



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.003.05.2015

P/15/010

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/010, Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy 1. Katarzyna Smagała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92747 z dnia 13 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

2. Sławomir Stężewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92742 z dnia 26 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Sąd Rejonowy dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie

Kierownik jednostki kontrolowanej Elżbieta Roszkowska – Dyrektor Sądu (od 01 czerwca 2013 r.); w związku z długotrwale nieobecnością Dyrektora Sądu w pracy od 13 stycznia 2015 r. obowiązki Dyrektora Sądu wykonuje w pełnym zakresie kompetencji Sławomir Gos

(dowód: akta kontroli str. 7, 9, 14-16)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w okresie 2014 – I połowa 2015 r.

Zlecenie zadań w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie (zwanym dalej „Sądem”) miało na celu wsparcie wymiaru sprawiedliwości. Przyczyną było niedostosowanie obsady kadrowej do wzrostu wpływu spraw i konieczność przyspieszenia załatwiania spraw zaległych.

W Sądzie zostały opracowane i wdrożone procedury kontroli zarządczej, w których określono zasady funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Do zlecania zadań innym podmiotom stosowano takie same procedury i mechanizmy kontroli zarządczej, jak w przypadku innych wydatków, tj. zakupu usług czy wyposażenia.

W okresie 2014-2015 (I półrocze) wydatki na zadania zlecone finansowane w ramach wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) oraz zakupu usług pozostałych (§ 4300) stanowiły 6,9% wydatków Sądu, a wydatki na zlecone zadania związane z postępowaniem sądowym stanowiły 4,1%.

Przedmiot i zakres skontrolowanych zadań zleczanych były adekwatne do potrzeb Sądu.

Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość dotyczyła wystąpienia przez Sąd do agencji pracy tymczasowej (dalej „APT” lub Agencji²) dopiero po roku i trzech miesiącach o zwrot nienależnie uiszczonej wpłaty w kwocie 63,7 tys. zł; nadpłata została zwrócona na rachunek Sądu w dniu 14 lipca 2015 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Wykonawcami umów były pojedyncze podmioty lub konsorcjum podmiotów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zatrudnianie osób za pośrednictwem APT generuje dodatkowe koszty dla budżetu państwa, obejmujące między innymi podatek od towarów i usług (VAT) oraz wynagrodzenie Agencji, które nie są ponoszone w przypadku wykorzystania innej formy zatrudnienia. W okresie objętym kontrolą na dodatkowe koszty składało się ponad 10% wynagrodzenie Agencji oraz podatek VAT w wysokości 183,7 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Obowiązujące w Sądzie procedury/mechanizmy kontroli i polityka zlecania zadań

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2014 – I połowa 2015 r. obowiązywały szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość wydane przez Ministra Sprawiedliwości³. W apelacji warszawskiej Prezes i Dyktor Sądu Apelacyjnego w Warszawie ustalili *procedurę zarządzania ryzykiem* oraz *zasady funkcjonowania kontroli zarządczej*. Dodatkowo, Prezes Sądu zarządzeniem Nr 27/12 z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Śródmieścia wdrożył Księgę Kontroli Zarządczej, w której określono zasady funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Zobowiązano kierowników komórek organizacyjnych do zapoznania pracowników z procedurą, powołano koordynatora ryzyka oraz pięcioosobowy zespół ds. ryzyka. Zasadniczym celem zarządzania ryzykiem było ograniczenie ewentualnych skutków zdarzeń do akceptowalnego poziomu, w szczególności w zakresie skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami, zapewnienia ochrony majątku i efektywności finansowej oraz ochrony wizerunku jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 27-147, 625-630)

W Sądzie obowiązywała procedura udzielania zamówień publicznych. Uregulowano nią takie kwestie jak: regulamin zamówień publicznych bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej „uPzp”) oraz z zastosowaniem tej ustawy, regulamin pracy komisji przetargowej, wzór rejestru zamówień publicznych realizowanych bez zastosowania przepisów uPzp, wzór rejestru zamówień publicznych realizowanych z zastosowaniem przepisów uPzp oraz rejestr zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 227-255, 625-630)

