

Dyr. Gen. p.i. Zamojda

P. Woronidek

Zastępująca
Dyrektora Generalnego

10-12-2014

Marzenna Kołodziejak

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

DEPARTAMENT KONTROLI I NADZORU, dz.

1083/14

17.12.2014

Ministerstwo DKN-5831-1(29)/14
Biuro Dyrektora Generalnego
Data wpływu: 2014-12-11
Nr w dzienniku pism: 10740/14

KANCELARIA OGÓLNA
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
00-513 Warszawa, ul. Łazienkowska 13/5
Data wpływu: 2014-12-10
Nr pisma: 11231

Warszawa, dnia 10 grudnia 2014 r.

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
SEKRETARIAT
DYREKTORA GENERALNEGO
Data wpływu: 11-12-2014
Nr w dzienniku pism: 4007/14

STANOWISKO WOBEC ODDALONYCH ZASTRZEŻEŃ

DO PROJEKTU WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: *ustawa o kontroli*), rozpatrzone zostały – zgodnie z art. 42 ust. 1 *ustawy o kontroli* – zastrzeżenia do *Projektu wystąpienia pokontrolnego* z kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (dalej: *Ministerstwo* lub *MPiPS*) w zakresie zlecenia podmiotom zewnętrznym opracowania aktów normatywnych w zakresie właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przekazane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, pana Władysława Kosiniaka-Kamysza.

Spośród zgłoszonych 4 zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego* (dalej: *Projekt*), oddalam 3 zastrzeżenia dotyczące:

- oceny regulacji wewnętrznych obowiązujących w MPiPS (pkt 2 *Projektu*, pkt 1 zastrzeżeń);
- interpretacji dotyczącej wyjaśnień przedstawionych w piśmie Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej² w zakresie ustalenia wysokości wynagrodzeń zawartych w umowach (pkt 3.2 *Projektu*, pkt 3 zastrzeżeń);
- przyczyn braku paraf radcy prawnego oraz głównego księgowego na jednej z umów (pkt 3.3 *Projektu*, pkt 4 zastrzeżeń).

1. Ad. zastrzeżenia do pkt. 2 *Projektu* (pkt 1 zastrzeżeń)

Kontrolowany nie zgodził się z oceną, że regulacje wewnętrzne obowiązujące w MPiPS nie określają sposobu postępowania w części istotnych kwestii związanych z procesem udzielania zamówień publicznych, w konsekwencji nie zapewniają rzetelnego i przejrzystego zlecenia usług. W zastrzeżeniach podniesiono, że przy udzielaniu zamówień poniżej wartości 14.000 euro (obecnie 30.000 euro) nie ma obowiązku wprowadzania pisemnych procedur. Jednakże w MPiPS, mając na względzie zasady wydatkowania środków publicznych wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, a także kontrolę wydatkowania tych środków, wprowadzono odpowiednie regulacje określając wymogi i zasady postępowania gwarantujące racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz ich wydatkowanie w sposób celowy i oszczędny. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że obowiązujące w Ministerstwie regulacje mają wprost zastosowanie w przypadku prostych dostaw i usług, a umowy będące przedmiotem kontroli w większości należy zaliczyć do umów

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

² Z dnia 2 lipca 2014 r., znak: DPS-V-079-22(3)-5579/WW, MJ/14.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.

o szczególnym charakterze i już na etapie przygotowania takiego zamówienia formułowane są określone warunki, jakie musi spełnić dany wykonawca.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Kontrolowanego, że przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: *ustawa pzp*)⁴ nie zobowiązują do tworzenia regulacji dotyczących udzielania zamówień poniżej 30.000 euro (poprzednio 14.000 euro).

Jednakże wprowadzenie wewnętrznych procedur jest istotne, aby zamówienia poniżej progu określonego w ustawie pzp były udzielane w sposób celowy i oszczędny⁵, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W związku z powyższym konieczne jest zaprojektowanie i wdrożenie takich uregulowań, aby zapewnić racjonalne wydatkowanie środków publicznych, zgodnie z podstawowymi zasadami⁶.

Reguły postępowania przy wydatkach niższych niż 30.000 euro nie powinny być bezpośrednio odwzorowaniem ustawy pzp, gdyż takie przeniesienie nie odzwierciedlałoby celu ustawowego zwolnienia z obowiązku stosowania procedur.

Regulacje wewnętrzne wprowadzone u danego zamawiającego powinny być tak skonstruowane, aby zachowany został obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób racjonalny, oszczędny, efektywny i celowy⁷. Dlatego wskazanym jest uwzględnienie w wewnętrznych procedurach MPiPS rozwiązań zapewniających rzetelność i przejrzystość udzielania zamówień poniżej 30.000 euro, o których mowa w pkt. 2 *Projektu*.

Podkreślić należy, że wskazane w *Projekcie* mechanizmy mają charakter uniwersalny i nie odnoszą się jedynie do wąskiej grupy zleceń, jakimi są zlecenia dotyczące opracowania aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych. Ich wprowadzenie umożliwi wzmocnienie kontroli zarządczej również w innych zlecanych obszarach.

