

Pabianice 3 listopada 2003 r

OR. I. 0716 - /03

*Pan
Janusz Małkus
Inspektor Kontroli Wewnętrznej
Starostwa Powiatowego
w Pabianicach*

Zarząd Powiatu Pabianickiego w dniu 31 października 2003 r dokonał wnikliwej analizy treści „Protokołu z kontroli przeprowadzonej w okresie od dnia 17 września do 3 października 2003 roku przez inspektora kontroli wewnętrznej Starostwa Powiatowego w Pabianicach Janusza Małkusa w Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach”. W wyniku tej analizy Zarząd Powiatu Pabianickiego wnosi o ustosunkowanie się na piśmie do następujących zagadnień wynikających zarówno z treści protokołu kontroli jak i sposobu oraz trybu jej przeprowadzenia:

1. Kontrola objęła okres od dnia 1 stycznia 2002 r do dnia 30 czerwca 2003 r (str.1 protokołu). W protokole na str. 1 pisze Pan, że podstawą funkcjonowania jednostki jest Regulamin Organizacyjny wprowadzony Uchwałą Nr 44 / 03 Zarządu Powiatu Pabianickiego z dnia 22 kwietnia 2003 roku. Z tak sformułowanego zapisu w protokole wynika, że w okresie objętym kontrolą Dom Pomocy Społecznej w Pabianicach posiadał Regulamin Organizacyjny od dnia 22 kwietnia 2003 roku. Nie jest to zgodne ze stanem faktycznym. W okresie objętym kontrolą jednostka ta funkcjonowała do dnia 22 kwietnia 2003 r. na podstawie Regulaminu Organizacyjnego przyjętego Uchwałą Nr 63/99 Zarządu Powiatu Pabianickiego z dnia 30 grudnia 1999 r zmienionego następnie Uchwałą Nr 28 / 2000 Zarządu Powiatu Pabianickiego z dnia 19 czerwca 2000 r. W dalszej części protokołu brak jest odniesienia się do przestrzegania przez jednostkę postanowień Regulaminu Organizacyjnego oraz Statutu Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach wprowadzonego Uchwałą Nr X/ 38 / 99 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 22 kwietnia 1999 roku.
2. Na str. 1 protokołu kontroli pisze Pan, że oprócz Statutu i Regulaminu Organizacyjnego zasady funkcjonowania Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach regulują następujące dokumenty:
 - 1) Regulamin postępowania z depozytami wartościowymi wprowadzony Zarządzeniem Nr 10 / 2002 z grudnia 2002 r., obowiązujący od 1 stycznia 2003 r .
 - 2) Regulamin wynagradzania pracowników DPS, obowiązujący od 1 stycznia 1999 r, uzgodniony z organizacjami związkowymi sporządzony w oparciu o ustawę Kodeks Pracy i Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu

terytorialnego. Zgodność powyższego regulaminu z w/w aktami prawnymi (zwłaszcza kolejnymi zmianami cytowanego powyżej Rozporządzenia) potwierdzona opiniami prawnymi Radcy Prawnego PCPR z 3.06 i 10.06. 2003 roku.

- 3) Regulamin premiowania obowiązujący od 1 stycznia 1999 roku.
- 4) Regulamin przyznawania nagród rocznych za osiągnięcia w pracy zawodowej obowiązujący od 15 listopada 1999 roku.

Jeśli chodzi o zapis protokołu dotyczący Regulaminu postępowania z depozytami wartościowymi, to zapis ten nie jest zgodny ze stanem faktycznym. Do dnia 20 grudnia 2002 r. obowiązywał bowiem regulamin postępowania z depozytami wartościowymi wprowadzony Zarządzeniem Nr 1 / 97. Jednocześnie Zarząd Powiatu stwierdza, że treści Zarządzenia Nr 10 / 2002 Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach z dnia 20 grudnia 2002 roku, nie wynika że obowiązuje on od dnia 1 stycznia 2003 r (tak jak napisał Pan na str.1 protokołu). Zarząd Powiatu pragnie zwrócić uwagę, że w trakcie postępowania kontrolnego nie odniósł się Pan do podstawy prawnej zawartej opracowania przedmiotowego regulaminu. Na podstawie analizy obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych, Zarząd stwierdza, że nie obowiązują już następujące akty prawne wymienione w podstawie prawnej regulaminu:

- 1) Zarządzenie Ministra Finansów z 28 czerwca 1955 roku w sprawie depozytów, które należy uważać za wartościowe oraz zasad i trybu postępowania z tymi depozytami (M. P. Nr 68, poz. 869 z 1955 r).
- 2) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1966 w sprawie postępowania przy zabezpieczeniu spadku i przy sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92 poz. 411) . W chwili obecnej obowiązuje od 1 października 1991 r Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczeniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92, poz. 411).
- 3) Instrukcja nr 3/ 80 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 lipca 1980 r w sprawie trybu postępowania z depozytami wartościowymi w zakładach służby zdrowia i domach pomocy społecznej (Dz. Urz. MZiOS Nr 6, poz. 23 z 1980 r). – Ten akt prawny nie znajduje się w Obwieszczeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 8 lipca 1997 r w sprawie wykazu obowiązujących aktów prawnych.
- 4) Wytyczne Departamentu Planowania i Budżetu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 maja 1962 r w sprawie postępowania z depozytami pieniężnymi stanowiącymi własność chorych przebywających na leczeniu w resortu zdrowia i opieki społecznej (Dz. Urz. MZiOS Nr 12, poz. 79 z 1962). Ten akt prawny nie znajduje się w Obwieszczeniu, o którym mowa w pkt.3).
- 5) Wyjaśnienia Departamentu Pomocy Społecznej Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 maja 1964 r w sprawie postępowania z depozytami pieniężnymi stanowiącymi własność mieszkańców przebywających w domach pomocy społecznej (Dz. Urzęd. MziOS Nr 13, poz.72). Ten akt prawny również nie znajduje się w Obwieszczeniu, o którym mowa w pkt.3).

W podstawie prawnej regulaminu nie zamieszczono natomiast Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 2001 r w sprawie zasad i trybu składania przez opiekuna w instytucji bankowej gotówki osoby pozostającej pod opieką (Dz. U. Nr 64, poz. 649).

Powyższe uchybienia świadczą o bardzo powierzchownej kontroli tego zagadnienia. Zarząd Powiatu wnosi ponadto o ustosunkowanie się do następującego zapisu na str. 3 protokołu : „ – wydatki związane z pokryciem kosztów pogrzebu zmarłych pensjonariuszy”. Zastrzeżenia do tego zapisu wniosła Pani Maria Chmielewska – Dyrektor DPS w Pabianicach w piśmie z dnia 22 października 2003 r.(pkt. 1 pisma). Należy zatem wskazać (jeżeli występowały) konkretne imienne przypadki wydatków z rachunku depozytów związanych z pokryciem kosztów pogrzebu zmarłych pensjonariuszy.

Zarząd Powiatu wnosi o pisemne ustosunkowanie się do zastrzeżeń wniesionych przez Dyrektora DPS w Pabianicach a zawartych w pkt. 2 i 3 pisma z dnia 22 października 2003 r. W obu przypadkach należy podać(jeżeli wystąpiły) konkretne przypadki „wypłat dla opiekunów prawnych i pracowników socjalnych jednostki dokonujących zakupów dla pensjonariuszy” (str. 4 protokołu kontroli) oraz „wpłaty na konto depozytów ewentualnej nadwyżki kasowej” (str. 4 protokołu kontroli). Jeśli chodzi o zapisy protokołu kontroli dotyczące regulaminu wynagradzania to Zarząd Powiatu Pabianickiego stwierdza co następuje:

- 1) Kontrolujący nie dokonał wnikliwej analizy obowiązującego stanu prawnego w zakresie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach. Przedstawiony na str.1 i 2 protokołu kontroli wykaz przepisów prawnych stanowiący podstawę prawną wynagradzania pracowników DPS jest niekompletny, nie zawiera bowiem daty wydania przytoczonego rozporządzenia jak i miejsca jego publikacji oraz brak jest numeru i daty wydania zarządzenia Dyrektora DPS wprowadzającego regulamin wynagradzania oraz wprowadzanych w nim zmian z podaniem daty i numeru zarządzenia. Gdyby nawet założyć, że istniały podstawy prawne do wydania regulaminu (o czym poniżej) , to kontrolujący nie zwrócił uwagę na sprawy wynikające z zapisu § 2 pkt. 2 oraz § 3 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708 z póź. zm,) a odnoszące się do najniższego wynagrodzenia zasadniczego oraz wartości jednego punktu w złotych, ustalanych przez Radę Powiatu Pabianickiego. W tej sprawie Rada Powiatu Pabianickiego podjęła następujące uchwały:

Uchwała Nr XXIX / 188/ 2000 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 26 października 2000 r w sprawie ustalenia kwoty najniższego wynagrodzenia zasadniczego i wartości jednego punktu dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach, Domu Pomocy Społecznej w Konstancynie, Domu Dziecka w Porszewicach.

Uchwała Nr XXI / 46 / 03 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 29 maja 2003 r w sprawie ustalenia kwoty najniższego wynagrodzenia i wartości jednego punktu dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach, Domu Pomocy Społecznej w Konstancynie Łódzkim, Domu Dziecka w Porszewicach oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

W „Regulaminie wynagradzania pracowników Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach” brak jest odniesienia do tych dwóch uchwał . W podstawie prawnej jego wydania podany jest tylko art. 77² Kodeksu Pracy oraz ogólnie (bez wskazania konkretnego przepisu tego rozporządzenia) Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych

jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów 3 grudnia 2002 r zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku nie podano miejsca i pozycji publikacji). Ponadto Zarząd Powiatu stwierdza, że Załącznik Nr 2 do regulaminu wynagradzania wprowadzony „Anekssem Nr 1 z dnia 30 maja 2003 roku do regulaminu wynagradzania pracowników Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach” , nie zawiera daty od której obowiązują postanowienia w nim zawarte. Nie ma również mowy o utracie mocy prawnej dotychczas obowiązującego załącznika nr 2. Ponadto jeżeli regulamin wprowadzony został stosownym zarządzeniem Dyrektora DPS w Pabianicach, to wszelkie w nim zmiany (w tym również załączników do regulaminu), powinny zostać wprowadzone stosownym zarządzeniem.

2) Jeśli chodzi o powszechne zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, to w okresie od 1 stycznia 1999 r do dnia 30 czerwca 2003 r obowiązywały następujące rozporządzenia Rady Ministrów:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1997 r w sprawie wynagradzania pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 77, poz. 482; zmiana: Dz. U. Z 1999 r Nr 5, poz. 34; Dz. U. z 2000 r Nr 29, poz. 360 i Nr 44 , poz. 504) – obowiązywało do dnia 31 lipca 2000 r.,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708; zmiana Dz. U. z 2001 r. Nr 34, poz. 393 ; Dz. U. Z 2002 r Nr 210, poz. 1785)- obowiązuje od dnia 1 sierpnia 2000 r do chwili obecnej..

Przytoczone wyżej Rozporządzenie z dnia 1 lipca 1997 r w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r., zawierało § 17 o następującej treści:

„§ 17. Przepisy rozporządzenia nie wyłączają możliwości zawierania dla pracowników układów zbiorowych lub wydawania przez pracodawcę regulaminów wynagradzania, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami Kodeksu pracy”.

Jak z treści tego przepisu wynika, Dyrektor DPS w Pabianicach mógł wydać regulamin wynagradzania dotyczący pracowników zatrudnionych w Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach.

