

**MINISTERSTWO
RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**
DYREKTOR GENERALNY
Teresa Tybiszewska

Warszawa, dnia 7 lutego 2018 r.

BKA.I.0830.1.2.2017.PZ

Pani
Marzenna Kołodziejak
Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego
w MRPiPS

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 9 ust. 1 Zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2017 r., Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w dniach od 16 do 27 października 2017 roku kontrolę dotyczącą realizacji w 2016 roku wydatków budżetowych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w tym w Biurze Dyrektora Generalnego, z siedzibą w Warszawie przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5.

Czynności kontrolne przeprowadził zespół kontrolujący Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w składzie: Paweł Ziętek, główny specjalista oraz Małgorzata Wolna, starszy specjalista, na podstawie upoważnień o numerach: BKA.V.0162.5.2017 oraz BKA.V.0162.6.2017 z dnia 12 października 2017 roku.

Przedmiotem kontroli była ocena realizacji w 2016 roku wydatków budżetowych dotyczących zamówień, do których nie stosuje się ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹ (zwanej dalej PZP), przez komórki organizacyjne Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w tym Biuro Dyrektora Generalnego.

W okresie objętym kontrolą, tj. w 2016 roku, Dyrektorem Biura Dyrektora Generalnego była Pani Marzenna Kołodziejak.

Na podstawie ustaleń kontroli oraz po rozpatrzeniu zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego² działalność Biura Dyrektora Generalnego (zwanego dalej BDG)

¹ Dz.2015.2164 j.t. z późn. zm.

² Projekt wystąpienia pokontrolnego przekazany pismem znak BKA.I.0830.1.2.2017.PZ z dnia 10 stycznia 2018 r. Zastrzeżenia wniesione pismem znak BDG.II.0830.1.2018.AP z dnia 16 stycznia 2018 r.

w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (zwanym dalej Ministerstwem) oceniam pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień.

Ocenę uzasadniają poniższe ustalenia, poczynione w wyniku zbadania dokumentacji dotyczącej realizacji wydatków budżetowych przez BDG w 2016 roku.

1. Planowanie wydatków budżetowych

Plan wydatków budżetowych realizowanych w BDG został sporządzony w oparciu o przyznane kwoty wydatków wynikające z projektu ustawy budżetowej na rok 2016, z podziałem na części budżetowe: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina³, w układzie paragrafowym i zadaniowym. Plan finansowy BDG w zdecydowanej części dotyczył funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* oraz odnosił się do działania 22.2.1.1 *Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi*⁴.

Projekt planu finansowego BDG na 2016 rok został przekazany do Biura Budżetu i Finansów, pismem z dnia 2 listopada 2015 r.⁵. Następnie w dniu 14 marca 2016 r. do BDG został przekazany, zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Plan finansowy BDG na 2016 rok⁶.

Z danych Biura Budżetu i Finansów wynika, że w ramach realizacji budżetu BDG do planu finansowego na rok 2016 wprowadzonych zostało łącznie 31 zmian, w tym m.in. cztery razy zwiększono plan finansowy w związku z wydaniem decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa oraz dokonano zmian planu finansowego w układzie zadaniowym w celu dostosowania do faktycznych potrzeb⁷.

Dodatkowo pismem z dnia 22 marca 2016 r.⁸ do Biura Administracyjnego Ministerstwa przekazano informację o planowanych/realizowanych w 2016 r. zamówieniach publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30.000.00 euro, o której mowa w art. 4 pkt. 8 PZP. W tabeli stanowiącej załącznik do powyższego pisma wskazano 25 pozycji wraz z zaplanowanymi środkami na realizację zamówienia.

³ Pismo BBF-VI.3100.17.2015.IS

⁴ Pismo BDG znak BBF-VI.3100.4.2015.WK.

⁵ Pismo BDG znak BBF-VI.3100.17.2015.IS

⁶ Pismo BBF.VI.3106.10.2016.WK

⁷ Pismo BBF.VI.312.245.2017.AN, z dnia 27 października 2017r.

