



mgr. gen. p. ... Remogane

P. Kosiniak

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
Biuro Dyrektora Generalnego  
MINISTER-CZŁONEK RADY MINISTRÓW  
SZEF KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW -197-

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego  
10-12-2014  
L. dz. 10832/14  
M. 12. 2014

Jacek Giełocki  
Nr w dzienniku pism: 10241/14

DKN-5831-1(30)/14

Warszawa, dnia 9 grudnia 2014 r.

KANCELARIA GŁÓWNA  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
00-613 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5  
Data wpływu: 2014-12-10 -201-  
Nr pisma: 21884

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ  
SEKRETARIAT  
Data wpływu: 11-12-2014 -178-  
Nr w dzienniku pism: 4006/14

Pan  
**Władysław Kosiniak-Kamysz**  
Minister Pracy i Polityki Społecznej

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup> (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<sup>2</sup> dotycząca *zlecania podmiotom zewnętrznym opracowania aktów normatywnych w zakresie właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej*<sup>3</sup>. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2014 r.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1 i 3 *ustawy o kontroli*, po rozpatrzeniu zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Panu Ministrowi *Wystąpienie pokontrolne* (dalej: *Wystąpienie*).

Powierzenie 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 zlecania usług w części istotnych obszarów udzielania zamówień poniżej 14 tys. euro [pkt 2 *Wystąpienia*].

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%)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.  
<sup>2</sup> Kontrolę przeprowadzili pracownicy Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: pan Piotr Karkosik, starszy specjalista, kierownik zespołu kontrolnego, pani 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.  
<sup>3</sup> 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.  
<sup>4</sup> 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 ekspertyz 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 wszystkich 30 badanych umów 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 uzasadnieniach<sup>5</sup> wskazywano na niezbędność praktycznego doświadczenia w danej dziedzinie lub wiedzy osób z tytułem profesora nauk prawnych (4 przypadki). W jednej sprawie zlecenie wynikało z konieczności szczegółowej oceny interpretacji obowiązujących rozwiązań<sup>6</sup>.

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.

**1.1.** Zdolność instytucjonalna Ministerstwa do realizacji zadań dotyczących opracowania aktów normatywnych oraz innych dokumentów z nimi związanych była wysoka. Zadania w tym zakresie były w znacznej większości wykonywane przez pracowników MPiPS w ramach obowiązków służbowych.

W Ministerstwie opracowano 629 projektów aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych<sup>7</sup>, 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.).

**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 czterech<sup>8</sup> umowach nie rozważano możliwości wykonania prac przy użyciu własnych zasobów, ponieważ, jak wyjaśniono w przypadku 2 umów<sup>9</sup> – *zlecenie odbyło się w oparciu o decyzję Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych*, natomiast w przypadku 2 umów<sup>10</sup> – *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*.

<sup>6</sup> Umowa nr ZL/2011/10/00208 z dnia 3 października 2011 r. na opracowanie opinii w sprawie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (na kwotę 550 zł brutto).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 (...).

<sup>9</sup> 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.

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

2. Obowiązujące w MPiPS regulacje wewnętrzne<sup>11</sup> 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.

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 zamówienia<sup>12</sup> 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 z dnia 29 kwietnia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa pzp)<sup>13</sup>.

W procedurach<sup>14</sup> znajdował się również nieprecyzyjny zapis, wskazujący że *jeżeli zachodzi potrzeba, należy do dokumentacji<sup>15</sup> załączyć kalkulację wartości zamówienia.*

Według wyjaśnień<sup>16</sup>, przepisy ustawy pzp nie nakładają na zamawiających obowiązku sporządzania regulaminów udzielania zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy.

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 KPRM<sup>17</sup> a rejestrami były nieistotne i nie

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Dotyczących zamówień poniżej i powyżej 14 tys. euro.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907.

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

<sup>15</sup> Formularz – wniosek o udzielenie zamówienia publicznego, do którego nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

<sup>16</sup> Wyjaśnienia pani Iwony Zamojskiej, Dyrektor Generalnej MPiPS, pismo z dnia 4 lipca 2014 r. znak: BDG-V-0910-73(21)-JC/14.

<sup>17</sup> 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.).

miały wpływu na zakres badań kontrolnych. Przyczyną rozbieżności była nieprawidłowa klasyfikacja umów przez MPiPS.

Różnica dotyczyła 2 z 30 zawartych umów. Jedną<sup>18</sup> ujęto w wykazie, chociaż nie była związana z tworzeniem aktów normatywnych, a druga<sup>19</sup> nie została wykazana w zestawieniu.

