



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 410.010.02.2015

P/15/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/010 Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	Anna Wrona, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94622 z dnia 12 sierpnia 2015 r. Emilia Wyciszkievicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94614 z dnia 6 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi (zwany dalej także „Sądem”), z siedzibą przy Al. Kościuszki 107/109, 90-928 Łódź, regon 000323418.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Siarka Dyrektor Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Sądu w badanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach 2014 – 2015 (I półrocze) prawidłowo zidentyfikowano potrzeby związane ze zlecaniem zadań podstawowych oraz zaplanowano niezbędne środki finansowe na ten cel. Delegowanie na zewnątrz zadań ograniczono do niezbędnego minimum, a efekty zleconych prac zostały w pełni wykorzystane. Funkcjonujące mechanizmy kontroli zarządczej nie działały jednak prawidłowo w badanym obszarze i nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom. W Sądzie nie opracowano polityki zlecania zadań. Nie wskazano bowiem osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności i nie określono zasad związanych ze zleceniem, w tym wymagań w zakresie treści umów, sposobu wyboru zleceniobiorców i odbioru prac. Treść zawartych umów utrudniała prawidłowe rozliczenie zadań i nie zabezpieczała w pełni interesów Sądu. Powyższe skutkowało nierzetelnym rozliczaniem powierzanych prac oraz opóźnieniami w wypłacie wynagrodzeń określonych w umowach. Kierownicy Ośrodków Kuratorskich nie sprawowali dostatecznej kontroli nad wykonywaniem zleconych zadań. Nadzór nie obejmował weryfikacji zakresu wykonanej pracy i sprowadzał się jedynie do kontroli formalnej rachunków.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis stanu faktycznego

1. Prawidłowość zaprojektowania i wdrożenia obowiązujących procedur/mechanizmów kontroli i polityki zlecania zadań.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Sądzie nie określono pisemnie procedur i polityki zlecania do realizacji podstawowych zadań oraz nie określono osób odpowiedzialnych w tym zakresie.

W kontrolowanym okresie jedynym podstawowym zadaniem zlecanym do realizacji w oparciu o umowy cywilnoprawne było prowadzenie zajęć w Ośrodkach Kuratorskich Nr 1 i Nr 2 (zwanymi dalej także „Ośrodkami”). Zadanie to zlecono wyłącznie innym osobom fizycznym niż pracownicy Sądu – czterem kuratorom społecznym i pięciu nauczycielom/wychowawcom². Zakres zleconego zadania pokrywał się z zakresem prac trzech kuratorów zawodowych, wyznaczonych do pracy w Ośrodkach przez Prezesa Sądu.

Wyjaśniając przyjęte w Sądzie zasady zlecania podstawowych zadań Dyrektor Sądu podał, iż umowy zlecenia zawierane były w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³. Ogólne zasady zawierania umów uregulowane były z zarządzeniu nr 3/2014 Dyrektora Sądu z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wykonania ustawy Prawo zamówień publicznych. Umowy zlecenia zawsze podpisywał Dyrektor Sądu, na wniosek Kierowników Ośrodków (pisemny w przypadku nowych zleceniobiorców lub ustny w przypadku kontynuacji współpracy ze zleceniobiorcą). Kierownicy Ośrodków dokonywali analizy przydatności określonych osób do prowadzenia zajęć z podopiecznymi Ośrodków. Wynagrodzenie za wykonane zlecenie było wypłacane na podstawie przedłożonego przez zleceniobiorcę rachunku, potwierdzonego m.in. przez Kierownika Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 6-148, 164-180, 196-197, 205-207, 281-331, 560-665)

Zgodnie z obowiązującym w Sądzie uregulowaniami w zakresie kontroli zarządczej⁴ dla poszczególnych komórek organizacyjnych zidentyfikowano ryzyka w obszarach działalności operacyjnej i strategicznej. Rejestry ryzyk podlegały okresowej weryfikacji i ocenie (jeden raz na kwartał). Ryzyka zidentyfikowane m.in. dla Dyrektora Sądu, Oddziału Finansowego i Oddziału Gospodarczego nie dotyczyły zlecania zadań. W dniu 26 lutego 2015 r. Prezes i Dyrektor Sądu złożyli oświadczenie, iż w 2014 r. w Sądzie w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza⁵.

