



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-16-02/2013

P/13/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/037 – Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Marcin Stolarczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87985 z 7 listopada 2013 r. 2. Wiesław Matras, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87986 z 7 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Sąd Apelacyjny w Krakowie, ul. Przy Rondzie 3, 31-547 Kraków (zwany dalej „Sądem” lub „SA”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Pęczak Dyrektor Sądu. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie utworzenie instytucji gospodarki budżetowej Centrum Zakupów dla Sądownictwa (CZdS), mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ w nadzorze nad funkcjonowaniem podległej jednostki.

NIK ocenia jako celowe utworzenie CZdS, tj. instytucji gospodarki budżetowej, której podstawowym celem działalności jest wsparcie Sądu w realizacji zadań z zakresu centralizacji zakupów dla sądownictwa oraz zarządzanie ośrodkami wczasowymi w Muszynie i Zakopanem. Współpraca Sądu z CZdS odbywała się na zasadach określonych w umowie z 2 kwietnia 2012 r. (wraz z aneksami). W okresie objętym kontrolą, Sąd określał skalę powierzanych usług, co determinowało poziom przychodów Instytucji.

Aktualna ocena sytuacji finansowej CZdS wykazuje na zdolność jednostki do samofinansowania przy założeniu dalszego dopływu środków budżetowych. NIK zwraca uwagę, iż podstawowym i w praktyce jedynym znaczącym źródłem dochodów CZdS jest wynagrodzenie płacone przez Sąd za różne usługi.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- akceptacji przez Dyrektora i Głównego Księgowego Sądu sprawozdań finansowych za 2012 r. i sprawozdania budżetowego Rb-40 za 2012 r., pomimo że zawierały różny wynik finansowy (różnica wynosiła 400 tys. zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Utworzenie instytucji gospodarki budżetowej – Centrum Zakupów dla Sądownictwa w Krakowie

Opis stanu faktycznego

Według dokumentacji pn. *Centrum Zakupów dla Sądownictwa (CZdS) Instytucja Gospodarki Budżetowej – Wstępna koncepcja działalności*² założenia funkcjonowania CZdS stanowią spójną, możliwą, rekomendowaną do realizacji koncepcję biznesową. Nowo powstałe Cen-

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dokument z 21 lutego 2012 r.

trum Zakupów dla Sądownictwa jako centrum wiedzy i dobrych praktyk zakupowych dostarczy oszczędności i zapewni transparentność procesu wyboru dostawców.

(dowód: akta kontroli str.132)

Przedstawione w toku kontroli opracowania i dokumenty o charakterze analitycznym (sporządzone w latach 2011-2012) wskazywały m.in. na możliwość osiągnięcia oszczędności w wyniku centralizacji zakupów dokonywanych na potrzeby systemu sądownictwa powszechnego.

(dowód: akta kontroli str.103-143)

Zarządzeniem z 11 stycznia 2012 r. Dyrektor Sądu na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 i art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ utworzył CZdS, nadając mu statut. Podstawowym zadaniem nowoutworzonego podmiotu miało być zapewnienie kompleksowej obsługi jednostek wymiaru sprawiedliwości w sprzęt, materiały i urządzenia, a także działalność wspomagająca te jednostki w zakresie szkoleń i usług socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 13-14,15-27)

W sprawie wpływu organu założycielskiego na politykę zatrudnienia w CZdS, w tym w zakresie zamówień publicznych, Dyrektor Sądu wyjaśnił – *Polityka zatrudnienia w sprawach personalnych leży w kompetencjach Dyrektora CZdS, natomiast strukturę zatrudnienia (schemat organizacyjny) konsultowałem zarówno z obecnym, jak i poprzednim Dyrektorem.*

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie działań Dyrektora Sądu mających na celu utworzenie CZdS.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie utworzenie przez Dyrektora Sądu Centrum Zakupów dla Sądownictwa.

