



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 15 lipca 2021 r.

BM-V.0912.35.2020

IK: 1454188

Pani
Elżbieta Zalewska-Statuch
Prezes Sądu Okręgowego
w Sieradzu

Pan
Robert Szczepaniak
Dyrektor Sądu Okręgowego
w Sieradzu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Sąd Okręgowy w Sieradzu, Aleja Zwycięstwa 1, 98-200 Sieradz (dalej: SO, Sąd).

Kontrolerzy: Ewa Brodowska – specjalista, Magdalena Dąbrowska – starszy specjalista Mariusz Kramarczuk – radca ministra, działający na podstawie upoważnień nr 7/2021, 8/2021 oraz 9/2021 z 18.01.2021 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez zastępcę dyrektora Biura Ministra, Jakuba Jamkę.

Tematyka kontroli: prawidłowość wydatkowania środków publicznych, w tym udzielanie zamówień, zawieranie umów cywilnoprawnych i zabezpieczenie w nich interesu Skarbu Państwa; przyznawanie nagród i dodatków specjalnych kuratorom okręgowym; formy zatrudniania pracowników sądów.

Termin kontroli: 18.01 – 01.03.2021 r.

Okres objęty kontrolą: 2019 r. – 2020 r. oraz lata 2014 – 2019 w zakresie gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na wynagrodzenia dla kuratorów okręgowych.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły, zgodny z *Planem pracy na 2021 r.* zatwierdzonym przez Ministra Sprawiedliwości.

[akta kontroli str. 1-16, 52-53]

II. USTALENIA WSTĘPNE

Prezesem Sądu jest sędzia Sądu Okręgowego w Sieradzu, Elżbieta Zalewska-Statuch (dalej: Prezes SO)¹. Dyrektorem SO jest Robert Szczepaniak² (dalej: Dyrektor SO). Głównym księgowym w Sądzie jest ██████████ (dalej: Gł. księgowy). W SO nie utworzono Sekcji Kadr, ani też Oddziału Kadr – zadania z ww. zakresu wykonuje z-ca Kierownika Oddziału Administracyjnego SO, ██████████⁴. Kuratorem okręgowym jest ██████████ (dalej: KO).

W trakcie przeprowadzonej kontroli nie kontrolowano prawidłowości naliczania i odprowadzania składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych do urzędu skarbowego.

[akta kontroli str. 17-35, 92-117]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Analiza wydatkowania środków budżetowych na podstawie planów finansowych oraz sprawozdań budżetowych.

Przedmiotowy obszar oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na uchybienia i nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia środków na wynagrodzenia osobowe kuratorów dotyczące:

- przyjętej praktyki zabezpieczania środków na dodatki specjalne dla KO już na etapie planowania budżetu na poszczególne lata;
- występowania z wnioskiem o dokonanie zmian w planie finansowym Sądu w grupie wynagrodzeń kuratorów bezpośrednio przez KO, tj. z pominięciem dysponenta środków, czyli Dyrektora SO.

¹ Od 01.09.2016 r. Poprzednio w okresie od 19.07.2010 r. do 18.07.2016 r. funkcję Prezesa wykonywała Barbara Bojakowska (dalej: ówczesny Prezes SO), zaś w okresie od 19.07.2016 r. do 31.08.2016 r. funkcję Prezesa SO wykonywał Marek Masłowski – Wiceprezes SO w Sieradzu.

² Powołana z dniem 12.05.2014 r., a wcześniej w okresie od 01.02 do 11.05.2014 r. osobą upoważnioną do wykonywania obowiązków dyrektora SO była ██████████. Poprzednio w okresie od 07.07.2004 r. do 31.01.2014 r. dyrektorem SO był Jerzy Kulesza (dalej: ówczesny Dyrektor SO).

³ Od 01.07.2004 r.

⁴ Od 25.02.2019 r. W okresie od 18.07.2008 r. do 24.02.2019 r. obowiązki wykonywała ██████████

⁵ Od 01.10.2010 r.

1.1. Zabezpieczenie środków na umowy cywilnoprawne.

W planach finansowych SO na lata 2019 – 2020 (po zmianach) w § 4170 wynagrodzenia bezosobowe zabezpieczono środki w wysokości odpowiednio 499 872,00 zł i 374 072,00 zł, z czego na wydatki z tytułu wynagrodzeń na umowy zlecenia:

- niezwiązane z postępowaniem sądowym zabezpieczono środki w wysokości odpowiednio: 6 086 zł (wykonanie 6 085,04 zł) oraz 7 500 zł (wykonanie 7 500 zł),
- związane z postępowaniem sądowym zabezpieczono środki w wysokości odpowiednio: 493 786 zł (wykonanie 493 782,36 zł) oraz 366 572 zł (wykonanie 366 468,13zł).

Wydatki z ewidencji analitycznej § 4170 – wynagrodzenie bezosobowe są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa⁶ i nie przekroczyły zaplanowanych kwot określonych w planach finansowych SO na lata 2019 – 2020.

Kontrolą objęto również wydatki dokonane na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych⁷, których zobowiązania uregulowane zostały z §§ 4210, 4270, 4300, 4700 oraz 6060. Wysokość zabezpieczonych⁸ środków finansowych w poszczególnych paragrafach przedstawiono w poniższej tabeli:

	§ 4210	§ 4270	§ 4300	§ 4700	§ 6060
2019 r.	663 607,00 zł	283 365,00 zł	445 249,00 zł	52 990,00 zł	616 232,00 zł
2020 r.	587 579,00 zł	971 084,00 zł	447 259,00 zł	13 319,00 zł	404 728,00 zł

Na podstawie sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w SO za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. oraz 2020 r. ustalono, że wydatki z ww. tytułu nie przekroczyły zaplanowanych kwot określonych w planach finansowych SO na lata 2019 – 2020 i są zgodne z danymi wykazanymi w ewidencji analitycznej dla objętych kontrolą §§.

1.2. Zabezpieczenie środków na wynagrodzenia osobowe kuratorów.

W planach finansowych SO na lata 2014 – 2019 w § 4010 wynagrodzenia osobowe pracowników w grupie kuratorów zabezpieczono środki w wysokości od 110 000 zł do

⁶ Dotyczy sprawozdania Rb-28 na koniec 2019 r. i 2020 r.

⁷ Umowy nr: 7/B/2019 [redacted] partner: [redacted]

[redacted] z o.o.), 12/B/2019 [redacted] 34/B/2020 [redacted]

[redacted] 28/B/2019 [redacted]

[redacted] 30/B/2020 [redacted]

⁸ Plan po zmianach. [redacted] 31/B/2020 [redacted]

120 000 zł. Ponadto, również na § 4040 *dotatkowe wynagrodzenie roczne* zabezpieczono każdorazowo środki w wysokości 11 000 zł.

W kontrolowanym okresie, w planach finansowych SO w grupie kuratorów dokonano dwudziestu jeden zmian, polegających na zwiększeniu środków finansowych pozostających w dyspozycji Sądu na wynagrodzenia kuratorów. Modyfikacje planów związane były ze wzrostem mnożnika wynagrodzeń kuratorów, bądź wynikały z wypłaty nagród uznaniowych lub potrzeby dostosowania planu do aktualnych potrzeb jednostki. Plany finansowe SO po zmianach, w poszczególnych latach, były równe lub wyższe od pierwotnych wysokości, co obrazuje poniższa tabela:

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan finansowy	119 000 zł	119 000 zł	116 000 zł	110 000 zł	120 000 zł	120 000 zł
Zmiany SA Łódź	0 zł	0 zł	0 zł	+7 262 zł	+5 433 zł	+5 284 zł
Zmiany Prezes SO	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zmiany Dyrektora SO	0 zł	+2 000 zł	+5 000 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zmiany KO	0 zł	+3 500 zł	+2 750 zł	+7 740 zł	+2 158 zł	+3 336 zł
Plan po zmianach	119 000 zł	124 500 zł	123 750 zł	125 002 zł	127 591 zł	128 620 zł
Wzrost	0%	5%	7%	14%	6%	7%
Wzrost kwotowy o	0 zł	5 500 zł	7 750 zł	15 002 zł	7 591 zł	8 620 zł

Zmiany dokonane bezpośrednio przez SA w Łodzi polegały na zwiększeniu puli środków przeznaczonych na wynagrodzenia kuratorów. Wnioski dotyczące zmiany planów formułowane przez Dyrektora SO miały na celu dostosowanie planu do aktualnych potrzeb jednostki. W pozostałych przypadkach zmiany były dokonywane przez SA na podstawie wniosków KO i związane były również z koniecznością dostosowania planu finansowego do potrzeb jednostki.

Wszystkie zmiany planów zostały dokonane w oparciu o przepis § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie *szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych*⁹, tj. wykonane zostały w obrębie jednego rozdziału 75502 – jednostki sądownictwa powszechnego (§ 4010).

Na podstawie sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w SO za lata 2014 – 2019, sporządzonych za ostatni kwartał każdego roku ustalono, że wydatki z ww. tytułu nie przekroczyły zaplanowanych kwot określonych w zmienionych planach finansowych SO na ww. lata.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1476 ze zm.

4


Kuratorowi zawodowemu, zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sędziowskich¹⁰ (dalej: *ustawa o ks*) może być przyznany na czas określony dodatek specjalny, do wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o kwotę przyznanego dodatku funkcyjnego, w ramach posiadanych środków określonych na wynagrodzenia osobowe kuratorów zawodowych (art.14 ust. 4). Zagadnienie przyznawania dodatków specjalnych szczegółowo opisano w pkt. 4.4 niniejszego dokumentu.

W kontrolowanym okresie środki na dodatki specjalne dla KO były zabezpieczane na etapie planowania budżetu na poszczególne lata. Wyjaśnienia złożone w piśmie Prezesa i Dyrektora SO¹¹ potwierdzają ww. sytuację cyt.: „środki na ten cel rokrocznie ujmowane były w planie finansowym SO Sieradzu”.

