



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 31.08. 2018 r.

BM-V-0912-4/18/2
Dot. BKA-I-0912-2/18
UNP: 180831-00688

Pan
Dariusz Bartoszcze
Dyrektor
Sądu Okręgowego w Lublinie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Sąd Rejonowy we Włodawie, ul. Sejmowa 7, 22-200 Włodawa (dalej: Sąd, SR).

Kontrolerzy: Eugenia Wesołowska – inspektor, Ewa Szewczyk – specjalista, działający na podstawie upoważnień nr 5/2018 i 6/2018 z dnia 18.01.2018 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez zastępcę dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, Jakuba Jamkę.

Tematyka kontroli: prowadzenie gospodarki finansowej.

Termin kontroli: 22-26.01.2018 r.

Okres objęty kontrolą: 2016 r. - 2017 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły.

II. USTALENIA WSTĘPNE

Prezesem SR jest sędzia sądu rejonowego Ewa Lisowiec¹ (dalej: Prezes SR). Obowiązki w zakresie gospodarki finansowej dla SR pełni Dyrektor Sądu Okręgowego w Lublinie Dariusz Bartoszcze² (dalej: Dyrektor SO). W okresie 1-31.10.2017 r. obowiązki Dyrektora

¹ od dnia 19.02.2017 r., pismo znak K-1120-14/2017 z dnia 10.02.2017 r. SSA Krzysztofa Szewczaka, Prezesa Sądu Apelacyjnego w Lublinie, poprzednio Prezesem SR był SSR Henryk Kuźma (pismo znak K-1120-128/2015 z dnia 6.07.2015 r. SSA Krzysztofa Szewczaka, Prezesa Sądu Apelacyjnego w Lublinie)

² od dnia 1.11.2017 r. – pismo znak DKO-I-573-201/17 z dnia 22.10.2017 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Michała Wójcika, Sekretarza Stanu

SO pełniła Maria Kuprianowicz³. Natomiast w okresie od dnia 6.05.2002 r. do dnia 30.09.2017 r. Dyrektorem Sądu była Halina Skikiewicz⁴ (dalej: ówczesna Dyktor SO).

Z zakresu czynności⁵ ówczesnej Dyktor SO wynika m.in., że kierowała działalnością administracyjną Sądu w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania SO i sądów funkcjonalnych, a także wykonywała zadania przypisane na podstawie odrębnych przepisów kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach. Zakres obowiązków aktualnego Dyktora SO jest w trakcie opracowywania⁶.

W czasie nieobecności Dyktora SO jako osoba upoważniona do wykonywania jego zadań została wyznaczona ██████████⁷.

Głównym księgowym jest ██████████ (dalej: Główny księgowy).

[akta kontroli str. 1 - 23]

SR funkcjonuje⁸ na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.11.2014 r. w sprawie utworzenia niektórych sądów rejonowych⁹ w obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Lublinie. Poprzednio w okresie od dnia 1.01.2013 r. do dnia 30.06.2015 r. miasto i gmina Włodawa były objęte właściwością Sądu Rejonowego w Chełmie¹⁰, zaś wcześniej Sądu Rejonowego we Włodawie¹¹.

SR jest sądem funkcjonalnym, czyli sądem rejonowym, w którym zgodnie z art. 21a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹² nie powołano dyktora sądu, a zadania dyktora sądu wykonuje dyktor przełożonego sądu okręgowego, który przejmuje prowadzenie gospodarki finansowej tego sądu.

³ pismo znak DKO-I-573-228/17 z dnia z dnia 29.09.2017 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Michała Wójcika, Sekretarza Stanu

⁴ pismo znak DK.I.1260/73/02 z dnia 15.04.2002 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Jerzego Łackiewicza, Sekretarza Stanu – powołujące na stanowisko Dyktora SO, pismo znak DKO-I-573-187/17 z dnia 29.08.2017 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Michała Wójcika, Sekretarza Stanu – odwołujące ze stanowiska Dyktora SO

⁵ na 2015 r.

⁶ wg informacji w piśmie znak Kd 095-31/18 z dnia 23.01.2018 r. podpisanym przez ██████████ głównego specjalistę ds. kadrowych, p.f. Kierownika Oddziału Kadr SO ze względu na wymiar zadań ustalenie go zostało odłożone do realizacji na luty 2018 r.

⁷ pismo znak DKO-I-573-289/17 z dnia z dnia 21.11.2017 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Michała Wójcika, Sekretarza Stanu, pismo znak DKO-I-573-58/17/6 z dnia z dnia 30.05.2017 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Patryka Jakiego, Sekretarza Stanu, pismo znak DKO-IV-134-75/15 z dnia z dnia 8.05.2015 r. podpisane z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Jerzego Kozdrońia, Sekretarza Stanu

⁸ od dnia 1.07.2015 r.

⁹ Dz. U. 2014 r. poz. 1683

¹⁰ na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25.10.2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223 z późn. zm.)

¹¹ na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.05.2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654 z późn. zm.)

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.

Wobec powyższego, aby dokonać kontroli dokumentacji dotyczącej SR należało sprawdzić ją w SO w Lublinie. W SR nie są prowadzone księgi rachunkowe, ani nie jest przechowywana dokumentacja finansowa.

Dyrektor SO zarządzeniem nr D.003-22/17 z dnia 17 lipca 2017 r. wprowadził Politykę rachunkowości, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹³. Ze złożonego przez Marię Kuprianowicz wyjaśnienia wynika, że wprowadzone zasady rachunkowości dotyczą wszystkich sądów funkcyjnych, w tym SR ze względu na jedne księgi rachunkowe prowadzone przez pracowników SO. Wskazać należy, iż polityka rachunkowości określa ogólne zasady rachunkowości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, wobec powyższego powinna mieć odniesienie do szczególnych zasad rachunkowości jednostek, którymi są sądy funkcyjne.

