



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.06.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 15/06 - Sąd Apelacyjny w Krakowie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Jerzy Baranek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98702 z 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Mariusz Pindral, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98698 z 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Sąd Apelacyjny w Krakowie, ul. Przy Rondzie 3, 31-547 Kraków (dalej Sąd lub Sąd Apelacyjny)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Sobierajski, Prezes Sądu Apelacyjnego w Krakowie (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 15/06 - Sąd Apelacyjny w Krakowie

Sąd Apelacyjny wykonywał – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych², tj. sprawował wymiar sprawiedliwości oraz wykonywał inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Zrealizowane w 2015 r. w części 15/06 dochody wyniosły 217 159 tys. zł, w tym 10 731 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 15/06 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 692 573 tys., w tym 80 181 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

¹ Ustawa budżetowa na 2015 r. z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153).

² Dz. U. z 2015 r., poz. 133.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej *ufp*).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Zaplanowane w części 15/06 – Sąd Apelacyjny w Krakowie wydatki budżetowe na 2015 r. zostały zrealizowane zgodnie z przyjętym planem finansowym. W żadnym paragrafie klasyfikacji budżetowej nie przekroczono zaplanowanych kwot, nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz nie zapłacono odsetek lub kar z tytułu nieterminowej płatności za zakupione usługi i materiały.

W wyniku kontroli 4,5% zrealizowanych wydatków budżetu państwa w części 15/06 – Sąd Apelacyjny w Krakowie nie stwierdzono niecelowego wydatkowania środków publicznych.

Sąd Apelacyjny sprawował prawidłowo nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 15/06, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

NIK zwraca uwagę, że w zarządzeniu wewnętrznym „Procedura udzielania zamówień publicznych w Sądzie Apelacyjnym” nie określono trybu postępowania oraz sposobu dokumentowania czynności wyboru wykonawców. W następstwie tego w 17 skontrolowanych przypadkach zamówień publicznych brak było rzetelnego, pisemnego udokumentowania, że wybór ten został dokonany przy zapewnieniu zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, oszczędnego wydatkowania środków oraz z uwzględnieniem odrębności zakupów inwestycyjnych, o czym stanowi § 1 ust. 2 przedmiotowej procedury, a w konsekwencji - że wybrano wykonawcę oferującego najkorzystniejsze warunki wykonania zadań. NIK zwraca także uwagę na przyjęcie w tych procedurach wymogu zawierania umów w formie pisemnej przy ich wartości dopiero powyżej kwoty 60 tys. zł, co ogranicza zabezpieczanie interesów Sądu przy zamówieniach o niższej wartości.

Ponadto Sąd nie dołożył należytej staranności i troski przy wydatkowaniu środków:

- w związku z realizacją umowy na dystrybucję znaków opłaty sądowej. Pomimo niezmienniania stawki tych opłat od kilkunastu lat i znacznych kwot wydatkowanych na ten cel, nie podjęto działań celem rozeznania rynku i ewentualnej renegotjacji warunków umowy w tym zakresie, co mogłoby skutkować obniżeniem kosztów;
- w związku z realizacją dwóch umów, dotyczących *nadzoru nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień*. W pierwszej z zawartych umów Sąd nie wskazał zakresu i przedmiotu zadań, a w następnej - określił go zbyt ogólnie, co w konsekwencji spowodowało brak możliwości rzetelnego rozliczenia poniesionych wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne/łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez Sąd Apelacyjny jako dysponenta części 15/06 oraz sprawozdania jednostkowe Sądu jako dysponenta III stopnia.

Sprawozdania łączne dysponenta części 15/06 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Sądu jako dysponenta III stopnia na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla Sądu Apelacyjnego zaplanowano w kwocie 205 925 tys. zł, tj. o 4 024 tys. zł (o 2,0%) wyższej od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2014 r. i niższej o 5 875 tys. zł (o 2,8%) od kwoty wykonanych dochodów w 2014 r. Ich realizacja wyniosła 217 159 tys. zł i była wyższa od planu o 11 234 tys. zł (o 5,5%) oraz od wykonania za 2014 r. o 5 359 tys. zł (o 2,5%).

Przekroczenie wykonania planu dochodów wynikało głównie z wyższych wpływów z tytułu:

- grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570). Na zaplanowaną kwotę 35 706 tys. zł, uzyskano 38 998 tys. zł (tj. więcej o 9,2%);
- spłat oprocentowanych pożyczek udzielonych sędziom na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych (§ 0700). Uzyskano 2 163 tys. zł, podczas gdy planowano 2 000 tys. zł (wzrost o 8,2%);
- rozliczeń z lat wcześniejszych (zwrot nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne). Otrzymano 1 808 tys. zł, podczas gdy planowano 933 tys. zł, (wzrost o 93,8%).

(dowód: akta kontroli str. 20)

Na koniec 2015 r. - zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 15/06 - wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 59 485 tys. zł i były wyższe o 8 526 tys. zł od należności na koniec 2014 r. (50 959 tys. zł) o 16,7%. Zaległości netto na koniec 2015 r. wyniosły kwotę 35 693 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego (30 297 tys. zł) były wyższe o 5 396 tys. zł. Wzrost ten był spowodowany m.in. przejęciem czterech Sądów Rejonowych, wzrostem liczby spraw, odroczeniem wykonania kar grzywny i kosztów sądowych oraz rozłożeniem na raty ich spłaty.

Należności pozostałe do zapłaty dotyczyły głównie:

- grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (§ 0570) – 41 924 tys. zł, w tym zaległości netto - 25 233 tys. zł,
- wpływów z różnych opłat, w tym opłat i koszt sądowych (§ 0690) – 17 281 tys. zł, w tym zaległości netto - 10 460 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. dla części 15/06 – Sąd Apelacyjny w Krakowie ustalono łączną kwotę wydatków na poziomie 677 240 tys. zł, tj. wyższą o 13 975 tys. zł (o 2,1%) od wydatków wykonanych w 2014 r. W trakcie roku dokonano łącznie 274 zmian w planie wydatków. W ich wyniku, per saldo, zwiększono ten plan o 16 887 tys. zł (o 2,5%), tj. do kwoty 694 127 tys. zł. Największe zwiększenia wystąpiły w dziale 755 – Wymiar Sprawiedliwości, rozdział 75502 – Jednostki sądownictwa powszechnego, w następujących paragrafach:

- 4030 - Wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów oraz asesorów i aplikantów – o 4 651 tys. zł,
- 4300 – Zakup pozostałych usług - o 15 954 tys. zł,
- 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych - o 7 688 tys. zł,

a zmniejszenia w paragrafach:

- § 4040 – Dodatkowe wynagrodzenia roczne - o 1 760 tys. zł (6,4%),
- § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe - o 1 547 tys. zł (5,5%),
- § 4260 – Zakup energii - o 2 177 tys. zł (18,9%),
- § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych o 2 000 tys. zł (5,7%)

oraz w dziale 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, rozdział 75312 – Uposażenie sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenie rodzinne, § 3110 – Świadczenia społeczne - o 1 618 tys. zł (5,9%).

Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej

klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸.

Zmian w planie wydatków dokonano na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości (41 zmian) oraz na podstawie decyzji Dyrektora Sądu Apelacyjnego, zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych⁹ (233 zmiany, w tym dot. Sądu jako dysponenta III stopnia – 161 zmian).

Analiza dokumentacji odnoszącej się do 10 ostatnich zmian dokonanych w 2015 r. w planie finansowym w części 15/06 wykazała, że zmiany te były celowe i wynikały z faktycznych potrzeb.

W 2015 r. Sąd nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej, rezerwy celowej oraz z budżetu środków europejskich. W planie finansowym na 2015 r. w części 15/06 nie zaplanowano i nie udzielano dotacji budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-15, 27-33)

Wydatki ogółem w części 15/06 - Sąd Apelacyjny w Krakowie zostały zrealizowane w kwocie 692 573 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 29 308 tys. zł, tj. o 4,4%. Wyższa realizacja planu wydatków wynikała głównie z przejęcia przez Sąd Apelacyjny czterech sądów rejonowych. Wydatki te nie przekroczyły kwoty przyjętej w planie finansowym po zmianach w żadnym paragrafie klasyfikacji budżetowej.

Zostały one poniesione w działach:

- 755 - Wymiar sprawiedliwości w kwocie 662 401 tys. zł (poniesiono je w rozdziałach: 75502 - Jednostki sądownictwa powszechnego w kwocie 654 602 tys. zł i 75595 – Pozostała działalność w kwocie 7 799 tys. zł),
- 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w kwocie 25 649 tys. zł (rozdział 75312 – uposażenia sędziów w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne),
- 801 – Oświata i wychowanie w kwocie 4 523 tys. zł (rozdział 80144 – inne formy kształcenia osobno niewymienione).

(dowód: akta kontroli str. 9-15, 27-32)

W 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości dokonało jednej blokady planowanych wydatków budżetowych w części 15/06, na kwotę 342,4 tys. zł (decyzja nr DB-I-311-1802/15/1 z 28 grudnia 2015 r.). Blokada ta nie miała wpływu na bieżące funkcjonowanie jednostki oraz wystąpienie zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 16, 36-37)

W 2015 r. struktura wydatków w części 15/06 – Sąd Apelacyjny w Krakowie (692 573 tys. zł), według grup ekonomicznych kształtowała się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 45 042 tys. zł (6,5%),
- wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i pochodne oraz zakup materiałów i usług: 604 576 tys. zł (87,3%),
- wydatki majątkowe: 42 955 tys. zł (6,2%).

Struktura ta nie uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2015 r. wysokość wydatków na rzecz osób fizycznych wyniosła 49 400 tys. zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, plan po zmianach uległ zmniejszeniu o 4 080 tys. zł (tj. o 8,3%) i wyniósł 45 320 tys. zł. Został on wykonany w kwocie 45 042 tys. zł (tj. w 99,4%). W ramach tych wydatków sfinansowano:

- § 3020 (wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń) – 841 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach,
- § 3030 (różne wydatki na rzecz osób fizycznych) – 18 552 tys. zł, tj. 99,8% planu,
- § 3110 (świadczenia społeczne) – 25 649 tys. zł, tj. 99,1% planu.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2015 r. wysokość wydatków bieżących wyniosła 590 314 tys. zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, plan po zmianach uległ

⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

⁹ Dz. U. poz. 1476 ze zm.

zwiększeniu o 15 279 tys. zł (tj. o 2,6%) i wyniósł 605 593 tys. zł, a został wykonany w kwocie 604 576 tys. zł (tj. w 99,8%). W ramach tych wydatków sfinansowano:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń¹⁰ – 401 943 (tj. 100 % planu po zmianach),
- wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) – 25 237 tys. zł (tj. 99,6% planu po zmianach)
- zakup materiałów i usług oraz pozostałe wydatki¹¹ – 177 396 tys. zł (tj. 99,6 % planu po zmianach).

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2015 r. wysokość wydatków majątkowych wyniosła 37 526 tys. zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, plan po zmianach uległ zwiększeniu o 5 688 tys. zł (tj. o 15,2%) i wyniósł 43 214 tys. zł. Został on wykonany w kwocie 42 955 tys. zł, tj. w 99,4% (dział 755 - Wymiar Sprawiedliwości, rozdział 75502 - Jednostki sądownictwa powszechnego), w tym w § 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 33 000 tys. zł i w § 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 9 955 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 34-35)

W 2015 r. Sąd jako dysponent III stopnia poniósł wydatki w łącznej kwocie 80 181 tys. zł. W porównaniu do roku 2014 (84 081 tys. zł) były one niższe o 3 900 tys. zł, tj. o 4,6%. Struktura ww. wydatków Sądu, według grup ekonomicznych (rozdz. 75502 i 75312) kształtowała się następująco:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych: 3 240 tys. zł (4,1%),
- wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i pochodne oraz zakup materiałów i usług: 69 225 tys. zł (86,3%),
- wydatki majątkowe: 7 716 tys. zł (9,6%).

Struktura ta nie uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2015 r. wysokość wydatków na rzecz osób fizycznych wyniosła 3 396 tys. zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, plan po zmianach uległ zwiększeniu o 51 tys. zł (tj. o 1,5%) i wyniósł 3 447 tys. zł. Został on wykonany w kwocie 3 240 tys. zł (tj. w 94,0%). W ramach tych wydatków sfinansowano:

- § 3020 (wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń) – 36 tys. zł, tj. 100,0 % planu po zmianach,
- § 3030 (różne wydatki na rzecz osób fizycznych) – 3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- § 3110 (świadczenia społeczne) – 3 201 tys. zł, tj. 94,0% planu po zmianach; niewykorzystanie w pełni zaplanowanej kwoty wynikało z przyczyn losowych.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2015 r. wysokość wydatków bieżących wyniosła 61 742 tys. zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, plan po zmianach uległ zwiększeniu o 8 009 tys. zł (tj. o 13,0%) i wyniósł 69 751 tys. zł, a został wykonany w kwocie 69 225 tys. zł (tj. w 99,2%). W ramach tych wydatków sfinansowano:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń¹² – 19 734 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach);
- wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) – 651 tys. zł (tj. 98,8% planu po zmianach). W ramach tych wynagrodzeń Sąd zawarł w 2015 r. łącznie 230 umów cywilno-prawnych ze 120 osobami fizycznymi, z tego 118 umów o dzieło i 112 umów zlecenia. Kontroli poddano 12 umów cywilno-prawnych na łączną kwotę 36,5 tys. zł. Dotyczyły one m.in. przeprowadzenia szkoleń, anonimizacji zaległych orzeczeń w portalu orzeczeń oraz przygotowania sal komputerowych i szkoleniowych do przeprowadzenia szkoleń. Sąd nie zawierał umów z Agencją Pracy Tymczasowej;
- zakup materiałów i usług oraz pozostałe wydatki¹³ – 48 840 tys. zł (tj. 99,0% planu po zmianach).