W okresie objętym kontrolą do zlecania zadań innym podmiotom stosowano takie same procedury i mechanizmy kontroli zarządczej, jak w przypadku innych wydatków, tj. zakupu usług czy wyposażenia. Nie sformułowano odrębnych reguł dla zlecania zadań. Analiz potrzeb dokonywano na etapie opracowania planu finansowego Sądu. Wydatki wymagały uzasadnienia (kierownika komórki organizacyjnej), weryfikacji przez pracownika Oddziału Gospodarczego, a ostatecznie zatwierdzenia przez Dyrektora Sądu. Dyktor Sądu decydował, czy wniosek będzie realizowany z trybie uPzp, czy z jej pominięciem. Za prawidłową kalkulację (oszacowanie) wydatku (kosztu) odpowiedzialny był pracownik Oddziału Gospodarczego i podlegała ona sprawdzeniu przez Kierownika tego Oddziału. Uzyskanie oferty najbardziej korzystnej ekonomicznie zapewniano poprzez rozeznanie cen rynkowych i zastosowanie przetargu nieograniczonego. O wyborze wykonawcy, w trybach pozaprzetargowych (przy małych kwotach wydatków) decydował Dyktor Sądu po rozpoznaniu cen rynkowych. Główny Księgowy potwierdzał zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadania i nadzorował płatności.

Uzasadnione zadania, które nie były możliwe do przewidzenia z wyprzedzeniem realizowane były na bieżąco i stosownie do możliwości finansowych jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 226-255, 593-605, 625-630)

W objętych kontrolą umowach cywilnoprawnych zawarto niezbędne elementy, w szczególności takie jak przedmiot umowy, termin realizacji, wynagrodzenie i warunki

³ Dz. Urz. MS Nr 14, poz. 199 i Dz. Urz. MS z 2014 r. poz. 107.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.

płatności, a także zasady odstąpienia, wypowiedzenia umowy oraz odpowiedzialności odszkodowawczej i kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 502-564, 428-429)

Identyfikowanie ryzyk należało do właścicieli ryzyk, którymi byli przewodniczący i kierownicy wydziałów, kierownicy oddziałów, punktu obsługi interesanta oraz biura podawczego. Raz na kwartał dokonywali oni ocen ryzyka.

Wśród istotnych ryzyk zdiagnozowano „brak pełnej obsady kadrowej”. Prezes i Dyrektor Sądu, w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za rok 2013 i 2014 w odniesieniu do skuteczności i efektywności działania kontroli zarządczej, wskazali na niewystarczającą kadrę orzeczniczą i pracowniczą/urzędniczą. Niedostosowanie obsady kadrowej do obciążenia Sądu, wysoka fluktuacja kadr i istotny wzrost wpływu spraw do załatwienia podnoszone były też w kwartalnych raportach z oceny i zarządzania ryzykiem, począwszy od pierwszego kwartału 2014 r., przekazanych do Sądu Apelacyjnego w Warszawie i Sądu Okręgowego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 151-214, 606, 625-630, 819-820)

W stosunku do zdiagnozowanego ryzyka braków kadrowych podejmowano takie działania jak: przenoszenie pracowników pomiędzy komórkami, korzystanie z pracowników APT, zapewnienie zastępstw nieobecnych pracowników, czy pozyskiwanie stażystów z Urzędu Pracy. Wsparciem dla Sądu przy wykonywaniu czynności pomocniczych w latach 2014-2015 (I połowa) było 152 praktykantów i 27 stażystów. Zatrudniano też osoby na zastępstwo. Przeciętna liczba etatów obsadzonych na podstawie umowy o pracę na zastępstwo wyniosła:

- 1) rok 2014: asystenci sędziów – 1,85, urzędnicy – 27,88, obsługa – 1,21;
- 2) I połowa 2015 r.: asystenci sędziów – 2,00, urzędnicy – 32,17, obsługa – 0,67.

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 191-192, 196-201, 339-377, 383-386, 402-423)

Braki kadrowe stanowiły przedmiot systematycznych analiz i informacji Prezesa i Dyrektora Sądu o sytuacji kadrowej przesyłanych do Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz Sądu Okręgowego w Warszawie. Wskazywano w nich na niedoskonałości zatrudnienia pracowników tymczasowych, tj. przede wszystkim stale zmieniającą się, niedoświadczoną kadrę, która wymaga przyuczania, a w związku z tym brak ciągłości i stabilności pracy. Podnoszono kwestię niskiego uposażenia pracowników.

Parametry ustalone przez Ministerstwo Sprawiedliwości oznaczające liczbę etatów urzędniczych przypadających na liczbę etatów sędziowskich i referendarskich potwierdzały braki w etatach (przy parametrze 2,26 obowiązującym w 2014 r. braki etatowe wynosiły 15,28, a przy parametrze 2,18 obowiązującym w 2015 r. braki etatowe wynosiły 7,84).