2. Nadzór i kontrola nad instytucją gospodarki budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor CZdS zgodnie ze statutem⁴ przedstawił⁵ do zatwierdzenia Dyrektorowi Sądu sprawozdania finansowe Instytucji za 2012 r. (bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszu jednostki) wraz z propozycją podziału zysku (netto) za 2012 r. w wysokości 1.233,3 tys. zł. Z tego na:

- fundusz Instytucji kwotę 1.103,3 tys. zł (w zakresie wydatków inwestycyjnych),
- nagrody dla osób zatrudnionych w Instytucji kwotę 130 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 23,24,40,41,47)

Decyzją⁶ z 31 maja 2013 r. Dyrektor Sądu zatwierdził sprawozdania finansowe, w tym bilans za rok 2012 r. oraz podział zysku za 2012 r. zgodnie z przedstawioną propozycją.

(dowód: akta kontroli str.42)

W myśl statutu CZdS (§ 18 ust 2) okresowe informacje dotyczące realizacji zadań Instytucji dyrektor przedkłada w terminach i trybie określonym przez Dyrektora Sądu. W badanym okresie CZdS sporządził siedem sprawozdań z działalności dla Sądu. W sprawozdaniach tych zawarto informacje na temat przeprowadzonych i prowadzonych postępowań przetargowych oraz kontroli zawartych z wykonawcami umów.

(dowód: akta kontroli str. 50-52)

W trakcie roku budżetowego 2012 CZdS dokonał trzech zmian w planie finansowym oraz dwóch w I połowie 2013 r. Zmiany w zakresie przesunięć środków finansowych w przycho-

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁴ W statucie CZdS § 16 ust. 5,6 oraz § 17 ust 2 określono, że Dyrektor Instytucji przedstawia Dyrektorowi Sądu Apelacyjnego do zatwierdzenia sprawozdanie finansowe oraz propozycję podziału zysku lub sposobu pokrycia straty Instytucji. Dyrektor S.A. zatwierdza sprawozdanie finansowe oraz podział zysku lub sposób pokrycia straty Instytucji (...) Instytucja prowadzi działalność gospodarczą na zasadach racjonalnej gospodarki, samofinansowania i rachunku ekonomicznego, a osiągnięte zyski przeznacza w szczególności na zwiększenie funduszu Instytucji (...) oraz nagrody dla osób zatrudnionych w Instytucji.

⁵ Pismo CZdS z 29 marca 2013 r. skierowane do Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

⁶ Decyzja Dyrektora Sądu Apelacyjnego w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz podziału zysku Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucji Gospodarki Budżetowej z siedzibą w Krakowie za rok 2012.

dach, kosztach oraz zobowiązaniach wynikały z dostosowania planu do aktualnych potrzeb CZdS. Korekty planu finansowego nie spowodowały pogorszenia wyniku finansowego oraz zatwierdzone były zgodnie z wymogami art. 24 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 36-39,48,49,53-74)

Sprawozdania budżetowe Rb-40 oraz w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z sporządzone przez CZdS otrzymywano w badanym okresie terminowo, zgodnie z wymogami rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ oraz rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 44-49)

W latach 2012-2013 (I półrocze) przedstawiciele organu założycielskiego przeprowadzili w CZdS jedną kontrolę⁹ dotyczącą dwóch okresów działalności (do 31 grudnia 2012 r. oraz do 31 marca 2013 r.). W dniach 16-17 kwietnia 2013 r. przeprowadzono kontrolę ewidencji księgowej kosztów i przychodów, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości. Zgodnie ze strukturą organizacyjną Sądu osoba przeprowadzająca kontrolę podlegała w ramach Oddziału Finansowo – Kontrolnego Głównemu Księgowemu Sądowi Marcie Kasprovicz.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 75-88)

W dniach 2-3 lipca 2013 r. pracownicy Oddziału Finansowo-Kontrolnego Sądu Apelacyjnego w Krakowie przeprowadzili w CZdS kontrolę gospodarki finansowej, majątkowej, kadrowo-płacowej oraz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W protokole z kontroli nie zawarto żadnych zaleceń pokontrolnych. W związku z przeprowadzoną kontrolą, pismem z 3 lipca 2013 r., Dyrektor Sądu zalecił m.in. Dyrektorowi CZdS, aby:

- dokumenty OT, PT były sporządzane zgodnie z przyjętą Instrukcją Inwentaryzacyjną,
- tabele amortyzacyjne były przekazywane na bieżąco przez Wydział Administracyjno-Gospodarczy do Wydziału Finansowego,
- dokonano oznakowania mienia w Centrum Zakupów dla Sądownictwa w pomieszczeniach w Zakopanem i Muszynie.

