



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.411.005.01.2017
S/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/17/005 – Prawidłowość realizacji przez Opolską Wojewódzką Komendę Ochotniczych Hufców Pracy zadań z zakresu refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Aleksandra Pawlicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/73/2017 z dnia 11 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/77/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/85/2017 z dnia 12 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 4a-4b)
Jednostka kontrolowana	Opolska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy w Opolu ¹ ul. Armii Krajowej 4, 45-071 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Medoliński, Wojewódzki Komendant OHP w Opolu ² . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W Komendzie w latach 2016-2017 wystąpiły nieprawidłowości przy realizacji zadań z zakresu refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz przy udzielaniu zamówień finansowanych ze środków publicznych. Wynikały one zarówno z ograniczeń organizacyjnych kontrolowanej jednostki, jak też spowodowane były nierzetelnym działaniem lub naruszeniem obowiązujących przepisów przez jej pracowników.

W Komendzie unormowano realizację zadań w zakresie refundacji pracodawcom wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom⁴, a Komendant wyznaczył komórki organizacyjne oraz stanowiska pracy odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań w ww. zakresie oraz właściwie rozdzielił funkcje z tym związane

¹ Dalej: Komenda.

² Dalej: Komendant. W okresie od dnia 17 grudnia 2015 r. do dnia 30 września 2016 r. Komendantem był Tomasz Szurmak.

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

⁴ Dotyczące przyjmowania, rozpatrywania oraz podpisywania umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, jak też rozpatrywania wniosków pracodawców o refundację takich wynagrodzeń.

pomiędzy poszczególnych pracowników Komendy. W ewidencji księgowej Komendy ujęte zostały wszystkie zobowiązania z tytułu refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, jak też poniesionych w tym zakresie wydatków, a w oparciu o ww. ewidencję rzetelnie sporządzane były sprawozdania statystyczne o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.

Również prawidłowo ustalone zostały procedury udzielania zamówień publicznych, w tym podprogowych⁵ oraz mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Pracownicy Komendy właściwie stosowali uregulowania wewnętrzne dotyczące obiegu dokumentacji finansowej oraz jej przekazywania do archiwum zakładowego.

Wprowadzone rozwiązania organizacyjne nie zapobiegły jednakże nieprawidłowościom, gdyż w wyniku kontroli stwierdzono m.in.:

- nierzetelną weryfikację⁶ wniosków o zwrot poniesionych kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń⁷,
- nieterminowe refundowanie pracodawcom wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom⁸,
- przekraczanie 30 dniowego terminu⁹ na rozpatrzenie wniosku o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń¹⁰,
- szacowanie wartości zamówień z naruszeniem przepisów prawa zamówień publicznych, co powodowało ich udzielanie z naruszeniem wewnętrznych procedur¹¹,
- ujęcie w księgach rachunkowych Komendy i w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa Rb-28 za 2016 r. i za I półrocze 2017 r. wydatków w kwocie 2 060 zł w nieprawidłowych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie przez Komendę prawidłowego i terminowego refundowania pracodawcom wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. w Komendzie złożono 1 304 wnioski o zawarcie umowy oraz cztery wnioski o przyznanie refundacji¹², które podlegały weryfikacji przez pracowników Komendy. W okresie tym zawarto 1 607 umów o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń¹³. Łączna kwota refundacji środków Funduszu Pracy przekazanych przez Komendę pracodawcom w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. wyniosła 13 271,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 302, 306, 307, 722)

⁵ Tj. o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579); dalej: *ustawa Pzp*.

⁶ Nierzetelnie zweryfikowano 10 spośród 100 sprawdzonych wniosków.

⁷ Dalej: wnioski o zwrot poniesionych kosztów.

⁸ W 94 na 100 sprawdzonych przypadków.

⁹ W 34 przypadkach (68%).

¹⁰ Dalej: wnioski o zawarcie umowy.

¹¹ W przypadku czterech z 11 objętych kontrolą zamówień.

¹² Wnioski o przyznanie refundacji są składane w przypadkach, gdy pracodawcą dla młodocianych, zatrudnianych w celu przygotowania zawodowego, są jednostki organizacyjne OHP.

¹³ Dalej: umowy o refundację.

1.2. Pracownicy Komendy nie odnotowywali na wnioskach o zawarcie umowy oraz na wnioskach o przyznanie refundacji daty ich weryfikacji. Kontrola 50 wniosków o zawarcie umowy¹⁴ oraz podpisanych w wyniku ich weryfikacji umów o refundację wykazała jednak, że umowy były zawierane chronologicznie, według kolejności wpływu wniosków¹⁵, co wynikało z treści § 5 ust. 4 oraz § 6 ust. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom¹⁶.

Jak wyjaśnił Zastępca Komendanta, kontrola nad stosowaniem przez pracowników Komendy ww. przepisów polegała na porównaniu dat wpływu wniosków o zawarcie umowy z datami zawarcia umów z pracodawcami.

(dowód: akta kontroli str. 308-339, 444)

1.3. Stosownie do treści § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie refundacji, w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku o przyznanie refundacji wnioskodawca powinien być poinformowany o sposobie jego rozpatrzenia. Komenda w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku, pisemnie i z zachowaniem ww. terminu, informowała wnioskodawców o tym fakcie. O pozytywnym rozpatrzeniu wniosku pracodawca informowany był natomiast poprzez doręczenie umowy, celem jej podpisania. W przypadku 26 spośród 50 badanych wniosków o zawarcie umowy (52%) ich rozpatrzenie nastąpiło po upływie terminu określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie refundacji.

(dowód: akta kontroli str. 427-440)

1.4. Kontrolą objęto 50 umów o refundację. W przypadku 21 umów (42%), zawarto je na cały okres przygotowania zawodowego, tj. począwszy od dnia, w którym młodociany, zgodnie z umową o pracę, rozpoczynał przygotowanie zawodowe u danego pracodawcy. W pozostałych 29 przypadkach umowy zawarto na okres krótszy niż okres przygotowania zawodowego, określony we wnioskach o zawarcie umowy. Wynikało to ze złożenia tych wniosków w styczniu 2016 r., pomimo iż rozpoczęcie przez młodocianego pracownika przygotowania zawodowego nastąpiło przed dniem 15 listopada 2015 r. Stosownie bowiem do treści § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie refundacji wnioski takie, w przypadku młodocianych, którzy doksztalają się w formach szkolnych, składa się w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 15 listopada każdego roku. Tym samym złożenie wniosków o zawarcie umów po dniu 1 stycznia roku następnego uniemożliwiało pracodawcom uzyskanie refundacji kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń, poniesionych w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 308-309, 432-440)

1.5. Cztery wnioski o przyznanie refundacji były rozpatrywane zgodnie z kolejnością ich wpływu do Komendy. W terminie do 30 dni od dnia ich złożenia informowano pracodawcę o sposobie załatwienia sprawy oraz o warunkach przyznania refundacji (bez podania informacji o wysokości i terminie jej wypłaty, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 340-341, 721-722)

1.6. Złożone wnioski o zwrot poniesionych kosztów były poddawane ocenie merytoryczno-formalnej, finansowej oraz sprawdzeniu prawidłowości naliczenia kwoty refundacji. Ocena merytoryczno-formalna, polegająca w szczególności na weryfikacji okresów rozliczeniowych oraz kompletności załączonej dokumentacji, była dokonywana

¹⁴ Wnioski o zawarcie umów złożone w okresie od 4 stycznia do 3 marca 2016 r.

¹⁵ Wyjątek stanowiło osiem umów zawartych z pracodawcami, których wnioski wymagały uzupełnienia.

¹⁶ Dz. U. poz. 865. Dalej: rozporządzenie w sprawie refundacji.

przez pracowników Centrum Edukacji i Pracy Młodzieży¹⁷. Osoby te każdorazowo potwierdzały dokonanie takiej oceny, poprzez złożenie podpisu na wniosku. Następnie wnioski były rejestrowane w systemie DELFIN¹⁸, w którym następowała wstępna weryfikacja wnioskowanej do zwrotu kwoty. Oceny poprawności pod kątem finansowym oraz sprawdzenia prawidłowości naliczenia kwoty refundacji dokonywali pracownicy Działu Finansowo-Księgowego Komendy. W przypadku stwierdzenia błędów dotyczących wnioskowanej kwoty, pracodawcy byli wzywani telefonicznie lub pisemnie do sporządzenia stosowanej korekty, natomiast w przypadku błędów formalnych (polegających w szczególności na ujęciu kwot w nieprawidłowych rubrykach) korekty dokonywał pracownik Działu Finansowo-Księgowego. Gdy wniosek był niekompletny, pracodawca był wzywany do jego uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 161-166, 462-474)

