pn. „*Remont budynku na potrzeby Sądu Rejonowego w Kaliszu przy Al. Wolności 7*”⁷⁸. Wydatek był zasadny i celowy, został uregulowany w wysokości i terminie wynikającym z wystawionej faktury.

⁷³ Umowa nr 133/2022 z 30.12.2022 r. zawarta z Kancelarią Radcy Prawnego [redacted]

⁷⁴ Umowa nr 12/2023 z SOFEX [redacted]

⁷⁵ Wyjaśnienia z załącznika do pisma nr G.XIII.260.5.2023 z 7.11.2023 r. podpisanego z upoważnienia Dyrektora SA w Łodzi przez [redacted]

⁷⁶ W przypadku umowy z Omnia Legal [redacted] Adwokacka Spółka Partnerska.

⁷⁷ W przypadku umów zawartych z Kancelarią Radcy Prawnego [redacted]

⁷⁸ Umowa nr 121/2022 z 16.01.2023 r. zawartej z PROFBUD firma Projektowo-Budowlana [redacted] z siedzibą w Szczecinie.

Ustalenia, w tym stwierdzone uchybienia dotyczące przeprowadzenia ww. postępowań oraz zawarcia umów zostały szczegółowo opisane w pkt 1.1. oraz 1.5. niniejszego dokumentu.

4) Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6050)

Na realizację wydatków inwestycyjnych w 2023 r. zaplanowano środki finansowe w wysokości 76 729 000,00 zł (wydatkowano do 30.09.2023 r. – 29 236 129,38 zł).

Objęte kontrolą wydatki w łącznej kwocie 41 952,60 zł wiązały się z realizacją w 2023 r.:

- wykonania niezbędnych prac związanych z uporządkowaniem terenu wraz z wycinką krzewów niewymagających zezwolenia w Sochaczewie przy ul. Olimpijskiej, na działce nr 1909/24 – 12 960,00 zł⁷⁹;
- świadczenia usługi doradztwa eksperckiego w zakresie zarządzania przygotowaniem przetargu systemie zaprojektuj i wybuduj w zakresie budowy budynku szkoleniowego wymiaru sprawiedliwości – 28 992,60 zł⁸⁰ (za 3 m-ce świadczenia usługi).

W przypadku umowy zawartej z [REDAKTOWANE] zastosowano wyłączenie ze stosowania *Regulaminu* z uwagi świadczenie usług doradztwa, w tym m.in. doradztwa strategicznego, ekonomiczno-finansowego, podatkowego, prawnego i informatycznego (§ 2 ust. 4 ww. regulaminu), tj. nie przeprowadzono rozeznania rynku w tym zakresie. Kontrolujący na pytanie „na jakiej podstawie i w jaki sposób dokonano wyboru wykonawcy ww. umowy?” otrzymali odpowiedź „Umowa z Panią [REDAKTOWANE] została zawarta na podstawie 52 ust. 4 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi o wartości mniejszej niż 130 tys. oraz zgody Dyrektora Sądu Apelacyjnego z dnia 23 maja 2023 r. Umowa została zawarta w zakresie doradztwa z osobą posiadającą odpowiednie doświadczenie do realizacji zadania pn. „Budowa ośrodka szkoleń wymiaru sprawiedliwości” zleconego przez Ministerstwo Sprawiedliwości do realizacji przez Sąd Apelacyjny w Łodzi. Pani [REDAKTOWANE] posiada duże doświadczenia w opracowywaniu programów funkcjonalno-użytkowych m.in. przy: PFU relokacji Teatru Pinokio w fabryce przy ul. Sienkiewicza 75 w Łodzi, PFU rewitalizacji Moniuszki 2/5 i Tuwima 10 w Łodzi; — Mediateka, PFU rewitalizacji budynku policji przy ul. Sienkiewicza 28/30 i Tuwima 10 w Łodzi⁸¹.”

Kontrolujący przyjmują wyjaśnienia, jednakże w ocenie kontroli brak jest podstaw do przedmiotowych wyłączeń wynikających z § 2 ust. 4 *Regulaminu*, ponieważ pomimo ich specyfiki, rynek usług doradczych jest konkurencyjny i w związku z tym powinno się dokonywać ich wyboru w procedurze konkurencyjnej, zgodnie z *Regulaminem*, w zależności od wartości zamówienia. Ponadto, w umowie nie zawarto zapisów dotyczących kar umownych wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem.