Zawiadomienie o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych miało być przedstawione w terminie jednego miesiąca od otrzymania pisma z zaleceniami. Pismem z 29 lipca 2013 r. Dyrektor CZdS poinformował Sąd, iż wszystkie zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane, a dokumenty w tym zakresie są do wglądu w siedzibie kierowanej przez niego jednostki. Do 19 listopada 2013 r. Sąd nie przeprowadził w podległej jednostce kontroli ich wykonania. Zgodnie z treścią oświadczenia Głównego Księgowego Sądu złożonego w trakcie kontroli, weryfikacja wykonania zaleceń pokontrolnych zostanie dokonana w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 89-102)

NIK w toku kontroli w CZdS stwierdziła nieprawidłowość, która polegała na zawarciu umowy o dzieło z Głównym Księgowym Sądem, który to fakt spowodował powstanie ewidentnego konfliktu interesów polegającego na tym, iż osoba, która zatwierdzała (wraz z Dyrektorem Sądu) sprawozdania finansowe CZdS sama wykonywała odpłatnie prace na rzecz podległej Sądowi jednostki. Ponadto NIK zwróciła uwagę, że przy szacowaniu wartości niektórych zamówień¹⁰ CZdS nie zawsze zwracało się do profesjonalistów w danym zakresie, a także, że informacje dotyczące ceny pozyskiwano od firm powiązanych ze sobą, do których później kierowano zaproszenie do składania ofert.

W sprawie nadzoru Sądu nad realizacją przez CZdS zamówień publicznych o wartości poniżej 14 tys. euro, Dyrektor Sądu wyjaśnił – *Jednostka miała opracować własne procedury w tym zakresie i je realizować. Nie prowadziliśmy szczegółowego nadzoru w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz.103 (załącznik nr 42).

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 43, poz. 247 (załącznik 8).

⁹ Sporządzono dwa protokoły kontroli – każdy z nich dotyczył innego okresu badania.

¹⁰ Usługi szkoleniowe dla Sądu oraz usługi informatyczne dla CZdS.

Na pytanie o szczegółową wiedzę na temat zatrudnienia w 2013 r. (umowa o dzieło z 30 stycznia 2013 r.) przez CZdS Głównego Księgowego Sądu, Dyrektor Sądu udzielił następującej odpowiedzi – *Posiadałem bardzo ogólne informacje na ten temat od Dyrektora CZdS Pana Mariana Kowalskiego. Otrzymałem je ustnie przed podpisaniem umowy o dzieło.* Jednocześnie Andrzej Pęczak stwierdził, iż nie posiadał wiedzy na temat zatrudnienia w podległej Sądowi jednostce członków najbliższej rodziny Głównego Księgowego Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

W sprawie posiadania informacji na temat zatrudnienia pracownika Sądu Zenona Dobosza w CZdS, Dyrektor Sądu stwierdził – *Dyrektor CZdS konsultował ze mną zatrudnienie Pana Zenona Dobosza, natomiast nie uzgadniałem szczegółów tych umów.*

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

Zgodnie z zakresem czynności Zenona Dobosza z maja 2011 r., zmienionym w czerwcu 2012 r., osoba ta zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty ds. zamówień publicznych miała m.in. koordynować centralne zakupy obszaru apelacji krakowskiej oraz wykonywać inne czynności powierzone przez Dyrektora Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

Ustalenia kontroli w CZdS mogą świadczyć o niezapewnieniu od samego początku działalności tej jednostki właściwej obsady kadrowej Wydziału Zamówień Publicznych. W 2013 r. korzystano bowiem z dodatkowego wsparcia (umowy zlecenia Zenona Dobosza oraz umowa o dzieło Klaudii Kasprowicz), poprzez które obecny Dyrektor CZdS monitorował pracę tej komórki organizacyjnej. Zatrudnianie osób z zewnątrz budzi jednak wątpliwości co do ich celowości. Według założeń CZdS miało być bowiem centrum wiedzy i dobrych praktyk zakupowych, dostarczające oszczędności i zapewniające transparentność procesu wyboru dostawców.