Odnosnie dokonywania analiz ryzyka związanych ze zlecaniem podstawowych zadań Sądu Dyrektor Sądu wyjaśnił, że analizy takie wykonywali Kierownicy Ośrodków, odpowiadający za działalność funkcjonujących przy Sądzie Ośrodków. Faktycznie przeprowadzane analizy nie były dokumentowane w formie pisemnej i polegały m.in. na sprawdzaniu osób ubiegających się o zawarcie umów cywilnoprawnych pod kątem posiadania uprawnień i umiejętności, tj. przygotowania

² Taka forma prowadzenia zajęć przez kuratorów społecznych i inne osoby została wskazana sądom rejonowym przez Ministerstwo Sprawiedliwości (m.in. pismem z dnia 7 stycznia 2002 r. w sprawie interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2001 r. w sprawie ośrodków kuratorskich) oraz przez Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi (zarządzenie nr 25 z dnia 12 lipca 2007 r.)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej „ustawa Prawo zamówień publicznych”.

⁴ Zarządzenie nr 17/10 Prezesa Sądu w sprawie Regulaminu Kontroli Zarządczej oraz Modelu zarządzania ryzykiem w Sądzie.

⁵ Oświadczenie oparto na informacjach pochodzących z: monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego i kontroli.

zawodowego, doświadczenia w pracy ze środowiskami dysfunkcyjnymi, umiejętności prowadzenia zajęć i nawiązywania relacji z dziećmi i ich rodzicami. W trakcie analiz ustalono, iż właściwe działanie Ośrodków mogło być realizowane przez zapewnienie stabilności i ciągłości pracy. Zmiany na stanowiskach opiekunów stanowiły istotne ryzyko realizacji celu działania.

(dowód: akta kontroli str. 6-84, 660-664)

Zarządzeniem nr 3/2014 z dnia 14 kwietnia 2014 r. Dyrektor Sądu określił zasady i tryb postępowania komórek organizacyjnych Sądu w procesie dokonywania wydatków ze środków publicznych. W zakresie zawierania umów, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i których wartość jest równa lub przekracza kwotę 5 tys. zł brutto podano jedynie, iż powinny być zawarte w formie pisemnej. Projekty umów wymagają opinii radcy prawnego. Główny księgowy pisemnie potwierdza, że zobowiązanie dotyczące zamówienia mieści się w planie finansowym. Zamówienia udziela się w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie. Zarządzeniem wprowadzono także obowiązek prowadzenia rejestru umów.

(dowód: akta kontroli str. 85-114)

W polityce rachunkowości Sądu określono procedury i osoby odpowiedzialne za kontrolę finansową. Wprowadzono m.in. wymóg potwierdzania dowodów księgowych (w tym rachunków) pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz ich akceptacji do wypłaty.

(dowód: akta kontroli str. 115-143)

Badanie wszystkich umów cywilnoprawnych na realizację podstawowych zadań Sądu, zawartych i rozliczonych w latach 2014 – I półrocze 2015 r. wykazało, iż ogólne pisemne procedury w zakresie zawierania umów i formalnego rozliczania rachunków były przestrzegane.

(dowód: akta kontroli str. 5-143, 281-331)

Realizacja zadań zleconych do wykonania na podstawie umów cywilnoprawnych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 739-753)

1.2. Potrzeby w zakresie zlecania zadań podstawowych Sądu prezentowane były w planach finansowych Sądu, sporządzanych m.in. z uwzględnieniem planów Ośrodków. Jak wyjaśnił Dyrektor Sądu, zlecanie zadań podstawowych związanych z pracą wydziałów sądowych nie było analizowane, ponieważ nigdy nie rozważano możliwości zawierania umów cywilnoprawnych w tym zakresie, pomimo znaczących braków kadrowych.

Kierownicy Ośrodków wyjaśnili, iż analizowali potrzeby w zakresie konieczności zlecania zadań, lecz analiz tych nie dokumentowali. Analizy wykazywały, iż brak było możliwości prowadzenia zajęć w większym zakresie przez pracowników Sądu (kuratorów zawodowych), ponieważ obciążenie pracą kuratorów zawodowych nie pozwalało na powierzenie im dodatkowych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 149-197, 660-664, 666-687)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W Sądzie nie opracowano pisemnych procedur i polityki zlecania do realizacji podstawowych zadań oraz nie określono osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności w całym procesie. Nie wprowadzono m.in. obowiązku

składania wniosku o zawarcie umowy i nie ustalono konkretnych zasad wyboru zleceniobiorców. Nie wskazano także wymagań co do treści umów, płatności i odbioru wykonanych prac.

Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in., że w roku 2014 i 2015 zawarto po dziewięć umów na zadania podstawowe, dotyczących wyłącznie prowadzenia zajęć w Ośrodkach. Kwota wypłaconych na podstawie tych umów środków finansowych nie była znacząca (w 2014 r. stanowiło jedynie 0,06% ogółu wydatków wykonanych przez Sąd w danym roku). Z tego powodu nie opracowano w formie pisemnej procedur i polityki zlecania zadań. Zadania zlecano z zastosowaniem obowiązujących od wielu lat dobrych praktyk.

Zdaniem NIK ustanowione w zakresie zlecania podstawowych zadań uregulowania nie były wystarczające dla zapewnienia prawidłowego przebiegu całego procesu.

(dowód: akta kontroli str. 144-148, 660-664)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Sądu w zbadanym zakresie.

2. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych.

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie wydatki na wynagrodzenia wyniosły 67.065 tys. zł, z tego 45.044 tys. zł wypłacono w 2014 r. i 22.021 tys. zł w I półroczu 2015 r. Przeciętna liczba osób zatrudnionych kształtowała się na poziomie 732 w 2014 r. i 723 w I półroczu 2015 r.⁶

Wydatki ogółem poniesione na finansowanie umów cywilnoprawnych wyniosły 185 tys. zł, z tego 132 tys. zł wypłacono w 2014 r. i 53 tys. zł w I połowie 2015 r., przy czym:

- na finansowanie 42 umów zawartych z osobami fizycznymi wydatkowano 151 tys. zł, z tego 112 tys. zł w 2014 r. i 39 tys. zł w 2015 r. Zadania zlecane osobom fizycznym dotyczyły prowadzenia zajęć w Ośrodkach, wprowadzania danych do systemu finansowo – księgowego, porządkowania akt (planów i sprawozdań finansowych), odświeżania pomieszczeń biurowych oraz prowadzenia szkoleń i seminariów;
- na finansowanie 3 umów zawartych z podmiotami gospodarczymi wydatkowano 34 tys. zł, z tego 20 tys. zł w 2014 r. i 14 tys. zł w 2015 r. Przedmiotem umów było świadczenie pomocy przez radcę prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 198-331)

2.1. Wydatki na finansowanie umów cywilnoprawnych.

2.1.1. Środki przeznaczone na finansowanie podstawowych zadań Sądu, zleczanych do realizacji w ramach umów cywilnoprawnych, ujęto w projektach budżetu w dziale 755 Wymiar Sprawiedliwości, rozdziale 75502 Jednostki sądownictwa powszechnego, § 4170 wynagrodzenia bezosobowe, w kwotach 72 tys. zł na 2014 rok i 60 tys. zł na 2015 rok. Zaplanowane w § 4170 wydatki ogółem w kwotach: 2.150 tys. zł na 2014 rok i 2.010 tys. zł na 2015 rok, obejmujące dodatkowo wynagrodzenia biegłych, tłumaczy przysięgłych i kuratorów zastępujących strony w postępowaniu, zostały zatwierdzone w obu latach w wysokości do 2.000 tys. zł. W innych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie planowano wydatków na zlecenie podstawowych zadań Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 149-197)

⁶ Dane według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniu za IV kwartał 2014 r. i II kwartał 2015 r., zaokrąglono do cyfry jedności.

Podstawą do ujęcia w planie wydatków środków przeznaczonych na zlecenie podstawowych zadań Sądu były plany finansowe funkcjonujących przy Sądzie Ośrodków Kuratorskich, sporządzane przez Kierowników tych Ośrodków. Wydatki zaplanowano m.in. z uwzględnieniem możliwości finansowych Sądu, planowanej liczby umów zleceń oraz ustalonych zarządzeniem Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi stawek za prowadzenie zajęć w ośrodkach kuratorskich przez społecznych kuratorów sądowych⁷, a także stawek planowanych dla nauczycieli/wychowawców.