1.7. Kontrola 100 wniosków o zwrot poniesionych kosztów złożonych w 2016 r.¹⁹ oraz w pierwszej połowie 2017 r.²⁰ wykazała, iż w 90 przypadkach dokonano refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne od tych wynagrodzeń na podstawie rzetelnie zweryfikowanych dokumentów. Jednocześnie tylko w sześciu przypadkach (6,1%) refundacja kosztów nastąpiła w terminie określonym w § 3 ust. 5 zarządzenia Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy Nr 12/BRP-ZR z dnia 25 lipca 2014 r. *w sprawie zasad realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników*²¹, tj. w terminie 30 dni od dnia złożenia w Centrum Edukacji prawidłowego wniosku o zwrot poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 723-727)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo wynikającego z treści § 5 ust. 4 rozporządzenia *w sprawie refundacji* obowiązku zawiadomienia pracodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy w terminie 30 dni od dnia jego wpływu do Centrum Edukacji, pracownicy Komendy w 26 na 50 badanych przypadków (52%) powiadomili o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku (poprzez przesłanie umowy do podpisu) z przekroczeniem tego terminu. Przekazywano je bowiem po upływie od 33 do 77 dni od dnia złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 345-346, 427-431)

Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta odrębne powiadomienia nie były sporządzane ze względu na braki kadrowe i duże obciążenie pracowników Komendy innymi obowiązkami, a przekroczenie 30 dniowego terminu przekazania pracodawcy umowy o refundację wynagrodzeń i informacji o pozytywnej weryfikacji jego wniosku wynikało z konieczności uzyskania pod umową podpisów Komendanta i Głównego Księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 441-445)

2. Stosownie do treści § 6 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie refundacji*, w przypadku uwzględnienia wniosku o przyznanie refundacji, Centrum Edukacji informuje na piśmie wnioskodawcę o warunkach przyznania refundacji, w tym o wysokości refundacji oraz terminach jej wypłaty. Tymczasem w żadnym z powiadomień przekazanych

¹⁷ Dalej: Centrum Edukacji.

¹⁸ Oprogramowanie stosowane w OHP w celu automatyzacji procesu obsługi refundacji oraz zbierania i raportowania informacji o refundacjach.

¹⁹ Wnioski o numerach od R 4244 do R 4325 oraz R 4421, R 4466, R 4329 i R 4366.

²⁰ Wnioski o numerach: R 1244, R 1257, R 1258, R 1260, R 1651, R 1691, R 1876, R 1955, R 2114, R 2672.

²¹ Dalej: zarządzenie *w sprawie zasad realizacji refundacji*.

pracodawcom (jednostkom organizacyjnym OHP), nie zawarto informacji o wysokości refundacji oraz terminach jej wypłaty.

(dowód: akta kontroli str. 340-341)

Zastępca Komendanta wyjaśnił: *Pracownicy OHP, którzy składali te wnioski znali stawki oraz terminy refundacji, dlatego nie informowaliśmy ich o tym. W przyszłości wprowadzimy zapis dotyczący stawek i terminów refundacji do przekazywanych powiadomień.*

(dowód: akta kontroli str. 446-447)

3. Dziesięć spośród 100 objętych kontrolą wniosków o zwrot poniesionych kosztów (10%) zostało nierzetelnie zweryfikowanych. Pomimo tego, że wnioski te zawierały błędy w naliczeniu kwoty refundacji²², na ich podstawie dokonano pracodawcom zwrotu kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników w kwotach wnioskowanych²³. W jednym przypadku stwierdzono również dokonanie refundacji kosztów²⁴, pomimo braku potwierdzenia wypłaty wynagrodzenia młodocianemu pracownikowi.

Według wyjaśnień byłej Głównej Księgowej, powyższe było skutkiem niedopatrzania osób weryfikujących wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 487-485, 723-727)

4. Pomimo wynikającego z treści § 3 ust. 5 zarządzenia *w sprawie zasad realizacji refundacji* obowiązku dokonania refundacji pracodawcom kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o zwrot poniesionych kosztów (wraz z kompletem dokumentów), w 94 ze 100 sprawdzonych przypadków (94%) refundacji takiej dokonano ze zwłoką wynoszącą od siedmiu do 81 dni.

Według wyjaśnień byłej Głównej Księgowej, przyczyną nieterminowego zwrotu kosztów były braki kadrowe oraz duża rotacja pracowników weryfikujących wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 353-355, 360-362, 365, 368-370, 372, 374, 376, 378, 380, 393-414)

Komendant i Zastępca Komendanta wyjaśnili, że pracownicy realizujący zadania z zakresu refundacji wynagrodzeń *sporadycznie zgłaszali, iż z powodów braków kadrowych (częsta i długotrwała absencja chorobowa pracowników, rezygnacja z pracy w styczniu 2017 r. jednego pracownika) tworzą się zaległości w wypłacaniu refundacji wynagrodzeń.* Ponadto wyjaśnili, że po powzięciu takich informacji zatrudniono na czas określony jednego pracownika oraz pozyskano do pomocy stażystę, a także uzyskano zgodę Komendy Głównej OHP na stworzenie dodatkowego etatu w dziale refundacji. Składający wyjaśnienia wskazali, że celem podjętych działań było usprawnienie pracy w dziale refundacji oraz, że szczególnie w 2016 r. z uwagi na absencję chorobową pracowników działu oraz rezygnację z pracy długoletniego doświadczonego pracownika, przy jednoczesnym braku doświadczenia nowozatrudnionych osób, nie było możliwości uchronienia się przed zaległościami w realizacji nałożonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1116-1117)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że od pracodawców nie wymagano składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów w sposób określony w zawartych umowach, tj. za okres trzech miesięcy i w terminie do 20 dnia miesiąca następującego

²² Wnioski z 2016 r. o numerach: R 4254, R 4257, R 4262, R 4279, R 4280, R 4291 i R 4329 oraz z 2017 r. o numerach R 1691, R 1876 i R 2119.

²³ Różnice pomiędzy kwotą należną pracodawcy a kwotą wypłaconą w wyniku nierzetelnej weryfikacji wniosków wyniosły od 0,12 zł do 23,73 zł.

²⁴ Wniosek o numerze R 4244Z za maj 2016 r., kwota wnioskowana do zwrotu 160,89 zł.

po upływie kwartału, za który dokonano rozliczenia. W rezultacie wnioski te były składane w dowolnych terminach i obejmowały różne okresy (wnioski ujęte w badanej próbie obejmowały okresy od miesiąca do roku), co utrudniało organizację pracy, a w konsekwencji mogło przyczynić się do opóźnień w wypłacie refundacji.

Dyrektor Centrum Edukacji wyjaśnił, że okres rozliczeniowy został w umowach przyjęty jako pomocniczy, porządkowy, który ma przyczynić się do systematycznego składania przez pracodawców wniosków o zwrot poniesionych kosztów ze względu na zmieniające się co kwartał stawki przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (...) oraz ma pomóc WK OHP w proporcjonalnym w stosunku rocznym rozłożeniu wypłat refundacji w odniesieniu do zaplanowanych na rok środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 476-477)

5. W 50 umowach o refundację (100% sprawdzonych umów) nierzetelnie określono termin dokonania refundacji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w złożonym przez pracodawcę wniosku o zwrot poniesionych kosztów. Termin ten ustalono na 90 dni, co w przypadku niezwłocznego usunięcia takich nieprawidłowości²⁵, mogło skutkować dokonywaniem zwrotu z naruszeniem § 3 ust. 5 zarządzenia w sprawie zasad realizacji refundacji²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 342-344)

Według wyjaśnień Zastępcy Komendanta zapis dotyczący wysokości wypłacanych wynagrodzeń w kolejnych latach obowiązywania umów został wprowadzony na polecenie Komendanta Głównego OHP. W odniesieniu do zapisu dotyczącego wydłużenia okresu dokonywania refundacji Zastępca Komendanta wyjaśnił: zapis taki funkcjonuje w umowach od co najmniej 2007 r. Termin ten został wprowadzony, aby dać czas pracownikom obsługującym wnioski na wezwanie pracodawców do dokonania korekt.

(dowód: akta kontroli str. 446-459a)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Przestrzeganie wewnętrznych procedur kontroli zarządczej, rzetelność ewidencji księgowej i sprawozdań o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy

Opis stanu faktycznego

2.1. Komórki organizacyjne oraz stanowiska pracy odpowiedzialne za realizację zadań związanych z refundacją pracodawcom wynagrodzeń młodocianych pracowników zostały wskazane w regulaminie organizacyjnym Komendy. I tak w Centrum Edukacji realizację tych zadań przypisano dyrektorowi tego Centrum i podległym mu stanowiskom ds. refundacji, zadania te zostały także przypisane Komendantowi i jego zastępcy oraz podległemu mu stanowisku ds. refundacji, a także Głównemu Księgowemu oraz podległemu mu stanowisku ds. refundacji.

Zakres zadań przypisanych Centrum Edukacji obejmował: a/ przyjmowanie od pracodawców wniosków o zawarcie umowy o refundację; b/ przeprowadzanie oceny formalnej wniosku, informowanie i wzywianie pracodawców do poprawienia bądź uzupełnienia wniosku w określonym terminie, w przypadku kiedy stwierdzono braki

²⁵ Przed upływem 60 dni od dnia złożenia wniosku.