[akta kontroli str. 24-52]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Podróże służbowe

Dyrektor SO opracował procedury w sprawie zasad i trybu rozliczania podróży służbowych oraz zwrotu kosztów dojazdu sędziów z miejsca zamieszkania do siedziby sądu, które wprowadził zarządzeniem nr 0003-4/16 z dnia 29.02.2016 r., obowiązujące do dnia 23.11.2017 r. Aktualne procedury zostały wprowadzone zarządzeniem Dyrektora SO z dnia 24 listopada 2017 r. Przedmiotowe procedury dotyczą również podległych sądów funkcyjnych, w tym objętego kontrolą SR. Procedury określają zasady wystawiania poleceń wyjazdu służbowego, rozliczenia kosztów podróży służbowych, sprawowanej kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz podróży służbowych z wykorzystaniem samochodu prywatnego. Zauważyć należy, że zapisy wewnętrznych uregulowań dopuszczają korzystanie z noclegu w hotelu do kwoty 300,00 zł za jeden nocleg, a stawka przejazdu prywatnym samochodem wynosi 50 % stawki maksymalnej za 1 km przebiegu wynikającej z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*¹⁴. Natomiast przy dojazdach sędziów do pracy samochodem prywatnym o pojemności silnika powyżej 900 cm³ stawka wynosi 0,60 zł, co stanowi 71,8 % stawek określonych rozporządzeniem, a poniżej 900 cm³ – 0,50 zł za przejechany kilometr.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r., poz. 271

Zgodnie z procedurami każdorazowo zawierana jest umowa na użycie samochodu prywatnego, a przy wyjazdach kilkuosobowych składany jest również wniosek o podwyższone koszty przejazdu.

Na podstawie ewidencji analitycznej § 4410 – *Podróże służbowe* ustalono, że w 2016 r. wydatki z tytułu podróży służbowych pracowników SR we Włodawie kształtowały się w wysokości 4 695,08 zł, natomiast w 2017 r. – 6 123,72 zł (łącznie z wydatkami na szkolenia).

Z rejestru delegacji wynika, że w 2016 r. wystawionych zostało 55 szt. poleceń wyjazdu służbowego, a w 2017 r. 86 szt. 14 poleceń wyjazdów służbowych dotyczyło aktualnego Prezesa SR we Włodawie, z tego 11 razy jako środek lokomocji rozliczono samochód prywatny. 2 polecenia nie zostały przedłożone do rozliczenia.

Na próbie 15 losowo wybranych poleceń wyjazdu służbowego¹⁵ stwierdzono, że:

- we wszystkich poleceniach wyjazdu służbowego brak było informacji o korzystaniu bądź niekorzystaniu z wyżywienia, co ma wpływ na wysokość diety,
- w jednym przypadku polecenie wyjazdu służbowego na kwotę 122,00 zł nie posiadało podpisu osoby zlecającej wyjazd (PWS 61/17),
- na złożonym przez aplikanta kuratorskiego oświadczeniu w sprawie zagubienia biletów brak było jego podpisu (PWS 60/17),
- wszystkie polecenia wyjazdu służbowego nie zawierały wpisanej kwoty do wypłaty,
- kilkakrotnie na poleceniach wyjazdu służbowego nie wpisano ilości załączników do polecenia¹⁶,

Stwierdzono, że na poleceniach wyjazdu służbowego znajdują się pieczęcie z adnotacją o dacie dokonania zapłaty przelewem. Polecenia wyjazdu służbowego zawierają informację o sprawowanej kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzeniu do wypłaty.

W konsekwencji wydatki związane z podróżami służbowymi oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Na zastrzeżenia wpływ ma niezawieranie informacji o korzystaniu z wyżywienia w rozliczeniach poleceń wyjazdu służbowego oraz nierzetelna kontrola formalno-rachunkowa.

[akta kontroli str. 57-330]

¹⁵ PWS nr 1/17, 6/17, 11/17, 28/17, 34/15, 48/17, 59/17, 60/17, 61/17, 63/17, 69/17, 79/17, 80/17, 81/17

¹⁶ PWS nr 1/17, 11/17, 16/17, 21/17, 28/17, 29/17, 48/17, 69/17, 80/17

2. Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych

Regulamin zakładowego funduszu świadczeń socjalnych SR (dalej: *Regulamin zfs*) został wprowadzony zarządzeniem nr Adm.0012-14/16 Prezesa SR i Dyrektora SO z dnia 14 lipca 2016 r. Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (dalej: Fundusz) jest tworzony na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o *zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*¹⁷ (dalej: *ustawa o zfs*).

Regulamin zfs zawiera zapisy o tworzeniu Funduszu z corocznego odpisu podstawowego, naliczonego wg zasad określonych w *ustawie o zfs*. Środki Funduszu gromadzone są na wyodrębnionym rachunku bankowym. Projekt rocznego preliminarza opracowuje pracodawca na podstawie informacji z Oddziału Finansowego SO o wysokości środków i zaopiniowaniu przez komisję socjalną.

Regulamin zfs określa też zasady działania komisji socjalnej, przeznaczania środków Funduszu, dofinansowania działalności socjalnej, bezzwrotnej pomocy w formie świadczeń rzeczowych lub finansowych; ponadto zawiera ogólne zapisy w zakresie przyznawania świadczeń socjalnych, zgodnie z art. 8 ust. 2 *ustawy o zfs*.