(dowód: akta kontroli str. 164-171, 196-197)

W odpowiedzi na prośbę Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 24 października 2014 r., dotyczącą określenia nadwyżek lub niedoborów w limicie w § 4170, Główny księgowy Sądu Rejonowego wskazał niedobory na kwotę 16 tys. zł. W dniu 30 października 2014 r. Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Łodzi zwiększył plan wydatków Sądu Rejonowego objętych limitem w dziale 755, rozdziale 75502, § 4170 o kwotę 16 tys. zł⁸. We wniosku z 30 października 2014 r. o rozważenie możliwości zwiększenia limitu Dyrektor Sądu Rejonowego podał, iż środki zostaną przeznaczone na wydatki niezwiązane z postępowaniem sądowym. Plan wydatków limitowanych po zmianie, wynoszący 63 tys. zł, został zrealizowany w 2014 r. w pełnej kwocie.

(dowód: akta kontroli str. 267-271, 754-756)

Na realizację zadań Sądu⁹ wydatkowano 45.176 tys. zł w 2014 r. i 22.074 tys. zł w I półroczu 2015 r., z tego odpowiednio 45.044 tys. zł (99,7%) i 22.021 tys. zł (99,8%) na zadania realizowane na podstawie umów o pracę oraz 132 tys. zł (0,3%) i 53 tys. zł (0,2%) na zadania realizowane w oparciu o umowy cywilnoprawne. Wszystkie umowy cywilnoprawne, dotyczące wykonania podstawowych zadań Sądu, zawarto z innymi osobami fizycznymi niż pracownicy¹⁰. Na realizację tych umów wydatkowano 49 tys. zł w 2014 roku i 29 tys. zł w I półroczu 2015 roku¹¹. Umowy finansowano wyłącznie z budżetu środków krajowych.

Wydatki na finansowanie umów cywilnoprawnych obejmujących podstawowe zadania Sądu wzrosły w I półroczu 2015 r. w porównaniu do I półrocza 2014 r. z 13 tys. zł do 29 tys. zł (o 123%). Wzrost ten wynikał ze zwiększenia wynagrodzeń nauczycieli/wychowawców w Ośrodku Nr 2.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 205-266)

2.1.2. Przeciętna liczba osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne wynosiła 26 w 2014 r. i 17 w I półroczu 2015 r., z tego po 9 osób w każdym roku realizowało na podstawie takich umów podstawowe zadania Sądu, polegające na prowadzeniu zajęć w Ośrodkach. Z każdą osobą¹² w danym roku budżetowym zawarto jedną umowę zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 206-207, 262-266)

⁷ Zarządzenie nr 25 Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 lipca 2007 roku.

⁸ Zwiększenia dokonano w zadaniu 18.1.2.2 – pozostałe wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia, umów o dzieło, niezwiązane z postępowaniem sądowym.

⁹ Zadania realizowane na podstawie umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych.

¹⁰ Podmiotom zewnętrznym i pracownikom nie zlecano realizacji podstawowych zadań Sądu na podstawie umów cywilnoprawnych. W związku z powyższym w kontrolowanym okresie nie ponoszono wydatków na ten cel.

¹¹ Wydatki ewidencjonowane były w dziale 755 Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75502 Jednostki sądownictwa powszechnego, § 4170 wynagrodzenia bezosobowe. Łączna kwota wydatków poniesionych w latach 2014 – 2015 (I półrocze) w § 4170 wyniosła 3.720 tys. zł, i obejmowała głównie wynagrodzenia biegłych (3.246 tys. zł), kuratorów zastępujących strony w postępowaniu (185 tys. zł) i tłumaczy przysięgłych (138 tys. zł), powołanych w związku z postępowaniami sądowymi.

¹² Dotyczy osób realizujących podstawowe zadania Sądu.

2.2. Prawidłowość realizacji umów cywilnoprawnych na wykonanie podstawowych zadań.

Kontrolą objęto wszystkie umowy zlecenia (18) na wykonywanie podstawowych zadań Sądu, rozliczone w latach 2014 – 2015 (I półrocze). Wysokość należnych na podstawie tych umów wynagrodzeń wynosiła łącznie 106 tys. zł., a wysokość wypłaconych wynagrodzeń – 78 tys. zł.