W toku kontroli w CZdS przeprowadzono ankietę wśród losowo wybranych sądów rejonowych¹¹ dotyczącą współpracy z CZdS w ramach centralnych zamówień. Wyniki ankiety wskazują, że działalność Centrum nie jest jeszcze w pełni efektywna, gdyż:

- 98% ankietowanych jednostek nadal samodzielnie prowadziło postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie objętym centralnymi zakupami,
- 96% ankietowanych jednostek w wyniku wyznaczenia centralnego zamawiającego nie zmniejszyło stanu zatrudnienia, a co za tym idzie nie uzyskało oszczędności w tym zakresie,
- 69% ankietowanych jednostek poinformowało NIK, iż wystąpiły przypadki odmowy lub ograniczenia zakresu realizacji zamówienia centralnego,
- 49% ankietowanych jednostek oceniło, że nabyte za pośrednictwem centralnego zamawiającego towary i usługi nie były adekwatne do złożonych zapotrzebowań,
- 84% ankietowanych jednostek oceniło pozytywnie terminowość realizacji dostaw w ramach zakupów centralnych,
- średnia ocen sformułowanych przez ankietowane jednostki sądownictwa powszechnego w zakresie jakości usług świadczonych przez CZdS wyniosła 3,28 (skala ocen 1-5, gdzie 5 – ocena bardzo dobra), natomiast bezpośrednie kontakty z pracownikami jednostki oceniono na 3,88 (średnia uzyskanych ocen).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności CZdS w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor oraz Główny Księgowy Sądu nie przeprowadzili rzetelnej analizy przedłożonych sprawozdań finansowych w wyniku czego zaakceptowali sprawozdania o różnym wyniku finansowym.

W sprawozdaniu Rb-40 kwartalnym (korekta) za 2012 r., sporządzonym przez CZdS 29 marca 2013 r. oraz przekazanym w tym dniu do Sądu w części A kol.6 wykazano m.in. wynik finansowy (brutto) 1.127 tys. zł (poz. IV) oraz wynik finansowy (netto) 834 tys. zł (poz. V).

(dowód: akta kontroli str.36,37,46)

¹¹ Ankietę wysłano do 50 jednostek sądownictwa powszechnego i otrzymano 45 odpowiedzi (tj. 90%).

Z kolei w bilansie, RZiS¹² oraz zestawieniu zmian w funduszu jednostki za 2012 r., przekazanych 29 marca 2013 r. do Sądu oraz złożonych do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego wraz z informacją dodatkową do sprawozdania finansowego, wynik finansowy (brutto) wyniósł 1.526,1 tys. zł a wynik finansowy (netto) 1.233,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 21,29-35,144-146)

Różnica w wyniku finansowym pomiędzy sprawozdaniem budżetowym Rb-40 a sprawozdaniami finansowymi wynosiła 400 tys. zł. Tym samym w sprawozdaniach finansowych wynik został zawyżony o tę kwotę.

Nieprawidłowość ta powstała w wyniku zaksięgowania w CZdS niezgodnie z treścią ekonomiczną 400 tys. zł środków obrotowych stanowiących pierwsze wyposażenie CZdS na koncie 760 Pozostałe przychody operacyjne, zamiast na koncie 800 Fundusz jednostki.