Takiego zapisu nie zawiera już przytoczone wyżej Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r Tak więc od dnia 1 sierpnia 2000 r brak było podstawy prawnej do wydania regulaminu wynagradzania przez Dyrektora DPS w Pabianicach. Podstawą prawną nie może być bowiem jedynie przepis art. 77² Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 5 Kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami. Stosunki pracy pracowników samorządowych, w tym pracowników DPS w Pabianicach regulują przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r p pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r Nr 142, poz. 1593 z póź. zm). Stanowi o tym art. 1i 1a ustawy, których brzmienie jest

następujące:

Art. 1. **Ustawa** określa status prawny pracowników zatrudnionych w:

- 1) urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- 2) starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych,**
- 3) urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych,
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego
- zwanych dalej "pracownikami samorządowymi", z zastrzeżeniem art. 1a.

Art. 1a. Przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników jednostek wymienionych w art. 1, których status prawny określają odrębne przepisy.

Ponadto ustawa z dnia 29 listopada 1990 r o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r Nr 64, poz. 414 z póź. zm.), w art. 52 stanowi, że: „Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej i powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz regionalnych centrach polityki społecznej regulują przepisy o pracownikach samorządowych.

Ustawa o pracownikach samorządowych upoważniła w art. 20 ust. 2 Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych.

- Art. 20. 1. Pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.
2. Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania i wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Rada Ministrów przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego, odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego, uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.
 3. Maksymalne wynagrodzenie członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 19, poz. 239 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 924 i Nr 100, poz. 1080).
 4. Maksymalne miesięczne wynagrodzenie kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego nie może przekroczyć czterokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej

dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 19, poz. 239 oraz z 2001 r. Nr 85, poz. 924 i Nr 100, poz. 1080).

5. Osobom wymienionym w ust. 3 nie przysługują nagrody, z wyjątkiem nagrody jubileuszowej, o której mowa w art. 21.

Zarząd Powiatu Pabianickiego, stwierdza że w tym zakresie kontrolujący nie wykazał należytej staranności. Kontrolującego nie usprawiedliwia fakt, sporządzenia przez radcę prawnego PCPR pozytywnych opinii prawnych dotyczących możliwości wydania przez Dyrektora DPS w Pabianicach regulaminu wynagradzania. Przy zachowaniu należytej staranności, kontrolujący winien co najmniej zakwestionować niektóre sformułowania zawarte w opiniach prawnych z 3 i 10 czerwca 2003 r (np. „wynagrodzenia ustalone w Regulaminie mieszczą się jednak w budżecie Domu Pomocy Społecznej czyli zostały ustalone prawidłowo”, czy: „Jeśli chodzi o jednostki samorządowe z uwagi na dyscyplinę budżetową raczej trudno wyobrazić sobie przyznawanie jakichś szczególnych przywilejów finansowych jednakże **teoretycznie jest to możliwe, zwłaszcza że są jednostki (np. DPS-y) gdzie wskazana jest elastyczność w kształtowaniu wynagradzania**”. Zwłaszcza to ostatni fragment opinii prawnej powinien dać kontrolującemu impuls do wnikliwej analizy obowiązujących przepisów prawa w sprawie zasad wynagradzania pracowników jednostek samorządowych. Z uwagi na fakt, że obowiązujący „Regulamin wynagradzania pracowników Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach” zawiera postanowienia przyznające zarówno świadczenia pieniężne, których nie przewiduje obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów (dodatki świąteczne i dodatki brygadzistowskie) jak i przewiduje inną ich wysokość niż rozporządzenie, Zarząd Powiatu zobowiązuje Pana do ustalenia wysokości świadczeń pieniężnych jakie powinny być wypłacone w okresie od dnia 1 stycznia 2002 r do dnia 30 czerwca 2003 r w oparciu o przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r i porównania ich z wypłaconymi świadczeniami pieniężnymi w tym samym okresie czasu, w oparciu o „Regulamin wynagradzania” . Z protokołu kontroli (str. 13) nie wynika czy kontrolujący dokonał sprawdzenia podstaw formalno – prawnych oraz prawidłowości naliczenia :

- nagród jubileuszowych,
- odpraw emerytalnych,
- ekwiwalentów za niewykorzystane wypoczynkowe,
- zasiłków chorobowych, pielęgnacyjnych, opiekuńczych i macierzyńskich