Przyjęta forma zabezpieczania środków na dodatki specjalne oraz wnioski o ich przyznanie świadczy o tym, że był on planowanym i stałym składnikiem wynagrodzenia. Kodeks pracy¹² w art. 78 § 2 wymienia dwa rodzaje składników wynagrodzenia, którymi są: składniki obligatoryjne, tzw. stawki wynagrodzenia za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku oraz składniki fakultatywne, czyli dodatkowe składniki, jeżeli zostały przewidziane z tytułu wykonywania określonej pracy. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również charakter dodatku specjalnego, który jest formą uznaniową świadczenia na rzecz pracownika stwierdzić należy, że w planie finansowym Sądu w grupie kuratorów nie powinno tworzyć się rezerwy na zabezpieczanie środków z przeznaczeniem na dodatki specjalne dla KO. Przyznawanie dodatków specjalnych powinno następować zasadniczo z oszczędności pochodzących ze zwolnień lekarskich lub z nieobsadzonego etatu.

Ponadto wskazać należy, że stosownie do przepisu art. 179 § 1 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹³ (dalej: *usp*) organem kierującym gospodarką finansową sądu jest dyrektor sądu, który wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach (art. 31a § 1 ust. 2 *usp*). Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości *w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych* określono zasady dysponowania środkami budżetu

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. poz. 1071 ze zm., Dz.U. z 2014 r. poz. 795 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 1014 ze zm.

¹¹ Z 25.01.2021 r., znak; A-081-1/2.

¹² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 1998 r. poz.94 ze zm., Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz.1666 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz.917 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz.1040 ze zm.).

¹³ Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.

sądownictwa, ustanowiono dysponentów środków oraz określono ich zadania i kompetencje. W myśl powyższego rozporządzenia dyrektor sądu okręgowego jest dysponentem trzeciego stopnia środków budżetowych i jego zadania i kompetencje obejmują m.in. sprawowanie nadzoru i kontroli przebiegu wykonania zadań określonych w planie finansowym sądu oraz przestrzegania zasad gospodarki finansowej, w tym gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów oraz przestrzegania dyscypliny finansów publicznych. Dysponenci trzeciego stopnia są upoważnieni do dokonywania zmian w projektach planów finansowych i w planach finansowych wydatków w obrębie jednego rozdziału, z tym że do przeniesień wydatków zmniejszających planowane wydatki na wynagrodzenia jest wymagana zgoda dysponenta budżetu sądów na obszarze apelacji. Biorąc pod uwagę powyższe wszystkie zmiany dokonane w planie finansowym Sądu na wniosek KO winny zostać dokonane za pośrednictwem Dyrektora SO.

Reasumując, to dyrektor sądu okręgowego kieruje gospodarką finansową tego sądu i jako kierownik finansowy ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przypadku dokonywania zmian w planie finansowym jednostki na wniosek innych osób aniżeli do tego ustanowione, dyrektor sądu nie ma możliwości skutecznego sprawowania nadzoru oraz kontroli nad przebiegiem wykonania zadań określonych w planie finansowym jednostki, a tym samym przestrzegania zasad gospodarki finansowej. W związku z powyższym za nieprawidłowy uznano proces wnioskowania o dokonanie zmian w planie finansowym Sądu.

[akta kontroli str. 36-38, 118-810]

2. Prowadzenie zamówień publicznych.

Obszar zamówień publicznych i umowy zawarte w wyniku przeprowadzonych postępowań na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁴ (dalej: *ustawa Pzp*) oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi:

- braku w treści umowy zawartej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na remont dachu budynku SO, a także we wzorze umowy (załącznik do SIWZ), zapisów dotyczących łącznego wynagrodzenia wykonawcy - wartości umowy brutto (cena brutto oferty) oraz w zakresie zobowiązań wykonawcy dotyczących

¹⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm., Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 oraz Dz.U. z 2020 r. poz. 288, 1086.

organizacji nadzoru - kontroli realizacji usług tj. postanowień w zakresie 2 z 3 kryteriów oceny ofert¹⁵ i związanych z wyborem najkorzystniejszej oferty;

- braku złożenia podpisu (parafki – zwanej również kontrasygnatą) Gł. księgowego na wszystkich 3 analizowanych umowach lub wykazania w inny sposób dokonania kontroli wstępnej przez Gł. księgowego bezpośrednio przed zaciągnięciem zobowiązania finansowego.

2.1. Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych, w tym o wartości poniżej 30 000 euro.

W SO nie zostały wprowadzone wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych przy zastosowaniu *ustawy Pzp*.

Poprzez regulacje zawarte w zarządzeniu Nr 3/2017 Dyrektora SO z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień publicznych w SO, których wartość netto nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro” wprowadzone zostały wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości równej i poniżej 30 000 euro.

W zakresie powyższych regulacji dotyczących zamówień publicznych o wartości równej i poniżej 30 000 euro nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

[akta kontroli str. 39-41, 64-66, 917-926]

2.2. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 30 000 euro.

Szczegółowej analizie poddano dokumentację dotyczącą 3 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z 16 ogółem zarejestrowanych zamówień w okresie objętym kontrolą (próbą 18,75%).

2.2.1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP-2/2019 pn. „Usługa ochrony fizycznej osób i mienia, obsługi szatni i ochrony całodobowej w obiekcie SO i Sądu Rejonowego w Sieradzu.” przez okres 12 m-cy.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości zamówienia nieprzekraczającej kwoty, o której jest mowa w art. 11 ust. 8 *ustawy Pzp*, tj. o wartości zamówienia wynoszącej 210 760,75 zł (48 881,13 euro). W dniu 06.02.2019 r., zarządzeniem nr 2/19 Dyrektora SO została

¹⁵ Cena – 60%, organizacja nadzoru wykonywanych usług – 20%.

powołana Komisja Przetargowa do przygotowania i przeprowadzenia przedmiotowego postępowania w składzie 4 osób. Postępowanie zostało wszczęte w dniu 06.02.2019 r. Do upływu terminu składania ofert zostało złożone 6 ofert.

Procedura otwarcia ofert odbyła się w dniu 14.02.2019 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia - w wysokości 259 252,00 zł. W trakcie oceny ofert, biorąc pod uwagę ustalone kryteria oceny ofert¹⁶ dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez konsorcjum lider: Przedsiębiorstwo Wielobranżowe KARABELA-CK Sp. z o.o. i partner: Legion Ck Sp. z o.o. z ceną oferty: 206 688,00 zł, doświadczenie zawodowe: 8 i więcej usług, organizacja nadzoru: 1 raz w tygodniu kontrola pełnienia służby. Oferta zgodnie z oceną ofert za pomocą kryteriów oceny uzyskała 100 % (pkt).

W dniu 07.03.2019 r. udzielono zamówienia – zawarto umowę nr 7/B/2019 z wybranym wykonawcą, z kwotami wynagrodzenia miesięcznego w wysokości 10 592,76 zł brutto – takimi samymi dla (i płatnego przez) SO oraz Sądu Rejonowego w Sieradzu tj. bez wskazania łącznego wynagrodzenia brutto wykonawcy będącego ww. ceną oferty i wykonywania kontroli pełnienia służby (wykonywania usług ochrony): 1 raz w tygodniu.

W przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP-2/2019 oraz w treści zawartej umowy nr 7/B/2019 nie stwierdzono nieprawidłowości lecz stwierdzono niżej określone uchybienia.

W treści zawartej umowy nr 7/B/2019 i odpowiednio w treści wzoru umowy w załączniku do SIWZ, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP-2/2019 „Usługa ochrony fizycznej osób i mienia, obsługi szatni i ochrony całodobowej w obiekcie SO i Sądu Rejonowego w Sieradzu” brak jest:

- 1) łącznego wynagrodzenia wykonawcy tj. wartości umowy brutto będącej jednocześnie ceną oferty (łączną ceną brutto oferty) oraz łącznym zobowiązaniem finansowym zamawiającego w umowie;
- 2) zapisów w zakresie organizacji nadzoru wykonywanych usług, takich jak:
 - ilości kontroli w jednostce czasu (częstotliwość kontroli – zgodnie z treścią SIWZ i wybranej oferty) tj. zapisów dotyczących zakresu i szczegółów zobowiązania, w tym przede wszystkim obowiązku po stronie wykonawcy, wykonywania przez

¹⁶ Cena – 60%, doświadczenie zawodowe Wykonawcy- 20% i organizacja nadzoru wykonywanych uslug (kontrola przez Koordynatora jakości wykonywanych usług) – 20%.

Koordynatora jakości – kontroli pełnienia służby (wykonywania usług ochrony): *(nie rzadziej niż) 1 x (raz) w tygodniu,*

- sposobu wykazania (pisemnego potwierdzenia) dokonania kontroli przez Koordynatora jakości wykonanych usług.

Powyższe ustalone braki zapisów w treści umowy dotyczą 2 z 3 kryteriów oceny ofert (cena – 60%, organizacja nadzoru wykonywanych usług – 20%), na podstawie których dokonano wyboru oferty najkorzystniejszej oraz zobowiązań stron umowy w tym zakresie w odniesieniu do realizacji umowy.

W złożonych obszernych wyjaśnieniach¹⁷ Dyrektor SO stwierdził m.in. że: *„W odniesieniu do postanowienia odnoszącego się do łącznej kwoty umowy oraz odnoszących się do niej niektórych kar umownych, należy wskazać, że § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 umowy nr 7/B/2019 z dnia 7 marca 2019 r. określają miesięczny poziom wynagrodzenia Wykonawcy za świadczenie usług ochrony fizycznej. Kwota wynagrodzenia została podzielona na dwóch Zamawiających, tj. Sąd Okręgowy w Sieradzu oraz Sąd Rejonowy w Sieradzu. W § 3 umowy nr 7/B/2019 określono okres trwania umowy wynoszący 12 miesięcy. W konsekwencji, łączna wysokość wynagrodzenia za cały okres obowiązywania umowy jest obliczana jako iloczyn liczby miesięcy świadczenia usługi oraz kwoty wynagrodzenia miesięcznego. (...) Nadto, kary umowne określone w § 7 ust. 2 umowy nr 7/B/2019 nie odnoszą się do łącznej wartości umowy brutto. Należy zwrócić uwagę, że wartość kar umownych w § 7 ust. 2 pkt 3 i 4 umowy nr 7/B.2019 obliczona jest jako procent wartości niezrealizowanej wartości umowy brutto. W związku z tym, kara umowna każdorazowo naliczana jest w odniesieniu do pozostałego okresu umowy, a jej wysokość poprzez iloczyn pozostałego okresu umowy do zrealizowania oraz wartości miesięcznego wynagrodzenia. (...) Mając na względzie powyższe, realizacja usługi ochrony opiera się nie tylko na zawartej umowie, ale także Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz oferty złożonej przez Wykonawcę. W konsekwencji, informacja o ilości kontroli przeprowadzanych przez koordynatora Wykonawcy wynika wprost ze złożonej oferty, która wiąże strony także na etapie realizacji umowy. (...) Zawarta umowa nr 7/B/2019 przewiduje również odrębną karę umowną za brak realizacji kontroli przez Wykonawcę, która została uregulowana w § 7 ust. 2 pkt 9, tj.: „W przypadku braku kontroli przez wyznaczonego koordynatora jakości wykonywanych usług Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 200 zł za każdy stwierdzony przypadek braku kontroli zgodnie ze złożoną ofertą. (...) W ocenie Zamawiającego, kazuistyczne sformułowanie wymogów*

¹⁷ Pismo SO z 22.03.2021 r., znak: F. 081-D-1/21.

dotyczących zakresu kontroli i sposobu jej przeprowadzenia stanowiłoby nadmierną ingerencję w działania Wykonawcy, a także mogłyby ograniczyć uprawnienia Zamawiającego w zakresie egzekwowania wypełniania obowiązków umownych przez Wykonawcę. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że zastosowane rozwiązanie umożliwiło przeprowadzenie przez koordynatora szerokich kontroli dotyczących wykonywanych usług ochrony fizycznej (...)

