

Dyż. Gen. p. i. Zamajska
p. usorniak

13-10-2014

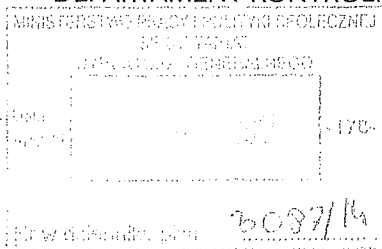
KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

9314/14

DEPARTAMENT KONTROLI I NADZORU

DKN-5831-1(25)/14

Warszawa, dnia 10 października 2014 r.



Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Minister Pracy i Polityki Społecznej

PROJEKT WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Na podstawie art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: *ustawa o kontroli*), na zlecenie Prezesa Rady Ministrów, w dniach od 23 czerwca 2014 r. do 18 lipca 2014 r., została przeprowadzona w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo lub MPiPS) kontrola koordynowana dotycząca *zlecenia podmiotom zewnętrznym opracowania aktów normatywnych w zakresie właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej*². Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2014 r.

Zgodnie z art. 38 w zw. z art. 36 *ustawy o kontroli* przekazuję Panu Ministrowi *Projekt wystąpienia pokontrolnego* (dalej: *Projekt*).

Powierzanie podmiotom zewnętrznym zadań dotyczących opracowania specjalistycznych ekspertyz, analiz i opinii związanych z pracami nad aktami normatywnymi należy ocenić pozytywnie z zastrzeżeniami.

Zlecenia miały miejsce w sytuacjach uzasadnionych, kiedy projektowane przepisy wymagały specjalistycznej wiedzy eksperckiej i doświadczenia. Wyniki zleconych prac zostały efektywnie wykorzystane w procesie stanowienia prawa.

Najistotniejsza nieprawidłowość dotyczyła regulacji wewnętrznych, które nie zapewniały rzetelnego i przejrzystego zlecenia usług w części istotnych obszarów udzielania zamówień poniżej 14 tys. euro. [pkt 2 *Projektu*]

W badanym okresie MPiPS nie zlecało podmiotom zewnętrznym opracowania aktów normatywnych (ustaw, rozporządzeń), zawarło natomiast 30 umów z podmiotami zewnętrznymi na opracowanie dokumentów związanych z przygotowaniem aktów normatywnych (opinie prawne, ekspertyzy oraz opracowania) na łączną kwotę 157.147 zł. Kontrolą objęto wszystkie umowy z tego zakresu (100%)³. [Dowód: akta kontroli str. 546-563]

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

² Kontrolą objęto zasadność zlecenia podmiotom zewnętrznym opracowywania ustaw, rozporządzeń i innych dokumentów z nimi związanych np. z przygotowaniem opinii prawnych, doradztwem, reprezentacją prawną, współpracą w zakresie legislacji, analizami, ekspertyzami, konsultacjami, opracowaniami, itp.

³ Badane umowy dotyczyły zadań merytorycznych pięciu Departamentów MPiPS, tj.: Departamentu Rynku Pracy, Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Departamentu Polityki Rodzinnej, Departamentu Funduszy, Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego.

1. Ministerstwo zlecało podmiotom zewnętrznym prace nad dokumentami związanymi z projektowaniem aktów normatywnych w sposób celowy, gdy przygotowanie ekspertyzy wymagało specjalistycznej wiedzy i opinii praktyków.

Zakres przedmiotowy powierzonych prac wykraczał poza zadania zatrudnionych w Ministerstwie pracowników z ukończoną aplikacją legislacyjną, radców prawnych oraz pracowników departamentu prawnego.

Zawarcie prawie wszystkich umów (29 z 30 badanych) z podmiotami zewnętrznymi było niezbędne z uwagi na specjalistyczny zakres prac lub niezbędną wiedzę praktyczną, której nie posiadali pracownicy Ministerstwa. W większości badanych spraw (25) w uzasadnieniach⁴ wskazywano na niezbędność praktycznego doświadczenia w danej dziedzinie lub wiedzy osób z tytułem profesora nauk prawnych (4 przypadki).