Z analizy Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie przeprowadzonej w czerwcu 2015 r. wynika, że braki etatowe Sądu były wyższe niż podane wyżej i wynosiły⁵:

- w grupie urzędnicy – 23,38,
- w grupie asystenci sędziego – 56,00.

(dowód: akta kontroli str. 394-397, 399-401, 593-605, 788-791)

Prezes Sądu i osoba działająca w imieniu Dyrektora Sądu poinformowały, że zatrudnianie pracowników tymczasowych wzięło swój początek w realizacji programu naprawczego sądownictwa warszawskiego, który został zainicjowany przez Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie na przełomie roku 2011 i 2012, a jego celem była likwidacja zaległości. Powyższe związane było z niedostateczną etatyzacją sądów warszawskich, co spowodowało powstanie tzw. strukturalnych zaległości spraw sądowych pozostałych do rozpoznania. Celem wdrożenia programu naprawczego było spowodowanie zmniejszenia zaległości, które hamują rozpoznawanie spraw na bieżąco wpływających do Sądu – a zatem prawidłowa realizacja misji Sądu.

⁵ Niedobory etatowe zostały ustalone przy zastosowaniu wskaźnika 2,44 urzędnika na sędziego oraz jednego urzędnika na referendarza sądowego przez Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie w piśmie z 30 czerwca 2015 r. kierowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 263, 430-435, 593-605)

Zadania zlecone do wykonywania na podstawie umów cywilnoprawnych nie były przedmiotem audytu.

(dowód: akta kontroli str. 625-630)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Mechanizmy kontroli zarządczej były prawidłowe. Opracowano niezbędne procedury, szacowano ryzyko i podejmowano działania zaradcze adekwatnie do kompetencji Prezesa i Dyrektora Sądu.

2. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych

2.1. Wydatki na finansowanie umów cywilnoprawnych

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie ogółem w Sądzie wynosiło w 2014 r. – 324,6 osób i było niższe od planowanego o 23,4 etatów, a w I półroczu 2015 r. – 330,8 osób i było niższe od planowanego o 16,5 etatów. Niższe było przede wszystkim przeciętne zatrudnienie sędziów. W porównaniu do planu przeciętne zatrudnienie sędziów było niższe w 2014 r. – o 14,6 etatów, a w 2015 r. (I półrocze) o 10,3 etatów, głównie w wyniku długotrwałej procedury nominacji. W 2014 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 19.551,9 tys. zł, a w pierwszej połowie 2015 r. 10.848,2 tys. zł⁶.

(dowód: akta kontroli str. 436, 440, 441, 663, 762-763, 772-773)

Wydatki Sądu wynikające z umów cywilnoprawnych planowano i realizowano w § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe i § 4300 – zakup usług pozostałych. Na podstawie umów cywilnoprawnych zlecano zadania pomocnicze związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 597)

Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) zaplanowano na 2014 r. 1.556,0 tys. zł, a na 2015 r. – 1.780,0 tys. zł. W ciągu roku plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w § 4170 na 2014 r. został zwiększony per saldo o 518,1 tys. zł, tj. do kwoty 2.074,1 tys. zł. W 2015 r. (I półrocze) plan wydatków na wynagrodzenia bezosobowe został zwiększony per saldo o 256,0 tys. zł do kwoty 2.036,0 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły w 2014 r. 2.074,1 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach, a w 2015 r. (I półrocze) – 1 244,6 tys. zł, tj. 61,1% planu po zmianach. W paragrafie ujmowano m.in. wynagrodzenia związane z postępowaniem sądowym dla biegłych, tłumaczy i kuratorów oraz wynagrodzenia z tytułu umów zleceń i umów o dzieło niezwiązanych z postępowaniem sądowym.