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i złożone wyjaśnienia należy stwierdzić, że przedmiotowe braki w treści umowy mogły stwarzać utrudnienia dla zamawiającego w jej realizacji, w szczególności takie jak:

- utrudnienia, które mogły być spowodowane brakiem w treści umowy łącznego wynagrodzenia wykonawcy dotyczyły kontroli wstępnej Gł. księgowego przed zawarciem umowy dotyczącej całkowitego zobowiązania finansowego zamawiającego, a także w zakresie rozliczenia finansowego umowy, poprzez konieczność dokonywania stosownych obliczeń oraz wglądu do dokumentów (np. oferty) w celu sprawdzenia prawidłowości tych obliczeń;
- utrudnienia w weryfikacji przez zamawiającego zobowiązania zawartego w ofercie - kontroli pełnienia służby (wykonywania usług ochrony) 1 raz w tygodniu, przez Koordynatora jakości. Utrudnienia mogły być spowodowane przede wszystkim brakiem zapisów w umowie dotyczących, oprócz ww. częstotliwości kontroli, także sposobu wykazania (pisemnego potwierdzenia) dokonania tej kontroli.

W związku z powyższym ww. braki w umowie zostały zakwalifikowane jako uchybienia, a nie jako nieprawidłowości. Ponadto nie stwierdzono, aby uchybienia w zakresie braku przedmiotowych – stosownych zapisów we wzorze umowy stanowiącym załącznik do SIWZ (a także w treści zawartej umowy) miały wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

2.2.2. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP-3/2019 pn. „Wykonanie instalacji klimatyzacji” w terminie 45 dni od zawarcia umowy.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości zamówienia nieprzekraczającej kwoty, o której jest mowa w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, tj. o wartości zamówienia wynoszącej 227 440,11 zł (52 749,52 euro). W dniu 25.03.2019 r., zarządzeniem nr 8/2019 Dyrektora SO została powołana Komisja Przetargowa do przeprowadzenia przedmiotowego postępowania

w składzie 4 osób. Postępowanie zostało wszczęte w dniu 29.03.2019 r. Do upływu terminu składania ofert zostały złożone 4 oferty.

Procedura otwarcia ofert odbyła się w dniu 15.04.2019 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia - w wysokości 300 000,00 zł. W trakcie oceny ofert, biorąc pod uwagę ustalone kryteria oceny ofert¹⁸ oraz fakt odrzucenia 1 oferty, dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez Bomax Tey Sp. o.o. z ceną oferty: 219 960,90 zł, terminem wykonania: 45 dni i okresem gwarancji: 60 m-cy, która zgodnie z oceną ofert za pomocą kryteriów oceny uzyskała 100 % (pkt).

W dniu 09.05.2019 r. udzielono zamówienia – zawarto umowę nr 12/B/2019 z wybranym wykonawcą z wynagrodzeniem i innymi zobowiązaniami wykonawcy zgodnie z ofertą.

Biorąc pod uwagę powyższe, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP-3/2019 nastąpiło zgodnie z *ustawą Pzp*, a w treści umowy nr 12/B/2019 nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości.

2.2.3. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP-3/2020 pn. „Remont dachu budynku SO – segment nr IV” w terminie 45 dni od zawarcia umowy.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości zamówienia nieprzekraczającej kwoty, o której jest mowa w art. 11 ust. 8 *ustawy Pzp*, tj. o wartości zamówienia wynoszącej 518 122,52 zł (121 360,06 euro). W dniu 13.07.2020 r., zarządzeniem nr 6/20 Dyrektora SO została powołana Komisja Przetargowa do przeprowadzenia przedmiotowego postępowania w składzie 5 osób. W dniu 06.08.2020 r. zarządzeniem nr 7/20 Dyrektora SO skład Komisji Przetargowej został zmieniony w zakresie 1 członka. Postępowanie zostało wszczęte w dniu 13.07.2020 r. Do upływu terminu składania ofert zostały złożone 3 oferty.

Procedura otwarcia ofert odbyła się w dniu 28.07.2020 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia - w wysokości 670 000,00 zł. W trakcie oceny ofert, biorąc pod uwagę ustalone kryteria oceny ofert¹⁹ oraz fakt odrzucenia 2 ofert (odrzucenie ofert nastąpiło z powodu, odpowiednio: podpisania oferty za pomocą profilu zaufanego, co nie spełniło wymogu podpisu elektronicznego wymaganego przez przepisy *ustawy Pzp* oraz złożenia oferty w formie zeskanowanego dokumentu, bez opatrzenia kwalifikowanym podpisem

¹⁸ Cena – 60%, termin wykonania zamówienia- 25% i okres gwarancji – 15%.

¹⁹ Cena – 60%, termin wykonania zamówienia- 25% i okres gwarancji – 15%.

elektronicznym), dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez Firmę Remontowo-Budowlanej „DANPRO” Daniel Buczyński z ceną oferty: 664 200,00 zł, terminem wykonania: 45 dni i okresem gwarancji: 60 m-cy, która zgodnie z oceną ofert za pomocą kryteriów oceny uzyskała 100 % (pkt).

W dniu 21.08.2020 r. udzielono zamówienia – zawarto umowę nr 34/B/2020 z wybranym wykonawcą z wynagrodzeniem i innymi zobowiązaniami wykonawcy zgodnie z ofertą.

Biorąc pod uwagę powyższe, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienia publicznego nr ZP-3/2020 nastąpiło zgodnie z *ustawą Pzp*, a w treści umowy nr 34/B/2020 nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości.

[akta kontroli str. 49-51, 76-77, 87-91, 927-930, 944-1280,
1349-1822, 1828-2387, 2396-2629]

2.3. Zamówienia publiczne o wartości równej i poniżej 30 000 euro

W wyniku weryfikacji zamówień publicznych o wartości równej i poniżej 30 000 euro, w tym wewnętrznych uregulowań oraz postępowań podprogowych i zawartych umów działalność Sądu w przedmiotowym zakresie ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi braku złożenia podpisu (parafki – zwanej również kontrasygnatą) Gł. księgowego na wszystkich 3 umowach, które poddano analizie, lub wykazania w inny sposób dokonania kontroli wstępnej przez głównego księgowego SO bezpośrednio przed zaciągnięciem zobowiązania finansowego.

Szczegółowej analizie poddano dokumentację 3 postępowań podprogowych ze 139 ogółem zarejestrowanych zamówień w kresie objętym kontrolą (próbą 2,16%).

2.3.1 Umowa Nr 28/B/2019 zawarta w dniu 05.09.2019 r. na zakup, dostawę i montaż regałów archiwalnych w obiekcie

Wartość zamówienia określono jako 24 390,24 zł (5 656,76 euro). Przedmiotową umowę zawarto po przeprowadzeniu postępowania ofertowego, przesyłając zaproszenie do składania ofert do 7 wykonawców i po otrzymaniu 4 ofert dokonano wyboru oferty złożonej przez [REDAKTOWANE] i spełniającej postawione wymagania, z ceną oferty 26 697,15 zł. W dniu 05.09.2019 r. zawarto z tym wykonawcą umowę Nr 28/B/2019 z całkowitą wartością umowy brutto zgodną z ceną oferty i terminem realizacji umowy do dnia 15.11.2019 r.

W przeprowadzonej procedurze i w treści zawartej umowy nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

2.3.2 Umowa Nr 30-B-2020 zawarta w dniu 21.07.2020 r. na dostawę 4 szt. niszczarek dla SO

Wartość zamówienia określono jako 6 097,56 zł (1 428,28 euro). Przedmiotową umowę zawarto po przeprowadzeniu postępowania ofertowego, przesyłając zaproszenie do składania ofert do 3 wykonawców i po otrzymaniu 2 ofert dokonano wyboru oferty złożonej przez [REDAKTED] i spełniającej postawione wymagania, z ceną oferty 7 158,60 zł. W dniu 21.07.2020 r. zawarto z tym wykonawcą umowę Nr 30-B-2020 z całkowitą wartością umowy brutto zgodną z ceną oferty i terminem wykonania umowy do dnia 30.07.2020 r.

W przeprowadzonej procedurze i w treści zawartej umowy nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

2.3.3 Umowa Nr 31/B/2020 zawarta w dniu 24.07.2020 r. na zakup 3 szt. ekspresów do kawy dla SO

Wartość zamówienia wynosiła 4 878,05 zł (1 142,58 euro). Przedmiotową umowę zawarto po przeprowadzeniu postępowania ofertowego, przesyłając zaproszenie do składania ofert do 3 wykonawców i po otrzymaniu 2 ofert dokonano wyboru oferty złożonej przez [REDAKTED] i spełniającej postawione wymagania, z ceną oferty 5 940,00 zł brutto. W dniu 24.07.2020 r. zawarto z tym wykonawcą umowę Nr 31-B-2020 z całkowitą wartością umowy brutto zgodną z ceną oferty i terminem realizacji umowy do dnia 30.07.2020 r.