Załącznikiem do ww. zarządzenia jest preliminarz na 2016 r., który określa podział środków Funduszu na:

- dofinansowanie w części lub całości działalności socjalnej 67 037,00 zł,
- bezzwrotną pomoc w formie świadczeń rzeczowych lub finansowych 3 500,00 zł.

Podział środków na świadczenia z Funduszu na 2017 r. przedstawiają się następująco:

- dofinansowanie w części lub całości działalności socjalnej 75 997,00 zł,
- bezzwrotna pomoc w formie świadczeń rzeczowych lub finansowych 5 000,00 zł.

Oba preliminarze zostały podpisane przez Przewodniczącą komisji socjalnej oraz zatwierdzone przez Prezesa SR i Dyrektora SO.

Naliczenie odpisu na Fundusz na rok 2016 stanowiło kwotę 50 138,44 zł, w tym:

- pracownicy SR 47 859,44 zł,
- emeryci i renciści 2 187,84 zł,
- osoby niepełnosprawne 91,16 zł.

Po dokonanej korekcie odpis na Fundusz wynosił 50 018,11 zł.

Naliczenie odpisu na Fundusz na 2017 r. wynosiło kwotę ogółem 56 449,17 zł, w tym:

- pracownicy 53 591,83 zł,
- emeryci i renciści 2 568,93 zł,

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 592 ze zm.

- | | |
|--------------------------------|------------|
| - sędziowie w stanie spoczynku | 197,61 zł, |
| - osoby niepełnosprawne | 98,80 zł. |

Odpisy na wyodrębniony rachunek bankowy Funduszu zostały przekazane w obowiązującym terminie: 75% do 31 maja, a pozostała część do 30 września danego roku, czyli zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zfśś.

Arkusze naliczenia odpisu na Fundusz na rok 2017 r. zawiera błąd rachunkowy wynikający z nieprawidłowego zsumowania wartości odpisu dla poszczególnych grup pracowników. Ustalona wartość odpisu rocznego wynosiła 56 449,17 zł, a powinna wynosić 56 457,17 zł. Dodatkowo, z wyjaśnienia Dyrektora SO¹⁸ wynika, że błędnie przyjęto przeciętną liczbę zatrudnionych już na etapie naliczania odpisu w maju 2017 r., gdyż liczba ta zamiast 45,2 powinna wynosić 45,04 pracowników. Błąd ten nie miał wpływu na wysokość odpisu rocznego, gdyż po ponownym przeliczeniu odpisu w grudniu 2017 r. został on skorygowany (zmniejszony).

Zarówno dokument naliczenia odpisu na fundusz z maja, jak i z grudnia 2017 r. zawierał jedynie podpis osoby sporządzającej – księgowego SO; nie zawierał udokumentowania dokonania czynności sprawdzających przez Głównego księgowego. Potwierdzenia dokonania czynności sprawdzających przez Głównego księgowego zostały uzupełnione na dokumentach dołączonych do wyjaśnienia Dyrektora SO.

Stwierdzone pomyłki rachunkowe świadczą o niestarannym wykonywaniu czynności przez poszczególnych pracowników bezpośrednio sporządzających naliczenie odpisu na Fundusz, jak i osób zobowiązanych do sprawowania kontroli formalno-rachunkowej.

Na podstawie ewidencji konta 135 – *rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia* (rachunek bankowy zfśś) ustalono, że na początek 2017 r. stan konta wynosił 24 429,46 zł. Zwiększenia z tytułu przekazanych odpisów po dokonanej korekcie (56 268,30 zł) i kapitalizacji odsetek (334,38 zł) stanowiły kwotę 56 602,68 zł.

Zmniejszenia zfśś w 2017 r. zamknęły się kwotą 63 900,00 zł, w tym:

- | | |
|--|--------------|
| - zapomogi socjalne | 3 500,00 zł |
| - świadczenia socjalne według §7 ust.1 pkt 1 na podstawie pisma przewodniczącego komisji socjalnej | 51 800,00 zł |
| - świadczenia socjalne dla emerytów | 6 200,00 zł |
| - inne świadczenia socjalne | 2 400,00 zł. |

Stan środków Funduszu na koniec 2017 r. wynosił 17 132,14 zł.

¹⁸ pismo z dnia 1.03.2018 r. podpisane przez Dyrektora SO Dariusza Bartoszcze, znak D-091-01/2018

Świadczenia socjalne na kwotę 51 800,00 zł zostały wypłacone ze środków Funduszu na dofinansowanie wypoczynku w ramach urlopu wypoczynkowego (tzw. wczasy pod gruszą).

Wnioski pracowników SR o przyznanie świadczeń z Funduszu są rozpatrywane przez komisję socjalną powoływaną odrębnym zarządzeniem Prezesa SR. Wysokość przyznanych kwot świadczeń socjalnych podpisuje Przewodniczący komisji socjalnej, do wypłaty z sum Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych zatwierdza je Dyrektor SO, jako odpowiedzialny za gospodarkę finansową SR. Po rozpatrzeniu wniosków, Prezes SR przekazuje do Dyrektora SO wykaz osób wraz z kwotą przyznanego świadczenia. Wnioski z wyliczeniem wysokości świadczenia przysługującego każdemu z pracowników pozostają w SR. Na tę okoliczność zostało złożone przez Przewodniczącą komisji socjalnej stosowne wyjaśnienie, w którym napisano, cyt: „*Wnioski o dofinansowanie z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych a służące za podstawę wypłaty świadczenia składane są do Komisji Socjalnej, która po sporządzeniu protokołu z zebrania - protokół przedstawia Prezesowi Sądu a po akceptacji, listę uprawnionych osób przesyła do realizacji i wpłaty do Dyrektora Sądu Okręgowego w Lublinie.*”.