¹⁰ §§ 4010, 4030, 4040, 4110, 4120.

¹¹ §§ 4140, 4210, 4220, 4222, 4230, 4240, 4260, 4270, 4280, 4300, 4340, 4350, 4360, 4370, 4380, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4440, 4450, 4480, 4510, 4520, 4590, 4600, 4610, 4700.

¹² §§ 4010, 4030, 4040, 4110, 4120.

¹³ §§ 4140, 4210, 4220, 4230, 4240, 4260, 4270, 4280, 4300, 4340, 4350, 4360, 4370, 4380, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4440, 4450, 4480, 4510, 4520, 4610, 4700.

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2015 r. wysokość wydatków majątkowych Sądu wyniosła 2 526 tys. zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, plan po zmianach uległ zwiększeniu o 5 449 tys. zł (tj. o 215,7%) i wyniósł 7 975 tys. zł (§ 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych). Wydatki zrealizowano w kwocie 7 716 tys. zł (tj. 96,8% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 9-15, 27-30, 40-43, 38-39, 311)

Zobowiązania na koniec 2015 r. w części 15/06 - Sąd Apelacyjny w Krakowie wyniosły 37 918 tys. zł, w tym z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi – 29 396 tys. zł. Były one wyższe niż na koniec 2014 r. (32 488 tys. zł) o 5 430 tys. zł, tj. o 16,7%.

Zobowiązania Sądu Apelacyjnego jako dysponenta III stopnia (rozdz. 75502) wyniosły 7 132 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (1.446 tys. zł) i zakupu pozostałych usług (5 366 tys. zł).

Wszystkie zobowiązania były prawidłowe i zostały uregulowane w styczniu 2016 r. W Sądzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, jak również zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 302-313)

Przeciętne zatrudnienie ogółem w 2015 r. w jednostkach sądownictwa powszechnego na obszarze apelacji krakowskiej wyniosło 4 988 osób i było o 27 osób niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. Zmniejszenie zatrudnienia było spowodowane m.in. zwiększeniem się liczby osób przebywających na urloпах bezpłatnych, wychowawczych oraz macierzyńskich.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2015 r. na obszarze apelacji krakowskiej wyniosło 5 994 zł i w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 134 zł, tj. o 2,2%.

Przeciętne zatrudnienie ogółem w 2015 r. w Sądzie (dysponent III stopnia) wyniosło 178 osób i było o cztery osoby wyższe w porównaniu do roku ubiegłego. Zwiększenie zatrudnienia było związane z przyjęciem do realizacji nowych zadań oraz z powrotem dwóch osób z urlopu wychowawczego.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w ww. okresie wyniosło 8 400 zł i w porównaniu do roku ubiegłego było wyższe o 161 zł, tj. o 2,0%.

(dowód: akta kontroli str. 40-42)

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie wydatków zrealizowanych przez Sąd (jako dysponenta III stopnia). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Sądu o łącznej wartości 60 447 tys. zł, z zastosowaniem metody monetarnej (MUS¹⁴). Wylosowano 179 zapisów księgowych na kwotę 23 904 tys. zł, z którymi powiązane były dodatkowo 44 dowody jednostkowe na kwotę 5 999 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1 344 tys. zł (18 dowodów). Wydatki objęte badaniem w łącznej kwocie 31 247 tys. zł stanowiły 39% ogółu wydatków poniesionych przez Sąd w 2015 r. i 45,1% bieżących wydatków pozapłacowych - poniesione zostały w 13 paragrafach¹⁵.

Poddane kontroli wydatki stanowiły 4,5% ogółu wydatków poniesionych w części 15/06.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Dokonanie wydatków zostało poprzedzone procedurami przewidzianymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶. W przypadku, gdy wydatek realizowano

¹⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁵ §3110 – 127,9 tys. zł, §4170 – 36,5 tys. zł, §4210 – 2 598,2 tys. zł, §4260 – 36,6 tys. zł, §4270 – 1,0 tys. zł, §4390 – 7,1 tys. zł, §4300 – 21 120 tys. zł, §4400 – 35,5 tys. zł, §4480 – 18,7 tys. zł, §4500 – 2 155,0 tys. zł, §4610 – 28,8 tys. zł, §4700 – 234,5 tys. zł oraz §6060 – 4 847,2 tys. zł.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

z pominięciem zastosowania Prawa zamówień publicznych, zachodziły przesłanki określone w art. 4 pkt 8 lub pkt 13 tej ustawy.

W 2015 r. Sąd przeprowadził 17 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na ogólną kwotę 9 259,9 tys. zł. Badaniem objęto 3 postępowania na kwotę 2 032 tys. zł, z tego:

- jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, dot. rozbudowy systemów składowania danych na potrzeby e-protokołu oraz nowej księgi wieczystej na kwotę 980 tys. zł,
- dwa przeprowadzone w trybie zapytania o cenę: w sprawie usług restauracyjnych na rzecz Sądu (612 tys. zł) oraz dostawy i montażu regałów przesuwanych (440 tys. zł).

Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych mających wpływ na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 224-233)

W „Procedurze udzielania zamówień publicznych w Sądzie Apelacyjnym” wprowadzonej zarządzeniem nr 21/14/F dyrektora Sądu Apelacyjnego z dnia 30 grudnia 2014 r. zapisano m.in., co następuje:

- 1) W części I – Zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty 15 tys. zł brutto:
 - Jeżeli wartość szacunkowa zakupu nie przekracza kwoty 15 tys. zł brutto kierownicy Oddziałów podejmują decyzję o zakupie dostaw, usług lub robót budowlanych, w ramach przydzielonych w danym roku środków przy zachowaniu zasad dokonywania wydatków publicznych określonych przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych (§ 1 ust. 1),
 - Wybór wykonawcy powinien być dokonany przy zapewnieniu zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, oszczędnego wydatkowania środków oraz z uwzględnieniem odrębności zakupów inwestycyjnych (§ 1 ust. 2).
- 2) W części II – Zasady udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej 15 tys. zł brutto:
 - Dyrektor podejmuje decyzję w sprawie realizacji zamówienia publicznego po zasięgnięciu opinii Głównego Księgowego Sądu w trybie art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (§ 3),
 - Kierownik Oddziału, po otrzymaniu decyzji akceptującej dokonanie zamówienia o wartości do 30 tys. euro, podejmuje czynności mające na celu dokonanie zakupu usług, dostaw lub też robót budowlanych u wykonawcy zapewniającego należyte wykonanie przedmiotu zamówienia (§ 5 ust. 1),
 - Przy realizacji zamówień publicznych, których wartość szacunkowa przekracza próg 60 tys. zł brutto, kierownik Oddziału podejmuje czynności mające na celu zawarcie umowy z wykonawcą zapewniającym należyte wykonanie przedmiotu zamówienia (...) (§ 5 ust. 1),
 - Do czynności mających na celu dokonanie zakupu usług, dostaw lub też robót budowlanych, a także do czynności mających na celu zawarcie umowy z wykonawcą – odpowiednio stosuje się zasady określone w § 1 ust. 1-3.

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

Kontrola wykazała, że na 103 skontrolowane wydatki w § 4300 (na łączną kwotę 19 806 tys. zł), w 17 przypadkach (na łączną kwotę 729 tys. zł) Sąd nie posiadał udokumentowanego rozeznania rynku w zakresie wysokości cen na daną usługę i wyboru najkorzystniejszej oferty. Poniesione wydatki (16 pozycji) mieściły się w granicach od 22,1 tys. zł do 81,8 tys. zł, a jeden – 6,5 tys. zł. Dotyczyły one przykładowo:

- przygotowania narzędzi monitorowania wdrożenia strategii, kaskadowania mierników realizacji zadań, opracowania koncepcji zarządzania sprzętem drukującym w Sądzie (46,7 tys. zł),
- wykonania analizy tworzenia centrów usług wspólnych, analizy wielkości zatrudnienia w sądach oraz usługi wsparcia telefoniczno-wizyjnego dla sądów podległych apelacji krakowskiej (50,7 tys. zł),

- oceny funkcjonowania systemu wynagrodzeń (81,8 tys. zł),
- przygotowania materiałów dot. polityki rachunkowości sądów (50,9 tys. zł) i opisu przedmiotu zamówień dla postępowań przetargowych (55,3 tys. zł) – zadania te zlecono jednej firmie,
- opracowania założeń do projektu elektronicznego obiegu dokumentów, wsparcie merytoryczne w obszarze mapowania procesów, nadzór nad realizowanym projektem (36,9 tys. zł).

W 12 przypadkach nie podpisano umów. Wynikało to z przyjętych w Sądzie zasad (opisana wyżej Procedura udzielania zamówień publicznych) – obowiązek zawierania umowy w formie pisemnej dotyczył kwot powyżej 60 tys. zł.

W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentów świadczących o tym, że dokonano rozeznania rynku w odniesieniu do opisanych wyżej 17 wydatków.

W podpisanym przez Dyrektora Sądu zestawieniu zrealizowanych wydatków (wybranych losowo), w wierszu o treści „Czy przeprowadzono rozeznanie cenowe” podano (cyt.): „Przeprowadzono telefoniczne rozeznanie rynku. Nie sporządzono notatki z rozmów”.

(dowód: akta kontroli str. 102-142)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że: Sąd przed dokonaniem zakupów każdorazowo przeprowadzał rozeznanie rynku, celem wybrania wykonawcy, który zaoferował najkorzystniejsze warunki wykonania zadania. Rozeznanie rynku odbywało się poprzez analizowanie złożonych ofert przez kontrahentów i wyborze najkorzystniejszej oferty oraz telefonicznym kontakcie z potencjalnymi wykonawcami i wyborze najkorzystniejszych warunków, mogących spełnić oczekiwania Sądu, w zakresie realizacji zleconych zadań. Przy czym nie dokumentowano rozmów telefonicznych.

(dowód: akta kontroli str. 434-436)

Sąd Apelacyjny w 2015 r. z tytułu dystrybucji znaków opłaty sądowej poniósł wydatek w wysokości 9 119,1 tys. zł. Analizie poddano zapisy obowiązującej w tym zakresie umowy (wraz z aneksami).

Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 5 kwietnia 1990 r. zawarły z Narodowym Bankiem Polskim (dalej NBP) oraz Powszechną Kasą Oszczędności bank państwowy (dalej PKO) umowę w sprawie dystrybucji znaków opłaty skarbowej, sądowej, notarialnej oraz urzędowych blankietów wekslowych. W umowie określono m.in. stawki prowizji (dla NBP 4% wartości nominalnej znaków rozprowadzonych do jednostek organizacyjnych PKO oraz dla PKO 3% wartości nominalnej rozprowadzonych znaków do punktów sprzedaży).

W § 1 ust. 2 umowy zapisano, że przez dystrybucję znaków rozumie się wszelkie czynności podjęte od chwili przejęcia znaków z drukarni i związane z doprowadzeniem znaków wartościowych do punktów sprzedaży detalicznej znaków wartościowych, zwanych dalej „punktami sprzedaży”.

Ostatniej zmiany stawek odpłatności, obowiązującej do dnia zakończenia kontroli, dokonano aneksem nr 3 z 16 października 1997 r. do ww. umowy, przy czym stronami umowy było Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości i PKO (NBP został wykreślony). W § 7 tego aneksu zapisano, że PKO z tytułu prowadzonej dystrybucji znaków wartościowych pobiera prowizję w wysokości 9% wartości nominalnej znaków rozprowadzanych do oddziałów PKO. Ustalono, że należna PKO prowizja wypłacana będzie:

- w wysokości 7% wartości nominalnej znaków wartościowych rozprowadzanych do oddziałów PKO ze skarbca centralnego,
- z wpływów ze sprzedaży detalicznej tych znaków w wysokości 2%, którą pobierać będą oddziały PKO z dokonywanych przez punkty sprzedaży detalicznej wpłat na pokrycie stałej zaliczki.

Minister Sprawiedliwości zarządzeniem z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (§ 515 ust. 2)¹⁷ powierzył Sądowi Apelacyjnemu wykonywanie czynności zlecania druku i dystrybucji znaków opłaty sądowej dla wszystkich sądów.

¹⁷ Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.