2. Ad. zastrzeżenia do pkt. 3.2 *Projektu* (pkt 3 zastrzeżeń)

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zgodził się z zaprezentowaną w *Projekcie* interpretacją wyjaśnień zawartych w piśmie Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej⁸. Kontrolowany argumentował, że ustalenia wysokości wynagrodzeń zawartych w umowach dokonywano w oparciu o obowiązujące przepisy wewnętrzne na podstawie indywidualnych negocjacji z wykonawcami i z tego powodu umowy o podobnym przedmiocie i terminie wykonania opiewały na różne kwoty. Jednocześnie w przywołanym piśmie wskazano, że kalkulując koszty wynagrodzeń w przypadku prac nad projektem rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych brano pod uwagę wielkość wkładu pracy oraz to, ile czasu własnego poświęcono w związku z realizowaną usługą. Zdaniem Kontrolowanego analogicznie brzmiący czy podobny, a nawet taki sam tytuł zleconego zadania, nie oznaczał takiego samego wkładu własnego poszczególnych specjalistów, takiego samego sposobu, zakresu i rozmiaru realizowanego zadania.

Wskazać należy, że w omawianym przypadku, tj. w sprawie ustalenia wynagrodzeń do umów dotyczących mieszkań chronionych, wszystkie umowy zostały zawarte na krótki okres, tj. od 8 do 10 grudnia 2010 r., zatem nie można uznać, że kryterium był zróżnicowany nakład pracy. Należy podkreślić, że w umowach, ani w żadnym innym dokumencie, nie zostały zawarte informacje dotyczące czasu potrzebnego na wykonanie przedmiotu umowy.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 j.t., Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 759, j.t., Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

⁵ Komentarz praktyczny ABC nr 128941 LEX, Justyna Andala-Sępkowska, *Zamówienia publiczne do 30.000 euro*.

⁶ Zasady te wynikają między innymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Komentarz praktyczny ABC nr 128941 LEX, Justyna Andala-Sępkowska, *Zamówienia publiczne do 30.000 euro*.

⁸ Z dnia 2 lipca 2014 r., znak: DPS-V-079-22(3)-5579/WW, MJ/14.

Dodatkowo w umowach wskazano postanowienie, że *Zleceniobiorca zobowiązuje się do dojazdu na koszt własny i uczestniczenia w spotkaniu organizowanym w dniach 9 grudnia 2010 r. i 10 grudnia 2010 r. w Warszawie*, zatem argument przemawiający za podwyższeniem wynagrodzenia w związku z dojazdem jednego z wykonawców ze Szczecina nie może zostać uznany.

Biorąc pod uwagę dodatkowe wyjaśnienia, w celu doprecyzowania ustaleń w *Wystąpieniu pokontrolnym* w pkt. 3.2. uzupełnia się zdanie: *Według wyjaśnień³⁰, kalkulacji kosztów dokonywano w oparciu o obowiązujące w okresie podpisywania umów przepisy wewnętrzne³¹ poprzez dodanie: na podstawie indywidualnych negocjacji z wykonawcami. Jednocześnie brano pod uwagę wielkość wkładu pracy oraz to, ile czasu własnego poświęcono na realizowane zadanie*. Natomiast w zdaniu następnym wykreśla się zwrot: *W konsekwencji* i dodaje się fragment: *W związku z brakiem dokumentacji w zakresie rozeznania rynku oraz kalkulacji kosztów wynagrodzenia zastrzeżenia budzi, że (...)*.

3. Ad. zastrzeżenia do pkt. 3.3 Projektu (pkt 4 zastrzeżeń)

Zastrzeżenie dotyczące przyczyn braku paraf radcy prawnego oraz głównego księgowego na jednej z umów⁹ ma charakter dodatkowych wyjaśnień. Kontrolowany wskazał, że umowa ta została parafowana przez radcę prawnego oraz głównego księgowego Ministerstwa, a parafowany egzemplarz umowy, zawierający równocześnie podpisy zamawiającego, oraz, że jej drugi egzemplarz (bez paraf) zostały wysłane listem poleconym wykonawcy, celem podpisania, przy czym egzemplarz z parafami miał być odesłany do Ministerstwa. Wyjaśniono, że w wyniku pomyłki, wykonawca odesłał podpisany przez obie strony egzemplarz umowy bez paraf. Jednocześnie wskazano, że Ministerstwo podjęło działania zmierzające do odzyskania egzemplarza tej umowy z parafami osób, wymaganymi w Ministerstwie.

Kontrolowany nie zakwestionował, że przedstawiona do kontroli umowa nie zawierała paraf radcy prawnego oraz głównego księgowego. Jednocześnie wskazać należy na fakt, że umowa została podpisana 30 września 2013 r., natomiast czynności kontrolne w Ministerstwie trwały w okresie 23 czerwca 2014 r. do 18 lipca 2014 r. Działania dotyczące uzyskania właściwych dokumentów podjęto w wyniku prowadzonej kontroli, tj. po 9 miesiącach. Podkreślić należy również, że podczas kontroli nie przedstawiono dokumentacji, która pozwalałaby na zmianę stanowiska wobec stwierdzonych nieprawidłowości.

W pozostałym zakresie zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zostały uwzględnione w *Wystąpieniu pokontrolnym*.

Zastępca Dyrektora
Biura Parlamentu Kontroli i Nadzoru
Krzysztof Motyk

⁹ Umowa o dzieło nr 10/DDP/EKS/2013 zawarta w dniu 30 września 2013 r. (ZL/2013/10/00200/31).