Przykładowo zlecenia dotyczyły m.in. oceny: możliwości przyznania prawa do wykonywania uprawnień zbiorowych wyłącznie reprezentatywnym organizacjom związkowym w świetle Konstytucji RP, ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych i konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy; przeprowadzenia analizy i oceny aktualnie funkcjonujących mieszkań chronionych. [Dowód: akta kontroli str. 21-30, 527]

Wątpliwości budzi celowość zawarcia 1 umowy⁵ (3%) na kwotę 550 zł brutto na opracowanie opinii w sprawie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Opinia dotyczyła bowiem spraw związanych z zakresem działalności Departamentu Prawa Pracy MPiPS i mogła być sporządzona przez pracowników tego departamentu. W *Formularzu* do umowy nie wskazano przyczyn konieczności wykonania przedmiotu umowy przez wykonawcę zewnętrznego.

Według wyjaśnień⁶ opinia dotyczyła przepisów szczególnych regulujących stosunek pracy pracowników instytucji kultury, bowiem uchwalony tekst ustawy różnił się w znaczący sposób od projektu. [Dowód: akta kontroli str. 287-289, 568-574]

Należy jednak zauważyć, że do zadań Departamentu Prawa Pracy należało m.in. opiniowanie projektów aktów normatywnych w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych pod kątem ich zgodności z systemowymi rozwiązaniami z zakresu indywidualnego prawa pracy.

1.1. Potencjał instytucjonalny Ministerstwa do realizacji zadań dotyczących opracowania aktów normatywnych oraz innych dokumentów z nimi związanych był znaczny. Zadania w tym zakresie były w większości wykonywane przez pracowników MPiPS w ramach obowiązków służbowych.

W Ministerstwie opracowano 629 projektów aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych⁷, natomiast podmiotom zewnętrznym powierzono jedynie 30 spraw dotyczących opracowania dokumentów związanych z aktami normatywnymi (5% wszystkich opracowań).

Od 2010 r. w MPiPS zwiększyła się liczba radców prawnych (z 7 do 12 w 2014 r.), osób z ukończoną aplikacją legislacyjną (z 4 do 12 w 2014 r.) oraz osób po studiach podyplomowych w zakresie zagadnień legislacyjnych (z 2 do 3 w 2014 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 285-305, 401-525, 527]

⁴ Formularz – wniosek o udzielenie zamówienia publicznego, do którego nie stosuje się ustawy pzp stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 14 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót.

⁵ Umowa nr ZL/2011/10/00208 z dnia 3 października 2011 r.

⁶ Wyjaśnienie pani Anity Gwarek, Dyrektora Departamentu Prawnego MPiPS, pismo z dnia 15 lipca 2014 r., znak: DPR-0910-4/14.

⁷ Wykaz aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych przekazany przy piśmie z dnia 3 lipca 2014 r. znak. BDG-V-0910-73(18)-JC/14.

1.2. Zakres zleconych prac nie pokrywał się z zadaniami poszczególnych departamentów merytorycznych. Jednakże należy zwrócić uwagę, że w żadnym z 30 badanych przypadków nie udokumentowano wyników analizy możliwości wykonania prac przy użyciu własnych zasobów, nawet w nielicznych przypadkach jej przeprowadzenia.

Przykładowo: w czterech⁸ umowach nie rozważano możliwości wykonania prac przy użyciu własnych zasobów, ponieważ, jak wyjaśniono w przypadku 2 umów⁹ - *zlecenie odbyło się w oparciu o decyzję Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych*, natomiast w przypadku dwóch umów¹⁰ - *ze względu na charakter ekspercki przedmiotowych umów, niezbędne było zlecenie wykonania zadań osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje, tj. osobie posiadającej dorobek naukowy w dziedzinie politologii i ustrojoznawstwa.*

[Dowód: akta kontroli str. 345-353]

2. Obowiązujące w MPiPS regulacje wewnętrzne¹¹ dotyczące zlecenia usług na zewnątrz prawidłowo regulowały kwestie w zakresie przygotowania umów, tj.: m.in. elementów, które powinny zawierać oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w zakresie autorskich praw majątkowych oraz kar umownych za nieterminowe i nienależyte wykonanie umowy, a także w zakresie nadzoru nad realizacją umowy. [Dowód: akta kontroli str. 527]

Regulacje te nie określały natomiast sposobu postępowania w części ważnych kwestii związanych z procesem udzielania zleceń. W konsekwencji regulacje te nie zapewniały rzetelnego i przejrzystego zlecenia usług. Ponadto niektóre zapisy były nieprecyzyjne, co prowadziło do dowolności ich stosowania.