⁸ Pismo znak BDG.II.0320.1.2016.AP

2. Sposób zaciągania zobowiązań

Wydatki budżetowe dla zamówień i konkursów, w stosunku do których nie stosuje się przepisów Prawo zamówień publicznych, były realizowane na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy PZP oraz Zarządzenia Nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r. – zwanego dalej Zarządzeniem⁹.

Z przedstawionego przez BDG zestawienia - *Wykaz wydatków budżetowych, dotyczących zamówień usług, dostaw i robót budowlanych, zrealizowanych w 2016 r. bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych tj. dokonanych na podstawie art. 4 ww. ustawy*, kontrolerzy badaniem kontrolnym objęli 20 spośród 39 pozycji. We wszystkich badanych przypadkach Dyrektor BDG zgodnie z treścią § 6 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia sporządził Formularz¹⁰.

2.1 Celowość udzielenia zamówienia

We wszystkich sprawdzonych Formularzach wypełniano pkt 2, tj. *Merytoryczne uzasadnienie celowości udzielenia zamówienia*. W każdym przypadku była wyrażona zgoda Dyrektora Generalnego na udzielenie zamówienia (pkt 16 Formularza). Formularze wraz z dokumentacją, na podstawie której zostały sporządzone, zgodnie z § 6 ust. 11 Zarządzenia przechowywane były w BDG. Z ich treści wynika, że została zachowana „ścieżka akceptacji” określona w § 6 Zarządzenia. W 17 sprawdzonych Formularzach stwierdzono uchybienia polegające na braku daty przy podpisie Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego¹¹ (pkt 15 ppkt.2), natomiast w pozostałych 3 badanych przypadkach w ww. punkcie widniała taka data. Na 2 kontrolowanych Formularzach stwierdzono uchybienie – brak potwierdzenia wpływu do BDG¹², wymaganego we wzorze Formularza¹³.

⁹ Zarządzenie nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2014 r., zmienione Zarządzeniami Dyrektora Generalnego Nr 8 z dnia 28 kwietnia 2016 r. i Nr 11 z dnia 25 lipca 2016 r (następnie uchylone Zarządzeniem nr 9 Dyrektora Generalnego MRPiPS z 10 lipca 2017 r. w sprawie zamówień publicznych)

¹⁰ BDG.II.1421.1.2.2016.AG, BDG.II.1421.1.1.2016.AP, BDG-II.1421.1.4.2016.IK, BDG.II.1421.5.1.2016.AP, BDG.II.1421.1.5.2016.AP, BDG.II.1421.1.53.2016.SŁ, BDG.II.1421.1.6.2016.AG, BDG.II.1421.1.7.2016.SŁ, BDG.II.1421.1.10.2016.SŁ, BDG-II.1421.1.11.2016.IK, BDG.II.1421.1.12.2016.AG, BDG.II.1421.1.13.2016.AP, BDG.II.1421.1.14.2016.SŁ, BDG.II.1421.1.17.2016.AG, BDG.II.1421.1.16.2016.SŁ, BDG.II.1421.1.18.2016.AP, BDG.II.1421.1.19.2016.AG, BDG.II.1421.5.3.2016.AP, BDG.II.1421.5.4.2016.AP, BDG-IV.272.10.2016.AW.

¹¹ BDG.II.1421.1.2.2016.AG, BDG.II.1421.1.1.2016.AP, BDG-II.1421.1.4.2016.IK, BDG.II.1421.5.1.2016.AP, BDG.II.1421.1.5.2016.AP, BDG.II.1421.1.7.2016.SŁ, BDG.II.1421.1.10.2016.SŁ, BDG-II.1421.1.11.2016.IK, BDG.II.1421.1.12.2016.AG, BDG.II.1421.1.13.2016.AP, BDG.II.1421.1.17.2016.AG, BDG.II.1421.1.16.2016.SŁ, BDG.II.1421.1.18.2016.AP, BDG.II.1421.1.19.2016.AG, BDG.II.1421.5.3.2016.AP, BDG.II.1421.5.4.2016.AP, BDG-IV.272.10.2016.AW

¹² BDG.II.1421.5.1.2016.AP, BDG.II.1421.1.17.2016.AG.