Zarząd Powiatu poleca sprawdzenie przynajmniej 50 % spraw z każdego wyżej wymienionego świadczenia i przedstawienie ich w formie załącznika do protokołu. Zarząd Powiatu wnosi o sprecyzowanie sformułowania znajdującego się na str. 14 protokołu kontroli : „wypłata ekwiwalentów na kwotę 1.849,27 zł jest co najmniej wątpliwa” . Prosimy podać dokładną datę przejścia pracowników na emeryturę i okresu niewykorzystanego

urlopu za jaki został im wypłacony ekwiwalent.

3. Zarząd Powiatu stwierdza, że w protokole kontroli w sposób niezgodny z prawem przedstawił Pan sprawy gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Na str. 13 pisze Pan: „W okresie objętym kontrolą w ramach Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych wypłacała tzw. dodatki urlopowe w zamian za wypłaty świadczeń przeznaczonych na wypoczynek letni pracowników i ich rodzin. Ogółem powyższe wypłaty wyniosły 36.703,00 zł brutto (prawie 30 % wypłaconych świadczeń z ZFŚS). Wypłaty i wysokość tego dodatku nie były uzależnione od dochodów rodziny, lecz od okresu przepracowanego w jednostce (minimum 1 rok) oraz wykorzystaniem urlopu wypoczynkowego trwającego co najmniej 14 dni roboczych (wypłaty przed odejściem pracownika na urlop). Zasady wypłat tego dodatku podobne do wypłat świadczeń urlopowych wypłacanych przez przedsiębiorców nie zatrudniających więcej niż 20 pracowników. Z lektury postanowień ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych nie wynika jednoznacznie zakaz stosowania takich wypłat pracodawców zatrudniających więcej niż 20 pracowników”.

Przytoczony fragment protokołu kontroli świadczy o kompletnym braku zrozumienia przez kontrolującego przepisów ustawy z dnia 4 marca 1994 r o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r Nr 70, poz. 335 z póź. zm.). Art. 3 ust. 2 i 3 ustawy stanowi co następuje :

„ 2. Pracodawcy prowadzący działalność w formach organizacyjno – prawnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 18-20 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z póź. zm.), **tworzą Fundusz, bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników.**

3. Pozostali pracodawcy mogą tworzyć Fundusz na zasadach określonych w ustawie albo wypłacać świadczenie urlopowe”.

Z zapisu art. 3 ust. 2 jasno wynika, że w jednostkach sektora finansów publicznych prowadzonych w formie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego i gospodarstwa pomocniczego obowiązkowe jest utworzenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników. Dom Pomocy Społecznej w Pabianicach, bez cienia wątpliwości zaliczany jest do jednostek sektora finansów publicznych, funkcjonuje bowiem jako jednostka budżetowa. W świetle powyższego, w tej jednostce nie mogły i nie mogą być wypłacane świadczenia urlopowe. A zatem kontrolujący powinien bezwzględnie wykazać w tym przypadku naruszenie obowiązujących przepisów a w konsekwencji naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 138 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 Nr 15, poz. 148 z póź.zm.) jako przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Mało tego kontrolujący w protokole na str. 13 i 14 pisze o „ dodatkach urlopowych” a ustawa mówi o „świadczeniach urlopowych”. Czytając protokół kontroli można domniemywać, że kontrolujący traktuje „dodatki urlopowe” jako składniki wypłacanego wynagrodzenia, bowiem część protokołu znajdującego się na 10 ostatnich wierszach str. 13 i 4 pierwszych wierszach od góry str. 14 została wpleciona przez kontrolującego, w tą część protokołu, która dotyczy wynagrodzeń. (patrz 11 wiersz od dołu str. 13 i 5 wiersz od góry str. 14).