W przeprowadzonej procedurze i w treści zawartej umowy nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

Ustalenia dotyczące umów zawartych na podstawie udzielonych przez Sąd w latach 2019 - 2020 zamówień publicznych, w tym o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro zostały szczegółowo opisane w pkt. 3 niniejszego dokumentu.

[akta kontroli str. 39-41, 64-66, 76-78, 87-91, 931-943,
2639-2750, 2756-2778, 2782-2806]

3. Zawieranie umów cywilnoprawnych.

Przedmiotowy obszar działalności Sądu ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości dotyczące zawieranych przez Sąd umów zlecenia:

- brak dowodów dokonania przez Gł. księgowego wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z podpisanymi umów z planem finansowym, co narusza art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ (dalej: *ufp*);
- niestosowania się do zapisów *Instrukcji obiegu dokumentów* w zakresie elementów jakie powinny zostać określone w umowie zlecenia oraz na rachunku;
- nieopracowania pisemnych regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych, w szczególności umów zlecenia, które precyzowałyby stosowane przez Sąd zasady dotyczące wyboru wykonawców jak i sposobu ustalania wysokości ich wynagrodzenia;
- niewskazania w treści umów zlecenia zapisów dotyczących: kar umownych, warunków odstąpienia od umowy oraz umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem, w tym zasad ich odbioru;
- powołanie się na błędną podstawę prawną przy ustalaniu stawek wynagrodzenia do umów cywilnoprawnych zawieranych z KO jako członkiem komisji egzaminacyjnych powoływanych do przeprowadzenia egzaminu kuratorskiego/konkursu na aplikację kuratorską.

3.1. Umowy zlecenia, umowy o dzieło, zlecenia ustne/pisemne.

W Sądzie umowy cywilnoprawne zawierane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami zewnętrznymi²¹.

Ponadto, w toku kontroli ustalono, że w § 9 obowiązującej *Instrukcji obiegu dokumentów w Sądzie Okręgowym w Sieradzu* (dalej: *instrukcja obiegu dokumentów*)²² znajdują się zapisy odnoszące się do zawierania umów zlecenia z pracownikami Sądu lub innymi osobami fizycznymi. W powyższej regulacji określono, że zlecenie powinno mieć formę pisemną i zawierać co najmniej następujące elementy:

²⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

²¹ Pismo Prezesa i Dyrektora SO z 31.08.2020 r., znak: A-120-52/20.

²² Wprowadzonej Zarządzeniem nr 5/2018 Dyrektora SO z 28.05.2018 r.

- datę zawarcia umowy zlecenia;
- numer ewidencyjny;
- imię i nazwisko zleceniobiorcy i jego adres;
- przedmiot zlecenia i jego wielkość;
- stawkę wynagrodzenia i jej podstawę prawną oraz ogólną wartość zleconej pracy, termin wykonania pracy;
- w przypadku powierzenia pracy własnemu pracownikowi stwierdzenie, że zlecona praca nie wchodzi w zakres obowiązków pracownika i, że będzie wykonywana po godzinach służbowych;
- zlecenie pracy pracownikowi innej jednostki organizacyjnej Sądu może nastąpić za zgodą Dyrektora Sądu;
- podpis Dyrektora Sądu oraz zleceniobiorcy.

Instrukcja obiegu dokumentów wskazuje również, że po wykonaniu pracy, zleceniobiorca powinien wystawić rachunek zawierający: imię, nazwisko oraz adres wystawcy; datę wystawienia; nazwę i adres zleceniodawcy; powołanie się na numer i datę zlecenia; rodzaj i wielkość pracy oraz stawkę jednostkową wynagrodzenia i ogólną wartość wykonanej pracy, a także własnoręczny podpis wystawcy. Oryginał rachunku powinien być sprawdzony pod względem merytorycznym przez kierownika komórki organizacyjnej lub osobę upoważnioną a następnie przekazany do Oddziału Finansowego (dalej: OF) wraz z oświadczeniem podatkowym oraz kopią umowy. W OF złożone rachunki podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym i rachunkowym przez pracownika tegoż oddziału i zatwierdzeniu do wypłaty przez Głównego księgowego i Dyrektora SO. Ponadto, przedmiotowa regulacja wskazuje, że terminy wypłaty wynagrodzeń z tytułu prac zaleconych ustalane są w umowach.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że przy ustalaniu stawek wynagrodzenia do umów cywilnoprawnych zawieranych z KO jako członkiem komisji egzaminacyjnych powoływanych do przeprowadzenia egzaminu kuratorskiego/konkursu na aplikację kuratorską podstawą prawną był art. 91 § 1c *usp*²³.

Należy wskazać, że kwestie wynagradzania członków komisji egzaminacyjnych powoływanych do przeprowadzenia egzaminu kuratorskiego/konkursu na aplikację kuratorską reguluje w tym przypadku art. 82 *ustawy o ks*, zgodnie z którym wynagrodzenie przewodniczącego i członków komisji egzaminacyjnej jest równe wynagrodzeniu

²³ Powołany w § 1 Zarządzenia nr: 93/13 oraz 94/13 Prezesa SO w Sieradzu z 07.10.2013 r.

przysługującemu przewodniczącemu i członkom komisji egzaminacyjnej dla aplikantów sądowych. Zaznaczyć trzeba, że przepis ww. ustawy odwołuje się do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 2002 r. w sprawie aplikacji sądowej i prokuratorskiej²⁴ (dalej: *rozporządzenie z dnia 5 września 2002 r.*), które straciło swoją moc od 1 stycznia 2008 r.

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury²⁵, a następnie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury²⁶ całkowicie zmieniły zasady odbywania aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, w tym także zasady przeprowadzania egzaminu sędziowskiego oraz powoływania i zakresu zadań komisji egzaminacyjnej. Tym samym uregulowanie kwestii wynagrodzenia komisji egzaminacyjnej powołanej do przeprowadzenia egzaminu kuratorskiego przez odesłanie do analogicznych rozwiązań dla komisji egzaminacyjnej dla aplikantów sądowych utraciło podstawę prawną.

Jednakże z uwagi na taki stan rzeczy Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji pismem z 13.10.2009 r., znak: DWOiP-II-0500-1213/09 (dalej: *pismo DWOiP*) wystosował rekomendację, w której zalecał, aby wynagrodzenie członków komisji było określane na podstawie umów zlecenia, a jego wysokość zbliżona do wynagrodzenia, jakie otrzymywali na podstawie nieobowiązującego już rozporządzenia z dnia 5 września 2002 r. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami występującymi w sądach w wynagradzaniu członków komisji egzaminacyjnych aplikantów kuratorskich na stanowisko zawodowego kuratora sądowego Departament Nadzoru Administracyjnego pismem z 09.10.2019 r., znak: DNA-VI.5052.9.2019 ponownie wystosował rekomendację, w której w całości podtrzymał stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości wyrażone w *piśmie DWOiP*.

Na podstawie prowadzonej przez Sąd ewidencji umów do kontroli wytypowano 6 losowo wybranych umów zlecenia²⁷, co stanowi 54,5 % populacji ilościowej.

²⁴ Dz.U. Nr 154, poz. 1283 ze zm. Przepis § 34 ust. 1 wskazywał, iż przewodniczący i członkowie komisji egzaminacyjnej za przeprowadzenie części ustnej egzaminu sędziowskiego otrzymują wynagrodzenie w wysokości 1,0% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu apelacyjnego w pierwszej stawce awansowej za każdego aplikanta zdającego egzamin, a ust. 2, iż wynagrodzenie w tej samej wysokości otrzymuje również członek komisji egzaminacyjnej za sprawdzenie jednej pracy pisemnej.

²⁵ Dz.U. Nr 169, poz. 1410 ze zm.

²⁶ Dz.U. Nr 26, poz. 157 ze zm.

²⁷ Umowa nr 2-D-2019 z 17.05.2019 r. na kwotę 3 520 zł brutto; umowa nr 3-D-2019 z 17.05.2019 r. na kwotę 3 520 zł brutto; umowa nr 8-D-2019 z 06.11.2019 r. na kwotę 2 700 zł brutto; umowa nr 9-D-2019 z 02.12.2019 r. na kwotę 2 300 zł brutto; umowa nr 1-D-2020 z 01.06.2020 r. na kwotę 3 000 zł brutto; umowa nr 2-D-2020 z 24.08.2020 r. na kwotę 4 500 brutto.

Przedmiot objętych kontrolą umów zlecenia dotyczył: przygotowania i przeprowadzenia szkolenia/wykładu dla sędziów i asystentów, przenoszenia akt z archiwum SO, wykonania prac w archiwum (przyjęcie dokumentacji, uporządkowanie i sporządzenie spisów) oraz obsługi sekretariatu Dyrektora Sądu, w tym przygotowania dokumentacji do zarchiwizowania. Każdorazowo zawarcie umowy zlecenia było poprzedzone pisemnym wnioskiem zawierającym uzasadnienie. Zawierane umowy były krótkoterminowe i zasadniczo obowiązywały w okresie jednego miesiąca. Wszystkie skontrolowane umowy zlecenia zawierały szczegółowo sporządzony opis przedmiotu zlecenia oraz zakres czynności jaki zleceniobiorcy winni zrealizować.

Sąd nie wprowadził sformalizowanych (pisemnych) zasad, według których wybierano wykonawców umów, jak również kryteriów, w oparciu o które ustalana była kwota wynagrodzenia. Dyrektor SO wyjaśnił, że kandydatów na wykonawców umów pozyskiwano spośród osób, które świadczyły wcześniej pracę w Sądzie w zakresie związanym z powierzonym zleceniem. Przy wyborze brano pod uwagę ich dotychczasowe doświadczenie zawodowe, rzetelność, obowiązkowość, zaufanie i gwarancję sprawnego wykonania zlecenia w wyznaczonym terminie.

Wynagrodzenie wykonawców umów, których przedmiotem było przeprowadzenie szkolenia/wykładu zostało ustalone z zastosowaniem stawek określonych w Decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2008 r.²⁸ W pozostałych przypadkach Dyrektor SO wskazał, że wysokość wynagrodzenia była ustalana w oparciu m.in. o rodzaj wykonywanej pracy, kwalifikacje niezbędne do jej wykonania oraz ilość i jakość pracy jaka jest możliwa do wykonania w danym czasie, jak również wymogi w zakresie minimalnej stawki godzinowej.