W szczególności nie uregulowano kwestii dotyczących:

- konieczności sporządzenia uzasadnienia do oszacowania wartości zamówienia, wraz z datą, podstawą ustalenia wartości zamówienia oraz wskazaniem osoby ustalającej w przypadku zamówień poniżej 14 tys. euro;
- obowiązku precyzowania kryteriów (na etapie przygotowania zlecenia) jakim powinien podlegać wykonawca w odniesieniu do zamówień niepodlegających przepisom ustawy pzp;
- obowiązku dokumentowania sposobu wyboru wykonawcy w odniesieniu do zamówień niepodlegających przepisom ustawy pzp;
- dokumentowania faktu, że przedmiot zamówienia¹² nie wchodzi w zakres obowiązków pracowników Departamentu lub Biura oraz w przypadku zlecenia prac należących do zakresu działania danej komórki organizacyjnej, uzasadnienia dlaczego dane zamówienie nie może zostać wykonane przez pracowników Departamentu/Biura;
- mechanizmów zapewnienia bezstronności w odniesieniu do zamówień niepodlegających przepisom ustawy pzp.

W procedurach¹³ znajdował się również nieprecyzyjny zapis, wskazujący że *jeżeli zachodzi potrzeba, należy do dokumentacji¹⁴ załączyć kalkulację wartości zamówienia.*

[Dowód: akta kontroli str. 527]

⁸ Umowy nr 11/DDP/EKS/2012, 10/DDP/EKS/2013; Umowa nr DF/2/2013 – ekspertyza dotycząca konstytucyjności przepisów art. 27 ust. 1, 2 i 3 zawartych w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla pracowników i przedsiębiorców na rzecz ochrony miejsc pracy, związanych z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego; umowa nr DF/1/2014 – ekspertyza prawna obejmująca analizę zagadnienia prawnego i odpowiedź na pytanie czy projektowane w założeniach z dnia 19 grudnia 2013 r. do ustawy o pracy na statkach morskich przepisy umożliwiające określenie podstawy wymiaru składki na Fundusz Pracy opłacanej przez przedsiębiorców żeglugowych (...).

⁹ Wyjaśnienia pana Marka Waleśkiewicza Dyrektora Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, z 1 lipca 2014 r., znak DDP-V-079-5-63-AO/2014 l. dz. 1719.

¹⁰ Wyjaśnienie pana Ireneusza Piętakiewicza, Dyrektora Departamentu Funduszy, z dnia 2 lipca 2014 r., znak DF-VI-0910-1(1)-AK/LDC/14.

¹¹ W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2014 r. w Ministerstwie obowiązywały: Zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego MPiPS z 29 grudnia 2008 r. ze zm. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót; Zarządzenie Nr 14 Dyrektora Generalnego MPiPS z 1 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót; Zarządzenie Nr 1 Dyrektora Generalnego MPiPS z 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót budowlanych; Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego MPiPS z 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zamówień publicznych.

¹² Dotyczących zamówień poniżej i powyżej 14 000 euro.

¹³ Instrukcja sporządzenia formularza – stanowiąca załącznik do zarządzeń Dyrektora Generalnego nr 22/2008, nr 14/2010, nr 1/2012, nr 9/2013.

¹⁴ Formularz – wniosek o udzielenie zamówienia publicznego, do którego nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

Według wyjaśnień¹⁵, przepisy ustawy pzp nie nakładają na zamawiających obowiązku sporządzania regulaminów udzielania zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 375-381]

Należy jednak zauważyć, że to właśnie procedury wewnętrzne służą do określenia w sposób wyczerpujący i jasny wszystkich elementów związanych z procesem udzielania zamówień (w szczególności nieobjętych regulacjami ustawy pzp), tak aby gwarantowały prawidłowe, celowe i gospodarne zlecenie usług na zewnątrz.

W efekcie nieuregulowania lub niejednoznacznego uregulowania powyższych kwestii m.in. w przypadku 27 umów (z 30 badanych, 90%) nie określono kryteriów wyboru wykonawcy, a jedynie do 3 umów (10%) sporządzono *kalkulację wartości zamówienia*.