Zarząd Powiatu Pabianickiego ponadto stwierdza, że kontrolujący nie odniósł się w protokole kontroli do następujących zagadnień:

- prawidłowości dokonywanych odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w oparciu o postanowienia art. 5 ustawy, w tym prawidłowości

- ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczenia ZFŚS,
- terminów przekazywania odpisów na rachunek bankowy ZFŚS określonych w art. 6 ust. 2 ustawy,
- gromadzenia środków ZFŚS na odrębnym rachunku bankowym – art. 12 ust.1 ustawy,
- uzgodnienia regulaminu ZFŚS ze związkami zawodowym – art. 8 ust. 2,
- przyznawania świadczeń oraz wysokości dopłat z ZFŚS w zależności od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z ZFSS - art. 8 ust. 1 ustawy.

Zarząd Powiatu poleca zatem uwzględnienie powyższych zagadnień w protokole kontroli.

4. Zarząd Powiatu wnosi o pisemne ustosunkowanie się do pkt. 4 i 5 Pisma Dyrektora DPS w Pabianicach. Szczególnie Zarząd zobowiązuje Pana do ustalenia na jakiej podstawie została ustalona wartość szacunkowa zamówienia publicznego na dostawę leków w okresie od 01.09.2002 r do 31.08.2003 r oraz czy nastąpiło to zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 2 ust. 1 pkt. 9 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r Nr 72, poz. 664 z póź. zm.). Zarząd Powiatu wnosi o wyjaśnienie następującego zapisu znajdującego się na str. 11 protokołu kontroli: „ W związku z powyższym dotychczasowemu dostawcy udzielono zamówienia w trybie art. 71 ust. 1 pkt. 5 ustawy o zamówieniach publicznych, tzn. dodatkowego zamówienia w trybie z wolnej ręki do 20% wartości zamówienia pierwotnego oraz przystąpiono do organizacji nowego przetargu na dostawę leków”. Zapis ten jest niezrozumiały, wręcz wewnętrznie sprzeczny. Jeżeli udzielono zamówienia dodatkowego na podstawie art. 71 ust. 1 pkt. 5 ustawy o zamówieniach publicznych, to nie może być mowy o organizacji nowego przetargu. Jeżeli zaś udzielono zamówienia dodatkowego na podstawie art. 71 ust.1 pkt. 5, to Zamawiający naruszył przepisy ustawy o zamówieniach publicznych a tym samym naruszył dyscyplinę finansów publicznych stosownie do postanowień art. 138 ust. 1 pkt. 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r Nr 15, poz. 148 z póź. zm).

Pkt. 5 ust.1 art. 71 mówi o wykonawcy a nie o dostawcy i ma zastosowanie wyłącznie do zamówień na wszelkiego rodzaju usługi a nie dostawy. Poza tym nie została spełniona druga część przesłanki art.71 ust. 1 pkt.5, z której wynika, że można udzielić zamówienia dodatkowego, gdy tego zamówienia z przyczyn technicznych lub gospodarczych nie można oddzielić go od zamówienia podstawowego Art. 71 ust. 1 stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia publicznego z wolnej ręki tylko wtedy, gdy wystąpi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

art.71 ust. 1 pkt. 5)udziela się temu samemu wykonawcy zamówień publicznych dodatkowych, nieprzekraczających łącznie 20% wartości zamówienia podstawowego, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć, oraz gdy z przyczyn technicznych lub gospodarczych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego.

Zarząd Powiatu z przykrością stwierdza, że kontrolujący nie zna trybów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przewidzianych w art. 13 ustawy o zamówieniach publicznych. Posługuje się bowiem nieprawidłowymi określeniami np.:

- na str. 7 i 8 używa sformułowania „ przetarg w trybie zapytania o cenę”, zamiast postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego w trybie