(dowód: akta kontroli str. 447, 448, 714-721, 725, 727-730)

W ramach planu § 4170, Sąd Apelacyjny w Warszawie nałożył zarówno w 2014 r. jak i w 2015 r. limit na realizację umów zleceń i umów o dzieło niezwiązanych z postępowaniem sądowym na kwotę 100,0 tys. zł. Dyrektor Sądu Apelacyjnego limit ten podwyższył w ciągu 2014 r. do kwoty 111,3 tys. zł, a w ciągu 2015 r. do kwoty 130,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 714, 716, 717, 720-728)

Wydatki Sądu na limitowane wydatki bezosobowe, które nie były związane z postępowaniem sądowym w § 4170 zaplanowane w 2014 r. w wysokości 100,0 tys. zł, w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 11,3 tys. zł do kwoty 111,3 tys. zł przez

⁶ Według Rb-70 sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Dyrektora Sądu Apelacyjnego trzema decyzjami⁷. Plan limitowanych wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w 2014 r. był dostosowywany w ciągu roku do zmieniających limitów przez dysponenta wyższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 761, 762, 766, 767)

Limitowane wydatki Sądu na umowy zlecenia i umowy o dzieło wykonano w 2014 r. w kwocie 84,6 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. – 72,1 tys. zł i stanowiły one 76,0% i 55,5% planu po zmianach. Na zadania związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości wydano w 2014 r. 27,9 tys. zł, tj. 33,0% wydatków, a w I półroczu 2015 r. – 2,0 tys. zł (2,8%). W 2015 r. zlecano przede wszystkim zadania we wdrażanym Zintegrowanym Systemie Rachunkowości i Kadr oraz zadania wirtualizacji środowiska serwerowego. Zadania te wpłynęły na wzrost wydatków na limitowane wynagrodzenia bezosobowe w I półroczu 2015 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2014 r. o 62,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 689, 690, 699, 704, 710, 713, 714, 715)

W 2014 r. zawarto 53 umowy zlecenia i umowy o dzieło z 27 osobami, w tym 32 umowy z 14 osobami na realizację zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Celem zawarcia umów z 14 osobami, w tym z dwoma pracownikami Sądu było prowadzenie zajęć szkoleniowych z obsługi protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych (12 osób) lub w sprawach karnych (dwie osoby) dla sędziów asystentów sędziego oraz urzędników sądowych.

W 2015 r. (I półrocze) jedna umowa z 19 zawartych obejmowała zadania związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i dotyczyła konfiguracji komputerów oraz połączeń sieciowych na salach rozpraw.

(dowód: akta kontroli str. 665, 668, 669)

Na zakup usług pozostałych (§ 4300) zaplanowano na 2014 r. 2.700,0 tys. zł, a na 2015 r. - 2.570,0 tys. zł. W ciągu 2014 roku, plan podwyższono per saldo o 117,5 tys. zł do 2.817,5 tys. zł, a w 2015 r. podwyższono o 490,5 tys. zł do 3.060,5 tys. zł. Zmian w planie paragrafów dokonywał Dyrektor Sądu, a informację o zmianach przekazywał do Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie. W 2014 r. wydatki wyniosły 2.817,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, a w 2015 r. (I półrocze) – 1.275,4 tys. zł, tj. 41,7% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 689, 692, 699, 709, 717-726)

Na realizację zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości wydano 1.576,3 tys. zł w 2014 r. i 693,2 tys. zł w 2015 r. (I półrocze). Wydatki dotyczyły przede wszystkim usługi polegającej na skierowaniu przez Agencję pracowników tymczasowych do świadczenia pracy na rzecz Sądu. Na rzecz APT wypłacono w 2014 r. – 1.550,7 tys. zł, a w 2015 r. (I półrocze) – 633,0 tys. zł. Środki te zostały uwzględnione w planach finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 664, 665, 670-672)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Sądu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu wydatków (Rb-28) za 2014 r., w § 4170 wydatki z tytułu wypłaconych umów zleceń i o dzieło niezwiązanych z postępowaniem sądowym wykazano w wysokości 84,5 tys. zł, zamiast 84,6 tys. zł. Błędnie w § 4010 zamiast w § 4170 ujęto wydatek w wysokości 59,36 zł.

Osobami odpowiedzialnymi za stwierdzoną nieprawidłowość byli pracownicy Oddziału Finansowego oraz Zastępca Głównego Księgowego z tytułu pełnionego nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 668, 669, 699, 704, 764, 767, 769-771, 789-795)

⁷ Były to decyzje z dnia 8 października 2014 r. znak: D-7011-18/14, z dnia 24 października 2014 r. znak: D-7011-18/14 oraz z dnia 30 grudnia 2014 r. znak: D-7011-129/14.