2.1. Ministerstwo rzetelnie opracowało zestawienie umów. Stwierdzone niezgodności ze stanem faktycznym pomiędzy danymi przesłanymi do KPRM¹⁶ a rejestrami były nieistotne i nie miały wpływu na zakres badań kontrolnych. Przyczyną rozbieżności była nieprawidłowa klasyfikacja umów przez MPiPS.

Różnica dotyczyła 2 z 30 zawartych umów. Jedną¹⁷ ujęto w wykazie, chociaż nie była związana z tworzeniem aktów normatywnych, a druga¹⁸ nie została wykazana w zestawieniu.

Według wyjaśnienia¹⁹ jedna z umów nie została zamieszczona w zestawieniu z uwagi na fakt, iż uznano, że ustawa²⁰, do której się odnosi zlecenie nie pozostaje w zakresie właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej. [Dowód: akta kontroli str. 281]

Nie można się zgodzić z powyższym stanowiskiem, ponieważ stroną umowy było MPiPS, a przedmiotem umowy – dokonanie oceny przyjętych rozwiązań prawnych w obszarze związanym z zakresem działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zatem przedmiotowa umowa powinna zostać wskazana w zestawieniu.

3. Pozytywnie z zastrzeżeniami należy ocenić przestrzeganie zasad zawierania umów z podmiotami zewnętrznymi na opracowanie dokumentów związanych z pracami nad aktami normatywnymi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieudokumentowania rozeznania rynku i kalkulacji wysokości wynagrodzenia za wykonanie danego zlecenia w większości badanych umów (90%) oraz jednostkowego przypadku braku uzgodnienia treści umów z głównym księgowym oraz radcą prawnym. [Dowód: akta kontroli str. 545]

3.1. Interesy Skarbu Państwa zabezpieczono w sposób prawidłowy poprzez zawarcie we wszystkich umowach właściwych postanowień dotyczących kar umownych, przeniesienia autorskich praw majątkowych²¹, zachowania w tajemnicy wszelkich informacji i danych otrzymanych i uzyskanych od Zamawiającego oraz regulacji przypadków odstąpienia od umowy.

¹⁵ Wyjaśnienia pani Iwony Zamojskiej, Dyrektor Generalnej MPiPS, pismo z dnia 4 lipca 2014 r. znak: BDG-V-0910-73(21)-JC/14.

¹⁶ Szef KPRM wystąpił do Ministra PiPS, w trybie art. 15 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, o przekazanie danych o umowach zawartych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2014 r. dotyczących tworzenia aktów normatywnych (w tym umów związanych z przygotowaniem opinii prawnych, doradztwem, reprezentacją prawną, współpracą w zakresie legislacji, analizami, ekspertyzami, konsultacjami, opracowaniami, itp.).

¹⁷ Umowa nr ZL/2011/120038.

¹⁸ Umowa nr ZL/2011/10/00208 zawarta w dniu 3 października 2011 r. dotycząca wykonania pisemnej opinii w sprawie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, dotycząca oceny prawnej przepisów szczegółowych regulujących stosunek pracy pracowników instytucji kultury.

¹⁹ Wyjaśnienie pani Iwony Zamojskiej, Dyrektor Generalnej MPiPS, pismo z dnia 2 lipca 2014 r., znak: BDG-V-0910-73(16)-JC/14.

²⁰ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.

²¹ W przypadku umów o dzieło – 23 badane umowy.

3.2. Mimo że procedury obowiązujące²² w MPiPS nakładały obowiązek przeprowadzenia rozeznania rynku w sprawie wyboru wykonawcy, tylko w 3 z 30 badanych umów Ministerstwo posiadało dokumenty potwierdzające przeprowadzenie takiego rozeznania. Stanowiło to naruszenie pkt. 5 ppkt 4 Instrukcji sporządzenia *Formularza*, bowiem dokumentacja nie zawierała kryteriów i uzasadnienia wyboru wykonawcy, z którym zawarto umowę.

W *Formularzach* zamieszczane były informacje dotyczące jedynie kwalifikacji posiadanych przez wykonawcę wybranego do wykonania zlecenia. Brakowało natomiast informacji opisującej przebieg i wynik rozeznania rynku uzasadnienia wyboru wskazanego wykonawcy.

Według wyjaśnień²³ Dyrektorów departamentów merytorycznych, których dotyczyły przedmiotowe umowy, przy doborze wykonawców niezależnych ekspertyz wskazywano osoby, które są cenionymi ekspertami w danym zakresie oraz posiadają wieloletnie doświadczenie.