Wynagrodzenie wykonawców w skontrolowanych umowach zlecenia kształtowało się na poziomie od 2 300 zł do 4 500 zł brutto i wynikało wprost z przyjętej w umowie kwoty. Jak już wspomniano, w umowach nie określono stawki wynagrodzenia oraz jej podstawy prawnej, co było niezgodne z zapisami obowiązującej w Sądzie *Instrukcji obiegu dokumentów*. Każdorazowo rozliczenie zawartych umów następowało na podstawie rachunków wystawionych przez wykonawców i opiewających na kwoty wynikające z zawartej umowy. Jednocześnie, przedmiotowe rachunki również nie zawierały wszystkich elementów określonych ww. regulacją, tj. adresu zleceniodawcy, numeru umowy zlecenia, rodzaju i wielkości pracy oraz jednostkowej stawki wynagrodzenia.

²⁸ Znak: DB III 020-141/08 w sprawie wysokości stawek wynagrodzenia dla osób prowadzących wykłady lub zajęcia w innej formie dla sędziów, prokuratorów, innych pracowników jednostek sądownictwa powszechnego i powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz aplikantów.

Potwierdzenie wykonania przedmiotu zlecenia było dokonywane przez wskazane zapisami umowy osoby upoważnione do odbioru wykonywanych czynności, poprzez sporządzenie i parafowanie stosownej adnotacji na rachunkach przedkładanych do rozliczenia przez wykonawców.

Płatności dla wykonawców zostały zrealizowane z zachowaniem terminów określonych w umowach oraz z zastosowaniem ustalonej zapisami umów formy płatności, tj. przelewem na numer konta bankowego wskazany przez zleceniobiorcę na rachunku. Łącznie z tytułu zawartych umów objętych kontrolą Sąd poniósł wydatek w wysokości 19 540,00 zł brutto (15 549,25 zł netto).

Żadna z zawartych umów zlecenie nie zawierała kontrasygnaty Gł. księgowego będącej potwierdzeniem dokonania kontroli wstępnej bezpośrednio przed zaciągnięciem zobowiązania finansowego (art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*). Dyrektor SO wyjaśnił, że w Sądzie nie występuje praktyka parafowania umów przez Gł. księgowego. Wskazał, że przed podpisaniem umowy zlecenie weryfikuje w systemie finansowo-księgowym zabezpieczenie środków w planie finansowym i po ustnym potwierdzeniu poprawności tej weryfikacji przez Gł. księgowego, zaciąga zobowiązanie podpisując przedmiotową umowę. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień stwierdzić należy, że sposób dokonania kontroli wstępnej może być inny niż złożenie podpisu (parafki) na zawieranej umowie, jednakże powinien on być udokumentowany. Istotne jest to, aby kontrola wstępna była dokonana (i wykazana) przez Gł. księgowego bezpośrednio przed zaciągnięciem zobowiązania finansowego SO jakim jest zawarcie umowy. Mając na uwadze powyższe brak jest dowodów dokonania przez Gł. księgowego wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z podpisanymi umowami z planem finansowym, czym naruszono zapisy art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*.

Ponadto, powyższe umowy nie zawierały również adnotacji (parafy) radcy prawnego, świadczącej o dokonaniu sprawdzenia ich treści pod względem formalno-prawnym.

Jedynie w 2 z 6 skontrolowanych umów zlecenia zawarto zapisy dotyczące kar umownych bądź możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem, jak również dotyczące sposobu odbioru ich przedmiotu. Podkreślić należy, że we wszystkich ww. umowach znajdował się zapis: „*W sprawach nieuregulowanych umową mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego*”. Zapis tej treści w umowie oczywiście nie pozbawia zleceniodawcy możliwości dochodzenia od wykonawcy umowy odpowiedzialności

na zasadach ogólnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym²⁹, jednakże dochodzenie odszkodowania na ww. zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego jest z reguły czasochłonne i wiąże się z określonymi trudnościami dowodowymi. Ponadto, 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.

3.2. Umowy zawarte na podstawie przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp

We wszystkich poddanych kontroli umowach³⁰ stwierdzono uchybienia spowodowane brakiem złożenia podpisu (parafki – zwanej również kontrasygnata) Gł. księgowego na umowie lub wykazania w inny sposób dokonania kontroli wstępnej przez Gł. księgowego bezpośrednio przed zaciągnięciem zobowiązania finansowego, co jest niezgodne z art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*.

W złożonych wyjaśnieniach³¹ Dyrektor SO stwierdził, że: „*W przypadku dostaw, usług i robót budowlanych główny księgowy potwierdza zgodność operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym we wniosku, który jest zatwierdzany przez kierownika jednostki przed podpisaniem umowy*”.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień zauważyć należy, że złożenie podpisu na wniosku wszczynającym postępowanie odnosi się jedynie do szacunkowej kwoty brutto zamówienia, która co do zasady jest inna niż rzeczywista kwota późniejszego zobowiązania. Od momentu złożenia podpisu na wniosku do zaciągnięcia zobowiązania finansowego, tj. zawarcia umowy z wykonawcą mija bowiem określony czas, kiedy to zmiana może także ulec plan finansowy jednostki. Ponadto, kwestię wstępnej kontroli precyzyjnie reguluje przytoczony wcześniej art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*. Mowa jest w nim, iż czynność dokonywania wstępnej kontroli odnosi się do zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz do kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. W konsekwencji, złożenie podpisu przez Gł. księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że: nie zgłasza on zastrzeżeń do przedstawionej

²⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 1964 r. poz. 93 ze zm., Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm., Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm., Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm., Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm., Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

³⁰ Umowa nr: 7/B/2019 z dnia 07.03.2019 r., 12/B/2019 z dnia 09.05.2019 r., 34/B/2020 z dnia 21.08.2020 r., 28/B/2019 z dnia 05.09.2019 r., 30-B-2020 z dnia 21.07.2020 r. i 31/B/2020 dnu 24.07.2020 r.

³¹ Pismo SO z 25.02.2021 r.

przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji, a także, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Zatem prawidłowo dokonana kontrola wstępna jest czynnością bezpośrednio poprzedzającą zaciągnięcie zobowiązania. Kluczowym jest tu bowiem moment/etap zaangażowania środków finansowych, które są ewidencjonowane na koncie pozabilansowym 998³².

Realizacja umów nr: 7/B/2019³³ i 12/B/2019³⁴, w okresie objętym kontrolą nastąpiła zgodnie z ich treścią, w tym pod względem merytorycznym (potwierdzenia wykonania umowy poprzez odpowiednio: stwierdzenia - „*Faktura zasadna*” i protokoły odbioru końcowego wykonanych elementów i robót w obiekcie) oraz pod względem finansowym (prawidłowo opisane faktury i informacje o przelewie).

Natomiast realizacja umowy nr 34/B/2020³⁵ nastąpiła ze zwłoką 66 dni i w związku z tym zamawiający naliczył karę umowną (200,00 zł za każdy dzień zwłoki) zgodnie z treścią umowy w wysokości 13 200,00 zł (nota księgowa i informacja o przelewie na dobro rachunku SO).

Realizacja umów nr: 28/B/2019, 30-B-2020 i 31/B/2020³⁶ w okresie objętym kontrolą nastąpiła zgodnie z ich treścią, w tym pod względem merytorycznym umowy (protokół końcowego odbioru robót, stwierdzenia należytego wykonania zamówienia) i finansowym (w tym prawidłowo opisane faktury i informacje o przelewie).

3.3. Umowy cywilnoprawne zawierane przez Sąd z kuratorem okręgowym.

W okresie objętym kontrolą zawarto z KO 9 umów zlecenia³⁷, których przedmiot dotyczył dwóch zagadnień tj. przeprowadzenia egzaminu aplikanta kuratorskiego na stanowisko kuratora zawodowego oraz przeprowadzenie egzaminu konkursowego na aplikacje kuratorską (część pisemna i ustna). Przedmiot zawartych umów nie był tożsamy z czynnościami powierzonymi zakresem obowiązków.

³² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 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 Polskiej (Dz. U. z 2020 r., poz. 342) na stronie Ma konta 998 ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

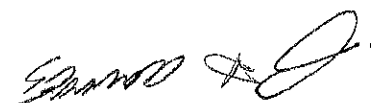
³³ (§ 4300).

³⁴ (§ 6060).

³⁵ (§ 4270).

³⁶ (§ 4210).

³⁷ Na podstawie prowadzonych odrębnie dla każdego roku przez SO *Rejestrów umów cywilnoprawnych*.



Wskazane umowy zawierane były z KO w związku z zarządzeniami Prezesa SO³⁸ w sprawie ogłoszenia konkursu na aplikanta kuratorskiego, przeprowadzeniem egzaminu aplikanta kuratorskiego i powołaniem przez Prezesa SO składów komisji egzaminacyjnych. Każdorazowo do składu komisji powoływany był KO. Przedmiotowe egzaminy odbywały się w ciągu dwóch dni i były organizowane w trakcie godzin pracy Sądu³⁹.

Z tytułu zawartych umów wykonawca jakim był KO wystawił rachunki, opiewające na kwoty zgodne z umowami⁴⁰. Każdorazowo umowy z KO zawierał Dyrektor SO. Potwierdzenie wykonania prac wynikających z umów dokonywane było na rachunkach przez Kierownika lub Z-cę Kierownika Oddziału Administracyjnego z wyjątkiem 2 rachunków⁴¹, gdzie takiego potwierdzenia nie było. Łącznie z tytułu zawartych umów Sąd poniósł wydatek w wysokości 3 330,12 zł brutto.

Zauważyć należy, że umowy zawarte z KO, ze względu na specyfikę ich przedmiotu, były realizowane w tym samym czasie co zadania wynikające ze stosunku pracy. Powyższe może poddawać w wątpliwość sposób realizacji obowiązków służbowych (uprzednio już zwiększonych, za które przyznawano dodatek specjalny) powierzonych w zakresach czynności w dniach realizacji umowy zlecenie⁴². Dodatkowo skutkuje to otrzymaniem wynagrodzenia wynikającego ze stosunku pracy za czynności, które de facto nie były realizowane w czasie wykonywania zlecenia.