Zgodnie z § 1 pkt 1 aneksu nr 9 z dnia 12 czerwca 2009 r. do przedmiotowej umowy ust. 5 otrzymał brzmienie: „5. Czynności związane ze zlecaniem druku i nadzorem nad dystrybucją znaków opłaty sądowej, objęte niniejszą umową, wykonuje Sąd Apelacyjny w Krakowie.” Aneks został podpisany przez dwie strony: Ministra Sprawiedliwości, w imieniu którego na podstawie upoważnienia działał Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie i PKO.

Sąd od dnia powierzenia mu powyższych ww. czynności nie podjął działań w kierunku obniżenia kosztów związanych z dystrybucją znaków opłaty sądowej.

(dowód: akta kontroli str. 193-222, 323-327)

Na pytanie „Dlaczego po przejęciu od Ministerstwa Sprawiedliwości w 2003 r. zadań związanych z dystrybucją znaków opłaty sądowej nie podjęto działań w kierunku obniżenia kosztów związanych z realizacją tego zadania (ostatniej zmiany stawek odpłatności dokonano w 1997 r.) Dyrektor Sądu wyjaśnił, co następuje:

SA został zobowiązany do prowadzenia spraw związanych z dystrybucją znaków opłaty sądowej dla wszystkich jednostek sądów powszechnych. Umowa pomiędzy Ministrem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim (NBP) i Ministrem Sprawiedliwości została podpisana w 1994 r. W wyniku zmian w zakresie dystrybucji znaków opłaty sądowej w miejsce NBP wstąpiła Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A. (jako Bank Skarbu Państwa). Prowadząc dystrybucję znaków opłaty sądowej zwracano dyrektorom Sądów uwagę na koszty związane ze sprzedażą detaliczną znaków, w wyniku czego zostały znacznie zmniejszone prowizje za sprzedaż detaliczną znaków z 5% do 1 lub 0%. Natomiast koszty dystrybucji znaków pozostawały poza zasięgiem Sądu Apelacyjnego.

Wykonując zalecenia zawarte w ww. zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. kierowałem się przekonaniem, że w zarządzeniu tym scedowano na mnie obowiązki wynikające z umowy zawartej pomiędzy Ministrem Finansów, Ministrem Sprawiedliwości a NBP z dnia 5 kwietnia 1990 roku (wraz z późniejszymi zmianami), stąd podpisywałem aneksy do przedmiotowej umowy. Nie przypominam sobie, aby poza postanowieniami zawartymi w ww. zarządzeniu przekazane byłyby mi inne upoważnienia związane z realizacją tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 434-436)

Biorąc pod uwagę okoliczności podpisania przez dyrektora Sądu, działającego z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, dwóch aneksów do ww. umowy (nrnr: 8 i 9, odpowiednio z 2 i 12 czerwca 2009 r.), NIK zauważa, że skoro dyrektor Sądu został upoważniony do dokonywania zmian postanowień umownych w zakresie wskazanym w wymienionych dwóch aneksach, to również zmiana postanowień umownych, odnoszących się do wysokości prowizji z tytułu dystrybucji znaków opłaty sądowej mieściła się w jego kompetencjach. W ocenie NIK, dyrektor Sądu miał możliwość podjęcia działań zmierzających do rozeznania rynku w zakresie możliwości obniżenia prowizji.

Po wprowadzeniu zmian do przedmiotowej umowy aneksem nr 6 z dnia 31 grudnia 2003 r. § 3 ust. 2b otrzymał brzmienie „Należna Bankowi prowizja za dystrybucję znaków wartościowych wypłacana będzie ze środków Sądu Apelacyjnego w Krakowie w wysokości 7% wartości nominalnej znaków opłaty sądowej rozprowadzonych do oddziałów Banku ze skarbca centralnego”. Prowizja w wysokości 2% wartości nominalnej znaków opłaty sądowej jest wypłacana ze środków właściwych sądów za sprzedaż opłaty sądowej wydanych punktom sprzedaży detalicznej przez dany oddział Banku (§3 ust. 2c). Umowy z punktami sprzedaży zawierają właściwe sądy rejonowe i okręgowe (§1 ust. 3b).

(dowód: akta kontroli str. 210-213, 323-327)

W dniu 2 kwietnia 2012 r. pomiędzy Sądem Apelacyjnym reprezentowanym przez Dyrektora Sądu a Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucją Gospodarki Budżetowej w Krakowie (dalej Centrum lub CZS IGB) została zawarta umowa, w której zapisano, że Sąd (usługobiorca) powierza a Centrum (usługodawca) przyjmuje do wykonania obsługę Sądu w pełnym zakresie spraw dotyczących m.in. organizowania i przeprowadzania postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych oraz nadzoru nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień. W umowie tej nie sprecyzowano zakresu i przedmiotu zadań, w tym jakie zadania ma wykonać Centrum w ramach nadzoru nad

realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień. Umowa ta obowiązywała do 30 czerwca 2015 r.

W dniu 1 lipca 2015 r. została zawarta następna umowa pomiędzy Sądem Apelacyjnym reprezentowanym przez Dyrektora Sądu a Centrum w ww. sprawie. Zapisano w niej, że Centrum przyjmuje do wykonania obsługę Sądu w pełnym zakresie spraw dot. m.in. nadzoru nad realizacją umów zawartych przez Usługobiorcę jako zamawiającego na rzecz sądów powszechnych, w tym monitorowania sądowego systemu zamówień.

Do umowy tej wprowadzono dodatkowy zapis (§ 5 ust. 2), że nadzór nad realizacją umów zawartych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego obejmuje w szczególności:

- nadzór nad rozmiarem wykorzystania przedmiotu umowy przez jednostki sądownictwa, w tym sporządzanie stosownych sprawozdań,
- udzielanie na wniosek jednostkom sądownictwa informacji i wskazówek dotyczących egzekwowania należytego wykonania umowy (w przypadku umów długoterminowych nie mniej niż raz na kwartał),
- współpracę z wykonawcami w zakresie prawidłowości rozliczeń za przedmiot umowy,
- analizowanie zgłaszanych przez jednostki sądownictwa skarg i reklamacji,
- analizę faktycznego wykorzystania przedmiotu na podstawie umowy w porównaniu do zapotrzebowań będących podstawą przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Ustalono w obydwóch ww. umowach wynagrodzenie netto za zrealizowane usługi (obowiązujące w 2015 r.), dot. nadzoru nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień, wynosiło w przypadku kwoty:

- do 100 000 tys. zł - 1% od wartości brutto zawartej umowy w całym okresie jej obowiązywania,
- powyżej 100 000 tys. zł - 0,75% wartości brutto zawartej umowy w całym okresie jej obowiązywania.

Dane te zostały zawarte w zał. nr 2 do umów i aneksach.

Dyrektor Sądu nie przedłożył żadnej dokumentacji dotyczącej sposobu ustalenia stawek wynagrodzeń za usługi objęte umowami w sprawie nadzoru nad realizacją umów świadczenia usług pocztowych i dostaw energii.