[Dowód: akta kontroli str. 315-348]

W Ministerstwie nie przestrzegano również wymogów określonych w procedurach wewnętrznych²⁴ w zakresie dokumentowania kalkulacji kosztów za wykonanie danego zlecenia. Działanie takie należy uznać za nierzetelne, ponieważ bez przeprowadzenia ww. analiz Ministerstwo nie mogło ocenić, czy spełniona jest zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, określona w ustawie o finansach publicznych²⁵.

Jedynie w przypadku 3 z 30 badanych umów (10%) przeprowadzono częściową analizę, tj.:

- w jednym przypadku²⁶ zapytanie z propozycją realizacji zadania rozesłano do 11 podmiotów, a następnie dokonano wyboru wykonawcy zadania; wybrano zespół czterech ekspertów z wynagrodzeniem łącznym 56.200 zł brutto;
- w dwóch przypadkach²⁷ zwrócono się do sześciu potencjalnych wykonawców w sprawie wykonania ekspertyzy prawnej. W notatkach służbowych²⁸ wskazano, że wynagrodzenie za zrealizowanie dzieła ustalono w drodze negocjacji zlecającego z wykonawcą.

W odniesieniu do pozostałych 27 badanych umów (90%) Ministerstwo nie posiadało żadnych dokumentów potwierdzających dokonanie rozeznania rynku oraz kalkulacji kosztów.

[Dowód: akta kontroli str. 545]

Według wyjaśnień²⁹, kalkulacji kosztów dokonywano w oparciu o obowiązujące w okresie podpisywania umów przepisy wewnętrzne³⁰. W konsekwencji umowy o podobnym przedmiocie i terminie wykonania opiewały na różne kwoty.

[Dowód: akta kontroli str. 315-348]

²² Zgodnie bowiem z pkt. 5 ppkt 4) Instrukcji sporządzenia Formularza stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 14 z dnia 1 czerwca 2010 r. lit. a) *przed złożeniem Formularza komórka wnioskująca ma obowiązek przeprowadzić rozeznanie rynku właściwego dla danego przedmiotu zamówienia, a jego wyniki przedstawić w Formularzu*. Lit. b) *w przypadku gdy wartość przedmiotu zamówienia wynosi łącznie z VAT powyżej 5.000 zł do Formularza należy dołączyć załącznik opisujący przebieg i wynik rozeznania rynku*.

²³ Pismo pani Janiny Szumlicz, Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej z 2 lipca 2014 r. BDG-V-0910-73(10)-JC/14; pismo pani Krystyny Wyrwickiej, Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, z 2 lipca 2014 r. DPS-V-079-22(3)-5579/WW,MJ/14; pismo pana Marka Wałęskiewicza, Dyrektora Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, z 1 lipca 2014 r. DDP-V-079-5-63-AO/2014 l.dz. 1719.

²⁴ Instrukcja sporządzenia *Formularza* - załącznik do Zarządzeń Dyrektora Generalnego MPiPS nr 22/2008 oraz 14/2010 (obowiązek przeprowadzenia rozeznania rynku dla danego przedmiotu zamówienia). Instrukcja sporządzenia Formularza - załącznik do Zarządzeń Dyrektora Generalnego MPiPS nr 1/2012 oraz 9/2013 (*Jeżeli zachodzi potrzeba, należy sporządzić notatkę z czynności rozpoznania rynku*).

²⁵ Art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

²⁶ Umowa nr BBF/4/6/2012/DRP/FP z dnia 3 stycznia 2012 r., przedmiot umowy: *Analiza zawodów występujących na rynku pracy i opracowanie projektu aktualizacji klasyfikacji zawodów i specjalności*.

²⁷ Umowa nr 11/DDP/EKS/2012 z 29 października 2012 r. (wykonanie ekspertyzy prawnej na temat celowości i możliwości organu nadzorczego -zarządczego Rady Funduszu Pracy postulowanego przez partnerów społecznych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych), umowa nr 10/DDP/EKS/2013 z 30 września 2013 r. (wykonanie ekspertyzy prawnej na temat możliwości przyznania prawa do wykonywania uprawnień zbiorowych wyłącznie reprezentatywnym - w rozumieniu art. 24125a § 1 Kodeksu pracy – organizacjom związkowym w świetle art. 59 ust. 2 i art. 59 ust. 4 Konstytucji RP a także ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych i konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy).