Dyrektor oraz Główny Księgowy Sądu wyjaśnili m.in., że na podstawie ustaleń z Ministerstwem Sprawiedliwości kwotę 400 tys. zł wykazano w 2012 r. w planie finansowym CZdS jako środki obrotowe, w tym środki pieniężne. *W związku z powyższym wykonanie w zakresie środków przekazanych przez organ założycielski w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego CZdS wykazane zostało w pozycji środki obrotowe. W odniesieniu do RZiS ewidencja w/w środków została ujęta w księgach CZdS w myśl art. 3 ust.1 pkt 32 lit h ustawy o rachunkowości. Centrum Zakupów dla Sądownictwa (...) otrzymaną kwotę 400.000,00 zł środki pieniężne z tytułu jednorazowej dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe, zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych przeznaczonej na rozpoczęcie działalności zakwalifikowało do pozostałych przychodów operacyjnych, a co za tym idzie prawidłowo wykazano w części D Pozostałe przychody operacyjne (RZiS) celem odzwierciedlenia prawidłowości wyniku finansowego instytucji. (...) Podstawą zatwierdzenia rozbieżności pomiędzy RZiS a Rb 40 w zakresie wykonania w określonym realizacji planu finansowego. W dalszej części wyjaśnień podano, że przy przeprowadzanych przez głównego specjalistę ds. kontroli Sądu weryfikacji, między innymi podlegały zapisy ujęte w księgach rachunkowych CZdS, stąd też wiadomym było ujęcie tych środków finansowych w ewidencji księgowej oraz wykazanie tego w sprawozdawczości budżetowej i finansowej za 2012 r.*

(dowód: akta kontroli str. 148,150,151,153,156,157)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 28 ust. 7 pkt 2 ustawy o finansach publicznych fundusz instytucji gospodarki budżetowej zwiększa się o środki z innych źródeł. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³ przez przychody i zyski rozumie się uprawdopodobnione powstanie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zwiększenia wartości aktywów, albo zmniejszenia wartości zobowiązań, które doprowadzą do wzrostu kapitału własnego lub zmniejszenia jego niedoboru w inny sposób niż wniesienie środków przez udziałowców lub właścicieli, tak więc dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe nie mieści się w pojęciu przychodów.

2. Dyrektor oraz Główny Księgowy Sądu zatwierdzili sprawozdania finansowe CZdS za 2012 r. (bilans, RZiS, zestawienie zmian funduszu) sporządzone wg wzorów stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹⁴ przyjętym do stosowania w polityce rachunkowości Instytucji, a nie według wzorów z ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str.30-35,47,149)

W § 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości instytucje gospodarki budżetowej (IGB) nie zostały wymienione jako jednostki zobowiązane do stosowania zasad rachunkowości przewidzianych w tym rozporządzeniu. Oznac-

¹² Rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy).

¹³ Dz. U. 2013 r. poz. 330 ze zm.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2013 r., poz.289).

cza to, że IGB w myśl przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości zobowiązane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie. Sprawozdania finansowe należało więc sporządzać z uwzględnieniem art. 46-48 ustawy o rachunkowości ze szczególnością określoną w załączniku nr 1 do tej ustawy.

Sprawozdania finansowe CZdS za 2012 r. (bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w funduszu jednostki) nie zostały sporządzone ze szczególnością według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do ustawy o rachunkowości. Na przykład:

- bilans Instytucji za 2012 r. (sporządzony według wzoru do w/w rozporządzenia) w aktywach w pkt A. Aktywa trwałe I Wartości niematerialne i prawne nie uwzględniał poz. *Zaliczki na wartości niematerialne i prawne*, natomiast w pasywach w pkt IV Rozliczenia międzyokresowe ppkt Inne rozliczenia międzyokresowe nie uwzględniał rozliczeń krótkoterminowych;
- rachunek zysków i strat za 2012 r. sporządzony w wariantcie porównawczym (j.w.) np. w pkt G Przychody finansowe nie uwzględniał poz. *Aktualizacja wartości inwestycji*;
- zestawienie zmian w funduszu jednostki sporządzone (j.w.) nie uwzględniało np. poz. *Pozostałe kapitały (fundusze) rezerwowe na początek okresu*.