2.2.1. Przedmiot zlecanych zadań był adekwatny do potrzeb Sądu i zgodny z charakterem jego działalności. Wszystkie skontrolowane umowy dotyczyły prowadzenia w Ośrodkach zajęć dydaktyczno-wychowawczych, określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2001 r. w sprawie ośrodków kuratorskich.¹³ Skierowanie do Ośrodka stanowiło jeden ze środków zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich¹⁴ i następowało na podstawie orzeczenia Sądu. Do zadań Ośrodków należało prowadzenie działalności zmierzającej do zmiany postaw uczestników w kierunku społecznie pożądanym. Uczestnicy brali udział w zajęciach polegających na m.in. organizacji czasu wolnego, nawiązywaniu współpracy ze środowiskiem, udzielaniu pomocy w usuwaniu zaniedbań wychowawczych i opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 281-333)

Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie ośrodków kuratorskich, zajęcia w Ośrodkach prowadzili kuratorzy zawodowi i społeczni, a także inne osoby posiadające odpowiednie umiejętności. Kuratorzy społeczni oraz inne osoby uprawnieni byli do prowadzenia zajęć odpłatnie – na podstawie § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia. Kuratorom zawodowym przysługiwał za prowadzenie zajęć dodatek specjalny do wynagrodzenia za pracę, przyznany przez Prezesa Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 334-337, 468-495)

Zlecenie zadań miało na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Ośrodków poprzez organizację niezbędnej kadry realizującej plany pracy Ośrodków¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 666-687)

Według § 11 rozporządzenia w sprawie ośrodków kuratorskich do obowiązków kierownika ośrodka należało opiniowanie kandydatów do pracy w ośrodku.

Trzy z 18 umów zawarto na podstawie wniosków Kierownika Ośrodka, określających rodzaj zlecanego zadania i umowy, wymiar godzin zajęć oraz zawierających stosowne uzasadnienie. Na wnioskach tych Główny księgowy potwierdził zabezpieczenie środków w planie finansowym. W pozostałych 15 przypadkach Kierownicy Ośrodków nie występowali z pisemnym wnioskiem o zawarcie umów (nie wprowadzono obowiązku składania pisemnego wniosku). Jak wyjaśnił Dyrektor Sądu umowy te zawarto z dotychczasowymi zleceniobiorcami, na ustny wniosek Kierowników Ośrodków.

(dowód: akta kontroli str. 282-289, 334-337, 660-664)

W Ośrodkach nie opracowano pisemnych zasad wyboru osób do prowadzenia zajęć. Dyrektor Sądu wyjaśnił, że zleceniobiorców wyłaniano biorąc pod uwagę ich doświadczenie zawodowe, umiejętność nawiązania kontaktu z podopiecznymi,

¹³ Dz. U. Nr 120, poz. 1294, dalej „rozporządzenie w sprawie ośrodków kuratorskich”.

¹⁴ Art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r., poz. 382).

¹⁵ Zlecenie prac oraz środki finansowe na ten cel zostały przewidziane m.in. w projekcie budżetu. Konieczność zlecenia zajęć wynikała z braku możliwości nałożenia dodatkowych obowiązków na kuratorów zawodowych.

nienaganną opinię i ich możliwości czasowe. Zakres prac i wymiar godzin były ustalane indywidualnie przez Kierowników Ośrodków. Wynagrodzenie uzgadniano w drodze negocjacji pomiędzy Kierownikiem Ośrodka, a zleceniobiorcą. Najwyższe stawki otrzymywali edukatorzy/nauczyciele pracujący nad wyrównaniem braków w poziomie wiedzy.

Kierownicy Ośrodków wyjaśnili, iż przesłanką wyboru zleceniobiorców był fakt wieloletniej współpracy oraz poprawność i duże zaangażowanie w wykonywaniu obowiązków. Nowych kandydatów do prowadzenia zajęć wybierano w oparciu o składane przez nich CV. Zakres zlecanych prac ustalano w oparciu o roczny plan pracy Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 85-143, 660-687)

Osiem umów zawarto z kuratorami społecznymi, ustalając wynagrodzenie za prowadzenie zajęć w wysokości 450 zł miesięcznie, tj. w wysokości ustalonej na podstawie zarządzenia Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi¹⁶. Pozostałe umowy zawarto z innymi osobami (nauczycielami/wychowawcami), ustalając ich wynagrodzenia do końca września 2014 r. w wysokości 450 zł - 593 zł, a od października 2014 r. w wysokości 800 zł - 1.300 zł. Różnicowanie stawek wynikało głównie ze specyfiki powierzonych zadań oraz kwalifikacji osób. Kierownik Ośrodka Nr 2 wnioskując do Dyrektora Sądu o zwiększenie wynagrodzeń podała, iż w przypadku negatywnego rozpatrzenia jej prośby zleceniobiorcy zrezygnują z prowadzenia zajęć z nieletnimi. W ocenie zleceniobiorców kwota proponowana przez Sąd (450 zł) nie uwzględnia kwalifikacji zawodowych ani stopnia skomplikowania zadania - praca z młodzieżą trudną. W przypadku dwóch kontrolowanych umów podwyżka wynikała ze zwiększenia ilości godzin zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 166-171, 282-287, 334-337, 676-687)

W sześciu umowach określono obowiązujący zleceniobiorców tygodniowy wymiar zajęć. W pozostałych 12 umowach nie wskazano wymaganej ilości godzin.