Według wyjaśnienia<sup>20</sup> jedna z umów nie została zamieszczona w zestawieniu z uwagi na fakt, iż uznano, że ustawa<sup>21</sup>, do której się odnosi zlecenie nie pozostaje w zakresie właściwości Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

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.

3.1. Interesy Skarbu Państwa zabezpieczono w sposób prawidłowy poprzez zawarcie we wszystkich umowach właściwych postanowień dotyczących kar umownych, przeniesienia autorskich praw majątkowych<sup>22</sup>, zachowania w tajemnicy wszelkich informacji i danych otrzymanych i uzyskanych od Zamawiającego oraz regulacji przypadków odstąpienia od umowy.

3.2. Mimo że procedury obowiązujące<sup>23</sup> 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 wyjaśnień<sup>24</sup> 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.

W Ministerstwie nie przestrzegano również wymogów określonych w procedurach wewnętrznych<sup>25</sup> w zakresie dokumentowania kalkulacji kosztów za wykonanie danego zlecenia. Działanie takie należy uznać za nierzetelne, ponieważ bez przeprowadzenia ww. analiz

<sup>18</sup> Umowa nr ZL/2011/120038.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Wyjaśnienie pani Iwony Zamojskiej, Dyrektora Generalnej MPiPS, pismo z dnia 2 lipca 2014 r., znak: BDG-V-0910-73(16)-JC/14.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.

<sup>22</sup> W przypadku umów o dzieło – 23 badane umowy.

<sup>23</sup> 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*.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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*).

Ministerstwo nie mogło ocenić, czy spełniona jest zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, określona w ustawie o finansach publicznych<sup>26</sup>.

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

- w jednym przypadku<sup>27</sup> 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 przypadkach<sup>28</sup> zwrócono się do sześciu potencjalnych wykonawców w sprawie wykonania ekspertyzy prawnej. W notatkach służbowych<sup>29</sup> 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.

Według wyjaśnień<sup>30</sup>, kalkulacji kosztów dokonywano w oparciu o obowiązujące w okresie podpisywania umów przepisy wewnętrzne<sup>31</sup> na podstawie indywidualnych negocjacji z wykonawcami. Jednocześnie brano pod uwagę wielkość wkładu pracy oraz to, ile czasu własnego poświęcono na realizowane zadanie.

W związku z brakiem dokumentacji w zakresie rozeznania rynku oraz kalkulacji kosztów wynagrodzenia zastrzeżenia budzi, że umowy o podobnym przedmiocie i terminie wykonania opiewały na różne kwoty.

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 umów<sup>32</sup> 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.

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 nakładów<sup>33</sup>. 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 wewnętrznymi<sup>34</sup>. Jedna umowa<sup>35</sup> 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.

<sup>26</sup> Art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>27</sup> 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.*

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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 Waleśkiewicza, Dyrektora Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego, z 1 lipca 2014 r. DDP-V-079-5-63-AO/2014 l.dz. 1719.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.).

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Umowa o dzieło nr 10/DDP/EKS/2013 zawarta w dniu 30 września 2013 r. (ZL/2013/10/00200/31).

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 ominięcia 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.

**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.

**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 i zgodnie z postanowieniami umów w zakresie przedmiotu umowy oraz terminowości i wysokości wypłat należnego wynagrodzenia.

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 umów<sup>36</sup> prace legislacyjne trwają bądź są planowane do wykonania. Na podstawie 1 umowy<sup>37</sup> została sporządzona opinia do ustawy.

**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.

**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*<sup>38</sup>.

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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Umowa nr ZL/2011/10/00208.

<sup>38</sup> 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).

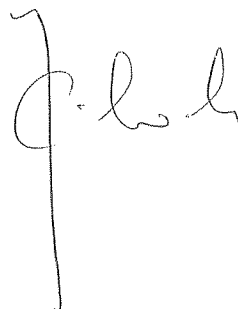
Zatem dobrą praktyką byłoby wprowadzenie właściwych narzędzi w tym zakresie, np. oświadczeń o bezstronności.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski, na podstawie art. 46 ust. 3 *ustawy o kontroli*, zalecam Panu Ministrowi:

1. Wprowadzenie w regulacjach wewnętrznych rozwiązań zapewniających rzetelne i przejrzyste zlecanie usług przy udzielaniu zamówień poniżej progu określonego w ustawie pzp.
2. Wdrożenie adekwatnych mechanizmów zapewniających bezstronność pracowników Ministerstwa przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym opracowania aktów normatywnych i innych dokumentów z nimi związanych.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 *ustawy o kontroli*, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, podjętych działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia, lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 *ustawy o kontroli* od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'F' followed by several loops and a long vertical stroke extending downwards.