(dowód: akta kontroli str.147,152)

Dyrektor oraz Główny Księgowy Sądu wyjaśnili m.in., że przyjęte przez CZdS zasady polityki rachunkowości zakładały możliwość stosowania zapisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Sprawozdania zostały przesłane w wersji papierowej do Ministerstwa Finansów przy jednoczesnym przesłaniu kopii sprawozdań do Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie na polecenie Ministra Sprawiedliwości przesyłano wszystkie sprawozdania celem przeprowadzenia dodatkowej weryfikacji danych oraz celem dokonywania analiz działalności IGB – zarówno jeżeli chodzi o CZdS, jak i o inne Instytucje działające w części 15 (Sprawiedliwości). *Do powyższych sprawozdań zarówno do formularzy, jak i merytoryki Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Finansów nie wносиło żadnych uwag.*

(dowód: akta kontroli str. 147,149,152,155,156)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nadzór Dyrektora Sądu nad CZdS.

3. Współpraca z instytucją gospodarki budżetowej

Opis stanu faktycznego

Zasady współpracy pomiędzy Instytucją a organem założycielskim określono w umowie o świadczenie usług zawartej 2 kwietnia 2012 r. W 2013 r. zawarto 4 aneksy do ww. umowy¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 179-204)

Usługobiorca powierzył, a usługodawca przyjął do wykonania obsługę Sądu w pełnym zakresie spraw dotyczących:

- organizowania i przeprowadzenia postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych,
- montażu naprawy i konserwacji komputerów i urządzeń peryferyjnych i systemów bezpieczeństwa,
- obsługi logistycznej szkoleń, konferencji i porad,
- usług administracyjnych w zakresie bieżącego utrzymania obiektu Sądu,
- zakwaterowania w ramach wynajmowanych nieruchomości,
- nadzoru nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień,
- pozostałych usług zleconych przez Sąd w ramach usług świadczonych przez CZdS zgodnie z przedmiotem działalności w KRS.

Wykonanie usług objętych umową miało następować na podstawie pisemnego zlecenia, a w nagłych przypadkach dopuszczono złożenie zamówienia drogą mailową. CZdS miało otrzymywać za wykonanie zlecenia wynagrodzenie ustalone według poniższych zasad:

¹⁵ Aneksy zawarto w dniach: 2 stycznia, 2 lutego, 1 marca oraz 2 kwietnia 2013 r.

1. za przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego usługodawcy przysługiwać miało wynagrodzenie liczone od wartości netto przeznaczonej przez usługobiorcę na sfinansowanie zamówienia¹⁶, tj. 1-4% tej kwoty, a w przypadku zamówień powyżej 30 milionów zł była to stała kwota. Na mocy aneksu nr 4 wprowadzono dodatkowo stałą wartość dla zamówień powyżej 400 milionów zł – 470 tys. zł oraz powyżej 500 milionów zł – 550 tys. zł;
2. za wykonywanie innych usług wymienionych w § 1 umowy, usługodawcy przysługiwać miało wynagrodzenie w wysokości określonej w załączniku nr 2 do umowy (Tabela przeliczenia wynagrodzenia miesięcznego za zrealizowane usługi). Wynagrodzenie za nadzór nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień według:
 - umowy z dnia 2 kwietnia 2012 r. miało wynieść do 120 zł/godzinę prac,
 - według aneksu nr 1 (obowiązuje w tym zakresie od 2 stycznia 2013 r. do dnia dzisiejszego) w przypadku umów o wartości do 100 milionów zł wynagrodzenie miało wynieść 1% wartości brutto umowy, natomiast przy umowach o wartości powyżej 100 milionów zł 0,75% wartości brutto umowy.

(dowód: akta kontroli str. 179-204)

Na pytanie czym kierowano się, ustalając jako podstawę naliczania wynagrodzenia CZdS za przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wartość netto przeznaczoną na sfinansowanie danego zamówienia, Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in. – *Przyjmując zasadę samofinansowania Instytucji oraz wypracowanie zysku z przeznaczeniem m.in. na rozwój Instytucji (wydatki inwestycyjne) uwzględniono: wynagrodzenia pracowników, pochodne od wynagrodzeń, koszty eksploatacyjne funkcjonowania jednostki, koszty wynajmu pomieszczeń itp. Suma tych wydatków tj. kwota około 230 tys. zł miesięcznie (...) oraz zysk wskazuje na niezbędne środki w skali roku.*

(dowód: akta kontroli str. 152-166)