²⁸ Notatka z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zlecenia ekspertyzy prawnej; notatka służbowa dot. rozeznania rynku wykonanego w dniach 11-17 października 2012 r.

²⁹ Pismo pani Janiny Szumlicz, Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej, z 2 lipca 2014 r. BDG-V-0910-73(10)-JC/14 pismo pani Krystyny Wyrwickiej, Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej z 2 lipca 2014 r. DPS-V-079-22(3)-5579/WW,MJ/14; pismo pana Marka Wałęskiewicza, Dyrektora Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, z 1 lipca 2014 r. DDP-V-079-5-63-AO/2014 l.dz. 1719.

³⁰ Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót budowlanych.

Przykładowo: zadanie pn. przeprowadzenie analizy i oceny aktualnie funkcjonujących mieszkań chronionych (na podstawie własnych doświadczeń zawodowych) oraz udział w pracach nad projektem rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych – zostało zlecone 7 wykonawcom na podstawie 7 umów³¹ z terminem realizacji do 10 grudnia 2010 r., z czego w 4 umowach określono wynagrodzenie po 2.000 zł brutto a w 3 umowach po 5.000 zł brutto.
[Dowód: akta kontroli str. 545]

Należy zauważyć, że rozeznanie rynku mające na celu wybór wykonawcy powinno być działaniem przejrzystym. W tym celu Ministerstwo powinno dokumentować wymagania w zakresie wiedzy i doświadczenia zawodowego potencjalnych wykonawców. Natomiast wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów³². Aby zapewnić, że wydatek będzie oszczędny, należy ustalić jego optymalną wysokość, a czynność ta powinna zostać rzetelnie udokumentowana.

3.3. Zdecydowaną większość umów (29 z 30, tj. 97%) zawarto zgodnie z regulacjami wewnętrznymi³³. Jedna umowa³⁴ nie została parafowana przez radcę prawnego oraz głównego księgowego, co stanowi naruszenie z § 12 pkt 2 Zarządzenia Nr 8 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zamówień publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 527, 545]

Należy zauważyć, że złożenie paraf radcy prawnego i głównego księgowego jest istotnym elementem kontroli, tj. główny księgowy parafując umowę potwierdza zabezpieczenie środków na jej realizację, natomiast radca prawny poprzez złożenie parafy, potwierdza prawidłowość umowy pod względem formalno-prawnym, tym samym ograniczane jest ryzyko, że umowa będzie niezgodna z prawem lub będzie np. zawierała postanowienia niekorzystne dla zamawiającego

3.4. Nie stwierdzono przypadku podziału zamówienia publicznego w celu omięcia stosowania przepisów ustawy pzp, bowiem nie doszło do jednoczesnego spełniania przesłanek tożsamości przedmiotowej (usługa tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu), czasowej (udzielenie zamówienia w tym samym czasie) i podmiotowej (możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę) zamówienia.
[Dowód: akta kontroli str. 545]

3.5. Zawierane przez MPiPS umowy nie miały charakteru umów o pracę. W szczególności nie stwierdzono podporządkowania wykonawcy zlecenia/dzieła kierownictwu pracodawcy, praca nie była wykonywana w miejscu i w czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Ponadto usługi nie były świadczone przez te same osoby w sposób ciągły na podstawie powtarzalnych umów.
[Dowód: akta kontroli str. 545]

4. Pozytywnie należy ocenić sprawowanie nadzoru nad prawidłowym wykonaniem badanych umów. Nadzór nad realizacją umów, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, sprawowali dyrektorzy komórek organizacyjnych oraz wyznaczeni pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie danej sprawy. Odbiór zleconych prac w przypadku wszystkich umów udokumentowano protokołami zdawczo-odbiorczymi. Ponadto prace wykonano w terminie

³¹ Umowy z dnia 8 grudnia 2010 r. nr: BBF/397/12/2010/DPS; BBF/394/12/2010/DPS; BBF/416/12/2010/DPS; BBF/399/12/2010/DPS; BBF/396/12/2010/DPS; BBF/398/12/2010/DPS; BBF/395/12/2010/DPS.

³² Art. 44 ust. 3, pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.).