2.2. Realizacja umów cywilnoprawnych na wykonanie podstawowych zadań Sądu

Opis stanu faktycznego

Na podstawie czterech badanych umów⁸ Agencja, w okresie 2014-2015 (I półrocze), skierowała pracowników tymczasowych do świadczenia pracy na rzecz Sądu. Umowy zawarto po przeprowadzeniu postępowań na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Umowy zawierały liczbę pracowników tymczasowych z uwzględnieniem ich stanowisk pracy oraz okres świadczenia pracy na rzecz Sądu. Określony został ponadto zakres wymagań stawianych osobom skierowanym do pracy na poszczególnych stanowiskach oraz zakres czynności.

(dowód: akta kontroli str. 426-427, 430-435, 471-564, 583-584)

Osoby zatrudnione w latach 2014-2015 (I półrocze) świadczyły pracę przede wszystkim na stanowiskach pomocnika asystenta (po 22 stanowiska), pomocnika urzędnika (po 18 stanowisk) oraz pomocnika archiwisty (jedno stanowisko w okresie od 1 września do 31 grudnia 2014 r. oraz od 5 stycznia do 30 czerwca 2015 r.). Wykonywanie zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości wspomagało 41 stanowisk. Czynności pomocników urzędników i pomocnika archiwisty pokrywały się z czynnościami wykonywanymi przez urzędników sądowych. Wymagania kwalifikacyjne wobec kandydatów na pomocnika urzędnika i pomocnika archiwisty były porównywalne do wymagań stawianych kandydatom zatrudnianym przez Sąd na stanowisko protokolanta sądowego czy archiwistę. W takiej samej wysokości proponowano wynagrodzenie brutto osobom zatrudnianym na te stanowiska przez Sąd i pracownikom tymczasowym. Różnice pomiędzy stanowiskami dotyczyły poziomu odpowiedzialności i złożoności wykonywanych zadań. Nieporównywalne były natomiast czynności wykonywane przez pomocnika asystenta z zatrudnianym przez Sąd asystentem sędziego. Pracownik tymczasowy zatrudniony na stanowisku pomocnika asystenta wspierał pracę orzeczników w ograniczonym zakresie i jednocześnie stanowił pomoc dla asystenta sędziego.

(dowód: akta kontroli str. 431-435, 502-570, 616, 621, 622, 637-639, 777, 780-782)

Zatrudnienie pracowników tymczasowych za pośrednictwem APT było spowodowane niewystarczającą obsadą kadrową oraz koniecznością likwidacji zaległości spraw sądowych w ramach realizacji programu naprawczego. Przy jednoczesnym zamrożeniu od 2010 r. funduszu płac i zakazie zwiększania ilości etatów wspierano się pomocą pracowników tymczasowych ponieważ zawarcie umów bezpośrednio z pracownikami nie było możliwe. Sąd nie mógł przekroczyć ustalonego limitu etatów jak również nie miał środków na ten cel w planie finansowym (§ 4010). Niemożliwe było również zatrudnienie osób na podstawie umów cywilnoprawnych, ponieważ mogłoby zostać uznane za zatrudnienie z pominięciem przepisów kodeksu pracy i w konsekwencji prowadzić do ewentualnego stwierdzenia powstania stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 267-271, 279, 313-317, 334-336, 383-386)

O zapotrzebowanie usług świadczonych przez APT na 2014 r. wniosowała Prezes Sądu, a na 2015 r. Kierownik Oddziału Kadr w uzgodnieniu z Prezes. Kierownik Oddziału Administracyjnego wnioskował o zatrudnienie pomocnika archiwisty. Zapotrzebowania poprzedzone były analizą efektywności wykorzystania skierowaną do Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 339-373, 471-501, 502-564, 594, 599-602)

Przed zawarciem dwóch umów (umowa nr SR/ŚR/83/13 i umowa nr SR/ŚR/89/14) przeprowadzono przetarg nieograniczony i spośród złożonych ofert, dokonano wyboru ofert najkorzystniejszych według kryterium ceny. W postępowaniach zakończonych dwiema pozostałymi umowami (nr SR/ŚR/52/14, SR/ŚR/90/14) prowadzonymi w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczącymi skierowania pomocnika archiwisty do pracy w Sądzie, przeprowadzono rozpoznanie rynku według jednakowych zasad

⁸ Umowy nr SR/ŚR/83/13, nr SR/ŚR/89/14, SR/ŚR/52/14 i SR/ŚR/90/14.

dla wszystkich potencjalnych wykonawców. O złożenie ofert zwrócono się do wykonawców zgodnie z obowiązującą w Sądzie procedurą udzielania zamówień publicznych⁹. Nie dokonano zamówienia na pracę pomocnika archiwisty w ramach umowy SR/ŚR/83/13 i umowy nr SR/ŚR/89/14 ze względu na racjonalne wykorzystanie zasobów i bieżące monitorowanie potrzeb. Potrzeba realizacji usługi przez pomocnika archiwisty pojawiła się w trakcie realizowania umowy SR/ŚR/83/13 i nie można było określić, jak długo będzie występowała konieczność wsparcia pracy wykonywanej w archiwum. Przy wyborze wykonawców umów stosowano zasady jawności, konkurencyjności i otwartości.