Zgodnie z treścią *Regulaminu zfs* komisja socjalna rozpatruje, opiniuje wnioski i wydaje rekomendacje, a następnie przedkłada Prezesowi SR (względem sędziów, referendarzy, kuratorów zawodowych, asystentów sędziego) lub Dyrektorowi SO (względem pozostałych pracowników SR) do akceptacji lub podjęcia decyzji w sprawie uruchomienia środków z Funduszu¹⁹ Taki zapis *Regulaminu zfs* wydaje się jak najbardziej uzasadniony, biorąc pod uwagę stosowaną w SR praktykę. Na podstawie udostępnionej w trakcie kontroli dokumentacji stwierdzono bowiem, iż Dyrektorowi SO przekazywana jest, podpisana przez Przewodniczącą Komisji Socjalnej, lista osób, którym „przyznano” określone świadczenie socjalne, z prośbą o jego „realizację”. Mając na względzie jednak fakt, iż ww. informacje przekazywane są przez Prezesa SR i zarazem dotyczą świadczeń pracowników, dla których środkami zfs administruje nie tylko Prezes, ale i Dyrektor SO, sprawujący funkcję dyrektora SR, celem uniknięcia wszelkich niejednoznaczności, w takim przypadku zasadnym byłoby przekazywanie przez Prezesa SR dwóch list pracowników, odrębnie tych, których środkami zfs on sam administruje i odrębnie tych, których tego rodzaju środkami finansowymi administruje Dyrektor SO. W przypadku drugiej z ww. grup pracowników to bowiem Dyrektor SO ostatecznie akceptuje cel i wysokość świadczenia socjalnego pracownika, dla którego jest pracodawcą. Stosowana natomiast obecnie w SR praktyka i treść

¹⁹ § 5 *Regulaminu zfs*

przedmiotowych pism kierowanych przez Prezesa SR do Dyrektora SO, z listą świadczeniobiorców, może pod tym kątem budzić pewne wątpliwości i niejednoznaczności.

Dodatkowo, w kontekście tego, iż Dyrektor SO jako administrator środków zfsś pełni funkcję dyrektora SR (dla tzw. sądu funkcjonalnego), mającego jednak siedzibę w Lublinie, stosowana w SR praktyka przekazywania Dyrektorowi SO jedynie samego wykazu pracowników, dla których jest on pracodawcą a tym samym administratorem środków zfsś, wraz z proponowanymi kwotami świadczeń, może nieść ze sobą pewne ryzyka co do prawidłowego sprawowania nadzoru w tym zakresie ze strony tegoż Dyrektora SO.

Uwzględniając opisane powyżej ustalenia w zakresie Funduszu, niniejszy obszar działalności SR oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

[akta kontroli str. 331-390]

3. Umowy cywilnoprawne

Dyrektor SO, jako odpowiedzialny za gospodarkę finansową funkcjonalnego sądu rejonowego, nie opracował dla SR wewnętrznych procedur w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych, co potwierdzono również w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach²⁰.

Z wykazu umów cywilnoprawnych zawartych na rzecz SR wynika, że w 2016 r. obowiązywało 8 umów, zaś w 2017 r. zawarto jedną umowę. Umowy były zawierane przez ówczesną Dyrektora SO. W 2016 r. umowy były zawierane na okresy kilkumiesięczne, w szczególności na usługi edukacyjne polegające na organizowaniu i prowadzeniu zajęć z zakresu działalności profilaktycznej, opiekuńczo-wychowawczej i resocjalizacyjnej dla uczestników Ośrodka Kuratorskiego we Włodawie. Spośród umów obowiązujących w roku 2016, 4 z nich zostały zawarte z osobami spoza SR, na okres od 11.12.2015 r. do 31.03.2016 r. Następnie z tymi samymi osobami zawarto po jednej umowie na okres od 04.04. do 30.06.2016 r. Wartość umów wynosiła od [REDACTED] zł do [REDACTED] zł. Łączna wartość umów obowiązujących w 2016 r. to [REDACTED] zł brutto²¹. Z wszystkimi zleceniobiorcami zostały zawarte umowy za wynagrodzeniem ryczałtowym.

Z kolei jedyna umowa z 2017 r. została zawarta z pracownikiem SR na realizację projektu Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS) dotyczącego wdrożenia centralnej usługi katalogowej oraz centralnej poczty w sądach powszechnych w ramach projektu ADEX na kwotę [REDACTED] zł.

²⁰ Wyjaśnienia znak F-091-01/2018 z dnia 24.01.2018 r. złożone wz. Dyrektora SO przez [REDACTED]

²¹ Zestawienie sporządzone przez SO z terminem i kwotą zawartych umów cywilnoprawnych.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że Kierownik Ośrodka Kuratorskiego przy SR we Włodawie zwracał się pisemnie do Dyrektora SO o wyrażenie zgody na zawarcie umowy zlecenia ze wskazanymi osobami na prowadzenie zajęć z socjoterapii i pedagogiki specjalnej. Z udostępnionej w trakcie kontroli dokumentacji nie wynikało jakie kryteria zastosowano przy wyborze ww. zleceniobiorców, celem dopełnienia zasady konkurencyjnego i obiektywnego wyboru wykonawcy określonego zadania (w tym przypadku usług edukacyjnych), a w konsekwencji również stawek wynagrodzenia. Dyrektor SO każdorazowo wyrażał zgodę na piśmie na zatrudnienie wskazanych osób²². Zleceniobiorca wystawiał rachunki za wykonaną pracę wynikającą z zapisów umowy. Na rachunkach znajduje się pieczęć potwierdzająca należyte wykonanie przedmiotu umowy oraz kontrolę pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Główna księgowa dokonała kontroli wstępnej, a Dyrektor SO zatwierdził rachunek do wypłaty. Pomimo przeprowadzenia kontroli pod względem formalno-rachunkowym i zatwierdzenia do wypłaty część rachunków nie zawiera daty wystawienia i numeru rachunku.