Stwierdzono, że rozliczeń umów dokonywano prawidłowo, tj. zgodnie z ich zapisami. Należności za prace będące przedmiotem umów były regulowane w terminie, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców.

5) Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 6060)

Na realizację wydatków inwestycyjnych kolejno zaplanowano i wydatkowano środki finansowe w wysokości 16 739 166,00 zł (wykonanie 16 563 756,30 zł) w 2022 r. oraz 12 305 555,00 zł (wykonanie do 30.09.2023 r. – 702 580,01 zł). Kwota objętych kontrolą

⁷⁹ Umowa nr 7/2023 z 14.02.2023 r. zawarta z Zakładem Urządzania i Utrzymania Zieleni [REDAKTOWANE] z siedzibą w Młodzieszynie.

⁸⁰ Umowa zlecenie nr 41/2023 z 1.06.2023 r. zawarta z [REDAKTOWANE]

⁸¹ Z załącznika do pisma nr G.XIII.260.5.2023 z 7.11.2023 r. podpisanego z upoważnienia Dyrektora SA w Łodzi przez [REDAKTOWANE].

wydatków wynosiła 2 946 688,86 zł w 2022 r. oraz do 30.09.2023 r. – 806 080,50 zł.
Wydatki wiązały się z:

- rozbudową aktualnego środowiska centralnego kopii bezpieczeństwa o dwa dodatkowe deduplikatory dla Sądu – 2 946 688,86 zł brutto⁸²;
- potrzebą adaptacji akustycznej sali rozpraw związanej z wnioskiem użytkowników w celu zapewnienie odpowiednich warunków akustycznych do rejestracji przebiegu rozpraw i prowadzenia rozpraw - 10 947,00 zł brutto⁸³;
- zabezpieczeniem systemów informatycznych znajdujących się w serwerowniach SA poprzez pilne dokupienie awaryjnych zasilaczy UPS – 119 556,00 zł brutto⁸⁴;
- dostawą pamięci masowych dla sądów apelacji łódzkiej – 675 577,50 zł brutto⁸⁵;

Wydatki wiązały się bezpośrednio z funkcjonowaniem Sądu. Rozliczenia umów dokonano prawidłowo, tj. zgodnie z ich zapisami – na podstawie wystawionych faktur VAT.

Reasumując, wszystkie poddane kontroli wydatki, w tym zrealizowane w ramach postępowań w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys. dokonane w granicach kwot określonych w planie finansowym i w prawidłowej wysokości, na zakupy i usługi związane z zapewnieniem właściwego funkcjonowania Sądu oraz służące realizacji jego celów, tj. zgodnie z art. 44 ufp.

[akta kontroli str. 52-53, 55-56, 65-66, 68-71, 81-91, 98-107, 129-164, 197-212, 1864-2302]

4. Prawidłowość dokumentowania i ewidencjonowania wydatków.

Wszystkie dokumenty księgowe poddane kontroli spełniały wymogi w zakresie dowodu księgowego określone w art. 21 *uor*. Dokumenty dotyczące wydatków zawierały, dokonane przez osoby do tych czynności upoważnione, adnotacje o przeprowadzonej kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej i wstępnej, o sposobie zagospodarowania i przeznaczenia zakupionego towaru lub miejsca zrealizowanej usługi. Dokumenty zostały zatwierdzone przez Dyrektora. Wysokość poniesionych wydatków odpowiadała kwotom wynikającym z dowodów księgowych. Wydatki zostały prawidłowo zakwalifikowane i ujęte w ewidencji księgowej Sądu. Dokonane wydatki zostały prawidłowo zakwalifikowane i ujęte w ewidencji księgowej, tj. z zastosowaniem zasad określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁸⁶.

IV. OGÓLNA OCENA DZIAŁALNOŚCI SA.

Mając na względzie ustalenia kontroli oraz oceny częściowe badanych obszarów, ogólnie działalność Sądu w badanym zakresie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Na powyższą ocenę wpływ mają oceny częściowe, dotyczące niżej wymienionych obszarów działalności.