²⁶ Przepis ten zobowiązywał do dokonania refundacji w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku wraz z kompletem dokumentów niezbędnych do dokonania zwrotu. Termin ten ujmowany był również umowach w zawieranych przez kontrolowaną jednostkę.

formalne; c/ sporządzanie opinii do wniosków o zawarcie umowy o refundację; d/ prowadzenie rejestru wniosków o zawarcie umowy o refundację; e/ przekazywanie pracodawcom podpisanych umów o refundację; f/ przyjmowanie wniosków o zwrot poniesionych kosztów wraz z kompletem dokumentów niezbędnych do jej zrealizowania, dokonywanie oceny formalnej, merytorycznej i rachunkowej tych wniosków, a w przypadku błędów wzywianie pracodawców do ich usunięcia; g/ wprowadzanie wniosków o wypłatę do systemu DELFIN wraz z nadaniem im właściwego statusu; h/ przekazywanie wniosków do Komendy, po ich ocenie formalnej i merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 167-252)

Do wyłącznej kompetencji Komendanta zastrzeżono zawieranie umów z pracodawcami o refundację kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Odpowiedzialnym za koordynowanie prac związanych z prawidłowym zawieraniem tych umów był Zastępca Komendanta.

Zakres obowiązków pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku ds. refundacji obejmował m.in. prowadzenie rejestru wniosków o zawarcie umowy w sprawie refundacji wynagrodzeń wpływających z Centrum Edukacji, przygotowywanie umów i prowadzenie ich rejestru, sprawdzanie pod względem merytorycznym wniosków o dokonanie refundacji, a także prowadzenie czynności kontrolnych związanych z ww. refundacją. Główny Księgowy odpowiedzialny był za obsługę finansową refundacji wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 176-178, 182-183, 194-196, 200-201, 214-216, 220-221, 242-243, 247-249)

Obieg dokumentów związanych z refundacją wynagrodzeń wynikał z uregulowań Komendanta Głównego OHP²⁷ oraz Komendanta²⁸.

Komendant Główny OHP do realizacji zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie refundacji wyznaczył Centra Edukacji i Pracy Młodzieży OHP, Wojewódzkie Komendy OHP oraz Komendę Główną OHP. Określił także zakres zadań realizowanych przez te jednostki. Centrum Edukacji zostało zobowiązane m.in. do przyjmowania, rejestrowania, rozpatrywania i opiniowania wniosków o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, sprawdzania²⁹ wniosków pracodawców o zwrot kosztów ww. wynagrodzeń, a także do przekazywania zweryfikowanych oraz zaakceptowanych wniosków do Działu Finansowo-Księgowego Komendy³⁰. Komenda została zobowiązana do podpisania umowy³¹ z pracodawcą oraz dokonania wypłaty refundacji wynagrodzeń³².

Fakt zatwierdzenia weryfikacji wniosku pracodawcy o refundację wynagrodzeń pod względem merytoryczno-formalnym i finansowym imiennymi podpisami miał potwierdzać Dyrektor Centrum Edukacji i upoważniony przez niego pracownik.

(dowód: akta kontroli str. 156-160)

²⁷ Zarządzenie w sprawie zasad realizacji refundacji.

²⁸ Zarządzenie nr 23 z dnia 24 października 2014 r. w sprawie zasad obiegu dokumentacji dotyczącej refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń oraz przydziału obowiązków pracownikom OWK OHP i CEIPM w zakresie refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom; dalej: zarządzenie nr 23.

²⁹ Pod względem merytoryczno-formalnym i finansowym (§ 3 ust. 9).

³⁰ Dalej: DFK.

³¹ Przez działających łącznie Komendanta i Głównego Księgowego (§ 3 ust. 3).

³² Po uprzednim sprawdzeniu przez pracownika finansowego Komendy prawidłowości naliczenia refundacji, zatwierdzenia jej pod względem rachunkowym przez Głównego Księgowego i ostatecznym zatwierdzeniu do wypłaty przez Komendanta (§ 3 ust. 11).

Komendant zarządzeniem nr 23 określił zasady obiegu dokumentacji dotyczącej realizacji refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom³³, jak też określił zadania realizowane w tym zakresie przez Dyrektora Centrum Edukacji³⁴, Głównego Księgowego, specjalistów ds. refundacji oraz przez Komendanta i jego zastępcę.

(dowód: akta kontroli str. 161-166)

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu refundacji ww. wynagrodzeń realizowane były łącznie przez 15 osób, w tym trzech pracowników Centrum Edukacji. Szczegółowe zadania przypisano poszczególnym pracownikom w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 22-41, 831-832)

2.2. Obieg dokumentacji finansowo-księgowej w Komendzie określała *Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych*³⁵ oraz *Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-materiałowych*³⁶ (regulująca obieg dokumentów z zakresu gospodarki rzeczowymi składnikami majątku).

(dowód: akta kontroli str. 177, 195, 215, 242-243)

Ustanowione przez Komendanta w *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych* mechanizmy kontroli operacji gospodarczych polegały m.in. na kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych oraz na autoryzacji (zatwierdzeniu) operacji finansowych przez upoważnione osoby. Podział kluczowych obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli i zatwierdzenia dowodów księgowych był rozdzielony pomiędzy różnych pracowników (kontrolę merytoryczną sprawowali pracownicy Centrum Edukacji, kontrolę formalno-rachunkową pracownicy DFK, a zatwierdzanie operacji finansowych dokonywali Komendant i Główny Księgowy).

(dowód: akta kontroli str. 747-751)

2.3. W ewidencji księgowej Komendy rzetelnie ujmowano wydatki poniesione ze środków Funduszu Pracy na refundację pracodawcom wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń. Ujęte w ww. ewidencji kwoty zobowiązań wynikały z zatwierdzonych wniosków o zwrot poniesionych kosztów³⁷. W badanej próbie 100 wniosków o zwrot poniesionych kosztów wystąpiły dwa przypadki błędnej dekretacji zobowiązań, które jednak nie skutkowały nieprawidłowościami w treści ksiąg rachunkowych Komendy. I tak:

- zobowiązanie wynikające z wniosku nr R 4261³⁸ z 2016 r. zakwalifikowano do ujęcia w ewidencji księgowej w kwocie 72,78 zł, podczas gdy z treści dowodu źródłowego (wniosku nr R 4261) zatwierdzona kwota zwrotu kosztów wynosiła 106,82 zł,

³³ Wyszczególniono sześć etapów obiegu dokumentów (przyjęcie wniosków, zawieranie umów o refundację, dokonywanie refundacji, określanie zapotrzebowania na środki Funduszu Pracy, sporządzanie wniosków na środki Funduszu Pracy, sporządzanie sprawozdań), dla których określono rodzaj dokumentów, zakres realizowanych czynności, komórkę i osobę realizującą poszczególne czynności, jak też osoby odpowiedzialne za sprawdzenie dokumentów pod względem merytorycznym, formalnym i finansowym.

³⁴ Dyrektora Centrum Edukacji i dwie osoby zatrudnione na stanowiskach specjalisty ds. refundacji.

³⁵ Wprowadzona do stosowania zarządzeniem nr 11 Komendanta Wojewódzkiego Opolskiej Wojewódzkiej Komendy OHP w Opolu z dnia 13 kwietnia 2010 r.

³⁶ Z października 2009 r.

³⁷ Kontrolą objęto zapisy księgowe dotyczące wniosków z 2016 r. o numerach od R 4244 do R 4325 oraz R 4421, R 4466, R 4329 i R 4366 oraz z 2017 r. o numerach R 1244, R 1257, R 1258, R 1260, R 1651, R 1691, R 1876, R 1955, R 2114, R 2672.

³⁸ Składki ZUS.

- zobowiązanie wynikające z wniosku nr R 4306³⁹ zakwalifikowano do ujęcia w ewidencji księgowej w kwocie 164,00 zł, podczas gdy z treści dowodu źródłowego (wniosku nr R 4306) zatwierdzona kwota zwrotu kosztów wynosiła 164,34 zł.

Pomimo ww. błędnej dekretacji dowodów księgowych zobowiązania te zostały ujęte w księgach rachunkowych Komendy w prawidłowej wysokości. Poprzednia Główna Księgowa wyjaśniła, że błędna dekretacja składek ZUS była wynikiem pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 460-461, 478-720)

2.4. Komenda sporządzała sprawozdania statystyczne⁴⁰ z wydatków ponoszonych na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom, które były zgodne z danymi wynikającymi z prowadzonej w jednostce kontrolowanej ewidencji księgowej. W okresie objętym kontrolą miały miejsce trzy przypadki korygowania danych sprawozdań sporządzonych przez Komendę. I tak:

- w październiku 2016 r. skorygowano treść sprawozdania MPiPS-02 za wrzesień 2016 r. bez zmiany wysokości kwot wydatków ogółem⁴¹,
- w marcu 2017 r. skorygowano treść dotyczącą nazwy jednostki sporządzającej sprawozdanie⁴²,
- w kwietniu 2017 r. skorygowano różnicę danych w treści sprawozdania MPiPS-02 oraz treści *Informacji o realizacji planu wydatków z Funduszu Pracy w podziale na zadania za miesiąc marzec 2017 r.*⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 913-993)

2.5. Komenda w okresie od trzech do siedmiu dni po upływie miesiąca objętego danymi sprawozdawczymi sporządzała i przekazywała w formie elektronicznej oraz papierowej do Komendy Głównej OHP sprawozdania statystyczne. Umożliwiało to Komendzie Głównej OHP terminowe sporządzenie sprawozdań statystycznych i przekazanie ich odbiorcom, tj. Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Urzędowi Statystycznemu w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 913-917)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo obowiązku określonego w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*⁴⁴ Komendant nie ustalił dla Komendy zasad (polityki) rachunkowości w formie pisemnej. Ponadto obowiązek dostosowania przez kierowników jednostek OHP zasad (polityki) rachunkowości do jednolitych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych w OHP wynikał z treści § 3 zarządzenia nr 1/BB Komendanta Głównego OHP z dnia 4 stycznia 2016 r. *wprowadzającego tekst jednolity zasad (polityki) rachunkowości w Ochotniczych Hufcach Pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 146-155)

³⁹ Wynagrodzenie chorobowe.

