



Prezydent Elbląga

Elbląg, 6 marca 2020 r.

DKiM.1711.1.32.2019.MM

Pan

Marek Gulda

Dyrektor Domu Pomocy Społecznej

„Niezapominajka” w Elblągu

W dniach od 15.10.2019 r. do dnia 13.12.2019 r. pracownicy Departamentu Kontroli i Monitoringu oraz Departamentu Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Elblągu przeprowadzili kontrolę w zakresie spraw organizacyjno-prawnych, kadrowo-płacowych, gospodarki finansowej oraz poziomu świadczonych usług za 2018 r. i w miarę potrzeb na bieżąco. Wyniki kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym przez stronę kontrolowaną w dniu 10 lutego 2020 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam ustalenia kontroli wskazując poszczególne nieprawidłowości oraz wydaję zalecenia zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia kontrolowanej działalności Domu Pomocy Społecznej „Niezapominajka” w Elblągu.

Ustalenia kontroli

Stwierdza się, iż jednostka prowadzi zadania zgodnie ze statutem oraz posiada opracowane regulaminy i procedury wewnętrzne określające prowadzoną działalność. Zastosowane przez kierownictwo mechanizmy kontroli w badanym okresie były niewystarczające, ponieważ stwierdzono szereg nieprawidłowości w obszarze organizacyjno-prawnym, kadrowo-płacowym w prowadzeniu gospodarki finansowej i obszarze planowania oraz udzielania zamówień publicznych. W odniesieniu do stwierdzonych uchybień kontrolujący udzielili szczegółowego instruktażu w trakcie czynności kontrolnych oraz pouczone dyrektora i pracowników kontrolowanej jednostki o przestrzeganiu odpowiednich przepisów prawa i procedur wewnętrznych. Nieprawidłowości skutkujące naruszeniem przepisów prawa i uregulowań

wewnętrznych wskazano poniżej:

I. Ustalenia w zakresie organizacyjnym i kadrowo-płacowym:

1. System kontroli zarządczej oparty na Zarządzeniu Nr 5/2011 Dyrektora DPS Niezapominajka w Elblągu z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie zasad i sposobu funkcjonowania kontroli zarządczej w DPS nie zapewnia w pełni efektywnego i skutecznego funkcjonowania;
2. Obieg dokumentacji w jednostce nie jest zgodny z regulacjami zawartymi w Zarządzeniu Nr 27a/2015 z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt, instrukcji o organizacji i zakresie działania składnicy akt w Domu Pomocy Społecznej „Niezapominajka” w Elblągu. Wydane zarządzenie nie zostało wdrożone i nie jest realizowane;
3. Zasady wypłaty wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych stosowane w kontrolowanej jednostce są sprzeczne z art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1282);
4. Pracownikom korzystającym w ciągu roku kalendarzowego ze zwolnienia od pracy w wymiarze 16 godzin albo 2 dni z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 na podstawie art.188 § 1 Kodeksu pracy ustalano wynagrodzenie za ten czas dzieląc wynagrodzenie należne pracownikowi w miesiącu wykorzystywania dni zwolnienia przez liczbę dni kalendarzowych przypadającą w danym miesiącu. Tą samą zasadę stosowano ustalając wynagrodzenie za dni urlopu okolicznościowego. Przyjęty sposób ustalania wynagrodzenia jest niezgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r., Nr 2, poz. 14 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 927), które należy w tej sytuacji zastosować;
5. W aktach osobowych pracowników brakuje pisemnych zawiadomień o przyznaniu nagrody, co stanowi naruszenie art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. 1040 z późn. zm.). Zgodnie z treścią wymienionego artykułu: „Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody lub wyróżnienia składa się do akt osobowych pracownika.” Treść zawiadomień winna zawierać uzasadnienie przyznania.

II. Ustalenia w zakresie spraw finansowych:

1. Dane liczbowe wynikające z ksiąg rachunkowych były niezgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych Rb 27S, Rb 28S, Rb 50 co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1393 z późn. zm.). Powyższe działanie wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1440 z późn. zm.).
2. Dane liczbowe wynikające z ksiąg rachunkowych były niezgodne z danymi wykazanymi w kwartalnych sprawozdaniach finansowych Rb-N i Rb-Z, co było niezgodnie z § 2 ust. 2 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773). Powyższe działanie wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1440 z późn. zm.);
3. Dokonano wydatków z przekroczeniem planu finansowego (w rozdziale 85202 w paragrafach 4210 i 4110) na łączną kwotę 54.400,37 zł. Powyższe działanie było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) oraz wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz w zakresie nienależycie dokonanie wstępnej kontroli z planem finansowym wskazane w art. 18b pkt 1 ww. ustawy;
4. W 2018 r. zaniżono o łączną kwotę 578,36 zł dochody budżetowe z tytułu wynajmu lokalu mieszkalnego, co było spowodowane zastosowaniem stawek czynszu i opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi niezgodnych z obowiązującym w badanym okresie Zarządzeniem Nr 375/2017 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Elbląga oraz Uchwałą nr II/23/2018 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności;
5. Zobowiązania wobec dostawców materiałów i usług były regulowane w wielu przypadkach po terminie wynikającym z dowodów źródłowych, co stanowi

naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

6. Składki za miesiąc listopad 2018 roku na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy konta 229-01 i 229-02 nie były przekazywane terminowo, tj. na ubezpieczenie społeczne w terminie określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 z późn. zm.), składek na ubezpieczenie zdrowotne określonym w art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 z późn. zm.), składek na Fundusz Pracy określonym w art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 z późn. zm.). Powyższe działanie wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

III. Ustalenia w zakresie zamówień publicznych:

1. Stwierdzono nieprawidłowy sposób ustalania wartości szacunkowej zamówienia, co w przypadku dwóch udzielonych zamówień (ZP-1/2019, ZP-2/2019) miało wpływ na wybór procedury udzielenia zamówienia, a tym samym na wybór wykonawcy niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843), na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Zamawiający dokonując ustalenia wartości szacunkowej tych zamówień dopuścił się naruszenia art. 32 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 34 ust. 1 i art. 34 ust. 5 ustawy Pzp. Udzielając ww. zamówień wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych, naruszył również dyspozycję art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 869) w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Powyższe wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1440).