¹³ Załącznik nr 4 do Zarządzenia.

2.2 Rozpoznanie rynku

Zgodnie z Zarządzeniem udzielenie zamówienia, do którego, zgodnie z art. 4 PZP, nie stosuje się przepisów PZP, każdorazowo poprzedza się rozpoznaniem rynku właściwego dla danego przedmiotu zamówienia. W 18 kontrolowanych przypadkach przed sporządzeniem Formularza przeprowadzono rozpoznanie rynku właściwego dla danego przedmiotu zamówienia, a jego przebieg i wyniki przedstawiano w Formularzu. Zapytanie ofertowe było kierowane od 3 do 6 podmiotów, co spełnia wymogi określone w § 11 ust. 5 Zarządzenia. W dwóch przypadkach¹⁴ udzielono zamówienia wykonawcy wskazanemu w Formularzu bez przeprowadzenia rozpoznania rynku, na podstawie § 11 ust. 9 Zarządzenia stanowiącego, iż Dyrektor Generalny w uzasadnionych przypadkach może wyrazić zgodę na udzielenie zamówienia wykonawcy bez przeprowadzania rozpoznania rynku.

2.3 Wartość zamówienia

We wszystkich przypadkach w Formularzu wskazano wartość zamówienia w dwóch pozycjach – bez VAT i z VAT. Całkowita wartość zamówienia miała swoje odzwierciedlenie w proponowanym źródle finansowania zamówienia zarówno w klasyfikacji budżetowej, jak i w układzie zadaniowym. W 4 kontrolowanych sprawach stwierdzono przypadki uchybień polegających na zastosowaniu Formularza odbiegającego od wzoru określonego załącznikiem nr 4 do Zarządzenia tj. z pominięciem w pkt. 8 następujących pozycji: *nr i data decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków z rezerwy celowej (jeśli dotyczy)*¹⁵, *program/projekt (jeśli dotyczy)*¹⁶, *inne źródła finansowania (jeśli kwota wydatkowana jest w bieżącym roku budżetowym nie wypełnia się ppkt. 2)*¹⁷. Jak wyjaśniono: *zgodnie z pkt. 4 Instrukcji sporządzania Formularza (...) wszystkie części tabeli Formularza (...) zostały wypełnione. W części 8 Formularza dot. proponowanego źródła finansowania zamówienia wskazane zostały pozycje zgodne z planem finansowym Biura Dyrektora Generalnego. Pozostałe punkty nie dotyczyły właściwości BDG*¹⁸. Należy przy tym wskazać, że pkt 4 Instrukcji sporządzenia Formularza¹⁹ stanowił, iż wszystkie części tabeli Formularza muszą zostać wypełnione.

We wszystkich przypadkach wartość zamówienia szacowano na podstawie złożonych przez wykonawców ofert. BDG każdorazowo podawało kalkulację, w oparciu o którą ustalano

¹⁴ BDG.II.1421.1.18.2016.AP, BDG.II.1421.5.4.2016.AP

¹⁵ BDG.II.1421.5.1.2016.AP, BDG.II.1421.5.3.2016.AP, BDG.II.1421.5.4.2016.AP, BDG-IV.272.10.2016.AW

¹⁶ BDG-IV.272.10.2016.AW

¹⁷ Jw.

¹⁸ Pismo nr BDG.II.0830.1.2017.EPL, BKA.I.0830.1.2.2016.PZ.MW

¹⁹ Załącznik nr 5 do Zarządzenia

wartość zamówienia: w postaci odrębnego dokumentu załączanego do Formularza bądź bezpośrednio w Formularzu (pkt 6 ppkt 2), zgodnie z pkt. 5.5 Instrukcji sporządzania Formularza.

Biuro Budżetu i Finansów oraz Biuro Administracyjne wskazywało, zgodnie z treścią Formularza, odpowiednio źródło pochodzenia środków na zakup przedmiotu zamówienia oraz podstawę prawną jego udzielenia zgodnie z ustawą PZP.