[akta kontroli str. 17-29, 36-48, 54-60, 64-74, 78-80, 1281-1348, 1823-1827,
2388-2395, 2631-2638, 2751-2755, 2779-2781, 2807-2959]

4. Dodatkowe składniki wynagrodzeń Kuratora Okręgowego.

Przedmiotowy obszar działalności Sądu ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na stwierdzone uchybienia dotyczące:

³⁸ Zarządzenie Prezesa SO nr: 67/14 z 03.09.2014 r., 85/14 z 05.11.2014 r., 86/14 z 05.11.2014 r., 88/14 z 05.11.2014 r., 100/14 z 04.12.2014 r., 18/16 z 19.02.2016 r., 100/17 z 26.09.2017 r., 70/18 z 14.09.2018 r. oraz nr 79/19 z 18.10.2019 r.

³⁹ Każdorazowo rozpoczynały się o godzinie 10⁰⁰.

⁴⁰ Na podstawie stawek wynagrodzenia ustalonych zarządzeniem Prezesa SO w Sieradzu nr 93/13 i nr 94/13 z 07.10.2013 r. w sprawie ustalenia zasad wynagradzania członków komisji egzaminacyjnej na stanowisko kuratora zawodowego i aplikanta kuratorskiego

⁴¹ Dotyczących umowy z 29.09.2014 r. oraz umowy z 10.03.2016 r.

⁴² Tj. dnia: 29.09.2014 r., 11.12.2014 r., 18.12.2014 r., 19.12.2014 r., 10.03.2016 r., 12.10.2017 r., 13.10.2017 r., 23.10.2018 r. oraz 29.10.2019 r.



- niewskazania w zakresach obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika szczegółowych czynności jakie należą do zadań urzędników wyznaczonych do obsługi biura kuratora okręgowego;
- sporządzenia w kontrolowanym okresie decyzji o przyznaniu dodatku specjalnego bez wskazania uzasadnienia do jego udzielenia;
- przyznawania nagród w oparciu o art. 18 ust. 1 *ustawy o ks* bez wskazania uzasadnienia, tj. szczególnych osiągnięć w pracy kuratora okręgowego skutkujących uznaniem, co do zasadności przyznanego wyróżnienia;
- selektywne zamieszczanie w aktach osobowych KO dekretów Prezesa przyznających nagrody co narusza przepis art. 105 *Kodeks Pracy* oraz § 3 pkt 2 lit. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie *dokumentacji pracowniczej*⁴³ (uprzednio naruszało § 6 ust. 2 pkt 2 lit. g rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie *zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych*⁴⁴).

4.1. Procedury wewnętrzne.

W SO w badanym okresie nie opracowano wewnętrznych regulacji dotyczących zasad wynagradzania, w tym przyznawania nagród, dodatków specjalnych oraz wyliczania ich kwoty kuratorom; stosowano przepisy *ustawy o ks* rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie *wynagrodzeń kuratorów zawodowych i aplikantów kuratorskich*⁴⁵ (dalej: *rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń*). Ze względu na uznaniowy charakter nagród przyznawanych na podstawie art. 18 ust. 1 *ustawy o ks*⁴⁶ decyzje o ich przyznaniu nie były opiniowane w SO Sieradzu zaś nagrody miały charakter uznaniowy⁴⁷.

[akta kontroli str. 25-29, 61-63]

4.2. Stan zatrudnienia.

KO nieprzerwanie piastuje obecne stanowisko od 01.10.2010 r. W Sądzie w kontrolowanym okresie nie powoływano zastępców KO.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2369.

⁴⁴ Dz. U. z 1996 r. poz. 286 ze zm., Dz. U. z 2017 r. poz. 894 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 34, poz. 266 ze zm.

⁴⁶ Prezes sądu okręgowego, po zasięgnięciu opinii kuratora okręgowego i prezesa sądu rejonowego może przyznać kuratorowi zawodowemu nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy.

⁴⁷ Wyjaśnienia Prezesa i Dyrektora SO z 25.01.2021 r., znak: A-081-1/21– odpowiedź na wniosek nr 1 z 20.01.2021 r.

W okresie 2015 – 2016 na wniosek KO delegowano do SO kuratora specjalistę z Sądu Rejonowego w Sieradzu, ██████████ w celu udzielenia KO pomocy przy wykonywaniu zadań. Dodatkowo, w latach 2014-2018 jeden z pracowników SO - inspektor, w 0,2 części etatu, świadczył pracę w sekretariacie Biura KO⁴⁸, w pozostałej części świadczył pracę w Oddziale Administracyjnym. Powierzony zakres obowiązków nie precyzował szczegółowo, jakie czynności w ramach świadczenia pracy w sekretariacie Biura KO należały do zadań pracownika. Pracownik wykonywał ww. czynności w ramach tzw. innych czynności zleconych bezpośrednio przez Kierownika Oddziału Administracyjnego.

W 2019 r. KO samodzielnie prowadził prace biurowe związane z biurowością. Ze wspólnych wyjaśnień Prezesa i Dyrektora SO⁴⁹ ww. sytuacja spowodowana była brakami kadrowymi.

[akta kontroli str. 61-63, 2967]

4.3. Zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności kuratora okręgowego.

W dokumentacji przedstawionej przez SO⁵⁰ znajdują się dwa zakresy obowiązków KO. Jeden z datą sporządzenia w dniu 04.10.2004 r. oraz drugi „*bez daty*” sporządzenia. Oba zostały podpisane przez Prezesa SO⁵¹, czym formalnie nastąpiło powierzenie obowiązków dla KO. Przedmiotowe dokumenty zostały podpisane przez KO kolejno w dniu 04.10.2004 r. oraz 29.09.2016 r., czym KO potwierdził, iż przyjmuje je do wiadomości i wykonywania powierzonych w nich obowiązków.

[akta kontroli str. 2961-2966]

4.4. Wynagrodzenia zasadnicze kuratorów okręgowych.

Wynagrodzenia zasadnicze kuratorów zawodowych oraz aplikantów kuratorskich ustala się przy zastosowaniu mnożników kwoty bazowej⁵², zwanej dalej „kwotą bazową”, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o ks, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń. KO otrzymywał wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek za wieloletnią pracę w wysokości określonej w obowiązujących w kontrolowanym okresie rozporządzeniach w sprawie wynagrodzeń oraz ustawie o ks.

⁴⁸ Pismo Prezesa i Dyrektora SO z 31.08.2020 r., znak: A-120-52/20 – odpowiedź na pismo z 06.08.2020 r.

⁴⁹ Pismo z 25.01.2021 r., znak: A-081-1/21 – odpowiedź na wniosek nr 1 z 20.01.2021 r.

⁵⁰ Przy piśmie Prezesa i Dyrektora SO z 31.08.2020 r., znak: A-120-52/20.

⁵¹ Pierwszy przez SSO Janusza Adamskiego, drugi przez SSO Elżbietę Zalewską- Statuch.

⁵² W latach 2014 – 2015 mnożnik kwoty bazowej wynosił 2,30. W 2016 r. – 2,44; w 2017 r. – 2,47; w 2018 r. – 2,51, natomiast w 2019 r. – 2,56.

KO na mocy art. 14 ust. 2 *ustawy o ks* przysługuje dodatek funkcyjny, wynoszący od 70 % do 110 % kwoty bazowej. Ustalono, że dodatek funkcyjny dla KO w badanym okresie przyznany był w wysokości 100 % kwoty bazowej.

[akta kontroli str. 2968, 3019-3162, 3195-3206]

4.5. Dodatki specjalne kuratora okręgowego.

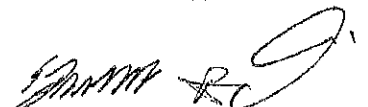
Jak już nadmieniono w punkcie 1.2 *niniejszego dokumentu* kuratorowi zawodowemu może być przyznany na czas określony dodatek specjalny, do wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o kwotę przyznanego dodatku funkcyjnego, w ramach posiadanych środków określonych na wynagrodzenia osobowe kuratorów zawodowych. Dodatek specjalny w wysokości, o której mowa w art. 14 ust. 4 *ustawy o ks*, może być przyznany kuratorowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych, w szczególności za prowadzenie zajęć w ośrodku kuratorskim, przez właściwego prezesa sądu⁵³.

W kontrolowanym okresie wnioski o dodatki specjalne składane były przez KO z początkiem roku na cały okres lub dwa razy do roku⁵⁴. W 2014 r. oraz w latach 2018 – 2019 zawarta jest w ww. wnioskach informacja o tym, iż KO „otrzymał potwierdzenie od Dyrektora dotyczące zwiększenia środków finansowych na powyższy cel”. Wnioski o przyznanie dodatków specjalnych w latach 2014-2015 nie zawierały uzasadnienia wskazującego na okoliczności ich przyznania, tj. jakie powierzane czynności powodowały okresowe zwiększenie obowiązków służbowych. Zawierały jednak informację, iż KO otrzymał potwierdzenie od Dyrektora SO o posiadanych środkach na zwiększenie płac o wskazany dodatek specjalny. Ponadto, w 2016 r. wniosek KO datowany na dzień 15.01.2015 r., w treści miał okres od 01.01 do 31.12.2016 r., również nie zawierał uzasadnienia wskazującego na okoliczności przyznania dodatku specjalnego, jednakże na wniosku widnieje odrębna adnotacja Dyrektora SO⁵⁵, iż „w budżecie SO Sieradz są zabezpieczone środki na dodatek specjalny”. W latach 2017-2019 ww. wnioski posiadały uzasadnienie wskazujące na okoliczności ich przyznania tzn. delegowanie do Krajowej Rady Kuratorów; bycie członkiem Prezydium Terenowej Rady ds. Społecznej Readaptacji Skazanych; czynny udział w planowanych konferencjach; organizowanie szkoleń, seminariów dla kuratorów zawodowych okręgu sieradzkiego; systematyczne prowadzenie zajęć

⁵³ § 5 rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń.

⁵⁴ W latach 2017-2018.

⁵⁵ Z 25.01.2016 r.



lekcyjnych z dziećmi, młodzieżą gimnazjalną, ponadgimnazjalną oraz studentami; czynny udział w prelekcjach dla rodziców i osób uzależnionych od alkoholu; samodzielne prowadzenie prac związanych z biurowością, statystyką i organizacją Biura KO oraz braku zastępstw co wiązało się z wykonywaniem wszelkich czynności w dwóch pionach kurateli. Zauważyć należy, że wykazywana przez KO część czynności nie była zadaniami dodatkowymi, lecz wynikała z zakresu obowiązków określonego *ustawą o ks* (art. 37 ust. 2), do którego w szczególności należy m.in.: reprezentowanie kuratorskiej służby sądowej na zewnątrz, organizowanie szkoleń kuratorów zawodowych w okręgu.