Kontrolowane zagadnienie w zakresie umów cywilnoprawnych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami ze względu na brak wewnętrznych procedur w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych, a także brak potwierdzenia ze strony SR o konkurencyjnym i obiektywnym wyborze wykonawców usług edukacyjnych dla Ośrodka Kuratorskiego we Włodawie. Przy braku uzasadnienia zastosowania danej stawki, taki sposób określenia wynagrodzenia może powodować wątpliwości, co do stosowania zasady oszczędności i rzetelności w wydatkowaniu środków publicznych.

Wydane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i przesłane przez Ministerstwo Sprawiedliwości rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych²³ zalecają przeprowadzenie pogłębionych analiz dotyczących procedur wewnętrznych, które regulują zasady zawierania umów cywilnoprawnych.

[akta kontroli str. 29, 391- 467]

4. Wynajęcie budynku pod działalność Wydziału Ksiąg Wieczystych.

W 2006 r. SO przekazał do SR wytyczne dotyczące przygotowania Wydziału Ksiąg Wieczystych (dalej: WKW) na potrzeby wdrożenia systemu Nowa Księga Wieczysta (dalej: NKW)²⁴. W odpowiedzi²⁵ ówczesna Prezes SR²⁶ poinformowała, że wdrożenie NKW

²² pisma dotyczące zatrudnienia na umowę zlecenia [redacted]

²³ pismo znak DB-III-311-306/16 z dnia 17.10.2016 r. podpisane przez Patryka Jakiego, Sekretarza Stanu

²⁴ pismo znak D.IR 211/IX/221/06 z dnia 24.11.2006 r. podpisane przez ówczesną Dyrektora SO

w warunkach lokalowych SR nie było możliwe, ponieważ Sąd nie dysponował żadnymi wolnymi pomieszczeniami, a powierzchnia jaką zajmował WKW nie była wystarczająca do wdrożenia programu. Już wtedy rozważano możliwość wynajmu odpowiednich pomieszczeń bądź rozbudowy budynku Sądu.

Pismem z dnia 9.10.2008 r. właściciel budynku, tj. ██████████ w którym obecnie mieści się WKW²⁷ złożył ofertę na wynajem budynku pod działalność Ksiąg Wieczystych. W ofercie zaznaczył, że budynek posiada 4 kondygnacje: piwnicę, parter i 2 piętra o powierzchni każda 120 m². Na każdym piętrze rozmieszczono 6 stanowisk komputerowych wraz z pełnym zapleczem teleinformatycznym, a także pomieszczenie socjalne oraz łazienkę. Wg informacji właściciela, jest to lokal typowo użyteczności publicznej, o wysokim standardzie i estetyce, spełniający wszelkie przepisy przeciwpożarowe, położony w bliskiej odległości od SR. Zaproponowana cena wynajmu wyniosła 18 zł/m² i, jak zaznaczył w ofercie wynajmujący, jeśli doszłoby do konkretniejszych rozmów, podlegałyby negocjacji.

Według informacji Dyrektora SO²⁸, w posiadanej przez SO dokumentacji nie ma informacji/danych, skąd ██████████ powziął informację o zapotrzebowaniu SR na najem pod działalność WKW. Przy czym nie był on i nie jest obecnie pracownikiem SR²⁹, natomiast pracownikiem SR jest ██████████³⁰. Od dnia 1.01.2013 r. na wniosek Prezesa Sądu Rejonowego w Chełmie Prezes SO powierzył jej pełnienie funkcji Przewodniczącego WKW³¹.

[akta kontroli str. 471- 473]

Ówczesna Dyrektorka SO³² została poinformowana przez Dorotę Wierzejską, ówczesną Prezes SR o braku możliwości wdrożenia systemu NKW w budynku Sądu i jako jedyne racjonalne rozwiązanie wskazane zostało wynajęcie pomieszczeń dla potrzeb WKW. Efektem rozeznania przeprowadzonego przez ówczesną Prezes dotyczącego wynajmu była oferta złożona przez ██████████. W trakcie kontroli nie przedstawiono jednak dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie takiego rozeznania. Z uwagi na fakt, że prace

²⁵ pismo znak Adm.020-1/06Kw z dnia 5.12.2006 r. podpisane przez ówczesną Prezes SR

²⁶ Dorota Wierzejska

²⁷ ██████████, ul. Asnyka 6, 22-200 Włodawa

²⁸ zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora SO, pismo nr D.095-1/2018 z dnia 23.01.2018 r.

²⁹ zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora SO, pismo nr D.095-1/2018 z dnia 23.01.2018 r.