(dowód: akta kontroli str. 146-150, 183-189, 265, 269-270, 363)

W odpowiedzi na prośbę o udostępnienie dokumentacji dotyczącej ustalenia stawek wynagrodzenia za usługi świadczone przez Centrum na rzecz Sądu Apelacyjnego oraz dokumentów z realizacji przez Centrum umów (np. sprawozdań, informacji o realizacji umów, wykonanych czynnościach), a w przypadku braku takiej dokumentacji – o złożenie wyjaśnień (w tym dot. sposobu ustalenia stawek odpłatności), dyrektor Sądu, w odniesieniu do dokumentacji dotyczącej ustalenia stawek wynagrodzenia, wyjaśnił m.in., co następuje (cyt.): *Podstawowym zadaniem Centrum jest zapewnienie kompleksowej obsługi jednostek wymiaru sprawiedliwości w sprzęt, materiały i urządzenia oraz działalność wspomagająca wyżej wymienione jednostki w zakresie szkoleń i usług socjalnych. Zarządzeniem nr 20/12/DB Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 lutego 2012 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości – Sąd Apelacyjny został wskazany do przeprowadzania na rzecz sądów powszechnych postępowań i udzielania zamówień publicznych (zał. nr 1¹⁸). W związku z powyższym nastąpiła konieczność stworzenia zespołu, który będzie mógł wykonać zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań przetargowych. W wyniku tych działań szukano wiele informacji dotyczących kosztów organizacji postępowań, korzystano z doradztwa Firm, które na co dzień zajmują się podobnymi tematami. Stworzenie Centrum pozwala na uzyskanie dużych oszczędności finansowych dla Skarbu Państwa (zał. nr 2). Niemniej jednak wiąże się to z ponoszeniem nakładów finansowych za wykonaną pracę: przygotowanie postępowania, analizę rynku, zbieranie zapotrzebowań, uczestnictwo w sesjach Krajowej Izby Odwoławczej, uczestnictwo*

¹⁸ Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości z 2014 r., poz. 153.

w naradach organizowanych przez poszczególne Sady Apelacyjne, nadzorem nad realizacją zakupów itp. Na kształtowanie kosztów mają wpływ: wartość szacunkowa zamówień, wielkość zamówienia, zakupy niezbędne dla rozwoju i usamodzielnienia się Instytucji w lokale biurowe, produkcyjne, magazynowe, okres realizacji umowy.

Zakładając, że koszty muszą obejmować: niezbędne zatrudnienie i fundusz płac wraz z pochodnymi, koszty wynajmu pomieszczeń biurowych, produkcyjnych, magazynowych, koszty rozwoju (zakupy inwestycyjne), koszty eksploatacyjne wynajmowanego obiektu, zakładany zysk, przyjęto, że najkorzystniejszym rozwiązaniem będzie ustalenie wskaźników procentowych od wartości przeznaczonej na sfinansowanie danego postępowania przetargowego. Czym mniejsza wartość postępowania to wskaźnik wyższy ale jego średnia wielkość nie powinna przekroczyć 1,5% liczonego do kwot przeznaczonych na realizację tego zakupu. Dla staranności rozliczeń wartości postępowania została przyjęta wartość szacunkowa pomniejszona o wartość podatku od towaru i usług.

Zarówno złożone wyjaśnienia jak i dokument określony jako zał. nr 2 (opracowanie pt. „Centralizacja zakupów sądownictwa powszechnego – potencjał oszczędności i aspekty organizacyjne. Wstępna analiza i rekomendacje”, sporządzone przez firmę zewnętrzną w Warszawie, w grudniu 2011 r.). nie daje odpowiedzi na pytania w sprawie sposobu ustalenia stawek wynagrodzeń za usługi świadczone w zakresie nadzoru nad realizacją umów świadczenia usług pocztowych i dostaw energii. Powołany zał. nr 2 odnosi się m.in. do ogólnych aspektów centralizacji zakupów w sądownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 265, 269-270, 416-432)

W § 3 ust. 1 i 2 zawartych z Centrum ww. umów dot. wykonywania obsługi Sądu zapisano (cyt.): „Wykonanie usług objętych niniejszą umową będzie następować na podstawie pisemnego zlecenia Usługobiorcy. W nagłych przypadkach dopuszczalne złożenie zamówienia drogą e-mailową. Zlecenie usługi powinno zawierać określenie przedmiotu i terminu wykonania usługi.”

(dowód: akta kontroli str. 146-150, 183-189)

W miesięcznych zleceniach usługi za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. zapisano, że Sąd zleca Centrum wykonanie usługi w zakresie przedmiotu „Nadzór nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień”.

Tego typu ogólny zapis nie pozwalał na ocenę stopnia realizacji zadania i jego zakresu, a w konsekwencji na ocenę, czy Centrum wywiązywało się w pełni z zleconych mu obowiązków.

Za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2015 r. Sąd nie wystawiał pisemnych zleceń dot. wykonywania usług w zakresie nadzoru, a zatem nie dopełnił wymogu określonego w ww. § 3 ust. 1 i 2 umowy z dnia 1 lipca 2015 r.,

Dyrektor Sądu wyjaśnił, że (cyt.): *Natomiast w okresie od 1 lipca 2015 r. odstąpiono od pisemnego zlecenia usługi gdyż uznano, że jeżeli CZdS IGB otrzymuje zlecenie na przeprowadzenie postępowania to jest to równoznaczne z prowadzeniem nadzoru nad realizacją umowy. Równocześnie informuję, że ustalając odpłatność za nadzór nad realizacją umów wysokość odpłatności przyjęto na podstawie pozyskanych informacji od Firm zajmujących się organizacją zakupów a wysokość odpłatności jest określana w % w stosunku do wartości netto postępowania przetargowego.*

(dowód: akta kontroli str. 362-375)

Podstawą wypłacenia należności Centrum były faktury i protokoły zdawczo-odbiorcze w zakresie świadczenia usług za poszczególne miesiące. W szczególności – w ramach nadzoru nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień – w 2015 r. wystawiono odpowiednio po 12 protokołów dot. nadzoru nad realizacją umowy z 7 listopada 2014 r. na dostawę energii elektrycznej i umowy z 18 grudnia 2013 r. dot. nadzoru nad świadczeniem usług pocztowych. W protokołach tych powoływano odpowiednie umowy, podawano czas ich trwania i wartość, datę wykonania usługi i kwotę netto wynagrodzenia. W protokołach tych brak było informacji jakie zadania wykonano w ramach nadzoru. W 2015 r. wszystkie 24 protokoły ze strony Sądu podpisał dyrektor Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 143-145, 359-361)

W odniesieniu do sprawy przedłożenia dokumentów z realizacji przez Centrum umów w zakresie nadzoru nad realizacją umów świadczenia usług pocztowych i dostaw energii Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in., że (cyt.): *W załączeniu przesyłam opis wykonanych przez Centrum czynności oraz w formie prezentacji prowadzenia nadzoru*”.