Na podstawie udostępnionej dokumentacji ustalono, że w kontrolowanym okresie dodatek specjalny był przyznawany KO corocznie z początkiem roku⁵⁶ na cały jego okres lub na okresy krótsze⁵⁷ zawsze w [REDAKTOWANE] wynagrodzenia zasadniczego.

W SO w latach 2014 – 2019 przyznawano dodatki specjalne KO nie precyzując dokładnie za co je przyznano, wskazując jako okoliczność ich przyznania jedynie „*okresowe zwiększenie obowiązków służbowych*”.

Wskazać należy, że KO w okresie objętym kontrolą nie miał etatowego zastępcy, jedynie kuratora oddelegowanego do pomocy⁵⁸ i wykonywał w części od 2019 r. samodzielnie czynności administracyjno-biurowe⁵⁹.

Ponadto ustalono, że w latach 2014 – 2019, co do zasady, nie występowały przypadki długotrwałej ciągłej nieobecności KO⁶⁰. W okresie, kiedy KO była nieobecna w pracy z powodu choroby dodatek specjalny wypłacony został w pomniejszonej wysokości. Absencja w pracy KO zasadniczo wynikała z wykorzystania urlopów. W okresach urlopu KO otrzymywała dodatek specjalny co jest zgodne z art. 172 *Kodeksu pracy*⁶¹.

Kontrolujący nie kwestionują zadań za jakie zostały przyznane przedmiotowe dodatki, jednakże w ocenie kontrolujących przyznawanie dodatków specjalnych z początkiem roku na cały rok nie sposób uznać za właściwe, gdyż sytuacja w której zabezpiecza się środki na dodatki specjalne oraz wnioskowanie o nie z początkiem roku świadczy o tym, iż był on

⁵⁶ Pisma Prezesa SO dotyczące przyznania dodatku specjalnego z: 17.01.2014 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01.01-31.12.2014 r.), 22.01.2015 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01.01-31.12.2015 r.), 25.01.2016 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01.01-31.12.2016 r.), 07.02.2019 r. ([REDAKTOWANE] na okres od 01.01-31.12.2019 r.)

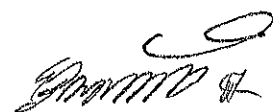
⁵⁷ Pisma Prezesa SO dotyczące przyznania dodatku specjalnego z: 06.02.2017 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01.01-31.08.2017 r.), 16.08.2017 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01.09-30.11.2017 r.), 14.12.2017 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01-31.12.2017 r.), 09.02.2018 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01.01-30.11.2018 r.), 07.12.2018 r. ([REDAKTOWANE] na okres 01-31.12.2018 r.).

⁵⁸ W okresie 09.12.2015 r. – 30.06.2016 r.

⁵⁹ W latach 2014-2018 biuro KO miało obsługę sekretarską w wymiarze 0,2 etatu, zaś od 2019 r. KO prowadzi je samodzielnie.

⁶⁰ Z przedstawionego wykazu nieobecności w okresie 01.01.2014 – 31.12.2019 było to na przestrzeni wskazanego okresu 34 dni pracujące.

⁶¹ Art. 172 - za czas urlopu pracownikowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował.



planowanym i stałym składnikiem wynagrodzenia a powinno to jak już nadmieniono w niniejszym dokumencie następować zasadniczo z oszczędności pochodzących ze zwolnień lekarskich lub z nieobsadzonego etatu.

[akta kontroli str. 61-63, 2969-2993]

4.6. Nagrody.

W SO nie ma określonych zasad wynagradzania dla kuratorów. Świadczenia przyznawane były w oparciu o przepisy ustawowe i akty wykonawcze do nich.

KO przyznawano nagrody uznaniowe w oparciu o przepis art. 18 ust. 1 *ustawy o ks.* Nagrody przyznawane były w zróżnicowanej wysokości kilkukrotnie w roku⁶², niekiedy z kilkudniowym lub miesięcznym odstępem czasu⁶³ uzasadniając ich przyznania „rzetelnością, inicjatywą, sumiennością i zaangażowaniem w wykonywaniu obowiązków służbowych”. Decyzje o przyznaniu nagród podejmował odpowiednio Prezes SO i Wiceprezes SO. Z uwagi na fakt, iż decyzje o przyznaniu nagród zostały selektywnie załączane do akt osobowych brak jest również wskazania uzasadnienia do ich przyznania. W latach 2014-2019 KO przyznano nagrody w łącznej wysokości ██████████⁶⁴.

Nadmienić należy, że w przywołanym powyżej przepisie *ustawy o ks* wyraźnie określono, że nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia w pracy. Uznaniowość polega w tym przypadku na decyzji pracodawcy czy taką nagrodę przyznać czy też nie, a tym samym nie zwalnia z obowiązku racjonalnego uzasadnienia do jej przyznania. Nagroda jest bowiem dodatkowym i szczególnym wyróżnieniem pracownika, a nie stałym dodatkiem do pobieranego wynagrodzenia przyznawanym wszystkim pracownikom bez wyjątku.

[akta kontroli str. 61-63, 2994-3018, 3163-3194]

4.7. Podejmowanie dodatkowego zatrudnienia.

Kurator zawodowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody prezesa sądu okręgowego. Kuratorowi zawodowemu nie wolno także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarabkowania, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków kuratora sądowego,

⁶² W okresie 2014-2019.

⁶³ Np. wypłata nagród 14.12.2017 r., 29.12.2017 r., 12.12.2018 r., 21.12.2018 r. oraz 28.12.2018 r. odpowiednio w wysokości ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł oraz ██████████ zł (ze sporządzonego przez SO zestawienia nagród przyznanych dla KO).

⁶⁴ 2014 r. – ██████████ zł (1 ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł); 2015 r. – ██████████ zł (1 ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł); 2016 r. – ██████████ zł (1 ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł); 2017 r. – ██████████ zł (1 ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł); 2018 r. – ██████████ zł (1 ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł); 2019 r. – ██████████ zł (1 ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł; ██████████ zł) oraz ██████████ zł).

mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub podważać zaufanie do sądu, co wynika z art. 15 ustawy o ks.

Z informacji SO⁶⁵ wynika, iż „w okresie od 2014-2019 KO nie miał wydawanej zgody przez Prezesa SO na podejmowanie dodatkowego zatrudnienia, gdyż nie występował z takim wnioskiem”.

[akta kontroli str. 25-29]

5. Forma zatrudnienia pracowników Sądu

Na podstawie ustaleń dokonanych w wyniku kontroli przedmiotowy obszar działalności Sądu oceniono pozytywnie.

W Sądzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących zatrudniania pracowników, a także przenoszenia w ramach struktury. Powyższe dokonywane było na podstawie przepisów ogólnie obowiązujących.

Przeciętne zatrudnienie w SO w latach 2019 – 2020 wynosiło 57,5⁶⁶ etatów urzędniczych i pracowników innych. W powyższym okresie zakończenie stosunku pracy nastąpiło z 21 pracownikami. Rozwiązanie stosunku pracy następowało:

- na mocy porozumienia stron – dotyczy 9 osób,
- przejścia na emeryturę – dotyczy 3 osób,
- z upływem okresu zawarcia – dotyczy 9 osób.

Jak już wspomniano w pkt 3.4 *niniejszego dokumentu*, dla zapewnienia płynności realizacji działań Sąd zawierał krótkoterminowe umowy zlecenia. Ustalono, że przy zatrudnianiu pracowników Sąd nie korzystał z usług firm specjalizujących się w outsourcingu pracowniczym⁶⁷. W kontrolowanym okresie Sąd zawarł jedynie umowę z Powiatowym Urzędem Pracy w Sieradzu o organizowanie trzymiesięcznego stażu.

[akta kontroli str. 78-80, 82-86, 3207-3219]

6. Prawidłowość dokumentowania i ewidencjonowania wydatków.

Przedmiotowy obszar działalności Sądu oceniono pozytywnie.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁶⁸ (dalej: *uor*) jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno

⁶⁵ Pismo Prezesa i Dyrektora SO z 31.08.2020 r., znak: A-120-52/20 – odpowiedź na pismo z 06.08.2020 r.

⁶⁶ Wg sprawozdania Rb-70 na koniec roku 2019 - zatrudnienie wynosiło 59 etatów urzędniczych i innych pracowników, zaś na koniec 2020 zatrudnienie wynosiło 56 etatów.

⁶⁷ Pismo Dyrektora SO z 08.03.2021 r., znak: F.081-1/21.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342; Dz.U. z 2018 r. poz. 395; Dz.U. z 2019 r. poz. 351; Dz.U. z 2021 r. poz. 217.

przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Ww. ustawa określa, m.in.: zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych⁶⁹, elementy jakie co najmniej powinien zawierać dowód księgowy (art. 21 *uor*) oraz określa również zasady dekretowania i ujmowania w ewidencji syntetycznej i analitycznej operacji gospodarczych. Ponad ww. jednostka zobowiązana jest do klasyfikowania wydatków publicznych według działów, rozdziałów i paragrafów. Zasady klasyfikacji określone zostały w załącznikach do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷⁰ (dalej: *rozporządzenie o klasyfikacji*).

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019 – 2020 w Sądzie obowiązywała instrukcja obiegu dokumentów oraz „Regulamin kontroli wewnętrznej w Sądzie Okręgowym w Sieradzu”⁷¹ (dalej: *regulamin kontroli wewnętrznej*). Oba dokumenty były załącznikami do wprowadzonej „Polityki rachunkowości w Sądzie Okręgowym w Sieradzu”. Instrukcja obiegu dokumentów określała rodzaje dokumentów (dowodów) finansowo-księgowych, sposób ich sporządzania/przyjmowania oraz archiwizowania. Regulamin kontroli wewnętrznej określał organizację, zasady oraz tryb przeprowadzenia kontroli wewnętrznej, w szczególności:

- wstępną kontrolę operacji gospodarczych i finansowych, która powinna być dokonywana przez głównego księgowego lub pracowników do tego upoważnionych;
- kontrolę merytoryczną operacji gospodarczych i finansowych, która powinna obejmować ocenę celowości, gospodarności i legalności zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków z wyszczególnieniem pracowników odpowiedzialnych za ww. kontrolę w poszczególnych komórkach Sądu. Przeprowadzenie ww. kontroli powinno być stwierdzone właściwym opisem rachunku w zakresie potwierdzenia realizacji zadania;
- kontrolę operacji gospodarczych i finansowych pod względem formalno-rachunkowym, która powinna być przeprowadzana przez upoważnionych do tego pracowników OF, i polegać na sprawdzeniu czy dokumenty zawierają wszystkie elementy prawidłowego dowodu, czy dane liczbowe nie zawierają błędów merytorycznych, czy mieszczą się

⁶⁹ Rozdział 2 *uor*.