³⁰ występująca w późniejszym okresie jako małżonek ██████████ – jak wynika z wypisu z księgi wieczystej nr LU1W/00041140/2 wynajmowanego przez SR lokalu pod działalność WKW

³¹ funkcja ta została powierzona do dnia 31.07.2018 r., poprzednio Decyzją nr DK-I-102-125/08 z dnia 14.04.2008 r. została mianowana z dniem 15.04.2008 r. referendarzem sądowym

³² pismo znak Adm.122-125/08 z dnia 20.10.2008 r.

wykończeniowe miały być realizowane w 2009 r., istniała możliwość postawienia ścian działowych i zaadaptowania pomieszczeń zgodnie z wytycznymi MS. Początkowo ówczesna Prezes SR zaproponowała wynajęcie jednej kondygnacji i powierzchni na archiwum, tj. 240 m². Po dokonaniu niezbędnych przeróbek w lokalu ówczesna Prezes SR ponownie przekazała ofertę wynajmującego i poinformowała ówczesną Dyrektora SO o potrzebie wynajęcia dwóch kondygnacji budynku³³ oraz stwierdziła, że w jej ocenie rozwiązania przedstawione w planie spełniają wymogi dla wdrożenia NKW. Kierując pismo do Dyrektora SO, ówczesna Prezes SR nie zawarła informacji o kosztach wynajmu, załączyła jednak ofertę, która tę informację zawierała. Wynikało z niej, że stawka za wynajem 1 m² powierzchni wynosić miała 18,00 zł.

Ówczesna Dyrektora SO wystąpiła do MS³⁴ z wnioskiem o wyrażenie zgody na najem od [REDAKTOWANE] na potrzeby WKW lokalu o powierzchni 336,69 m² przy ul. Rynek 10 we Włodawie za cenę 18,00 zł/m², bez opłat za media, na co wyrażono zgodę³⁵ oraz zobowiązano ówczesną Dyrektora SO do dochowania należytej staranności w celu właściwego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa przy zawieraniu umowy najmu.

[akta kontroli str. 474- 492]

Przedwstępna umowa najmu z dnia 20.11.2009 r. została zawarta pomiędzy właścicielem lokalu, tj. [REDAKTOWANE] a SR reprezentowanym przez Marzenę Gawlińską-Dudzik – ówczesną Prezes SR. Na mocy umowy strony zobowiązały się do zawarcia w terminie do dnia 31.03.2010 r. przyrzeczonej umowy najmu lokalu użytkowego. Czynsz przyjęto w wysokości zaproponowanej w ofercie.

Umowa najmu lokalu użytkowego³⁶ została ostatecznie zawarta w dniu 10.02.2010 r. na czas określony od dnia 10.02.2010 r. do dnia 31.01.2015 r. Jej przedmiotem były pomieszczenia użytkowe położone na 3 kondygnacjach (piwnicy, parterze i 1 piętrze) o łącznej powierzchni 336,69 m². Strony ustaliły czynsz najmu w wysokości 19,53 zł/m². Był on więc już wtedy wyższy od tego, na który została wyrażona zgoda przez MS, i który określono w przywołanej wcześniej umowie przedwstępnej, czyli 18,00 zł/m². Ustalony w umowie miesięczny czynsz wynosił więc 6 575,55 zł przy planowanym początkowo (zgodnym z ofertą) czynszu w wysokości 6 060,42 zł, różnica wynosiła więc 515,13 zł

³³ pismo znak Adm. 122-125/08 z dnia 12.12.2008 r.

³⁴ pismo znak D.IR-211-IX-3/08 z dnia 12.01.2009 r. skierowane do Mariana Cichosza, ówczesnego sekretarza Stanu w MS za pośrednictwem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie

³⁵ pismo znak DB II 214-3/09 z dnia 17.02.2009 r. podpisane przez Krzysztofa Kwiatkowskiego, ówczesnego Sekretarza Stanu w MS

³⁶ nr 1/10 z dnia 10.02.2010 r.

miesięcznie w stosunku do planowanej wysokości czynszu. W treści umowy³⁷ wynajmujący ponadto zastrzegł sobie prawo podwyższenia czynszu w formie aneksu do umowy za rok 2011 do kwoty 20,50 zł/m², za rok 2012 do kwoty 22,00 zł/m² oraz określił, że nieprzyjęcie nowych stawek czynszu uprawnia go do rozwiązania umowy z zachowaniem 90 dniowego okresu wypowiedzenia. W treści umowy określono również, że w pozostałych latach obowiązywania umowy czynsz najmu będzie waloryzowany w okresach rocznych o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Strony ustaliły także, że wszelkie koszty i świadczenia związane z eksploatacją lokalu przez cały okres najmu będzie ponosić najemca wedle wskazań dostawców mediów i usług, tj. woda, ścieki, energia elektryczna i ciepła, a które miały być potwierdzone odpowiednimi umowami bądź aneksami do umów.

W latach 2011-2014 strony sporządziły coroczne aneksy³⁸ do umowy, w wyniku których wysokość czynszu wzrastała do kwot: 20,50 zł/m² w 2011 r., 22,00 zł/m² w 2012 r., 22,81 zł/m² w 2013 r. oraz 23,02 zł/m² w 2014 r.

[akta kontroli str. 493 – 503]

W dniu 31.12.2014 r. do Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Lublinie (dalej: Dyrektor SA) został skierowany wniosek³⁹ o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu lokalu na kolejny okres, tj. 1.02.2015 r. – 31.01.2020 r. Dyrektor SR w Chełmie potrzebę zawarcia kolejnej umowy uzasadniała tym, że:

- w celu pozyskania niezbędnego lokalu z zasobów jednostek samorządu terytorialnego zwracała się z zapytaniem do Starosty Włodawskiego⁴⁰ oraz Burmistrza Miasta Włodawy⁴¹, czy posiadają w swoich zasobach nieruchomości na potrzeby WKW, obaj zapytani poinformowali o braku takich zasobów,
- dokonano rozpoznania w przedmiocie ewentualnego wynajmu lokalu na portalach internetowych oferujących sprzedaż i wynajem mieszkań i lokali użytkowych we Włodawie, w wyniku czego uzyskano oferty w podobnej cenie, lecz o znacznie mniejszej powierzchni użytkowej⁴²,

³⁷ § 3 ust. 6 umowy

³⁸ Aneks z dnia 3.01.2011 r., Aneks nr 2 z dnia 2.01.2012 r., Aneks nr 3 z dnia 31.01.2013 r., Aneks nr 4 z dnia 28.01.2014 r.

