



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP-4112-01-01/2013
S/13/003/KAP

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/13/003/KAP Zawieranie i realizacja umów zlecenia i umów o dzieło na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Elżbieta Rowińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85452 z 11 czerwca 2013 r. 2. Lucjan Matuszewski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85451 z 11 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 00 – 583 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 1/3.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów od 26 lutego 2013 r. jest Pan Jacek Cichocki. Poprzednio, w okresie od 16 listopada 2007 r. do 25 lutego 2013 r., Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów był Pan Tomasz Arabski. (dowód: akta kontroli str. 5-7)
<i>Przedmiot kontroli</i>	Przedmiot kontroli obejmował: 1) celowość zawierania umów zlecenia i umów o dzieło, z punktu widzenia zakresu działania jednostki i zakresu obowiązków służbowych pracowników, z uwzględnieniem zasad zawierania i ewidencjonowania umów, 2) przestrzeganie zasad zawierania umów zlecenia i umów o dzieło określonych w przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych, a także w wewnętrznych regulowaniach jednostki, 3) prawidłowość odbioru zadań oraz sposób ich wykorzystania przez zleceńodawców.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie zasad dotyczących zawierania oraz realizacji wybranych umów zlecenia i umów o dzieło wraz z aneksami na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM lub Kancelaria).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności celowe zlecanie zadań Kancelarii podmiotom zewnętrznym, opracowanie i wprowadzenie w życie wewnętrznych procedur dotyczących zawierania umów, rzetelne prowadzenie rejestru umów, jak i rzetelne dokumentowanie wszystkich czynności poprzedzających zawieranie oraz rozliczanie umów. Sprawowany był także skuteczny nadzór nad realizacją zlecanych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady zawierania umów cywilnoprawnych na realizację zadań KPRM oraz ewidencja zawartych umów

Opis stany faktycznego

KPRM posiada pisemne zasady dotyczące zawierania umów, w tym umów zlecenia i umów o dzieło. W okresie objętym kontrolą zostały one uregulowane w szczególności w:

- regulaminie organizacyjnym KPRM, wprowadzonym w życie zarządzeniem Nr 2 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2008 r.¹,
- zarządzeniu Nr 23 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2009 r. w sprawie udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dokumentów księgowych w KPRM w sprawach niezastrzeżonych do kompetencji Dyrektora Generalnego KPRM² (dalej zarządzenie nr 23),
- zarządzeniu Nr 7 Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w KPRM³ (dalej zarządzenie nr 7).

(dowód: akta kontroli str. 223-224)

Ustalono, że w KPRM prowadzony jest rejestr umów. W rejestrze tym ujmowane są dane o zawartych umowach dotyczące m.in.: przedmiotu umowy, jednostki organizacyjnej KPRM inicjującej zakup usługi, datę zawarcia umowy, nazwę wykonawcy umowy, termin wykonania umowy, wartość umowy, wartość poniesionych wydatków oraz trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku którego zawarto umowę. W latach 2010 – 2012 Kancelaria zawarła łącznie 560 umów zlecenia i umów o dzieło wraz z aneksami. Z tytułu realizacji umów poniesiono wydatki na łączną kwotę w wysokości 99 432,7 tys. zł⁴. W okresie objętym kontrolą w KPRM nie zawierano z pracownikami umów zlecenia i umów o dzieło.

(dowód: akta kontroli str. 248-253, 790, 792-794)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym:

1) Departament Prawny realizuje m.in. zadania w zakresie:

- opiniowania projektów umów zawieranych przez Szefa KPRM i Dyrektora Generalnego, w tym umów dotyczących realizacji zadań związanych z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 26 pkt 3),

¹ W okresie objętym kontrolą zarządzenie było zmieniane w drodze następujących zarządzeń Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Nr 8 z 29 maja 2008 r., Nr 12 z 3 lipca 2008 r., Nr 1 z 6 stycznia 2009 r., Nr 4 z 25 lutego 2009 r., Nr 10 z 20 kwietnia 2009 r., Nr 17 z 1 lipca 2009 r., Nr 20 z 3 sierpnia 2009 r., Nr 25 z 12 listopada 2009 r., Nr 8 z 21 maja 2010 r., Nr 15 z 16 września 2010 r., Nr 18 z 5 listopada 2010 r., Nr 23 z 22 grudnia 2010 r., Nr 25 z 30 grudnia 2010 r., Nr 2 z 7 lutego 2011 r., Nr 3 z 17 marca 2011 r., Nr 9 z 26 maja 2011 r., Nr 12 z 7 lipca 2011 r., Nr 17 z 18 października 2011 r., Nr 5 z 22 lutego 2012 r. i Nr 13 z 19 października 2012 r.

² Zmienione zarządzeniem Nr 7 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawach niezastrzeżonych do kompetencji Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

³ W okresie objętym kontrolą zarządzenie było zmieniane w drodze następujących zarządzeń Dyrektora Generalnego KPRM: Nr 10 z 18 maja 2010 r., Nr 12 z 20 sierpnia 2010 r., Nr 8 z 22 kwietnia 2011 r., Nr 20 z 7 lipca 2011 r., Nr 1 z 2 stycznia 2012 r., Nr 7 z 27 stycznia 2012 r., Nr 11 z 29 lutego 2012 r. i Nr 33 z 8 listopada 2012 r.

⁴ Z tego w 2010 r. 176 umów zlecenia i umów o dzieło wraz z aneksami - wydatkowano kwotę 34 290,5 tys. zł, w 2011 r. 203 umów - wydatkowano kwotę 37 870,2 tys. zł i w 2012 r. 181 umów – wydatkowano kwotę 27 272,0 tys. zł.