Obszar wydatkowania środków publicznych w ramach postępowań realizowanych w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys. oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami ze względu na:

- nieprawidłowe postanowienia wewnętrznych uregulowań w zakresie zamówień publicznych, dotyczące terminu składania przez członków Komisji Przetargowej oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 5 ustawy Pzp;

⁸² Umowa nr 116/2022 z 22.12.2022 r. zawarta z NTT Poland Sp. z o.o.

⁸³ Umowa nr 42/2023 z 30.05.2023 r. zawarta z SAudio [redacted] z siedzibą w Łasku.

⁸⁴ Umowa nr 58/2023 z 4.09.2023 r. zawarta z iCreatio Sp. z o.o.

⁸⁵ Umowa nr 50/2023 z 14.07.2023 r. zawarta z Forteca Sp. z o.o. spółka komandytowa z siedzibą w Łodzi.

⁸⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm., Dz. U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.

- postanowienia procedury wewnętrznej w zakresie tzw. zamówień podprogowych, które niezasadnie wyłączają stosowanie trybu konkurencyjnego w przypadku wyboru wykonawców zamówień, których przedmiotem świadczenia usług doradztwa, co może być niezgodne z interesem SA;
- błędy w treści i terminie składania oświadczeń złożonych na podstawie art. 56 ust. 4 ustawy Pzp przez osoby biorące udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu wszystkich 3 kontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia oraz osobę udzielającą zamówienia;
- sporządzanie protokołów postępowania o udzielenie zamówienia niezawierających informacji: o osobach (osobie) udzielających zamówienia wraz z informacją o złożeniu przez te osoby oświadczeń określonych w art. 56 ust. 4 ustawy Pzp, oraz o załączniku do protokołu dotyczącym umowy w sprawie zamówienia publicznego;
- zawarcie w treści projektów (wzorów) umów i w podpisanych 2 umowach dotyczących dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz w treści zawartej umowy dotyczącej jednego postępowania podprogowego zapisów w zakresie prawa do naliczenia zamiast obowiązku naliczenia – nałożenia kary umownej;
- przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia UPUE niezgodnie z terminem wynikającym z art. 265 ust. 1 ustawy Pzp (dotyczy jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego);
- niezamieszczenie w BZP ogłoszeń o wykonaniu umowy w zakresie 2 umów w sprawie zamówienia publicznego oraz zamieszczenie jednego ogłoszenia w zakresie jednej umowy w sprawie zamówienia publicznego niezgodnie z terminem wskazanym w art. 448 ustawy Pzp.

Jednocześnie, w przypadku zamówień podprogowych wyboru wykonawców dokonywano zgodnie z zasadami konkurencyjności, a przedmiot umów dotyczących wszystkich zamówień zrealizowano zgodnie z umowami.

Gospodarowanie środkami transportu w Sądzie, w tym podróże służbowe oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi uchybień w gospodarowaniu środkami transportu, tj.:

- niewprowadzenie pisemnej wewnętrznej procedury w zakresie gospodarowania w SA środkami transportu,
- niekompletnie/niepoprawne wypełnianie KD.

W przypadku podróży służbowych przestrzegano wewnętrzne regulacje poprzez:

- akceptowanie PWS przez osoby uprawnione,
- rozliczanie podróży służbowych w terminach nieprzekraczających 14 dni od zakończenia delegacji,
- rozliczanie, weryfikowanie, akceptowanie i zatwierdzanie kosztów podróży w sposób prawidłowy przez osoby upoważnione,
- terminowe dokonywanie wypłat należności,
- prawidłowe wyliczanie i wypłacanie należności z tytułu zrealizowanych podróży, w tym przy wykorzystaniu samochodów prywatnych.

Realizacja wydatków ujętych w planie finansowym na dany rok budżetowy oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi:

- zawierania umów cywilnoprawnych, w tym umów zlecenia i o dzieło z wyłączeniem stosowania *Regulaminu*,
- braku w części umów parafy radcy prawnego świadczącej o dokonaniu sprawdzenia treści umów pod względem formalno-prawnym,
- niewskazania w treści umów postanowień dotyczących kar umownych dla wykonawcy i możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem oraz

- zawarcie niejednoznacznych i nieprzejrzystych zapisów w zakresie prawa do naliczenia zamiast obowiązku naliczenia – nałożenia przez Sąd kary umownej,
- niezastosowanie w umowach zawieranych z pracownikami Sądu zapisów mówiących o tym, że „*zlecona praca nie należy do zakresów obowiązków pracownika i że będzie wykonywana po regulaminowych godzinach pracy*”, co było niezgodne z zapisami zawartymi w *Organizacji i funkcjonowaniu obiegu dokumentów*.