(dowód: akta kontroli str. 593, 594, 599-602, 776, 777-779)

Zawarte umowy określały maksymalne wynagrodzenie w wysokości 3.117,9 tys. zł, obejmujące wszystkie koszty realizacji zamówienia. Płatności dokonywano na podstawie faktur wystawianych w terminie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, w którym usługa została wykonana. Wynagrodzenie za pracownika obliczano i wypłacano z uwzględnieniem postanowień zawartych w umowach, tj. m.in. za okres faktycznie świadczonej pracy przez pracowników tymczasowych proporcjonalnie do ilości dni przepracowanych przez pracownika tymczasowego w stosunku do ilości dni pracy w miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 502-564, 637-639)

Szacowany maksymalny koszt zatrudnienia pracowników określonych w umowach to 2.530,9 tys. zł. W ogólnej wartości realizacji zamówienia uwzględniono podatek VAT (23%), oraz wynagrodzenie Agencji za skierowanie pracowników tymczasowych do pracy w Sądzie. Według szacunków NIK, wynagrodzenie Agencji wynosiło ponad 10% i na jej wysokość miały wpływ zwolnienia podmiotowe w zakresie podatku VAT części wykonawców umów.

(dowód: akta kontroli str. 615-617, 620-623, 637-639)

Pracownicy tymczasowi zostali zobligowani do realizacji powierzonych zadań w wymiarze 8 godzin dziennie. Nie dopuszczono możliwości wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych. Pracownicy tymczasowi zostali zobowiązani do zachowania w tajemnicy wszelkich danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, wszelkich informacji dotyczących spraw sądowych oraz innych danych, bądź informacji, które pozyskają w trakcie realizacji umowy, a których ujawnienie mogłoby naruszyć dobro wymiaru sprawiedliwości lub dobro podmiotów, których dane lub informacje dotyczą.

We wszystkich czterech umowach uregulowano kwestie dotyczące nadzoru nad wykonaniem przedmiotu umowy, odstąpienia, wypowiedzenia umowy oraz odpowiedzialności odszkodowawczej i kar umownych. W umowach zapisano m.in., że zamawiający może odstąpić od umowy lub zmniejszyć jej zakres w przypadku nieotrzymania przez zamawiającego środków budżetowych od właściwego dysponenta, koniecznych do realizacji umowy. Wykonawca został zobligowany do ponoszenia odpowiedzialności wobec zamawiającego za szkodę wyrządzoną przez pracownika tymczasowego. Zamawiający zastrzegł możliwość, w przypadku negatywnej opinii bezpośredniego przełożonego o pracy pracownika tymczasowego, wymiany skierowanego do pracy pracownika tymczasowego na innego pracownika. Wszystkie cztery umowy podpisał Dyrektor Sądu.

Z chwilą przydzielenia pracownika tymczasowego do konkretnej komórki organizacyjnej (wydziału/oddziału), pracownik podlegał przewodniczącemu wydziału, kierownikowi sekretariatu wydziału lub kierownikowi oddziału. Potwierdzeniem wykonania pracy była lista obecności, którą podpisywali przewodniczący wydziału lub kierownik oddziału. Nie sformalizowano zasad monitorowania wypełniania zleczanych zadań. Obowiązki te wykonywali kierownicy komórek organizacyjnych, w których zlecone zadania były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 502-564, 587-588, 593-605)

⁹ Zarządzenie nr 1/2014 Dyrektora Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 9 stycznia 2014 r.