2.4 Wybór wykonawcy

Z przeprowadzonej analizy Formularzy wynika, że w 12 przypadkach wybrano wykonawcę, który zaproponował najniższą cenę towaru/usługi²⁰. W 5 przypadkach najważniejszym kryterium wyboru były kwalifikacje wykonawcy i dostosowanie oferty do potrzeb zamawiającego²¹. W 2 przypadkach wykonanie usługi powierzono wykonawcy wybranemu wcześniej z uwagi na to, że zlecenie było kontynuacją wcześniej rozpoczętego kursu²² bądź trwającej sprawy w sądzie²³. W jednym Formularzu brakowało przedstawienia wyników z rozpoznania rynku (bądź informacji dotyczącej przyczyn wskazania wykonawcy bez rozpoznania rynku), w związku z powyższym niemożliwym jest wskazanie kryteriów, które były brane pod uwagę przy wyborze wykonawcy²⁴. We wszystkich Formularzach w pkt. 9 wskazano uzasadnienie wyboru wykonawcy. W Formularzach każdorazowo wypełniano pole w pkt. 12 „data, pieczętka imienna i podpis wnioskodawcy”, co spełnia wymogi § 6 ust. 4 zarządzenia.

2.5 Umowa

Oryginały wszystkich umów znajdowały się w Biurze Budżetu i Finansów i były podpisane przez Dyrektora BDG zgodnie z posiadany pełnomocnictwem²⁵ lub Dyrektora Generalnego wspólnie z Dyrektorem BDG lub Zastępcą Dyrektora BDG oraz były parafowane przez głównego księgowego i radcę prawnego. W jednej badanej umowie²⁶ stwierdzono brak zapisu o karach umownych i odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy (zapis przewidziany w § 12 ust. 2 pkt 9 Zarządzenia) oraz nieokreślenie

²⁰ BDG.II.1421.1.2.2016.AG, BDG.II.1421.1.1.2016.AP, BDG-II.1421.1.4.2016.IK, BDG.II.1421.5.1.2016.AP, BDG.II.1421.1.53.2016.Sł, BDG.II.1421.1.6.2016.AG, BDG.II.1421.1.7.2016.Sł, BDG.II.1421.1.10.2016.Sł, BDG.II.1421.1.12.2016.AG, BDG.II.1421.1.17.2016.AG

²¹ BDG-II.1421.1.11.2016.IK, BDG.II.1421.1.13.2016.AP, BDG.II.1421.1.14.2016.Sł, BDG.II.1421.1.16.2016.Sł, BDG.II.1421.1.18.2016.AP, BDG.II.1421.1.19.2016.AG.

²² BDG.II.1421.5.3.2016.AP.

²³ BDG-IV.272.10.2016.AW.

²⁴ BDG.II.1421.5.4.2016.AP.

²⁵ Pismo nr BDG.IV.0172.29.2016.MS z dnia 27 września 2016r.

²⁶ Umowa nr 10 zawarta 17 maja 2016 r. z P. Magdaleną Korol prowadzącą działalność gospodarczą pn. Kancelaria Adwokacka adwokat Magdalena Korol (BDG-IV.272.10.2016.AW)

umowie okoliczności rozwiązania lub wypowiedzenia umowy (zapis przewidziany w § 12 ust. 2 pkt 10 Zarządzenia). W wyjaśnieniach Dyrektora BDG z dnia 25 października 2017 r. stwierdzono, że: „*umowa ta była zleceniem dokonania czynności prawnych, a więc umową starannego działania, wykonywaną przez profesjonalnych pełnomocników odpowiednio umocowanych.(...) ze względu na czas działania nie przewiduje się w ogóle możliwości wypowiedzenia czy rozwiązania umowy, a także konsekwentnie kar umownych za niewykonanie umowy. Zauważyć przy tym należy, że w każdym przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy Zleceniobiorca ponosi wobec Zleceniodawcy odpowiedzialność kontraktową przewidzianą w Kodeksie cywilnym (art. 471 KC) na zasadach ogólnych, co w przypadku działalności zawodowej prowadzonej przez adwokatów dodatkowo podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu. Kary umowne zwykle wprowadza się do umów na wypadek zaistnienia innego rodzaju okoliczności. Przywołany (...) § 12 zarządzenia (...) określa i przykładowo wylicza pożądane elementy zawieranych umów na zlecenie usługi, co nie oznacza, że w każdej umowie każdy z tych elementów musi znaleźć się obligatoryjnie. (...)Nadto, proszę o zwrócenie uwagi na treść § 5, w którym strony odwołały się i zgodnie przyjęły, że w sprawach nieuregulowanych w umowie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz ustawy prawo o adwokaturze, co ze względu na rodzaj zlecanej usługi całkowicie zabezpiecza interesy Zleceniodawcy”²⁷. Pozostałe sprawdzone umowy zawierały wszystkie wymagane przepisami wewnętrznymi zapisy.*