- zapytania o cenę,
- na str. 10 używa sformułowania „6 przetargów w trybie zapytania o cenę”, zamiast 6 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę,
- na str. 10 używa sformułowania „jednostka prowadzi odrębne postępowanie przetargowe”, mimo że z wcześniejszej treści protokołu wynika, że chodzi o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę artykułów spożywczych w trybie zapytania o cenę,
- na str. 11 używa sformułowania „po rozstrzygnięciu przetargów” mimo że z treści wcześniej protokołu wynika, że chodziło o postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę,
- na str. 11 używa sformułowania „procedura przetargów zgodna z ustawą o zamówieniach publicznych dla przetargów nieograniczonych o wartości zamówienia poniżej 30 000 EURO z tym, że kryterium oceny ofert była tylko cena”, zamiast postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zgodne z ustawą o zamówieniach publicznych,
- na str. 11 używa sformułowania „przetarg na roboty budowlane”, zamiast postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego,
- na str. 12 używa sformułowania „przetarg zorganizowano w trybie przetargu nieograniczonego” zamiast postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego,
- na str. 10 używa sformułowania: „z powyższym dostawcą jednostka zawiera umowy na świadczenie usług”, zamiast z powyższym wykonawcą jednostka zawiera umowy na świadczenie usług. W tym przypadku chodzi bowiem o świadczenie usług transportowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z póź. zm.), przez dostawę należy rozumieć nabywanie rzeczy i praw na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, o dzieło, najmu, dzierżawy, leasingu oraz innych umów o podobnym charakterze.

Zgodnie z art. 13 ustawy o zamówieniach publicznych, zamówienia publicznego udziela się w trybie:

- 1) przetargu nieograniczonego,
- 2) przetargu ograniczonego,
- 3) przetargu dwustopniowego,
- 4) negocjacji z zachowaniem konkurencji,
- 5) zapytania o cenę,
- 6) zamówienia z wolnej ręki.

Opisując stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych na str. 10 – 12 protokołu kontroli, kontrolujący nie odnosi się do następujących zagadnień:

- posiadania przez zamawiającego specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- sposobu i formy ustalenia wartości szacunkowej zamówienia,
- protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokumentów wymaganych od oferentów w świetle uregulowań zawartych w stosownych rozporządzeniach, obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

Zarząd Powiatu wnosi o uwzględnienie powyższych zagadnień w protokole kontroli.

Zarząd wnosi zastrzeżenia do opisanego na str. 12 protokołu kontroli trybu

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na ochronę mienia dotyczącą dozoru domu przy ul. Łaskiej codziennie w godz. 16 – 21. Stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r Nr 72, poz. 664 z póź. zm), zapytanie o cenę może być stosowane, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy rzeczy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych a wartość zamówienia nie przekracza 130 000 EURO. Usługi ochrony mienia nie są usługami powszechnie dostępnymi. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r o ochronie osób i mienia (Dz. U. Nr 114, poz. 740 z póź. zm), podjęcie działalności w zakresie ochrony osób i mienia wymaga uzyskania koncesji, określającej zakres i formy prowadzenia tych usług. Zasady uzyskiwania koncesji określa cytowana ustawa i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Koncesje może wyłącznie podmiot gospodarczy spełniający określone warunki, a więc nie każdy podmiot. Zgodnie z „Małym Słownikiem Języka Polskiego” (PWN Warszawa 1968 r – str. 619), słowo „powszechny” oznacza – „dotyczący wielu, wszystkich, obejmujący ogół”. Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na ochronę mienia w trybie zapytania o cenę stanowi naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, a tym samym naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 138 ust. 1 pk. 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r Nr 15, poz. 148 z póź. zm).

Zarząd Powiatu stwierdza, że kontrolujący nie odniósł się w protokole kontroli do organizacji, przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w kontrolowanej jednostce w okresie od dnia 1 stycznia 2002 r do dnia 30 września 2002 r. Na str. 10 protokołu kontroli kontrolujący stwierdza: „ Aktualnie kwestię organizacji, przygotowania, procedur postępowania dotyczących wyłania dostawców w drodze prowadzonych przetargów określa Regulamin Pracy Zakładowej Komisji Przetargowej wprowadzony Zarządzeniem Nr 4/2002 Dyrektora DPS z 30.09.2002 roku”. Okres objęty kontrolą to rok 2002 oraz I półrocze 2003 roku.