⁴⁰ Sprawozdania Rb-33 z wykonania planu finansowego Funduszu Pracy za 2016 r. oraz za pierwsze półrocze 2017 r. - generowane automatycznie w programie ewidencji księgowej Komendy (Quorum); sprawozdania MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy oraz sprawozdania z realizacji wydatków Funduszu Pracy na refundację wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników za grudzień 2016 r. oraz kwiecień, maj i czerwiec 2017 r. - sporządzane na podstawie danych ewidencji księgowej Komendy.

⁴¹ Zamiana miejscami kwot wykazanych w wierszach nr 91 Refundacja dodatków do wynagrodzeń oraz nr 93 Wysyłka zawiadomień, druki, prowizje bankowe, komunikacja.

⁴² W *Informacji o realizacji planu wydatków z Funduszu Pracy w podziale na zadania za miesiąc luty 2017 r.* jako jednostka sporządzająca wybrano Mazowiecką WK OHP zamiast Opolską WK OHP.

⁴³ Błąd pisarski polegający na zaniżeniu w wierszu nr 91 *Refundacja dodatków do wynagrodzeń* o 1 zł kwoty wydatków z Funduszu Pracy.

⁴⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

Komendant wyjaśnił, że *brak sformalizowania dostosowania* wprowadzonych Zarządzeniem nr 1/BB Komendanta Głównego OHP z dnia 4 stycznia 2016 r. zasad do zasad obowiązujących w Komendzie *jest niedopatrzeniem, które zostanie usunięte w najbliższym czasie.*

(dowód: akta kontroli str. 1036-1037)

2. Komendant do dnia kontroli NIK nie podjął działań mających na celu aktualizację podstaw prawnych stosowanych w Komendzie *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-materiałowych* oraz *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych* – pomimo tego, że z dniem:

- 1 stycznia 2011 r. utraciło moc obowiązującą zarządzenie nr 27/BA Komendanta Głównego OHP z dnia 6 października 2009 r.⁴⁵ określające zasady księgowości finansowo-materiałowej,
- 1 stycznia 2010 r. przepisy *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych* (opracowanej na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych*⁴⁶) utraciły moc obowiązującą w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴⁷.

Ponadto stosowana w Komendzie *Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-materiałowych* nie została zatwierdzona przez Komendanta.

(dowód: akta kontroli str. 740-751)

Komendant, wyjaśniając powyższe stwierdził, że wynika to z niedopatrzenia, *które zostanie usunięte w najbliższym czasie.*

(dowód: akta kontroli str. 1037)

3. W § 3 ust. 9 zarządzenia nr 12/BRP-ZR Komendanta Głównego OHP z dnia 25 lipca 2014 r. *w sprawie zasad realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników* ustanowiono, że wniosek pracodawcy o refundację wypłat wynagrodzeń młodocianym pracownikom sprawdzony przez Centrum Edukacji pod względem merytoryczno-formalnym i finansowym zatwierdza imiennym podpisem Dyrektor Centrum Edukacji i upoważniony przez niego pracownik.

Tymczasem badanie 100 wniosków pracodawców o refundację wypłat wynagrodzeń młodocianym pracownikom wykazało, że obowiązek zatwierdzania ww. wniosków imiennym podpisem nie był przestrzegany, gdyż zamiast imiennych podpisów na dokumentach znajdowały się jedynie znaki graficzne (tzw. parafy).

(dowód: akta kontroli str. 158, 478, 489, 506, 523, 534, 546, 557, 593, 603, 634, 649, 707)

Komendant wyjaśnił: *wprawdzie w zarządzeniu Komendanta Głównego OHP nr 12/BRP-ZR z dnia 25 lipca 2014 r. brak jest upoważnienia do parafowania wniosków zamiast czytelnego podpisu, rozwiązanie takie stosowano z uwagi na ograniczoną powierzchnię dokumentu wniosku. Nadto działanie takie pozwalało na jednoznaczną identyfikację osoby sprawdzającej. Jednakże po zauważeniu tego uchybienia przez kontrolującego NIK, stosowana będzie na przyszłość forma ściśle przewidziana cytowanym zarządzeniem.*

(dowód: akta kontroli str. 1036-1037)

Dyrektor Centrum Edukacji ponadto wyjaśnił, że: *parafy wprowadzone zostały ze względu na ograniczoną powierzchnię pieczętki, na której są składane i usankcjonowane kartą wzorów podpisów, która znajduje się w dokumentach działu refundacji Centrum Edukacji.*

(dowód: akta kontroli str. 1003-1006)

⁴⁵ Uchylone zarządzeniem nr 39/BA Komendanta Głównego OHP z dnia 30 grudnia 2010 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

4. W przypadku 90 ze 100 (90%) objętych badaniem zapisów ksiąg rachunkowych, dotyczących ujęcia w ww. księgach zobowiązań z tytułu refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od tych wynagrodzeń stwierdzono, że ujawniona w księgach data tego zapisu, tj. data o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o *rachunkowości*, jest datą wcześniejszą niż wynikająca z treści dowodów księgowych data sprawdzenia i zakwalifikowania tych dowodów do ujęcia w ww. księgach. Z treści ksiąg rachunkowych wynikało bowiem, że 90 zapisów dokonano w księgach w dniu 19 sierpnia 2016 r., pomimo iż na dowodach księgowych będących ich podstawą wskazano, że zostały sprawdzone i zakwalifikowane do ujęcia w ww. księgach w dniu następnym, tj. 20 sierpnia 2016 r. (sobota). Powyższe ustalenia wskazują na dokonanie w księgach rachunkowych zapisów na podstawie ww. dowodów było działaniem nierzetelnym. Jednocześnie wpisanie przez Główną Księgową na ww. dokumentach poświadczenia dokonania dekretacji w dniu 20 sierpnia 2016 r., tj. w dzień wolny od pracy podważa wiarygodność tej czynności.

(dowód: akta kontroli str. 381-392, 475)

Poprzednia Główna Księgowa w odpowiedzi na pytanie o przyczyny ujęcia zobowiązań w ewidencji księgowej przed dokonaniem dekretacji wniosków stwierdziła: *nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie.*

(dowód: akta kontroli str. 460-461)

Ocena cząstkowa

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego znaczenia dla działalności kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, jednakże wskazują na ograniczoną skuteczność funkcjonującego w jednostce systemu kontroli zarządczej.

3. Rzetelność archiwizowania dokumentów będących podstawą dokonania refundacji środków

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Komendant Główny OHP wydał dwa zarządzenia regulujące m.in. zagadnienia rejestrowania dokumentacji nadsyłanej do Komendy oraz w niej powstającej, jak też przekazywania dokumentacji do archiwum zakładowego⁴⁸. Instrukcjami kancelaryjnymi został uregulowany m.in. sposób: a/ przyjmowania korespondencji (bezdziennikowy system kancelaryjny, oparty na rzeczowym wykazie akt), b/ rejestrowania w książce pism przychodzących, dekretowania i odbierania przez pracowników merytorycznych, c/ przechowywania i udostępniania dokumentacji przez komórki organizacyjne (w teczkach aktowych, w komórkach organizacyjnych i archiwum zakładowym), d/ przekazywania dokumentacji do archiwum zakładowego (kompletną dokumentację po upływie dwóch lat kalendarzowych liczonych od pierwszego stycznia roku następującego po roku zakończenia spraw należało przekazać na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego, pełnymi rocznikami), e/ udostępniana dokumentacji (na pisemny wniosek, za akceptacją Komendanta i z potwierdzeniem zwrotu).

(dowód: akta kontroli str. 42-125)

⁴⁸ Zarządzenie nr 22/BGK Komendanta Głównego OHP z dnia 15 września 2006 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, wykazy akt obejmującego rzeczową klasyfikację i kwalifikację materiałów archiwalnych i dokumentacji niearchiwalnej w OHP oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych i składnic akt oraz zarządzenie nr KG.BAD.021.25.2016 Komendanta Głównego OHP z dnia 2 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt, instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego Ochotniczych Hufców Pracy.

3.2. W dniach 18 lipca, 4 listopada i 13 grudnia 2016 r. do archiwum Komendy została złożona dokumentacja dotycząca refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom z lat 2012-2013.

W kontrolowanym okresie nie odnotowano przypadków zaginięcia dokumentacji dotyczącej refundacji wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom.

Ustalone przez Komendanta Głównego OHP zasady rejestrowania dokumentacji, jej przechowywania i udostępniania oraz archiwizowania dokumentów dotyczących refundacji wynagrodzeń wypłaconych młodocianym pracownikom były w Komendzie przestrzegane.