(dowód: akta kontroli str. 290-331, 334-336)

Wszystkie umowy zostały podpisane przez osobę uprawnioną do ich zawarcia, tj. przez Dyrektora Sądu. Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi Główny księgowy potwierdził, iż środki na finansowanie umów zostały zabezpieczone w planie na dany rok budżetowy, zaś Radca prawny sprawdził umowy pod względem formalno-prawnym.

Dokonane w kontrolowanym okresie zmiany w pięciu umowach zlecenie były celowe i wynikały ze zwiększenia wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 85-143, 281-331)

2.2.2. Wszyscy zleceniobiorcy prowadzący zajęcia w Ośrodkach¹⁷ posiadali odpowiednie umiejętności.

(dowód: akta kontroli str. 98-204, 266)

Fakt przeprowadzenia zajęć odnotowywano w dziennikach zajęć Ośrodków. Wyrównoważona kontrola wpisów w dziennikach wykazała, iż zleceniobiorcy zobowiązani do prowadzenia zajęć w określonym tygodniowym wymiarze godzin prawidłowo wywiązywali się z realizacji zadania, z wyjątkiem lipca i sierpnia 2014 r.

Jak wyjaśnili Kierownicy Ośrodków, formalne warunki i zasady odbioru zleconych

¹⁶ Zarządzenie nr 25 Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 lipca 2007 roku.

¹⁷ Ze zleceniobiorcami nie zawierano umów cywilnoprawnych na wykonywanie innych zadań na rzecz Sądu.

prac nie zostały określone. Kierownicy nie stwierdzili przypadków nieprawidłowego wykonania zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 498-539, 564-635, 666-687)

2.2.3. Kontrola wypłat zrealizowanych na podstawie badanych umów (78 tys. zł)¹⁸ wykazała, iż wynagrodzenia przekazywano na podstawie zatwierdzonych przez Dyrektora Sądu oraz Głównego księgowego list płac, sporządzonych w oparciu o wystawione przez zleceniobiorców rachunki, sprawdzone pod względem merytorycznym przez Kierowników Ośrodków oraz pod względem formalno –rachunkowym przez pracownika Oddziału Finansowego. W terminie określonym w umowach wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 68 tys. zł (87,7%).

(dowód: akta kontroli str. 334-467)

Prowadzenie zajęć przez zleceniobiorców umożliwiło realizację zadań Ośrodków, określonych w rozporządzeniu w sprawie ośrodków kuratorskich oraz w rocznych planach pracy Ośrodków.

Powierzenie prowadzenia zajęć na podstawie umów cywilnoprawnych nie skutkowało spadkiem zatrudnienia lub zmniejszeniem wydatków na wynagrodzenia w Ośrodkach.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 196-197, 498-659)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Sądu w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W żadnej z umów zlecenia nie zawarto elementów, mających na celu zabezpieczenie interesów Sądu. Nie określono warunków odbioru i rozliczenia zadania oraz nie zawarto zapisów uwzględniających ewentualne sankcje w przypadku niewykonania lub niewłaściwego wykonania zlecenia. Dodatkowo w umowach zamieszczono niekorzystne dla Sądu zapisy dotyczące realizowania płatności - ustalono, iż będą one następować miesięcznie, do 12 dnia miesiąca następnego, nie określając przy tym żadnych wymogów w zakresie formy i terminu rozliczenia prac. W 12 skontrolowanych umowach dodatkowo nie sprecyzowano wymaganego czasu prowadzenia zajęć, pomimo iż w harmonogramach zajęć Ośrodków zaplanowano dla zleceniobiorców zajęcia w ustalonym wymiarze czasu.

Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in., iż brak określenia formy i terminu rozliczenia prac wynikał z przeoczenia. Odpowiednie zapisy w tym zakresie zostaną zawarte w nowych umowach oraz aneksach do umów obowiązujących. W umowach nie określono wymiaru czasu pracy, ponieważ jest to cecha umowy o pracę. Zleceniobiorcy realizowali plany zajęć sporządzane przez kierowników ośrodków, co znajduje odzwierciedlenie w dziennikach zajęć.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Dyrektora Sądu i wskazuje, że brak sprecyzowania w umowach wymaganego czasu prowadzenia zajęć uniemożliwia stwierdzenie, czy zlecona praca została wykonana w wymaganym zakresie. Z ustaleń kontroli wynika równocześnie, iż nie wszyscy zleceniobiorcy wywiązywali się z prowadzenia zajęć według harmonogramów zajęć Ośrodków. W ocenie NIK umowy zostały skonstruowane nierzetelnie, bowiem nie zabezpieczały interesów Sądu i w znacznym stopniu utrudniały prawidłowe rozliczenie zleconych prac.

(dowód: akta kontroli str. 290-331, 334-337, 499, 566, 660-664, 688-690)

2. Prace zlecane w drodze umów cywilnoprawnych rozliczane były nierzetelnie, a ich wykonanie nie było udokumentowane w należyty sposób.

¹⁸ Wypłacone środki mieściły się w planie finansowym Sądu.

W dokumentacji Ośrodków brak było dowodów potwierdzających przeprowadzenie zajęć przez pięciu zleceńbiorców w sposób określony w umowach lub w harmonogramach zajęć Ośrodków. Pomimo to Kierownicy Ośrodków potwierdzili na rachunkach wystawionych przez zleceńbiorców prawidłowe wykonanie zlecenia. Na podstawie tych rachunków wypłacono zleceńbiorcom pełne wynagrodzenie określone w umowach. I tak:

a) Według dzienników zajęć Ośrodka Nr 1 dwóch zleceńbiorców przeprowadziło od 4 do 40 godzin zajęć miesięcznie¹⁹. Tymczasem, w harmonogramie prowadzenia zajęć przewidziano dla nich 32-40 godziny zajęć miesięcznie (8 godzin tygodniowo). Według wpisów w dziennikach zleceńbiorcy przeprowadzili o 88 i 115 godzin zajęć mniej niż zakładał to harmonogram. W Ośrodku nie prowadzono żadnej dodatkowej ewidencji dotyczącej realizacji zleconych zadań.

Kierownik Ośrodka Nr 1 wyjaśnił, iż zleceńbiorcy nie wypracowali planowanych godzin z przyczyn losowych - choroba, wyjazd itp. Zaplanowane zajęcia zostały zrealizowane przez zastępujących ich pozostałych pracowników. Zleceńbiorcy, którzy z przyczyn losowych nie przepracowali wymaganych godzin, odpracowali je zastępując pozostałych pracowników Ośrodka. W związku z tym nie było zasadne pozbawienie ich wynagrodzenia za okres, w którym nie przepracowali wymaganych godzin. Potwierdzenie pod względem merytorycznym rachunków złożonych przez zleceńbiorców było wymogiem formalnym, koniecznym do wypłaty wynagrodzenia. Ponadto, w ocenie Kierownika Ośrodka wynagradzanie w formie umowy zlecenia i związane z tą umową sposoby rozliczenia czasu pracy i wykonanych zadań nie przystają do specyfiki pracy w ośrodkach kuratorskich i koniecznej elastyczności prowadzenia zajęć. Stąd problemy z rozliczaniem czasu pracy i wykonanych zadań według zasad obowiązujących w umowach cywilnoprawnych. Kierownik wyjaśnił także, że w czasie zaplanowanych godzin zajęć zleceńbiorcy wykonywali zarówno zajęcia merytoryczne, których tematy wpisywano do dziennika, jak również inne czynności wynikające z codziennego funkcjonowania ośrodka, które nie były dokumentowane w dziennikach.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Dyrektora Ośrodka i wskazuje, że w oparciu o dostępną w Ośrodku dokumentację, brak było podstaw do stwierdzenia, iż zleceńbiorcy odpracowali niezrealizowane godziny zajęć. Na podstawie wpisów tematów zajęć w dzienniku nie można stwierdzić, w jakim wymiarze czasowym zleceńbiorcy prowadzili zajęcia, i że zaplanowane zajęcia zostały faktycznie przeprowadzone. NIK podkreśla, że akceptacja rachunków pod względem merytorycznym nie jest jedynie wymogiem formalnym wypłaty wynagrodzenia lecz przede wszystkim potwierdza, że praca została wykonana prawidłowo i w wymaganym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 341-467, 496-539, 666-675)