⁷⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

⁷¹ Zarządzenia nr 5/2018 Dyrektora Sądu Okręgowego w Sieradzu z 28.05.2018 r.

- w ustalonych taryfikatorach oraz czy wydatek rzeczywiście mieści się w planie finansowym jednostki;
- sposób postępowania w razie wykrycia w toku kontroli nieprawidłowości w dokumentach finansowo-księgowych lub ujętych w nich operacjach gospodarczych,
 - realizację wydatków, które powinny następować wyłącznie na podstawie zatwierdzonych dokumentów.

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 wstępnej, pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, o sposobie zagospodarowania i przeznaczenia zakupionego towaru lub miejsca zrealizowanej usługi⁷². Dokumenty zostały zatwierdzone przez Dyrektora. Dokonane wydatki zostały prawidłowo zakwalifikowane i ujęte w ewidencji księgowej Sądu. Płatności zobowiązań zostały dokonane w terminach wynikających z zawartych umów czy też wystawionych przez kontrahentów faktur.

[akta kontroli str. 64-66, 811-916]

IV. OGÓLNA OCENA DZIAŁALNOŚCI SO

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 SO.

Wydatkowanie środków budżetowych oceniono **pozytywnie z zastrzeżeniami**. Wydatki nie przekroczyły planów finansowych Sądu a zobowiązania zaciągane były w ich granicach. Jednakże stwierdzono uchybienia w zakresie zabezpieczenia środków na wynagrodzenia osobowe kuratorów, polegające na tworzeniu rezerwy finansowej na dodatki specjalne dla KO już na etapie planowania budżetu na poszczególne lata⁷³. Dodatek specjalny był planowanym i stałym składnikiem wynagrodzenia. Ponadto, stwierdzono uchybienie w postaci wnioskowania o dokonanie zmian w planie finansowym Sądu bezpośrednio przez KO, tj. z pominięciem dysponenta środków, czyli Dyrektora SO.

Prowadzenie zamówień publicznych, w tym na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp oceniono **pozytywnie z zastrzeżeniem** z uwagi na:

⁷² Poza 2 rachunkami dotyczącymi umowy z 29.09.2014 r. oraz umowy z 10.03.2016 r. zawartymi z KO, na których nie było potwierdzenie wykonania prac wynikających z umów przez osoby do tego upoważnione.

⁷³ 2014-2019.

- brak w treści umowy zapisów dotyczących łącznego wynagrodzenia wykonawcy - będącego ceną brutto oferty oraz w zakresie zobowiązań wykonawcy dotyczących organizacji nadzoru - kontroli realizacji usług tj. postanowień w zakresie 2 z 3 kryteriów oceny ofert (cena – 60%, organizacja nadzoru wykonywanych usług – 20%) i związanych z wyborem najkorzystniejszej oferty,
- brak złożenia podpisu (parafki – zwanej również kontrasygnata) Gł. księgowego na wszystkich analizowanych umowach lub wykazania w inny sposób dokonania kontroli wstępnej przez Gł. księgowego bezpośrednio przed zaciągnięciem zobowiązania finansowego.

Również **pozytywnie z zastrzeżeniami** ocenia się obszar zawierania umów cywilnoprawnych. W tym przypadku stwierdzone uchybienia odnoszą się do:

- braku dowodów dokonania przez Gł. księgowego wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z podpisanymi umowami z planem finansowym, co narusza art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*;
- powołania się na błędną podstawę prawną przy ustalaniu stawek wynagrodzenia w umowach zawieranych z KO w przedmiocie przeprowadzenia egzaminu kuratorskiego/konkursu na aplikację kuratorską;
- niewskazywania w treści umów zapisów dotyczących: kar umownych, warunków odstąpienia od umowy oraz umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem, w tym zasad ich odbioru;
- niestosowania się do zapisów *Instrukcji obiegu dokumentów* w zakresie elementów jakie powinny zostać określone w umowach zlecenia oraz na rachunkach;
- niesformalizowania stosowanej przez Sąd praktyki dotyczącej wyboru wykonawców umów zlecenia, jak i sposobu ustalania wysokości ich wynagrodzenia, co w znacznym stopniu sprzyjałoby realizacji zasad przejrzystości i oszczędności wymaganych przy wyborze wykonawców oraz byłoby spójne z rekomendacjami wydanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁷⁴, dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej.

Gospodarowanie przez Sąd środkami publicznymi przeznaczonymi na wynagrodzenia osobowe sądowych kuratorów zawodowych, w szczególności przeznaczonymi na dotatkowe

⁷⁴ Przekazane pismem Sekretarza Stanu Patryka Jakiego z 17.10.2016 r., znak: DB-III-311-306/16.

składniki wynagrodzeń KO ocenia się **pozytywnie z zastrzeżeniami** z uwagi na stwierdzone uchybienia dotyczące:

- niewskazania w *zakresach obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika* szczegółowych czynności jakie należą do zadań urzędników wyznaczonych do sprawowania funkcji biura kuratora okręgowego;
- sporządzenia w kontrolowanym okresie decyzji o przyznaniu dodatku specjalnego bez wskazania uzasadnienia do jego udzielenia;
- przyznawania nagród w oparciu o art. 18 ust. 1 *ustawy o ks* bez wskazania uzasadnienia, tj. szczególnych osiągnięć w pracy kuratora okręgowego skutkujących uznaniem, co do zasadności przyznanego wyróżnienia;
- przypadków braku w aktach osobowych dekretów Prezesa przyznających nagrody dla KO, co narusza przepis art. 105 *Kodeks Pracy* oraz § 3 pkt 2 lit. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w *sprawie dokumentacji pracowniczej* (uprzednio naruszało § 6 ust. 2 pkt 2 lit. g rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w *sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych*).

Pozytywnie oceniono działalność Sądu związaną z pozaetatowym zatrudnianiem pracowników. Zasadnym i celowym było zawieranie krótkoterminowych umów zlecenia dla zapewnienia płynności realizacji działań Sąd. Ponadto, Sąd nie korzystał z usług firm specjalizujących się w outsourcingu pracowniczym.

Prawidłowość dokumentowania i ewidencjonowania wydatków **oceniono pozytywnie**. Sąd przestrzegał w tym zakresie przepisy *uor* oraz zasad klasyfikowania wydatków publicznych według działów, rozdziałów i paragrafów określonych w załącznikach do rozporządzenie *o klasyfikacji*.

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

- 1) W treści umów zawieranych na podstawie *ustawy Pzp* będą zawierane zapisy dotyczące łącznego wynagrodzenia wykonawcy.
- 2) W umowach zawieranych przez Sąd, przy uwzględnieniu ich specyfiki, będą zamieszczane zapisy zabezpieczające interesy Jednostki, w szczególności w zakresie kar umownych,

warunków odstąpienia od umowy oraz umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem, w tym zasad ich odbioru.

- 3) Stosowane będą zapisy *Instrukcji obiegu dokumentów* w zakresie elementów jakie powinny zostać określone w umowach zlecenia oraz na rachunkach.
- 4) Uwzględniając zasady wydatkowania środków publicznych zawartych w art. 44 ust. 3 *ufp* rozważone zostanie sformalizowanie stosowanych przez Sąd zasad zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących wyboru wykonawców, jak i sposobu ustalania wysokości ich wynagrodzenia.
- 5) Przestrzegany będzie art. 54 ust. 1 i 3 *ufp* poprzez dokumentowanie dokonania przez Gł. księgowego wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z planem finansowym, bezpośrednio przed zawarciem każdej z umów.
- 6) Wszystkie zmiany w planie finansowym jednostki realizowane w grupie wynagrodzeń dla kuratorów będą dokonywane przy uwzględnieniu udziału Dyrektora SO.
- 7) Środki na dodatki specjalne dla kuratorów będą zabezpieczane przez Sąd zgodnie z obowiązującymi przepisami w przedmiotowym zakresie.
- 8) Przestrzegane będą rekomendacje Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące przesłanek warunkujących przyznanie dodatków specjalnych kuratorom okręgowym, w szczególności w zakresie wskazywania uzasadnienia w decyzjach przyznających przedmiotowy dodatek.
- 9) Przyznawanie nagród na podstawie art. 18 ust. 1 *ustawy o ks* będzie racjonalnie uzasadnione wystąpieniem przesłanki wynikającej z tego przepisu i udokumentowane, stosownie do przepisu art. 105 *Kodeksu pracy* oraz § 3 pkt 2 lit. 1. rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie *dokumentacji pracowniczej*
- 10) *Zakresy obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika* będą szczegółowo określały czynności jakie należą do zadań urzędników wyznaczonych do sprawowania funkcji biura kuratora okręgowego.
- 11) W umowach zawieranych z KO w przedmiocie przeprowadzenia egzaminu kuratorskiego/konkursu na aplikację kuratorską przy ustalaniu stawek wynagrodzenia powoływana będzie właściwa podstawa prawna.

Stosownie do § 30 ust. 3 pkt. 1 i 2 komunikatu Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie szczególnych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość dotyczących przeprowadzania kontroli działalności administracyjnej sądów powszechnych⁷⁵, proszę o przekazanie, w terminie do dnia 30 lipca 2021 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

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

Z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOSCI

Jakub Jamka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Prezes Sądu Okręgowego w Sieradzu, Dyrektor Sądu Okręgowego w Sieradzu,
2. Wydział Kontroli Biura Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

⁷⁵ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2015 r., poz. 236

NACZELNIK
WYDZIAŁU KONTROLI

Elżbieta Karkosa-Królak
11.07.2021