W sprawie dlaczego w umowie z 2 kwietnia 2012 r. (wraz z aneksami) nie zawarto możliwości obniżenia wynagrodzenia CZdS za przeprowadzone postępowanie, jeżeli w postępowaniu nie wpłynęła żadna oferta (mniejsza pracochłonność postępowanie), Dyrektor Sądu wyjaśnił: *Przygotowując umowę i sposób rozliczania należności nie przewidziano takiej sytuacji. Mając na względzie trwanie roku obliczeniowego i nie znając wyniku finansowego decyzję o wprowadzeniu aneksu o zmianie sposobu rozliczenia tego typu postępowań zamierzamy wprowadzić z dniem 1 stycznia 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 152-166)

Na pytanie, jaka była podstawa takiego a nie innego sposobu wyliczenia wynagrodzenia miesięcznego przysługującego CZdS z tytułu nadzoru nad realizacją umów w zakresie sądowego systemu zamówień, Dyrektor Sądu udzielił następującej odpowiedzi – *Za podstawę przeliczenia wynagrodzenia za nadzór nad realizacją zamówień publicznych posłużono się niezbędnymi kosztami funkcjonowania jednostki opisanymi w punkcie Ad.3 (odpowiedź na inne pytanie – przyp. kontrolera), przy czym przyjęto zasadę wyliczenia procentowego kosztu w następujący sposób: wartość u mowy netto pomnożony przez wskaźnik 0,75% lub 1%, następnie ta wartość podzielona przez okres trwania umowy daje podstawę do miesięcznego wynagrodzenia.*

(dowód: akta kontroli str. 152-166)

W 2012 r. łączne wydatki poniesione przez Sąd na sfinansowanie zakupu usług od CZdS (objętych umową z 2 kwietnia 2012 r.) wyniosły 3.825,2 tys. zł, natomiast w okresie I półrocza 2013 r. zamknęły się kwotą 3.631,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 169, 171-178)

W okresie objętym kontrolą, z tytułu czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które zostały zorganizowane i przeprowadzone przez CZdS, Sąd zapłacił łącznie kontrahentom z tytułu zawartych umów 1.643 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 170)

¹⁶ Według tabeli przeliczeniowej określonej w załączniku nr 1 do umowy.

Wyjaśniając powody dlaczego w grudniu 2012 r. zlecono CZdS wykonanie usług w zakresie kompleksowej organizacji szkoleń, Dyrektor Sądu udzielił odpowiedzi – *Wystąpiły takie potrzeby, a dodatkowo chcieliśmy sprawdzić podległą jednostkę w zakresie zdolności do organizacji szkoleń. Dodatkowym argumentem była możliwość zlecenia usług bez przetargu.*

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

W sprawie zlecenia w latach 2012-2013 CZdS pośrednictwa w zakupach komputerów, klip-sów archiwizacyjnych oraz teczek akt sądowych, Dyrektor Sądu stwierdził m.in., iż zlecenie miało służyć zdobywaniu przez CZdS kolejnych doświadczeń w zakresie organizacji zamówień publicznych. Innym powodem powierzenia tych zleceń był fakt dysponowania przez Instytucję odpowiednimi powierzchniami magazynowymi, co w przypadku towarów przestrzennych miało kolosalne znaczenie.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

W sprawie analiz wskazujących na opłacalność wynajmowania pracowników na co dzień zatrudnionych w CZdS do świadczenia pracy w pełnym wymiarze czasowym na terenie Sądu, Dyrektor Sądu, stwierdził – *Potrzeba zatrudniania w formie zlecenia usług CZdS została zdeterminowana przez limity zatrudnienia i funduszu płac narzucone Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie. Jednocześnie skala nowych zadań obnażyła niedobory kadrowe.*

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie współpracę Sądu z CZdS.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

- 1) przeprowadzanie rzetelnej analizy przedkładanych przez CZdS sprawozdań budżetowych i finansowych,
- 2) zwiększenie nadzoru nad działalnością CZdS, w szczególności w obszarach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale KPK/KPO-415-054/2014 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 11 marca 2014 r.