(dowód: akta kontroli str. 1018-1035)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Celowość i oszczędność ponoszonych wydatków oraz prawidłowość postępowań o zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

4.1. W planie finansowym Komendy⁴⁹ na 2016 r. przewidziano wydatki w wysokości 8 083,8 tys. zł⁵⁰, z czego 8 070,5 tys. zł (99,8%) stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, a pozostałą część (0,2%) wydatki na wypłatę świadczeń na rzecz osób fizycznych. Na 2017 r. zaplanowano wydatki w kwocie i w strukturze porównywalnej do 2016 r. I tak, ujęte w planie po zmianach wydatki wynosiły 7 794,9 tys. zł, z czego 7 605,3 tys. zł (97,6%) stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, 184,7 tys. zł (2,4%) świadczenia na rzecz osób fizycznych, a 4,8 tys. zł (0,1%) wydatki majątkowe. W 2016 r. Komenda poniosła wydatki w kwocie 8 059,4 tys. zł (99,7% planu po zmianach), z tego 8 048,5 tys. zł (99,9%) stanowiły ww. wydatki bieżące⁵¹, a pozostałą kwotę 10,9 tys. zł (0,1%) świadczenia na rzecz osób fizycznych⁵². W I półroczu 2017 r. wydatki Komendy wyniosły 4 129,6 tys. zł, z tego 4 040,4 tys. zł (97,9%) stanowiły wydatki bieżące⁵³, 84,3 tys. zł (2,0%) przeznaczono na wypłatę świadczeń na rzecz osób fizycznych⁵⁴, a pozostałą kwotę 4,8 tys. zł (0,1%) stanowiły wydatki majątkowe⁵⁵.

Wykonanie wydatków na 30 czerwca 2017 r. stanowiło 53% planowanych wydatków rocznych i było adekwatne do upływu roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1049, 1058-1062, 1072-1080, 1118-1136)

⁴⁹ Plan po zmianach.

⁵⁰ W pierwotnym planie przewidziano kwotę wydatków w wysokości 7 232,4 tys. zł.

⁵¹ Z czego 5 641,1 tys. zł (70%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi.

⁵² Środki te wykorzystano w całości na wypłatę stypendiów (§ 325 *Stypendia różne – wydatek klasyfikowany z czwartą cyfrą 9*) dla uczestników kursów zawodowych i kwalifikacyjnych kursów zawodowych oraz osób przebywających na stażach zawodowych w ramach projektu *Akcja aktywizacja – EFS*, współfinansowanego środkami Unii Europejskiej, *Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020*.

⁵³ W tym 2 937,7 tys. zł wydatkowano na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi.

⁵⁴ W § 302 *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń* - 19,3 tys. zł, z tego 7,6 tys. zł na wypłatę odprawy pośmiertnej, 9,9 tys. zł na wypłatę odszkodowania zasądzonego pracownikowi niezasadnie zwolnionemu z pracy i 1,8 tys. zł na zwrot kosztów zakupu okularów korekcyjnych przez pracowników, w § 325 *Stypendia różne* - 65 tys. zł na wypłatę stypendiów w ramach prowadzonych szkoleń dla uczestników kursów i szkoleń, w tym 42,8 tys. zł jako wydatek zakwalifikowany z czwartą cyfrą 9.

⁵⁵ Wydatek dotyczył zakupu zmywarki gastronomicznej do kuchni Środowiskowego Hufca Pracy w Dąbrówce Dolnej (faktura nr 163/O/04/2017 z 5 kwietnia 2017 r.).

W planach finansowych Komendy na lata 2016-2017 przewidziano wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w kwocie wynoszącej corocznie 6 000 zł (w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*).

W 2016 r. środki w ramach zaplanowanej kwoty wydatkowano na realizację zadań statutowych Komendy, określonych w § 4 Regulaminu organizacyjnego Komendy. I tak, wydatki w poniższych kwotach dotyczyły:

- 2 880 zł - przeprowadzenia trzech szkoleń i jednego kursu zawodowego⁵⁶,
- 1 550 zł - organizacji trzech imprez sportowych⁵⁷,
- 400 zł - wynagrodzenia członków komisji oceniających w konkursie *Sprawny w zawodzie* i w konkursie na *Festiwalu Kultury Młodzieży OWK OHP*,
- 800 zł - szkoleń zorganizowanych dla pracowników Komendy⁵⁸,
- 370 zł - przeprowadzenia przez psychologa rozmów i udzielenia porad uczestnikom OHP w Oleśnie w dniu 21 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1115, 1137-1141, 1349-1351)

Do 30 czerwca 2017 r. z zaplanowanej kwoty 6 000 zł wydatkowano 3 600 zł (60%), z tego: 2 000 zł na wykonanie prac konserwatorskich w obiekcie Hufca Pracy w Nysie⁵⁹, 1 050 zł za wynagrodzenie sędziów na zawodach sportowych, 500 zł za wynagrodzenie członków dwóch komisji konkursowych (konkurs *Sprawny w zawodzie* i konkursy w ramach *Festiwalu Kultury Młodzieży OHP*).

(dowód: akta kontroli str. 1081-1099, 1349-1351)

4.2. W Komendzie obowiązywał *Regulamin w sprawie dokonywania zakupu, dostaw, usług i robót budowlanych na potrzeby Komendy o wartości szacunkowej nie przekraczającej równowartości 30 000 euro*⁶⁰, wprowadzony zarządzeniem nr 12 Komendanta z dnia 23 kwietnia 2014 r. W regulaminie tym określono m.in., że:

- zamówień udziela się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁶¹ oraz ustawy o *finansach publicznych*, w granicach wydatków, które zostały ujęte w budżecie oraz z zachowaniem zasad: celowości, gospodarności, legalności i wyboru najkorzystniejszej ekonomicznie oferty;
- postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy zamówienia prowadzi pracownik merytorycznie odpowiedzialny za jego realizację na podstawie polecenia służbowego, który również szacuje wartość udzielanego zamówienia;
- ustalenie wartości zamówień następuje w oparciu o rozeznanie cen rynkowych dokonane telefonicznie lub przy wykorzystaniu katalogów, cenników, folderów i stron internetowych, a w przypadku robót budowlanych o wartości wyższej niż 7 tys. zł

⁵⁶ Zorganizowano szkolenia: Obróbka przewodów i kabli, zastosowanie nowoczesnych łączności (przeprowadzone 21 listopada 2016 r. dla grupy 13 osób); Elektronika sterowania wtryskiem paliwa w silnikach z zapłonem iskrowym (przeprowadzone w dniach 18 i 25 listopada dla 13 osób); Zastosowanie technologii informatycznych w projektowaniu maszyn i urządzeń na przykładzie programu CAD Solid EDGE (przeprowadzono 2 grudnia 2016 r. dla grupy 11 osób) oraz kurs Obsługa kas fiskalnych w dniach 25 listopada 2016 r. oraz 1; 19 i 20 grudnia 2016 r. dla łącznie 49 osób.

⁵⁷ Cztery umowy dotyczyły sędziowania meczów na turnieju piłki nożnej, cztery sędziowania na zawodach lekkoatletycznych i jedna na turnieju piłki siatkowej.

⁵⁸ Przeprowadzenie szkolenia w dniu 16 kwietnia 2016 r. w Wiśle na temat: 1/ istoty zjawisk mobbingu, dyskryminacji i molestowania seksualnego, 2/ postawy społecznej wobec napięć emocjonalnych.

⁵⁹ Umowa zlecenia została zawarta w związku z zatrudnieniem tej osoby w okresie od 3 sierpnia 2016 r. do 2 lutego 2017 r., na stażu w Hufcu Pracy w Nysie. Wniosek o zatrudnienie został złożony przez Komendę do Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie 25 lipca 2016 r. Po odbyciu stażu zgodnie z warunkami umowy z dnia 2 sierpnia 2016 r., Komenda była zobowiązana do zatrudnienia stażysty przez okres minimum jednego miesiąca. Wynagrodzenie za zatrudnienie w okresie od 3 lutego do 2 marca 2017 r. wyniosło 2 tys. zł brutto.

⁶⁰ Dalej: *Regulamin dostaw*.

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.

poprzez sporządzenie wstępnej wyceny robót lub kosztorysu inwestorskiego; ustalenie wartości zamówienia na kolejny rok budżetowy lub kolejnych 12 miesięcy, może być przeprowadzone na podstawie wartości udzielonych zamówień tego samego rodzaju w poprzednim roku budżetowym.