Prezes Sądu i osoba działająca w imieniu Dyrektora Sądu poinformowali, iż pracownicy tymczasowi pomagali pracownikom zatrudnionym bezpośrednio przez Sąd w wykonywanych zadaniach w zależności od bieżących potrzeb określanych przez kierowników komórek organizacyjnych. Pracownicy Sądu mieli przydzielone stałe zakresy czynności, natomiast pracownicy tymczasowi realizowali zadania na odcinkach pracy, które wymagają w danym momencie wsparcia. Nie było możliwości bardziej precyzyjnego wyodrębnienia w umowie wykonywanych przez pracowników tymczasowych zadań, jako że praca zlecana i rozliczana była na bieżąco przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych – zgodnie z ustalonymi przez nich potrzebami. Podpis złożony przez przełożonego na liście obecności pracownika tymczasowego oznaczał potwierdzenie fizycznej obecności w miejscu wykonywania pracy i wykonanie zleconych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 586, 593-605)

W badanym okresie, do Sądu wpłynęło 137 faktur/korekt wystawionych z tytułu świadczonej usługi na łączną kwotę 2.120,0 tys. zł. Podatek VAT wykazano w 22 fakturach/korektach na łączną kwotę 183,7 tys. zł. Sąd wypłacił 2.183,7 tys. zł, w tym w 2014 r. – 1.550,7 tys. zł, a w 2015 r. 633,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 637-639, 641-644, 665)

Faktury zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wszystkie skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań Sądu. Środki wydatkowano z uwzględnieniem limitów wydatków w poszczególnych paragrafach, po akceptacji głównego księgowego. Sąd, w okresie objętym kontrolą, nie wypłacał odsetek za nieterminową zapłatę za usługi APT.

(dowód: akta kontroli str. 637-639)

W badanym okresie wystąpiła duża rotacja pracowników tymczasowych – 40 stanowisk pomocnika asystenta i pomocnika urzędnika obsługiwało 75 osób w 2014 r. i 61 osób w I połowie 2015 r.¹⁰. Rotacja pracowników na poszczególnych stanowiskach wynikała z czynności podejmowanych przez kierowników komórek organizacyjnych w ramach nadzoru nad realizowaną pracą, rezygnacji osób z pracy oraz długotrwałych nieobecności.

(dowód: akta kontroli str. 430-435)

Wyniki pracy Sądu, w okresie zatrudniania pracowników tymczasowych, uległy poprawie. W roku 2013 wpłynęło 63.636 spraw, załatwiono 62.557 spraw, wskaźnik opanowania wpływu wyniósł 98,3%, a w 2014 r. wpłynęło 64.057 spraw, załatwiono 64.415 spraw, przy wskaźniku opanowania 100,6%. Pozostało do załatwienia w 2013 r. 15.784 spraw, a w 2014 r. 15.426 spraw (mniej o 2,3%).

W I półroczu 2015 r. załatwiono o ponad 4 tysiące spraw więcej niż w I półroczu 2013 r., jednak z uwagi na fakt, iż w I półroczu 2015 r. wpłynęła większa ilość spraw, nie zdołano w całości opanować wpływu. Liczba załatwionych spraw w I półroczu 2015 r. wzrosła o 13,4% w stosunku do analogicznego okresu 2013 r., jednak wyższe tempo wpływu spraw (15,8%), spowodowało, że liczba spraw pozostałych zwiększyła się o 10,0%. Zdaniem Prezes Sądu, bez wsparcia pracowników tymczasowych zaległości wzrastałyby proporcjonalnie do wzrostu spraw wpływających.

Wskaźnik średniego miesięcznego załatwienia przez sędziego¹¹ wynosił w 2013 r. 81,3 spraw, a w 2014 r. – 82,4. W I połowie 2013 r. średnie miesięczne załatwienie rzeczywiste przez sędziego wynosiło 73,3 spraw, w I półroczu 2014 r. – 78,5, a w I półroczu 2015 r. – 78,9.

Z wyjaśnienia Prezes Sądu wynika, że dysponując odpowiednim wsparciem sędzia jest w stanie w większym zakresie skupić się na pracy orzeczniczej, związanym z tym procesie analizy materiału dowodowego i podejmowania decyzji, a tym samym zakończyć większą liczbę spraw. Wobec powyższego wydajność pracy sędziego w sposób oczywisty wzrasta wraz ze zwiększeniem poziomu zapewnionego wsparcia w postaci osób zatrudnionych na

¹⁰ 22 stanowiska pomocnika asystenta i 18 stanowisk pomocnika urzędnika obsługiwały, odpowiednio w 2014 r. 34 i 41 osoby, a w I połowie 2015 r. 32 i 29 osób.

¹¹ Wskaźnik wskazuje na średnią liczbę spraw, które co miesiąc kończone są (załatwione) przez sędziego.

stanowiskach wspomagających pion orzecniczy Sądu (w tym pracowników tymczasowych).