Ponadto w większości badanych przypadków zastosowane metody i obliczenia przeprowadzone w związku z szacowaniem wartości zamówienia nie zostały starannie udokumentowane, a w kilku przypadkach ustalenie wartości szacunkowej nie zostało w ogóle udokumentowane.

2. Brak nadzoru nad wykonawcą w zakresie przestrzegania postanowień umownych przy realizacji udzielonych zamówień.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe nieprawidłowości wynikające z ustaleń kontroli zalecam, co następuje:

1. Mając na uwadze obowiązek wynikający z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) należy przeanalizować i dokonać aktualizacji wewnętrznych procedur dot. zasad i sposobu funkcjonowania kontroli zarządczej. Przy ustalaniu systemu kontroli zarządczej należy uwzględnić:
 - 1) standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określone przez Ministra Finansów w:
 - Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84);
 - 2) szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określone przez Ministra Finansów w:
 - Komunikacie nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 2, poz.11),
 - Komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Min. Fin. z 2012 r., poz.56);
2. Zapisy Zarządzenia Nr 27a/2015 z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt, instrukcji o organizacji i zakresie działania składnicy akt w Domu Pomocy Społecznej „Niezapominajka” w Elblągu należy przeanalizować w świetle obowiązującego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 246). Ewentualne zmiany zarządzenia wprowadzić z zachowaniem postanowień art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r., poz. 164). Zobowiązać pracowników do przestrzegania postanowień przedmiotowego zarządzenia.
3. Przestrzegać zasad wypłaty wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych określonych w art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282);

4. Przy naliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownikom korzystającym w ciągu roku kalendarzowego ze zwolnienia od pracy w wymiarze 16 godzin albo 2 dni z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 na podstawie art.188 § 1 Kodeksu pracy, bądź korzystającym z urlopu okolicznościowego stosować przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r., Nr 2, poz. 14 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 927), które należy w tej sytuacji zastosować;
5. Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody umieszczać w aktach osobowych pracownika, zgodnie z postanowieniami art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. 1040 z późn. zm.). Treść zawiadomień winna zawierać uzasadnienie przyznania nagrody;
6. Sporządzać okresowe sprawozdania budżetowe Rb-27S, Rb-28S, Rb-50 w sposób rzetelny, zachowując zgodność danych liczbowych z danymi wykazanymi w księgach rachunkowych, zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1393 z późn. zm.).
7. Sporządzać sprawozdanie finansowe Rb-N i Rb-Z w sposób rzetelny, zachowując zgodność danych liczbowych z danymi wykazanymi w księgach rachunkowych, zgodnie z § 2 ust. 2 w związku z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).
Wzmocnić nadzór nad pracownikiem przygotowującym projekty sprawozdań budżetowych i finansowych mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).
8. Dokonywać wydatków zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2019 r., poz. 869), tj. w granicach kwot określonych w planie finansowym jednostki.
Wzmocnić nadzór i kontrolę nad realizacją planu finansowego jednostki celem niedopuszczenia do dokonywania wydatków z przekroczeniem granic kwot określonych w planie finansowym.

9. Czynsz i opłaty za wynajem lokalu mieszkalnego naliczać zgodnie z obowiązującymi stawkami, określonymi odpowiednio w Zarządzeniu Nr 375/2017 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Elbląga oraz Uchwale nr VIII/234/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 5876). Monitorować zmiany stawek ustalone w ww. aktach prawnych.
10. Zobowiązania wobec dostawców materiałów i usług regulować w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
11. Składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy przekazywać terminowo, tj. na ubezpieczenie społeczne w terminie określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300 z późn. zm.), na ubezpieczenie zdrowotne zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 z późn. zm.), na Fundusz Pracy zgodnie z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 z późn. zm.).
12. Rzetelnie ustalać wartość szacunkową zamówień, przestrzegając zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) oraz dokumentować sposób i metody szacowania wartości zamówienia.
13. Zobowiązać pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za powierzone zadania do nadzoru nad wykonawcą w zakresie przestrzegania postanowień umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
Wzmocnić nadzór w zakresie udzielania zamówień publicznych w celu zapewnienia prowadzenia postępowań z należytą starannością, zgodnie z przepisami cyt. wyżej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Wnoszę również o pełne wykorzystanie ustaleń zawartych w protokole kontroli w zakresie stwierdzonych uchybień oraz podjęcie skutecznych działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie ich wystąpienia w przyszłości.

Działając na podstawie § 21 ust. 5 Załącznika do Zarządzenia Nr 12/2018 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie systemu organizacji i prowadzenia działalności kontrolnej Urzędu Miejskiego w Elblągu (ze zm.), oczekuję od Pana Dyrektora informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych oraz podjętych działaniach zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wiadomości:

1. Departament Zdrowia i Spraw Społecznych,
2. Departament Skarbnika Miasta