W zakresie dokumentowania i ewidencjonowania wydatków Sąd przestrzegał przepisy *uor* oraz zasady klasyfikowania wydatków określone w załącznikach do rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*. Wydatki nie przekroczyły kwot wynikających z planów finansowych Sądu, a zobowiązania zaciągane były w ich granicach. Wydatków dokonywano w sposób racjonalny, oszczędny i celowy.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

W związku z powyższym wnosi się o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności:

1. Zmianę postanowień wewnętrznych uregulowań w zakresie zamówień publicznych dotyczących:
 - terminu składania przez członków Komisji Przetargowej oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 5 *ustawy Pzp*,
 - wyłączenia stosowanie trybu konkurencyjnego w przypadku wyboru wykonawców zamówień, których przedmiotem jest świadczenie usług doradztwa.
2. Prawidłowe sporządzanie protokołów postępowania o udzielenie zamówienia.
3. Przestrzeganie przepisów *ustawy Pzp* poprzez prawidłowe i terminowe składanie oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 4 *ustawy Pzp* przez osoby biorące udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia oraz osobę udzielającą zamówienia.
4. Zamieszczanie w projektach (wzorach) oraz treści zawieranych umów postanowień obligujących SA do nakładania i naliczania wykonawcy kary umownej, stosownie do ustaleń opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.
5. Stosowanie przepisów *Regulaminu* przy zawieraniu umów cywilnoprawnych, w tym umów zlecenia i o dzieło.
6. Parafowanie przez radcę prawnego umów świadczące o dokonaniu sprawdzenia ich treści pod względem formalno-prawnym.
7. Każdorazowe stosowanie w umowach zawieranych z pracownikami Sądu zapisów zawartych w *Organizacji i funkcjonowaniu obiegu dokumentów* informujących, że „*zlecona praca nie należy do zakresów obowiązków pracownika i że będzie wykonywana po regulaminowych godzinach pracy*”.

W związku z pismem Dyrektora SA⁸⁷ informującym o wprowadzeniu przez Dyrektora Zarządzenia Nr: 13/2024⁸⁸ i 49/2023/OG⁸⁹, uznano, że w niżej wymienionym zakresie podjęte zostały działania naprawcze. W związku z powyższym odstępuje się od wydania zaleceń odnośnie do terminowego przekazywania ogłoszeń o udzielenie zamówienia UPUe, zamieszczania w BZP ogłoszeń o wykonaniu umowy oraz wprowadzenia wewnętrznych procedur określających tryb i zasady korzystania z samochodów

⁸⁷ Z 31.07.2024 r., znak: KonIX.0800.1.2024.

⁸⁸ Z 19.04.2024 r. w sprawie wprowadzenia procedur dotyczących przekazywania między oddziałami informacji do ogłoszeń o wykonaniu umowy, które należy zamieszczać w Biuletynie zamówień publicznych, sporządzania analiz potrzeb i wymagań oraz tworzenia raportów z realizacji zamówień

⁸⁹ Z 5.12.2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu w sprawie użytkowania samochodów służbowych w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi.

służbowych, uwzględniających jednocześnie specyfikę jednostki i prawidłowego wypełniania KD.

Stosownie do § 30 ust. 3 pkt. 1 i 2 komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość dotyczących przeprowadzania kontroli działalności administracyjnej sądów powszechnych⁹⁰, proszę o przekazanie, w terminie do 30 sierpnia 2024 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z § 31 wyżej przywołanego komunikatu od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.


z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI


Jakub Łonka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Łodzi.
2. Wydział Kontroli w Biurze Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

⁹⁰ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2015 r., poz. 236.

NACZELNIK
WYDZIAŁU KONTROLI

Elżbieta Karkosa-Królak
2024-08-01