(dowód: akta kontroli str. 385, 615-619)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności Sądu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Nienależnie, w dniu 22 kwietnia 2014 r., uiszczono na rzecz Agencji 63,7 tys. zł. Sąd na podstawie faktury korygującej Nr 10102284021404001 z dnia 08 kwietnia 2014 r. zapłacił 64,1 tys. zł, tj. pełną kwotę zobowiązania zamiast różnicę w wysokości 0,4 tys. zł. Zobowiązanie wynikające z pierwotnej faktury Nr 10102284011403002 z dnia 31 marca 2014 r w kwocie 63,7 tys. zł, zostało uregulowane w tym samym dniu. Według złożonych wyjaśnień powstanie nadpłaty wynikało z omyłki spowodowanej brakami kadrowymi i nadmiernym obciążeniem pracowników Oddziału Finansowego wdrażających Zintegrowany System Rachunkowo Kadrowy (SAP). Nadpłatę stwierdzono w dniu 10 lipca 2015 r., tj. po roku i trzech miesiącach od jej powstania. APT bezzwłocznie po otrzymaniu wezwania Sądu do zapłaty (13 lipca 2015 r.) zwróciła środki. Środki wpłynęły na rachunek Sądu następnego dnia, tj. 14 lipca 2015 r.

Osobami odpowiedzialnymi za stwierdzoną nieprawidłowość byli: pracownicy Oddziału Finansowego oraz Zastępca Głównego Księgowego i Dyrektor Sądu z tytułu pełnionego nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 637-660, 595, 596, 605, 789-795)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia praktykę powierzania prac należących do zakresów obowiązków asystenta i urzędników sądowych osobom zatrudnianym przez podmiot świadczący usługi w zakresie pracy tymczasowej. Ponadto zwraca uwagę na ponoszenie przez Sąd dodatkowych kosztów zatrudniania w związku z pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. W kontrolowanym okresie wynagrodzenie Agencji wynosiło według szacunków NIK ponad 10%, a podatek od towarów i usług (VAT) – 183,7 tys. zł.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Sądu w badanym obszarze.

Sąd zawierał z Agencją umowy, na podstawie których ta kierowała pracownikami tymczasowymi do pracy w Sądzie. Zawieranie umów uzasadnione było niższą w porównaniu do potrzeb liczbą etatów. W związku z realizacją programu naprawczego, w ramach którego sądy apelacji warszawskiej zobowiązane zostały do zmniejszenia ilości zaległych spraw, nie zwiększyła się liczba zamrożonych od 2010 r. etatów. Sąd ponosił wysokie koszty pracowników tymczasowych generowanych przez podatek VAT (23%) i wynagrodzenie Agencji, ponieważ działania w celu pozyskania niezbędnych etatów nie przynosiły oczekiwanego rezultatu. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nadpłaty dokonanej na rzecz APT stanowiła 3,0% zobowiązań wynikających z faktur wystawionych za pracę pracowników tymczasowych. Agencja zwróciła nadpłatę na rachunek Sądu w trakcie kontroli.

W 2014 i 2015 r. plan wydatków Sądu na wynagrodzenia bezosobowe, które nie były związane z postępowaniem sądowym, zwiększono odpowiednio o 11,3 tys. zł i o 30 tys. zł. Obydwu zmian dokonał Dyrektor Sądu Apelacyjnego, z tym że w odniesieniu do roku 2015 na wniosek Dyrektora Sądu.

Wydatki limitowane na wynagrodzenia niezwiązane z postępowaniem sądowym nie przekroczyły nałożonego limitu przez dysponenta wyższego stopnia. Stwierdzona nieprawidłowość ujęcia wydatku w błędnym paragrafie nie wpłynęła na prawidłowość sporządzonego sprawozdania Rb-28 za 2014 r.

Wskaźniki obrazujące działalność Sądu w okresie zatrudnienia pracowników tymczasowych ulegały poprawie, tj. wzrastała liczba spraw załatwianych.

IV. 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 Kontroli¹², wnosi o:
1. Dalsze działania na rzecz pozyskania etatów i sukcesywne odchodzenie od zlecania usług związanych z wymiarem sprawiedliwości.
 2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją procedur kontroli zarządczej w zakresie regulowania zobowiązań.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

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 14 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.

Warszawa, dnia 14 września 2015 r.

Za zgodność z treścią Uchwały Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
Nr KPK/KPO.443.198.2015
z dnia 28 października 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia listopada 2015 r.

¹² Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.