3. Realizacja zamówienia w ramach podpisanej umowy

3.1 Realizacja przedmiotu zamówienia zgodnie z umową

Każda z podpisanych umów zawierała informację dotyczącą warunków odbioru przedmiotu zamówienia, zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 7 Zarządzenia. W 19 przypadkach był sporządzany *Protokół odbioru przedmiotu umowy o świadczenie usług*, który był podstawą do wystawienia faktury. Dodatkowo w 17 przypadkach sporządzono sprawozdanie z przebiegu szkolenia. W jednym przypadku, z uwagi, na to że sprawa dotyczyła zlecenia kancelarii prawnej poprowadzenia sprawy w sądzie został sporządzony *Protokół przekazania akt sprawy*²⁸.

Informację o realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z umową każdorazowo zamieszczano w treści opisu merytorycznego przedłożonej przez wykonawcę faktury.

²⁷ Pismo BDG.IV.0830.1.2017.AW

²⁸ BDG-IV.272.10.2016.AW

3.2 Terminowość realizacji przedmiotu zamówienia

W treści opisów merytorycznych dowodów księgowych oraz protokołów odbiorczych zamieszczano informacje o terminowej realizacji przedmiotu zamówienia, co było zgodne z zapisem § 7 ust. 5 pkt 3 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej²⁹ (zwanej dalej Instrukcją).

4. Rozliczanie zrealizowanego zamówienia

Wszystkie dokumenty księgowe sporządzone były zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej. W treści wszystkich dokumentów księgowych wykazano m.in. ich rodzaj, numer identyfikacyjny, strony dokonujące operacji gospodarczej, opis operacji, wartość transakcji. Na dokumentach finansowych widniały daty wpływu do BDG oraz do Biura Budżetu i Finansów. Zewnętrzne dowody księgowe podlegały kontroli merytorycznej zgodnie z zapisem § 7 ust. 1, 2 Instrukcji.

Ustalenia kontroli wykazały, że Biuro Dyrektora Generalnego w 2016 roku prawidłowo realizowało procedury w zakresie realizacji wydatków budżetowych, za wyjątkiem:

- braku daty przy podpisie Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (pkt 15 ppkt 2 Formularza) – w 17 badanych przypadkach,
- braku potwierdzenia wpływu Formularza do BDG, wymaganego we wzorze Formularza – w 2 badanych przypadkach,
- zastosowania Formularza odbiegającego od wzoru określonego załącznikiem nr 4 do Zarządzenia – w 4 przypadkach.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, zalecam stosowanie Formularza udzielenia zamówienia zgodnie z obowiązującym wzorem oraz wypełnianie wszystkich jego części, zgodnie z przepisami wewnętrznymi MRPiPS (aktualnie z Zarządzeniem Nr 9 Dyrektora Generalnego MRPiPS z dnia 10 lipca 2017 roku w sprawie zamówień publicznych, zał. nr 7 oraz zał. nr 8).

Jednocześnie proszę o złożenie informacji o wykonaniu zaleceń w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego do Biura Kontroli i Audytu MRPiPS.

²⁹ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 30 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 sierpnia 2015r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Zgodnie z § 20 ust. 2 Zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

DYREKTOR GENERALNY

Teresa Dąbrowska