5. Kontrolujący w protokole kontroli zawiera znaczną część informacji nie zawierającej oceny prawidłowości, gospodarności, celowości i legalności dokonywanych wydatków. Zarządowi Powiatu nie jest potrzebna informacja o wysokości wydatków w poszczególnych ich rodzajach – patrz str. 7, str. 8, str. 9 protokołu kontroli. Zarządowi Powiatu potrzebna jest informacja czy wydatki zostały dokonywane w oparciu o wyżej wymienione kryteria i w sposób planowy.
6. Zarząd Powiatu wnosi o pisemne wyjaśnienie co kontrolujący miał na myśli formułując na str. 6 następujący zapis: „ a wszelkie usługi świadczone na rzecz osób fizycznych winny być poprzedzone umową cywilną zawartą między Dyrektorem DPS a osobą fizyczną”. O jakie usługi świadczone przez DPS na rzecz osób fizycznych w tym sformułowaniu chodzi?
7. Zarząd Powiatu zwraca uwagę kontrolującemu na nieużywanie w protokołach kontroli sformułowań typu „nieduże wydatki” (str. 8), „stosunkowo nieduże wydatki” (str.8), „Biura Pracy” (str. 13) zamiast Powiatowy Urząd Pracy , „ z lektury postanowień ustawy” (str.13) zamiast z przepisów ustawy, „co najmniej wątpliwa” zamiast zgodna lub niezgodna z prawem.
8. Zarząd Powiatu poleca zamieszczanie w protokołach kontroli pełnych danych dotyczących powoływanych aktów prawnych. W przypadku aktów prawnych powszechnie obowiązujących należy podawać rodzaj aktu prawnego (np. ustawa, rozporządzenie), organ wydający, datę wydania, pełną tytuł aktu prawnego, miejsce i pozycję jego publikacji.

W przypadku Uchwał Rady i Zarządu Powiatu Pabianickiego należy podawać nazwę aktu prawnego, jego numer, organ wydający, datę wydania oraz pełny tytuł aktu prawnego.

Jeśli chodzi o akty kierownictwa wewnętrznego a więc wszelkiego rodzaju zarządzenia kierownika jednostki, należy podać numer zrządzenia, tytuł służbowy kierownika jednostki, datę wydania zarządzenia oraz pełny tytuł.

Jeżeli w okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana danego aktu prawnego lub jego uchylenie, należy fakty te odnotować w protokole kontroli.

9. Zarząd Powiatu zobowiązuje Pana do przekazywania Pani Elżbiecie Piekielniak – Skarbnikowi Powiatu, projektów protokołów kontroli wraz ze wszystkimi załącznikami, przed ich podpisaniem przez kierownika kontrolowanej jednostki. Natomiast wszystkim członkom Zarządu Powiatu projekty protokołów kontroli przed ich podpisaniem przez kierownika kontrolowanej jednostki należy przekazać bez załączników do protokołu. Protokoły kontroli mogą być przekazane do podpisania kierownikowi kontrolowanej jednostki, po ich przyjęciu na posiedzeniu Zarządu Powiatu Pabianickiego. Wraz z projektem protokołu kontroli członkowie Zarządu Powiatu oraz Skarbnik Powiatu muszą otrzymywać projekt wystąpienia pokontrolnego.

Przedstawiając powyższe uwagi do sposobu i trybu przeprowadzenia kontroli oraz ustaleń zawartych w protokole kontroli, Zarząd Powiatu stwierdza, że przeprowadzona kontrola nie daje pełnego obrazu prawidłowości funkcjonowania Domu Pomocy Społecznej w Pabianicach oraz że kontrolujący przeprowadził ją i udokumentował w sposób mało profesjonalny. Szczególny niepokój Zarządu Powiatu budzi brak znajomości przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych i używanie sformułowań, które nie powinny mieć miejsca w protokołach kontroli.

Zarząd Powiatu Pabianickiego oczekuje od Pana pisemnego ustosunkowania się do przedstawionych wyżej uwag i zastrzeżeń w nieprzekraczalnym terminie do dnia 10 listopada 2003 r.