³⁹ pismo znak G.221-6/2014 podpisane przez ówczesną Dyrektora SR w Chełmie

⁴⁰ zapytanie z dnia 17.11.2014 r. i odpowiedź z dnia 2.12.2014 r.

⁴¹ zapytanie z dnia 17.11.2014 r. i odpowiedź z dnia 21.11.2014 r.

⁴² wydruk ofert lokali do wynajęcia ze strony olx.pl aktualnych na dzień 10.12.2014 r.

- ze względu na złożoną ofertę dalszego wynajmu lokalu wraz z załącznikami, tj. wydruk aktualnej księgi wieczystej⁴³, z którego wynika, że nieruchomość jest wolna od obciążeń, zaświadczenia o niekaralności właścicieli oraz plany architektoniczne uznano wiarygodność wynajmujących.

Działania te były zgodne z zaleceniami w zakresie najmów lokali na potrzeby sądów wydanymi przez Dyrektora SA⁴⁴, które dotyczyły przeprowadzenia analizy możliwości pozyskania lokalu w ramach bazy lokalowej jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu państwa, sprawdzenia cen najmu w danej miejscowości np. korzystając z portalu internetowego, sprawdzenia stanu prawnego i technicznego lokalu proponowanego do najmu, oraz wiarygodności wynajmującego.

Dyrektor SA wyraziła zgodę⁴⁵ na wynajęcie na następne 5 lat lokalu użytkowego o powierzchni 336,69 m².

Kolejna umowa najmu nr 1/2015 z dnia 30.01.2015 r. została zawarta pomiędzy właścicielami lokalu, tj. [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] a Skarbem Państwa – SR w Chełmie reprezentowanym przez Urszulę Stasieczek, Dyrektora Sądu, na czas określony od dnia 1.02.2015 r. do dnia 31.01.2020 r. Przedmiotem umowy są te same pomieszczenia użytkowe o łącznej powierzchni 336,69 m². Strony ustaliły czynsz najmu w wysokości 23,30 zł/m². W treści umowy⁴⁶ ustalono, że począwszy od 1.01.2016 r. czynsz najmu waloryzowany będzie w okresach rocznych o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wszelkie koszty i świadczenia związane z eksploatacją lokalu nadal ponosić miał najemca.

Porozumieniem zawartym w dniu 23.06.2015 r. przez wynajmujących, SR w Chełmie, SR i SO zmieniono umowę najmu w ten sposób, że jako najemcę zamiast SR w Chełmie określono SR⁴⁷, zaś dokumenty finansowe z tytułu realizacji umowy miały być wystawiane na SR, a doręczane do SO jako płatnika. Porozumienie weszło w życie z dniem podpisania ze skutkiem od dnia 1.07.2015 r.

Według oświadczenia p.f. Kierownika Oddziału Gospodarczego SO⁴⁸ czynsz do dnia kontroli nie był waloryzowany. Z dokumentacji księgowej za okres od dnia 1.01.2016 r. do dnia 31.12.2017 r. wynika, że czynsz jest stały i wynosi 7 844,87 zł miesięcznie⁴⁹.

⁴³ z wydruku na dzień 11.12.2014 r. wynikało również, że właścicielami nieruchomości są [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] z udziałem we wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej

⁴⁴ pismo znak D 014-25/13 z dnia 23.12.2013 r. podpisane przez Annę Wojcieszkiwicz, Dyrektora SA w Lublinie

⁴⁵ pismo znak D 014-3/15 z dnia 14.01.2015 r. podpisane przez [REDAKTOWANE], upoważnioną do wykonywania zadań Dyrektora SA w Lublinie

⁴⁶ § 3 ust. 6 umowy

⁴⁷ szczegóły zmian organizacyjnych w zakresie sądów opisano w pkt. II niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁸ oświadczenie z dnia 25.01.2018 r. podpisane przez [REDAKTOWANE]

Ponadto, należy podkreślić, iż wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za lata 2015 i 2016 były mniejsze od 100 i wynosiły odpowiednio 99,1 % oraz 99,4 %; w związku z tym czynsz w latach 2016 i 2017 powinien być niższy i wynosić miesięcznie odpowiednio 7 774,17 zł (przy stawce 23,09 zł/m² ⁵⁰) w roku 2016, oraz 7 727,04 zł (przy stawce 22,95 zł/m² ⁵¹) w roku 2017. Wskaźnik ten wzrósł dopiero za rok 2017 i wyniósł 102,0 %, czyli od 2018 r. stawka powinna wynosić 23,41 zł/m² ⁵².

Pozostałe wydatki związane z wynajmem lokalu ponoszone przez SO stanowią: opłaty za dostawę energii elektrycznej, dostawę wody i odbiór ścieków, centralne ogrzewanie, utrzymanie czystości, i dozór sygnałów alarmowych. Wg informacji⁵³ zastępującej Dyrektora SO poddasze budynku przy ul. Rynek 10a (kondygnacja niewynajmowana przez SR) nie jest użytkowana/wynajmowana przez inne osoby, klucze do budynku posiada tylko wynajmujący.

[akta kontroli str. 28, 504 – 957]

Podsumowując, zauważyć należy, że pomimo wyrażonej przez Wynajmującego woli negocjacji wysokości czynszu już na etapie składania oferty, w efekcie nastąpiło zawarcie umowy na stawkę wyższą, niż ta, o której informowano MS. Ponadto, w kolejnych latach następował jej systematyczny wzrost. W związku z tym uznać należy, że przy zawieraniu umów najmu lokalu pod działalność WKW SR ówczesna Dyrektorka SO nie dochowała należytej staranności w celu właściwego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, do czego została zobowiązana.