³³ Zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 29 grudnia 2008 r. z późniejszymi zmianami w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót; Zarządzenie Nr 14 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót; Zarządzenie Nr 1 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy planowaniu i zlecaniu usług, dostaw i robót budowlanych; Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego MPiPS z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zamówień publicznych.

³⁴ Umowa o dzieło nr 10/DDP/EKS/2013 zawarta w dniu 30 września 2013 r. (ZL/2013/10/00200/31).

i zgodnie z postanowieniami umów w zakresie przedmiotu umowy oraz terminowości i wysokości wypłat należnego wynagrodzenia. [Dowód: akta kontroli str. 315-366, 545]

Protokoły zdawczo-odbiorcze zawierały informacje, że praca została wykonana w terminie zgodnie z umową oraz przyjęta bez zastrzeżeń.

Pozytywnie należy również odnieść się do faktu, że efekty zleconych prac zostały wykorzystane w procesie stanowienia prawa.

W przypadku 16 z 30 badanych umów opracowania przyczyniły się do wydania aktu prawnego. Na podstawie 3 ekspertyz podjęto decyzję o odstąpieniu od zmiany przepisów. W przypadku 10 umów³⁵ prace legislacyjne trwają bądź są planowane do wykonania. Na podstawie 1 umowy³⁶ została sporządzona opinia do ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 315-366]

4.1. W Ministerstwie nie były prowadzone kontrole lub audyty, których zakres obejmował zlecenie podmiotom zewnętrznym opracowywanie aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych. [Dowód: akta kontroli: str. 309-313]

5. W Ministerstwie nie wprowadzono mechanizmów zapewniających bezstronność w przypadku zlecenia usług nieobjętych przepisami ustawy pzp.

W celu zapewnienia bezstronności MPiPS bazuje w szczególności na mechanizmach wynikających z przepisów m.in. ustawy pzp np. składanie *oświadczeń o bezstronności* w przypadku osób wykonujących czynności w postępowaniu oraz wynikających z *Zasad etyki korpusu służby cywilnej*³⁷. [Dowód: akta kontroli str. 309-313]

Pomimo niestwierdzenia przypadków naruszenia zasady bezstronności w badanym zakresie należy zauważyć, że brak mechanizmów zapewniających bezstronność i obiektywizm przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym opracowania aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych naraża na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów w procesie legislacyjnym. Zatem dobrą praktyką byłoby wprowadzenie właściwych narzędzi w tym zakresie, np. oświadczeń o bezstronności.

INFORMACJE O KONTROLI

Kontrolę przeprowadzili pracownicy Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji:

- Piotr Karkosik, starszy specjalista, kierownik zespołu kontrolnego,
- Iwona Zielińska, starszy specjalista, członek zespołu kontrolnego.

Czynności kontrolne przeprowadzono w siedzibie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przy ul. Nowogrodzkiej 1/3/5 w Warszawie.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest od dnia 18 listopada 2011 r. pan Władysław Kosiniak-Kamysz. Upřednio, od dnia 16 listopada 2007 r., kierownikiem jednostki kontrolowanej była pani Jolanta Fedak.

Na podstawie art. 40 ust. 1 *ustawy o kontroli*, Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo do zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do tego dokumentu, do Dyrektora Departamentu Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

³⁵ Nr umów 10/DDP/EKS/2013; DF/1/2014; DF/2/2013; BBF/4/6/201/DRP/FP; DPS-VI-079-8690-83-MJ/13; DPS-VI-079-8690-84-MJ/13; DPS-VI-079-8690-86-MJ/13; DPS-VI-079-8690-85-MJ/13; DPS-VI-079-8690-88-MJ/13; DPS-VI-079-8690-87-MJ/13.

³⁶ Umowa nr ZL/2011/10/00208.

³⁷ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby (M.P. Nr 93, poz. 953).

Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 2 *ustawy o kontroli*, na wniosek Kierownika jednostki kontrolowanej, skierowany do Dyrektora Departamentu Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przed upływem terminu złożenia zastrzeżeń, termin na zgłoszenie zastrzeżeń może zostać przedłużony.

Piotr Karkosik

Piotr Karkosik, starszy specjalista
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

Iwona Zielińska

Iwona Zielińska, starszy specjalista
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

Zastępca Dyrektora
Departamentu Kontroli i Nadzoru
Kancelarii Prezesa
Rady Ministrów