b) Z dzienników Ośrodka Nr 2 wynika, że w lipcu i sierpniu 2014 r. zajęcia w Ośrodku nie były prowadzone. Według sprawozdania z działalności Ośrodka za 2014 r. dwóch zleceńbiorców (z pięciu zatrudnionych w Ośrodku) sprawowało opiekę nad wychowankami w czasie obozu. Przedłożone do kontroli faktury potwierdzają także, że w lipcu i sierpniu zorganizowano podopiecznym wyjścia do restauracji oraz zajęcia rekreacyjne. Wszystkie faktury zostały opisane pod względem merytorycznym przez jednego zleceńbiorcę. Powyższe dokumenty nie potwierdzają czasu pracy zleceńbiorcy, ani faktu prowadzenia zajęć przez

¹⁹ Wyliczeń dokonano przy założeniu, że zleceńbiorcy prowadzili zajęcia w poszczególnych dniach swojej obecności w Ośrodku w maksymalnym wymiarze czasu, w godzinach pracy Ośrodka.

pozostałych dwóch zleceniobiorców. Pomimo to zleceniobiorcom tym wypłacono wynagrodzenie za lipiec i sierpień 2014 r. w łącznej kwocie 3 tys. zł.

Kierownik Ośrodka Nr 2 wyjaśniła, że zajęcia w lipcu i w sierpniu prowadzone były zgodnie z harmonogramem i odbywały się poza siedzibą Ośrodka ze względów organizacyjnych.

W ocenie NIK, wobec niepełnej dokumentacji potwierdzającej prowadzenie zajęć w miesiącach wakacyjnych, w odniesieniu do trzech zleceniobiorców istnieje uzasadniona wątpliwość, co do przeprowadzenia ich w wymiarze zgodnym z umowami i harmonogramem zajęć Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 564-635, 338-339, 341-467, 676-687, 691-738)

3. Wynagrodzenie netto w łącznej kwocie 9.639 zł (12,3% kwoty wypłat) wypłacono zleceniobiorcom po terminie określonym w umowach (od 2 do 149 dni). Dyrektor Sądu wyjaśnił, że wynikało to z opóźnień zleceniobiorców w składaniu rachunków. Pomimo braku w umowach zapisów odnośnie obowiązku przedłożenia rachunku praktykowano egzekwowanie tych dokumentów.

W ocenie NIK wypłata wynagrodzeń nastąpiła z naruszeniem postanowień umów zleceń. Zapisy umów nie dawały bowiem podstaw do opóźniania wypłat z powodu braku rachunków. Przyczyną powstania nieprawidłowości było niekorzystne dla Sądu sformułowanie zapisów umów w zakresie realizacji wypłat oraz brak określenia zasad rozliczania prac.

(dowód: akta kontroli str. 340, 660-664)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Jeden ze zleceniobiorców nie podjął prac określonych w umowach zlecenia w 2014 r. oraz w okresie od stycznia do marca 2015 r. (umowy na 6,8 tys. zł). Dyrektor Sądu oraz Kierownik Ośrodka Nr 2 wyjaśnili, iż w momencie zawarcia umowy na 2014 rok nie było wiadomo, że zleceniobiorca (nauczyciel) skorzysta z urlopu dla poratowania zdrowia. Z uwagi na korzystanie z takiego urlopu zleceniobiorca nie wykonywał zadań określonych w umowach i nie pobierał wynagrodzenia. W zastępstwie zajęcia prowadził Kierownik Ośrodka. NIK zwraca uwagę, że zawarcie umów ze zleceniobiorcą pozbawionym możliwości podjęcia powierzonego zadania było niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 334-339, 660-664, 676-687)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Sądu w badanym zakresie.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) Usprawnienie systemu kontroli zarządczej w obszarze zlecania zadań.
- 2) Pisemne określenie procedur zlecania zadań, z uwzględnieniem wskazania osób odpowiedzialnych w tym zakresie.
- 3) Wprowadzenie i wdrożenie wzoru umowy zabezpieczającej interesy Sądu.
- 4) Rzetelne rozliczanie umów, w oparciu o dokumentację wykonanych prac.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 22 września 2015 r.

Kontrolerzy:

Anna Wrona
specjalista k. p.


.....
podpis

Emilia Wyciskiewicz
specjalista k. p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor


.....
Podpis