Ponadto osoba wynajmująca (współwłaściciel nieruchomości) znajduje się w korzystnej sytuacji, gdyż czerpiąc przychody z najmu, może także na co dzień w nim pracować.

Dodatkowo wskazać należy, że w wyniku konkursu na najem powierzchni w celu prowadzenia działalności gastronomicznej w SO ogłoszonego w 2017 r. ostatecznie Dyrektorka SO zawarła umowę najmu wg stawki 11,00 zł/m² w centrum Lublina, więc opłacanie czynszu w wysokości praktycznie dwukrotnie wyższej przez SO za najem powierzchni we Włodawie, trudno uznać za uzasadnione ekonomicznie.

[akta kontroli str. 958 – 1002]

⁴⁹ stanowiący iloczyn stawki 23,30 zł/m² i 336,69 m²

⁵⁰ obliczonej jako iloczyn stawki podstawowej 23,30 zł/m² i wskaźnika 99,1%

⁵¹ obliczonej jako iloczyn stawki 23,09 zł/m² i wskaźnika 99,4 %

⁵² obliczona jako iloczyn stawki 22,95 zł/m² i wskaźnika 102,0 %

⁵³ pismo znak D.G. 0155-17/18 z dnia 24.01.2018 r.

IV. OCENA

W zakresie objętym kontrolą działalność Sądu oceniono negatywnie z uwagi na następujące nieprawidłowości/uchybień ujawnione w trakcie kontroli:

- niezawieranie w rozliczeniach poleceń wyjazdu służbowego istotnych z punktu widzenia kosztów podróży służbowej informacji o korzystaniu w jej trakcie z wyżywienia oraz nierzetelną kontrolę formalno-rachunkową sprawowaną wobec przedkładanych rozliczeń poniesionych tego rodzaju kosztów,
- stosowaną w SR praktykę (procedurę) przekazywania przez Prezesa SR do Dyrektora SO, pełniącego zarazem funkcje dyrektora SR, która nie wskazywała w sposób przejrzysty i jednoznaczny na rolę Dyrektora SO jako administratora środków zfsś wobec pracowników SR, dla których jest pracodawcą, pełniącego jednocześnie nadzór nad przyznanymi z Funduszu świadczeniami, a także błędy rachunkowe świadczące o nierzetelnie sprawowanej przez SO kontroli finansowej, gdzie dokonywano naliczenia zfsś,
- brak wewnętrznych uregulowań w zakresie umów zleceń i sposobu dokumentowania zleconych prac, a w konsekwencji brak potwierdzenia ze strony SR o konkurencyjnym i obiektywnym wyborze wykonawców usług edukacyjnych dla Ośrodka Kuratorskiego we Włodawie, a jednocześnie i stawek wynagrodzenia,
- zawarcie umów najmu lokalu pod działalność WKW Sądu Rejonowego we Włodawie na niekorzystnych warunkach finansowych (z zastosowaniem porównywalnie wysokiej stawki czynszu), przez co nie dochowano zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi i nie zabezpieczono należycie interesu Skarbu Państwa.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę z jednej strony fakt, iż przy obecnej drugiej umowie najmu lokalu pod działalność WKW współwłaścicielem oferowanej nieruchomości jest pracownik SR będący Przewodniczącym WKW, czyli zarazem małżonek osoby, z którą zawarto w 2010 r. pierwszą umowę najmu, a z drugiej strony to, że w trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentacji z rozeznania rynku ofert przed zawarciem pierwszej umowy najmu, powyższe może rodzić wątpliwości co do obiektywnego wówczas wyboru wynajmującego.

Dyrektor SO pismem z dnia 24 maja 2018 r. złożył zastrzeżenia do ustaleń kontroli. Po ponownym przeanalizowaniu ich treści wniesione zastrzeżenia oddalono w całości. Stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń przekazano w piśmie z dnia 10 sierpnia 2018 r.

W związku z powyższym wnosi się o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie powstawania w przyszłości powyżej stwierdzonych nieprawidłowości, w tym w szczególności:

- zawieranie w rozliczeniach poleceń wyjazdu służbowego istotnych z punktu widzenia kosztów podróży służbowej informacji o korzystaniu w jej trakcie z wyżywienia oraz prowadzenie rzetelnej kontroli formalno-rachunkowej przedkładanych rozliczeń poniesionych tego rodzaju kosztów,
- rozważenie wprowadzenia procedur dotyczących przekazywania przez Prezesa SR do Dyrektora SO, pełniącego zarazem funkcje dyrektora SR, wskazujących w sposób przejrzysty i jednoznaczny na rolę Dyrektora SO jako administratora środków zffs wobec pracowników SR, dla których jest pracodawcą,
- prawidłowe naliczenie zffs,
- rozważenie wprowadzenia regulacji wewnętrznych dotyczących umów zlecenia i o dzieło zabezpieczających interes Sądu,
- dochowanie zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi i należyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w zawieranych umowach oraz egzekwowanie ich postanowień.

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 powszechnych⁵⁴, proszę o przekazanie, w terminie do dnia 28 września 2018 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

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

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Jakub Janka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

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

⁵⁴ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2015 r., poz. 236

SPECJALISTA
ESz
Ewa Szewczyk
31.08.2018r

SPECJALISTKA
WYDZIAŁU KONTROLI
E. Karkosa-Królak
Elżbieta Karkosa-Królak
31.08.2018r.