W zależności od szacunkowej wartości netto udzielanych zamówień wyróżniono trzy tryby postępowania:

- dla zamówień o wartości poniżej 7 tys. zł przewidziano obowiązek przeprowadzenia negocjacji z jednym wykonawcą; przy ustalaniu wartości zamówień nie wymagano zachowania formy pisemnej;
- w przypadku zamówień o wartości od 7 tys. zł do 30 tys. zł wprowadzono obowiązek zaproszenia do składania ofert co najmniej trzech wykonawców prowadzących działalność stanowiącą przedmiot zamówienia⁶²; w regulaminie nie ustalono konieczności udzielania zamówień w formie pisemnej⁶³, wprowadzono natomiast obowiązek dokumentowania przeprowadzonych postępowań poprzez zgromadzenie złożonych ofert oraz sporządzenie notatki z przeprowadzonego postępowania; zgodnie z regulaminem prawidłowość przeprowadzonego postępowania winien potwierdzić kierownik komórki organizacyjnej;
- dla zamówień o wartościach od 30 tys. zł do 30 tys. euro wprowadzono obowiązek zaproszenia do składania ofert takiej liczby wykonawców (nie mniej niż trzech), która zapewnia konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty⁶⁴, a także obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o możliwości składania ofert na stronie internetowej Komendy i na tablicy ogłoszeń; dopuszczono możliwość negocjacji ceny oferty z wykonawcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę; przeprowadzenie postępowania dokumentowane miało być na druku stanowiącym załącznik nr 1 do *Regulaminu dostaw*; prawidłowość przeprowadzonego postępowania oraz wybór najkorzystniejszej oferty potwierdzał kierownik komórki organizacyjnej.

W Komendzie dokonano rozdzielania zadań związanych z przeprowadzeniem procedury udzielenia zamówienia (tj. określeniem przedmiotu zamówienia, opisem i ustaleniem jego wartości, przeprowadzeniem rozeznania cen rynkowych) od zadań nadzoru nad tymi czynnościami, które to zadanie powierzono Komendantowi lub kierownikowi komórki organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1057)

W trakcie kontroli ustalono, iż 12 spośród 21 pracowników biorących udział w procesie udzielania zamówień o wartości, która nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, posiadało przeszkolenie z zakresu udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1057, 1264)

4.3. W 2016 r. w Komendzie zaplanowano udzielenie jednego zamówienia⁶⁵ o wartości netto 239,5 tys. zł, w trybie przetargu nieograniczonego. W planie zamówień publicznych na 2017 r. ujęto pięć zamówień o łącznej wartości netto 642,3 tys. zł, z czego dla jednego zamówienia o wartości szacunkowej 579 tys. zł przewidziano

⁶² Pisemnie, drogą pocztową, pocztą elektroniczną, za pomocą faxu lub w drodze bezpośredniego doręczenia. Dopuszczono możliwość kierowania zaproszeń do złożenia oferty telefonicznie, pod warunkiem sporządzenia notatki służbowej z rozmowy.

⁶³ Podstawą udokumentowania udzielenia takiego zamówienia była faktura.

⁶⁴ Zaproszenia kierowane na piśmie do wybranych wykonawców (pocztą, pocztą elektroniczną, faksem, lub poprzez bezpośrednie doręczenie).

⁶⁵ Dostawa żywności na potrzeby Komendy.

zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego⁶⁶, natomiast udzielenie pozostałych czterech zamówień⁶⁷ miało nastąpić bez stosowania przepisów ustawy *Pzp*. Według sprawozdania o udzielonych zamówieniach⁶⁸ w 2016 r. na podstawie przepisów ustawy *Pzp* Komenda udzieliła czterech zamówień w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 482,5 tys. zł netto, z czego trzy zamówienia w kwocie 435,9 tys. zł dotyczyły dostaw żywności dla uczestników OHP zakwaterowanych w internatach dwóch środowiskowych hufców pracy w Dąbrowce Dolnej i w Namysławie oraz w Ośrodku Szkolenia i Wychowania w Oleśnie, a jedno zamówienie w kwocie 46,6 tys. zł dotyczyło zorganizowania i przeprowadzenia czterech szkoleń zawodowych⁶⁹. Wartość udzielonych zamówień o równowartości niższej niż 30 tys. euro, wg tego sprawozdania wyniosła 482,2 tys. zł (Komenda nie prowadziła odrębnej ewidencji udzielonych zamówień).

(dowód: akta kontroli str. 1250-1251, 1332-1348)

Analiza dokumentacji 11 zamówień udzielonych w Komendzie w latach 2016-2017 (w I półroczu)⁷⁰, o wartości jednostkowej poniżej równowartości 30 tys. euro wykazała, że siedem z nich udzielono zgodnie z procedurą określoną w *Regulaminie dostaw*. W przypadku czterech zamówień dotyczących obsługi prawnej, informatycznej oraz prowadzenia spraw z zakresu bhp i ochrony przeciwpożarowej procedur nie dochowano, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. We wszystkich przypadkach udzielenie zamówień następowało zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, tj. po uprzednim zabezpieczeniu środków w planie finansowym Komendy, a dowody księgowo prawidłowo poddano kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej i merytorycznej. Wysokość poniesionych wydatków w każdym przypadku odpowiadała kwotom wynikającym z treści dowodów księgowych, które zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. Wszystkie kontrolowane zamówienia były celowe z punktu widzenia funkcjonowania Komendy. Przedmiot umowy był w każdym przypadku tożsamy z przedmiotem postępowania⁷¹, a wynagrodzenie wykonawcy takie samo, jak cena zawarta w umowie. Zawarte umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interes Komendy, tj. dotyczące kar umownych, gwarancji i rękojmi za wady.

(dowód: akta kontroli str. 1269-1331)

⁶⁶ Dostawa żywności na potrzeby Komendy.

⁶⁷ Zamówienia na dostawę materiałów biurowych i eksploatacyjnych, zakup sprzętu komputerowego i multimedialnego oraz sprzętu biurowego oraz zakup ubezpieczeń NNW, KL i OC uczestników i opiekunów projektu *Praktyki zagraniczne szansą na sukces zawodowy*. Wartość tych zamówień nie przekraczała równowartości kwoty 30 000 euro i wynosiła od 3,5 tys. zł do 46 tys. zł.

⁶⁸ Sprawozdanie przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 17 lutego 2017 r. dochowując terminu wskazanego w art. 98 ust. 2 ustawy *Pzp*.

⁶⁹ Operator koparko-ładowarki, fakturzysta z obsługą programu Symfonia, faktura i handel, nowoczesny magazynier z nauką obsługi komputera, kasy fiskalnej i wózka jezdniowego oraz obsługa imprez okolicznościowych z elementami carvingu i florystyki.

⁷⁰ Postępowania dotyczące zakupów i dostaw, wg kwot netto: 1/ remont łazienek z wymianą pionów w internacie w Oleśnie, o wartości 10 tys. zł; 2/ remont instalacji elektrycznej w kuchni internatu w Oleśnie, o wartości 6,7 tys. zł; 3/ remont pomieszczeń łazienek w internacie w Oleśnie, o wartości 19,9 tys. zł; 4/ zamówienie na obsługę prawną Komendy, kwota ryczałtowego miesięcznego wynagrodzenia wynosiła przez pierwsze trzy miesiące 3,1 tys. zł, a w następnych miesiącach po 3,4 tys. zł; 5/ zamówienie na usługi bhp i ppoż., o wartości ryczałtowej kwoty miesięcznej 1,3 tys. zł; 6/ dostawa materiałów biurowych i eksploatacyjnych do drukarek, faksów, o wartości 31,2 tys. zł; 7/ remont części dachu w ŚHP w Namysławie, o wartości 15,5 tys. zł; 8/ zamówienie na usługi bhp i ppoż., o wartości ryczałtowej kwoty miesięcznej 1,3 tys. zł; 9/ usługa serwisowa sprzętu i oprogramowania komputerowego, wg faktycznie zrealizowanych czynności i stawek jednostkowych; 10/ dostawa sprzętu komputerowego, multimedialnego i biurowego, o wartości netto 3 tys. zł; 11/ zamówienie na usługi bhp i ppoż., o wartości ryczałtowej kwoty miesięcznej 1,5 tys. zł.

⁷¹ W przypadkach, gdy takie postępowania przeprowadzono.

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

1. Zespół ds. Obsługi Finansowej Komendy zaklasyfikował wydatki na dofinansowanie zakupu okularów dla pracowników w łącznej kwocie 1 700 zł oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego w związku z niezasadnym zwolnieniem pracownika⁷² w kwocie 360 zł, w rozdziale 85336 *Ochotnicze Hufce Pracy*, w § 430 *Zakup usług pozostałych*⁷³ klasyfikacji budżetowej. Tymczasem, stosownie do treści załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁷⁴, wydatki takie powinny zostać ujęte w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości w § 302 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*. Zgodnie z treścią ww. przepisu, w paragrafie tym ujmuje się m.in. wypłaty pieniężne oraz wartości świadczeń w naturze, niezaliczone do wynagrodzeń, w tym wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy⁷⁵, oraz zasądzone i dobrowolnie wypłacone odszkodowania w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1147-1152, 1153-1161, 1207, 1213-1229)

Pracownik Działu Finansowo-Księgowego Komendy, dokonujący dekretacji wydatków związanych z refundacją pracownikom zakupu okularów korekcyjnych wyjaśniła, że *wydatki związane z refundacją okularów korekcyjnych są trudne do przewidzenia a rzeczowo przewidziane były w planie finansowym OWK OHP na 2016 r. w § 400. W 2016 r. jednostka nie miała wyodrębnionych w planie wydatków w § 302*. Natomiast w odniesieniu do ujęcia kwoty zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wyjaśniła, że *wydatek ten został przez niedopatrzenie błędnie zaksięgowany na § 430. Błąd został skorygowany i wydatek ujęto w § 302*.