Działania w zakresie nadzoru nad realizacją umów ramowych w odniesieniu do:

- dostaw energii – to m.in. zbieranie przez Centrum zapotrzebowania rocznego na energię elektryczną od jednostek sądownictwa powszechnego i na podstawie otrzymanych informacji – przygotowywanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy energii, po podpisaniu umów z wykonawcami przez jednostki sądownictwa – zbieranie danych o ilości i rodzaju świadczonych usług i przygotowywanie raportów, uczestniczenie w procesie zwiększania lub zmniejszania limitów ilościowych przysługujących jednostkom w zakresie dostaw energii na podstawie analiz bieżącego stanu realizacji umów,
- świadczeń usług pocztowych – to m.in. analiza comiesięcznych zestawień dot. realizacji usług i raportów, prowadzenie rejestru reklamacji i rejestru Zwrotnych Potwierdzeń Odbioru, prowadzenie korespondencji w tych sprawach.

Powodem zawarcia z Centrum umów w sprawie nadzoru – jak wyjaśnił Dyrektor Sądu - było m.in.:

- w odniesieniu do świadczenia usług pocztowych – *współpraca z 350 jednostkami organizacyjnymi (Sąd został wyznaczony jako centralnie zamawiający) w zakresie przygotowania do wykonywania usług przez „nowego” operatora Polską Grupę Pocztową S.A. wymagała rozmów (w każdej apelacji), organizacji systemów informatycznych, sposobu rozliczania i prowadzenia ewidencji wysłanej korespondencji, sposobu składania reklamacji, prowadzenia rejestru skarg i odpowiedzi, kontroli punktów wydawania przesyłek awizowanych, udziału w licznych naradach organizacji współpracy pomiędzy Sądami a Operatorem;*
- w odniesieniu do dostaw energii elektrycznej do obiektów sądownictwa powszechnego – *zagadnienie dot. przełączy przy zmianie dostawcy energii elektrycznej wymaga specjalistycznej wiedzy i technicznych umiejętności przy sprawowaniu nadzoru nad poprawnym wykonaniem zadania przełączenia dostawcy. Ponadto, dzięki współpracy z „ekspertami” można było w czasie trwania umowy uzyskać wiedzę w zakresie liczenia zapotrzebowania energetycznych oraz wprowadzać ich korekty, co również wpłynęło na szybsze i terminowe przełączenie na nowych dostawców.*

(dowód: akta kontroli str. 265-278)

Sąd w 2015 r. zapłacił Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej w Krakowie (dalej *Centrum* lub *CZS IGB*) z tytułu nadzoru nad realizacją dwóch umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień łącznie kwotę 3 304,9 tys. zł, w tym dotyczącej:

- dostawy energii elektrycznej do obiektów jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego (umowa z 7 listopada 2014 r. zawarta pomiędzy Sądem a wykonawcami: PKP Energetyka S.A., Enea S.A. i Enea Obrót S.A.) - 1 173,9 tys. zł,
- świadczenia usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrot przesyłek niedoręczonych na rzecz sądów powszechnych (umowa z 18 grudnia 2013 r. zawarta pomiędzy Sądem a Polską Grupą Pocztową S.A. na okres 24 miesięcy o wartości 460 892,2 tys. zł) – 2 131 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 143-145, 339-358)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zarządzeniu wewnętrznym „Procedura udzielania zamówień publicznych w Sądzie Apelacyjnym” nie określono trybu postępowania oraz sposobu dokumentowania czynności wyboru wykonawców. W następstwie tego w 17 skontrolowanych przypadkach zamówień publicznych brak było rzetelnego, pisemnego udokumentowania, że wybór ten został dokonany przy zapewnieniu zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, oszczędnego wydatkowania środków oraz z uwzględnieniem odrębności zakupów inwestycyjnych, o czym stanowi

§ 1 ust. 2 przedmiotowej procedury, a w konsekwencji - że wybrano wykonawcę oferującego najkorzystniejsze warunki wykonania zadań.

Równocześnie NIK zwraca uwagę na przyjęcie w tych procedurach wymogu zawierania umów w formie pisemnej przy ich wartości dopiero powyżej kwoty 60 tys. zł, co ogranicza zabezpieczanie interesów Sądu przy zamówieniach o niższej wartości.

1. Sąd nie dołożył należytej staranności i troski przy wydatkowaniu środków z tytułu umowy w sprawie dystrybucji znaków opłaty sądowej, biernie akceptując warunki przyjęte kilkanaście lat temu. Mimo znacznych kwot wydatkowanych na ten cel nie podjęto działań celem rozeznania rynku i ewentualnej renegotjacji warunków umowy w tym zakresie, co mogłoby skutkować obniżką kosztów.
2. Nie dołożono należytej staranności w związku z zawarciem i realizacją umów w zakresie *nadzoru nad realizacją umów w zakresie monitorowania sądowego systemu zamówień*. W umowie z 2 kwietnia 2012 r. w sprawie obsługi Sądu m.in. w zakresie ww. monitorowania nie wskazano zakresu i przedmiotu zadań, a w kolejnej umowie z 1 lipca 2015 r. określono go zbyt ogólnie. W konsekwencji spowodowało to brak możliwości rzetelnego rozliczenia poniesionych wydatków na ten cel, w szczególności w odniesieniu do poddanych szczegółowej kontroli zadań, realizowanych na podstawie umów dot. dostaw energii elektrycznej i świadczenia usług pocztowych.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W części 15/06 - Sąd Apelacyjny w Krakowie szczegółowym badaniem w zakresie efektów rzeczowych prowadzonej działalności objęto siedem wybranych działań ujętych w planie wydatków w układzie zadaniowym. Na realizację tych zadań zaplanowano łącznie 310 931 tys. zł, a wydatkowano 310 716 tys. zł, tj. 99,9%. Dotyczyły one:

- 1) działalności orzeczniczej w pionie karnym:
 - w sprawach karnych (99 004 tys. zł),
 - w sprawach o wykroczenia (3 242 tys. zł),
- 2) działalności orzeczniczej w pionie cywilnym:
 - z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń (25 998 tys. zł),
 - z zakresu prawa rodzinnego i nieletnich 2 653 tys. zł,
 - spraw gospodarczych (20 150 tys. zł),
 - spraw cywilnych (123 200 tys. zł),
- 3) egzekucji należności sądowych (9 569 tys. zł).