(dowód: akta kontroli str. 1268)

2. Zgodnie z art. 32 ust. 1 w związku z przepisem art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy *Pzp*⁷⁶, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, a w przypadku udzielenia zamówienia na czas nieoznaczony wartością zamówienia jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania zamówienia. W kontrolowanej jednostce wartość ww. zamówień była ustalana z naruszeniem ww. przepisów. Nie powodowało to wprowadzenie nieuprawnionego zaniechania stosowania przepisów ustawy *Pzp* przy udzielaniu niżej wymienionych zamówień, jednak skutkowało brakiem zastosowania odpowiedniego trybu przewidzianego w regulacjach wewnętrznych⁷⁷. W przypadku zamówień dotyczących obsługi prawnej Komendy, prowadzenia spraw z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, a także obsługi sprzętu i oprogramowania komputerowego/biurowego⁷⁸, wartość zamówień oszacowano w wysokości

⁷² Zgodnie z wyrokiem Sądu Rejonowego w Opolu z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. Akt IVP 237/16.

⁷³ Wydatki zostały również ujęte w niewłaściwych paragrafach w sprawozdaniu Rb-28 za 2016 r.

⁷⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

⁷⁵ Obowiązek zapewnienia przez pracodawcę pracownikom okularów korygujących wzrok w przypadku, gdy potrzebę ich stosowania podczas pracy przy obsłudze monitora ekranowego wskaże lekarz podczas badań okulistycznych, przeprowadzonych w ramach profilaktycznej opieki zdrowotnej, wynika z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie *bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe* (Dz. U. Nr 148, poz. 973).

⁷⁶ Od dnia 28 lipca 2016 r. zasady szacowania wartości zamówień udzielanych na czas nieoznaczony regulował przepis art. 34 ust. 3a pkt 2 ustawy *Pzp*.

⁷⁷ Por. uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 lutego 2016 r., KIO/KD 14/16.

⁷⁸ Usługi świadczone w ramach umów zawartych na czas nieoznaczony.

miesięcznego wynagrodzenia wykonawcy, na podstawie nieudokumentowanej analizy rynku lokalnego przeprowadzonej przez poprzedniego Komendanta. I tak:

a/ W przypadku zamówienia na stałą obsługę prawną Komendy⁷⁹, były Komendant wyjaśnił: *szacowania wartości umów dokonałem osobiście (...), kancelarie prawne w Opolu za obsługę prawną w wymiarze po 3-4 godziny dwa dni w tygodniu wskazywały na cenę pomiędzy 4,5 do 7 tys. zł brutto, kancelarie prawne w Nysie na kwoty między 3,5 do 5 tys. zł brutto, w Prudniku w kwotach od 3 do 5 tys. zł brutto (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1406-1408, 1417-1418)

Uwzględniając ww. wyjaśnienia poprzedniego Komendanta, jak też warunki zawartej przez niego umowy na obsługę prawną Komendy obowiązującej od dnia 3 lutego 2016 r. (ryczałt w kwocie 3 100 zł brutto/2 520,33 zł netto), wartość zamówienia wynosiła co najmniej 120 975,84 zł⁸⁰. Zatem, według postanowień *Regulaminu dostaw*, do udzielenia ww. zamówienia zastosowanie miała procedura określona w § 6 dla zamówień o wartości netto w przedziale o wartości szacunkowej od 30 tys. zł do równowartości 30 tys. euro. Przewidywała ona zamieszczenie ogłoszenia o możliwości składania ofert na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Komendy, a także zaproszenie do składania ofert takiej liczby wykonawców (nie mniej niż trzech), która zapewnia konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty⁸¹. Jak ustalono ww. czynności nie zostały wykonane, a prowadzone postępowanie nie było dokumentowane w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1057, 1411-1416)

W sprawie przyczyn wystąpienia ww. nieprawidłowości poprzedni Komendant wyjaśnił: *w myśl przepisów o postępowaniu ofertowym w celu konieczności zachowania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji, zamawiający nie jest zobowiązany do przeprowadzania postępowania ofertowego sensu stricto w sytuacjach, kiedy w zakres planowanych operacji wchodzi zadania (dostawy lub usługi) których planowany koszt netto nie przekracza 3,5 tys. zł. Umowa zawarta z kancelarią prawną opiewała na kwotę brutto 3 100 zł, to jest 2 723 zł netto w związku z czym uznałem, iż nie muszę przeprowadzać postępowania ofertowego sensu stricto.*

(dowód: akta kontroli str. 1365)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że zakres świadczenia wykonawcy określony w umowie na stałą obsługę prawną, zawartej z pominięciem trybu konkurencyjnego, nie był tożsamy z zakresem dokonanego rozeznania rynku. Według złożonych wyjaśnień, telefoniczne rozeznanie rynku dotyczyło obsługi prawnej, w ramach której przewidywano dyżury w Komendzie w wymiarze od trzech do czterech godzin tygodniowo (najniższa stawka miesięczna za takie świadczenie wynosiła 3 100 zł brutto). W umowie obowiązującej od dnia 3 lutego 2016 r. określono natomiast obowiązek pełnienia takich dyżurów jedynie w wymiarze dwóch godzin tygodniowo, przy jednoczesnym ustaleniu miesięcznego wynagrodzenia na kwotę 3 100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1172-1175, 1363-1365, 1406-1408)

O dowolności postępowania poprzedniego Komendanta świadczy także to, że na podstawie zawartego w dniu 25 maja 2016 r. aneksu do ww. umowy⁸², kwota

⁷⁹ Umowa zawarta na czas nieokreślony, z mocą obowiązywania od dnia 3 lutego 2016 r.

⁸⁰ Wartość szacunkowa zamówienia obliczono jako iloczyn wartości netto wynagrodzenia miesięcznego (2 520,33 zł) i okresu 48 miesięcy. Również i warunki obowiązującej poprzednio umowy o obsługę prawną (umowa z dnia 3 listopada 2014 r. na czas nieokreślony, wynagrodzenie 1 200 zł brutto) wskazywały na konieczność zastosowania § 6 *Regulaminu dostaw*.

⁸¹ Zaproszenia kierowane na piśmie do wybranych wykonawców (pocztą, pocztą elektroniczną, faksem, lub poprzez bezpośrednie doręczenie).

⁸² W ciągu trzech miesięcy od dnia rozpoczęcia obowiązywania umowy.

miesięcznego ryczałtowego wynagrodzenia wykonawcy została zwiększona do 3 350 zł, bez zmiany pozostałych warunków umownych (tj. bez zwiększenia zakresu zadań powierzonych wykonawcy). W wyniku tego działania wydatki Komendy w okresie od maja 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. wzrosły, w ocenie NIK w sposób nieuzasadniony, o kwotę 3 500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1172-1177, 1197-1201)

Poprzedni Komendant wyjaśnił: *podwyżka w wysokości 250 zł brutto dokonana aneksem z maja 2016 r. miała miejsce w okresie, kiedy to wszyscy pracownicy Komendy otrzymali podwyżkę wynagrodzenia w ramach otrzymanych środków.*

(dowód: akta kontroli str. 1362-1369, 1385-1388, 1391)

b/ W przypadku zamówienia na prowadzenie spraw z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej w Komendzie⁸³ poprzedni Komendant wyjaśnił: *przed podpisaniem przedmiotowej umowy (...) przeprowadziłem osobiście badanie rynku, poprzez analizę stron internetowych oraz rozmowy telefoniczne z kilkoma ogłaszającymi się specjalistami z tej dziedziny, jednakże z uwagi na mało atrakcyjne warunki finansowe, przy jednoczesnym dużym obciążeniu obowiązkami i odległościami pomiędzy miejscem wykonywania czynności a samą Komendą jedynie Pan Damian O. zdecydował się na współpracę z Komendą. Formalnej procedury konkursu ofert nie przeprowadzałem z uwagi na krótki czas, w którym zobowiązany byłem do zapewnienia obsługi BHP w Komendzie, jak również mając na uwadze kwotę usługi nieprzekraczającą netto 3 500 zł.*

(dowód: akta kontroli str. 1252-1254, 1362-1369, 1391-1392)

Wartość szacunkowa zamówienia, z uwzględnieniem wartości netto wynagrodzenia miesięcznego wynegocjowanego przez poprzedniego Komendanta (1 219,51 zł) wynosiła co najmniej 58 536,48 zł⁸⁴. Zatem do udzielenia tego zamówienia zastosowanie miała procedura wskazana w § 6 *Regulaminu dostaw*, której w tym przypadku nie zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1057)

Należy również zauważyć, iż umowę z poprzednim wykonawcą tożsamego zamówienia wypowiedziano z dniem 27 kwietnia 2016 r. z inicjatywy poprzedniego Komendanta. Okres wypowiedzenia wynosił 14 dni. Dlatego też nieuprawnionym jest twierdzenie, że wystąpiły okoliczności o których w mowa § 7 *Regulaminu dostaw (krótki termin realizacji zamówienia)*, uzasadniające odstąpienie od przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający konkurencyjność.

(dowód: akta kontroli str. 1373)

c/ W przypadku postępowania dotyczącego zamówienia na obsługę sprzętu i oprogramowania komputerowego/biurowego⁸⁵ Komendant wyjaśnił: *szacunku wartości usług informatycznych jak również usług bhp i ppoż dokonano w oparciu o posiadane wcześniejsze doświadczenie, w szczególności poprzez porównanie cen rynkowych. Osobiście przeprowadziłem badanie rynku poprzez sprawdzenie internetowych ofert współpracy z firmami informatycznymi na lokalnym rynku. Z informacji wynikało, że rozpiętość kosztów usług informatycznych zawiera się w przedziale od 2 000 zł brutto do 9 000 zł brutto/miesiąc (...). Przeprowadziłem negocjacje z dwoma firmami, spośród których wybrałem obecnie wykonującą usługi dla Komendy, najtańszą spośród*

⁸³ Umowa z dnia 16 maja 2016 r. zawarta na czas nieokreślony przewidująca miesięczne zryczałtowane wynagrodzenie wykonawcy w kwocie brutto 1 500 zł.

⁸⁴ Wartość szacunkowa obliczono jako iloczyn miesięcznej stawki netto i okresu 48 miesięcy.

⁸⁵ Umowa z dnia 1 lipca 2017 r. zawarta na faktycznie wykonane usługi wg stawki 35 zł netto za osoboroboczo godzinę.

badanych ofert. Nadto w chwili obecnej stawka wynagrodzenia została określona za godzinę faktycznie wykonanej usługi, nie za gotowość do świadczenia usług, jak to było w poprzednim wypadku. Mając na uwadze oszczędność w dysponowaniu środkami publicznymi uważam, że pomimo braku szacunku zamówienia zgodnie z obowiązującym regulaminem jak również formalnego konkursu ofert, firma świadcząca usługi na rzecz Komendy jest jedną z najtańszych i najbardziej efektywnych. Brak dokonania formalnego wyboru oferty nie spowodował wzrostu cen za tę usługę, a jej jakość w stosunku do ceny poprawiła się znacząco, wobec powyższego działania moje nie naruszyło dyscypliny finansów publicznych, poprzez nieuzasadnione wydatkowanie środków publicznych.

Komendant wyjaśnił również: nie poleciłem przeprowadzenia postępowania zgodnego z Regulaminem postępowania o zamówienie tego typu z uwagi na pilną potrzebę zmiany firmy informatycznej, co do której utraciłem zaufanie, po zdarzeniu w którym stwierdzono, że po wizycie informatyka jeden z komputerów nie został wyłączony. Mając na względzie bezpieczeństwo danych nie mogłem pozwolić sobie na tego typu niedopatrzenie. Nadto osoba wykonująca obowiązki w ramach zawartej umowy nie dotrzymywała terminów związanych z czasem reakcji na zgłoszenie potrzeby konsultacji informatycznej, co powodowało przestoje w pracy poszczególnych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1247-1249, 1352-1355, 1406-1409)

Wyliczona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania zamówienia wartość szacunkowa zamówienia, przy uwzględnieniu cen miesięcznych za ww. usługę ustaloną przez Komendanta, wynosiłaby co najmniej 78 048,78 zł⁸⁶. Zatem do udzielenia tego zamówienia zastosowanie miała procedura wskazana w § 6 Regulaminu dostaw, której również w tym przypadku nie zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1057, 1411-1416)

W ocenie NIK nie zaistniały przesłanki odstąpienia przy udzielaniu ww. zamówienia od zasad określonych w § 6 Regulaminu dostaw. Nie wystąpiły bowiem okoliczności przewidziane w § 3 pkt 2 tego regulaminu (tj. przypadki usuwania awarii i skutków zdarzeń losowych, jeśli jednorazowe zamówienie nie przekracza wartości 20 000 zł netto, a całkowita wartość w skali roku nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro, jak też w § 7 (krótki termin realizacji zamówienia). Ustalono bowiem, że umowa z poprzednią firmą informatyczną została wypowiedziana przez Komendanta 22 maja 2017 r., z miesięcznym okresem wypowiedzenia (okres wypowiedzenia umowy upływał 23 czerwca 2017 r.), co umożliwiło przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający konkurencyjność.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1057, 1419)

3. W przypadku zamówienia na prowadzenie w Komendzie spraw z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej (umowa z dnia 2 stycznia 2017 r. zawarta na okres 12 miesięcy⁸⁷), wartość zamówienia (wyliczona w oparciu o najniższą cenę ww. usługi w 2016 r. - 1 300 zł brutto/miesiąc) wynosiła 12 682,93 zł⁸⁸. W związku z tym postępowanie należało przeprowadzić zgodnie z procedurą wskazaną w § 5 Regulaminu dostaw, dotyczącą zamówień o wartości szacunkowej od 7 000 zł do 30 000 zł. Zgodnie z tym regulaminem Komenda była

⁸⁶ Wartość szacunkowa obliczono jako iloczyn miesięcznej stawki netto i okresu 48 miesięcy. Również i warunki obowiązującej poprzednio umowy o obsługę informatyczną (umowa z dnia 15 czerwca 2015 r. na czas nieokreślony, wynagrodzenie ryczałtowe 1 650 zł netto + koszty dojazdu) wskazywały na konieczność zastosowania § 6 Regulaminu dostaw.

⁸⁷ Od stycznia do grudnia 2017 r.

⁸⁸ Iloczyn wartości netto usługi z ostatniej umowy (1 056,91 zł) i okresu 12 miesięcy.

zobligowana do zaproszenia do składania ofert co najmniej trzech wykonawców, prowadzących działalność stanowiącą przedmiot zamówienia oraz do udokumentowania przeprowadzonych postępowań poprzez zgromadzenie złożonych ofert oraz sporządzenie notatki z przeprowadzonego postępowania. Tymczasem negocjacje prowadzono z jednym wykonawcą, a przeprowadzonego postępowania nie dokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1057, 1258-1260, 1352-1355)

Jak wyjaśnił Komendant, *szacunku wartości usług informatycznych jak również usług bhp i ppoż dokonano w oparciu o posiadane wcześniejsze doświadczenie, w szczególności poprzez porównanie cen rynkowych(...). Z informacji wynikało, że (...) koszt usług w zakresie bhp i ppoż zaczyna się od 1 300 zł brutto/miesiąc. Nie przeprowadzono formalnego szacowania usługi i zawarto umowę z podmiotem świadczącym tę usługę na rzecz Komendy w okresie poprzedzającym, mając na względzie poprzednio przeprowadzone badanie rynku, niezmiennosc ceny oraz zadowolenie ze świadczonych usług. Komendant wyjaśnił, że kolejną umowę na świadczenie usług z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej zawarł z tym samym podmiotem w dniu 2 stycznia 2017 r. mając na uwadze dobrą współpracę, cenę usługi oraz poziom ich wykonania.*

(dowód: akta kontroli str. 1404-1407)

4. W wyniku nielegalnego działania poprzedniego Komendanta, polegającego na bezzasadnym rozwiązaniu umowy o pracę z Kierownikiem Ośrodka Szkolenia i Wychowania w Oleśnie, w Komendzie nastąpił nieuzasadniony wzrost wydatków o 10 260 zł tytułem odszkodowania oraz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd w wyroku z dnia 4 kwietnia 2016 r. uznał za niewystarczające przyczyny wskazane w wypowiedzeniu umowy i ocenił, iż *były to celowe działania pracodawcy w celu usunięcia powódki z zajmowanego stanowiska bez względu na rzeczywistą, obiektywną ocenę jej pracy oraz uznał, że Komendant postanowił dokonać zmiany za wszelką cenę, już kilkanaście dni po objęciu funkcji Komendanta, prawdopodobnie nie dysponując wówczas jakąkolwiek głębszą wiedzą dotyczącą funkcjonowania Ośrodka.*

(dowód: akta kontroli str. 1213-1229)

Poprzedni Komendant wyjaśnił, że wypowiedzenia umowy dokonał po konsultacji z Kierownikiem Szkolenia i Wychowania przy Komendzie i po przeprowadzeniu kontroli w Ośrodku. Uznał również, że *nie wszystkie decyzje pracodawców przez sąd powszechny oceniane są korzystnie dla pracodawców, co nie oznacza że te negatywnie ocenione, nie były uzasadnione z punktu widzenia interesu pracodawcy, jego obowiązku dbania o dobro zakładu pracy, dbania o dobry wizerunek czy też właściwą atmosferę w miejscu pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 1362-1363)

Ocena cząstkowa

W Komendzie obowiązywały regulacje wewnętrzne, które stwarzały warunki do prawidłowego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Regulacje te nie zapobiegły jednak przypadkom nieuprawnionej dowolności postępowania przy udzielaniu części objętych kontrolą zamówień.

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 Kontroli⁸⁹, wnosi o:

1. Zapewnienie dokonywania rzetelnej weryfikacji wniosków o zwrot poniesionych kosztów.
2. Wyeliminowanie przypadków ujmowania w ewidencji księgowej zobowiązań z tytułu refundacji, na podstawie dowodów księgowych, które nie zostały sprawdzone i zatwierdzone do ujęcia w księgach rachunkowych.
3. Ustanowienie zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących w Komendzie.
4. Zapewnienie udzielenia podprogowych zamówień publicznych zgodnie z obowiązującą procedurą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

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.

Opole, dnia 13 listopada 2017 r.

Kontrolerzy
Aleksandra Pawlicka
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu



.....
podpis

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524; dalej: ustawa o NIK.