Celem ww. działań odnoszących się do działalności orzeczniczej było sprawne rozpatrywanie poszczególnych spraw. Ich miernikami były wskaźniki opanowania wpływu spraw¹⁹. Wartości mierników na koniec 2015 r. dla:

- spraw karnych i spraw o wykroczenia, założone odpowiednio na poziomie 104,8% i 97,6%, wykonano w 98,7% i 101,8%,
- spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń (94,5%), z zakresu prawa rodzinnego i nieletnich (99,0%), spraw gospodarczych (103,0%), spraw cywilnych (99,0%) wykonano odpowiednio na poziomie 108,1%, 98,9%, 97,9% i 98,9%.

Celem działań dotyczących egzekucji należności sądowych była poprawa ściagalności należności sądowych. Zaplanowany dla tego działania miernik o wartości powyżej 70% (określony jako relacja uiszczeń należności sądowych do przypisów) wyniósł 67%.

W 2015 r. na obszarze apelacji krakowskiej załatwiono ogółem 1 227,9 tys. spraw (w 2014 r. - 1 244,0 tys.), w tym 248,2 tys. spraw karnych (w 2014 r. - 250,7 tys.), 979,7 tys. spraw cywilnych (w 2014 r. - 993,4 tys.), 382 tys. spraw dot. ksiąg wieczystych (w 2014 r. 376,3 tys.). Na koniec 2015 r. pozostało do załatwienia 229,7 tys. spraw, w tym 191,4 tys. cywilnych (w 2014 r. odpowiednio 208,8 tys. i 170,7 tys. spraw).

W Sądzie jako dysponencie III stopnia szczegółowym badaniem w zakresie efektów rzeczowych prowadzonej działalności objęto 3 wybrane działania ujęte w planie wydatków w układzie zadaniowym. Na realizację tych zadań zaplanowano łącznie 12 587 tys. zł, a wydatkowano 12 581 tys. zł.

Dotyczyły one działalności orzeczniczej:

¹⁹ Wskaźnik procentowy liczby wszystkich spraw załatwionych w poszczególnych kategoriach w 2015 r. do liczby wszystkich spraw wpływających w danej kategorii.

- w pionie karnym w sprawach karnych (3 764 tys. zł),
- w pionie cywilnym z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń (3 261 tys. zł) oraz spraw cywilnych (5 556 tys. zł).

Celem ww. działań było sprawne rozpatrywanie poszczególnych spraw. Ich miernikiem był – podobnie jak dla apelacji krakowskiej - wskaźnik opanowania wpływu spraw. Na koniec 2015 r. wartość tego miernika założono dla spraw karnych na poziomie 100,5%, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń - 94,5% a z zakresu spraw cywilnych - 99,0%. Wykonanie wyniosło odpowiednio: 98,4%, 87,1% i 97,1%.

W 2015 r. załatwiono ogółem 9 480 spraw (w 2014 r. -10 326), z tego 2 414 spraw karnych (w 2014 r. - 2 550), 4 970 spraw cywilnych (w 2014 r. – 4 965), 2 096 spraw ubezpieczeniowych i prawa pracy (w 2014 – 2 811). Na koniec 2015 r. pozostało 2 828 spraw, w tym 1 787 dotyczących spraw ubezpieczeniowych i prawa pracy (w 2014 r. odpowiednio 2 338 i 1 477 spraw).

Żaden z ww. mierników nie był w Sądzie stosowany do oceny realizacji planu wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 254-264)

Przyczyny nieosiągnięcia zakładanych wskaźników opanowania wpływu spraw - według wyjaśnień złożonych przez Prezesa Sądu – były m.in. następujące:

- sprawy karne – brak obsady przez okres 6 miesięcy jednego etatu orzeczniczego z powodu procedur nominacyjnych oraz zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego,
- sprawy cywilne - brak obsady przez okres 6 miesięcy jednego etatu sędziowskiego (z powodu procedur nominacyjnych) oraz nieobsadzone stanowiska asystentów a także wzrost wpływu spraw z 1797 w 2014 r. do 1866 w 2015 r.,
- sprawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych - brak obsady 3 stanowisk sędziowskich z powodu procedur nominacyjnych oraz wzrost wpływu spraw w 2015 r. w stosunku do 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 263-264)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Sąd rocznych/łącznych sprawozdań za 2015 r. jako dysponenta części budżetowej 15/06 oraz rocznych sprawozdań jednostkowych jako dysponenta III stopnia za 2015 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (RB-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (RB-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (RB-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 15/06 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach jednostkowych Sądu jako dysponenta trzeciego stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Podstawą sporządzania sprawozdań Sądu jako dysponenta III stopnia była ewidencja księgowa prowadzona we wdrażanym od 1 kwietnia 2015 r. Zintegrowanym Systemie Rachunkowości i Kadr (ZSRK).

Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wszystkie ww. sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Wykazane w nich dane o dochodach, wydatkach, należnościach i zobowiązaniach 2015 r. były zgodne z ewidencją księgową.

Żadne z poddanych kontroli sprawozdań nie było korygowane w toku niniejszej kontroli.

W związku z nieponoszeniem wydatków w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie sporządzono sprawozdań: RB-28 Programy oraz RB-28UE. W wyniku poprzedniej kontroli budżetowej (za 2012 r.) nie sformułowano wniosków pokontrolnych. Ocena realizacji budżetu była pozytywna.

(dowód: akta kontroli str. 246-252, 319-322)

Sąd w 2015 r. przeprowadził 9 kontroli w podległych jednostkach organizacyjnych, których przedmiotem były m.in. windykacja należności sądowych, wynagrodzenia pracowników, udzielanie zamówień publicznych – nieprawidłowości nie stwierdzono.

Sporządzano kwartalne oceny realizacji zadań przez Sąd oraz podległe jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 17-19)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁰ wnioskuję o:

- 1) Uzupełnienie „Procedury udzielania zamówień publicznych w Sądzie Apelacyjnym” poprzez wskazanie trybu postępowania oraz sposobu dokumentowania czynności podejmowanych przy wyborze wykonawców.
- 2) Dokonanie analizy i rozeznania rynku pod kątem możliwości obniżenia kosztów dystrybucji znaków opłaty sądowej.
- 3) Szczegółowe określenie zakresu i przedmiotu umowy w sprawie nadzoru nad realizacją umów dot. monitorowania sądowego systemu zamówień z 1 lipca 2015 r., umożliwiające jej rzetelne rozliczanie.

VI. 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 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.

Kraków, dnia 19 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontroler

Jerzy Baranek
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jolanta Stawska

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.