- wydawania opinii prawnych na potrzeby Szefa Kancelarii i Dyrektora Generalnego oraz komórek organizacyjnych Kancelarii (§ 26 pkt 6),
 - wykonywania innych zadań zleczanych przez Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii, Szefa Służby Cywilnej, Dyrektora Generalnego oraz w zakresie obsługi prawnej wynikającej z odrębnych przepisów (§ 26 pkt 12),
- 2) Biuro Budżetowo – Finansowe realizuje m.in. zadania w zakresie:
 - dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (§ 34 pkt 2 lit. c),
 - dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (§ 34 pkt 2 lit. d),
 - 3) Biuro Dyrektora Generalnego realizuje m.in. zadania w zakresie prowadzenia centralnego rejestru zamówień, umów oraz dowodów księgowych Kancelarii,
 - 4) Departament Służby Cywilnej realizuje zadania, wynikające z kompetencji Szefa Służby Cywilnej m.in. w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej (§ 29 ust. 1 pkt 5),
 - 5) upoważniono dyrektorów komórek organizacyjnych, a podczas ich nieobecności ich zastępców, do zaciągania zobowiązań do wartości nieprzekraczającej w złotych równowartości kwoty 14 000 EUR, w sprawach należących do zakresu działania kierowanej komórki (§ 5a ust. 1),
 - 6) pracownicy KPRM mogą wykonywać określone zadania na podstawie upoważnienia udzielonego przez Szefa Kancelarii lub Dyrektora Generalnego – odpowiednio w zakresie ich właściwości (§ 3 ust. 9).

(dowód: akta kontroli str. 8-135)

W myśl § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 23, do udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w KPRM w sprawach niezastrzeżonych do kompetencji Dyrektora Generalnego KPRM stosuje się zarządzenie Nr 7 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (ze zm.).

(dowód: akta kontroli str. 225-227)

Przyjęte w Kancelarii procedury, zawarte w zarządzeniu Nr 7, określają zasady zawierania umów, w tym dotyczące:

- podziału zadań w procesie zlecania umów zlecenia i umów o dzieło między poszczególne komórki organizacyjne,
- zakresu upoważnień określającego osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację zasad i trybu zawierania umów zlecenia i umów o dzieło,
- obowiązku określenia kryteriów wyboru wykonawcy i trybu wykonania umowy zlecenia lub umowy o dzieło, w przypadku gdy nie było obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁵.

Procedury wewnętrzne przewidują weryfikację zasadności zlecania prac w ramach umów zlecenia i umów o dzieło poprzez oświadczenie wnioskodawcy zamówienia, że przedmiot zamówienia nie wchodzi w zakres obowiązków służbowych osób etatowo zatrudnionych w KPRM.

Ponadto, ww. procedury określają także:

- wymóg sprawdzenia umowy pod względem prawnym i finansowym,

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- kto i w jaki sposób potwierdza wykonanie pracy oraz zgodność poniesionego wydatku z planem finansowym Kancelarii,
- obowiązek rejestrowania zawartych umów zlecenia i umów o dzieło.

(dowód: akta kontroli str. 136-222)

Zgodnie z § 1 ust. 4 zarządzenia Nr 8 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2011 r. zmieniającego zarządzenie nr 23, nie wymagają przygotowania wniosku o zamówienie sprawy związane z usługami podstawowymi świadczonymi przez Centrum Usług Wspólnych (dalej CUW)⁶ na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach zawartych umów dotyczących m.in. świadczenia usług transportowych i poligrafii oraz zarządzania nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 178-197)

**Ocena
częstkowa**

NIK pozytywnie ocenia ustanowione w KPRM zasady zawierania umów cywilnoprawnych na realizację zadań. Określają one procedury postępowania dotyczące wszystkich istotnych procesów przygotowania, zawierania, realizacji i rozliczania umów, zarówno w aspekcie finansowym, jak i merytorycznym oraz wskazuje komórki organizacyjne i pracowników odpowiedzialnych za realizację tych procesów.

2. Celowość zawierania umów

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem pod względem celowości zawierania umów objęto 60 umów zlecenia i umów o dzieło (wraz z aneksami), na które wydatkowano łącznie 68 669,9 tys. zł. W badanej próbie uwzględniono wszystkie zawarte w okresie objętym kontrolą umowy na usługi prawnicze (sześć umów) oraz 54 umowy dobrane według kryterium najwyższej wartości przedmiotu umowy, zawarte z osobami fizycznymi, osobami prawnymi oraz z jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej, tj.:

- trzy umowy dotyczące szkoleń językowych, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej PO KL) – wydatkowano kwotę 3 523,7 tys. zł,
- trzy umowy dotyczące tłumaczeń ustnych i pisemnych – wydatkowano kwotę 1 181,7 tys. zł,
- dziesięć umów wraz z aneksami, zawartych z CUW, dotyczących świadczenia usług transportowych i poligrafii oraz zarządzania nieruchomościami – wydatkowano kwotę 23 150,0 tys. zł,
- 13 umów dotyczących różnego rodzaju szkoleń korpusu służby cywilnej, realizowanych w ramach PO KL – wydatkowano kwotę 15 986,8 tys. zł⁷,
- 25 różnorodnych umów, w tym związane z uroczystościami pogrzebowymi po katastrofie polskiego samolotu TU-154M pod Smoleńskiem – wydatkowano kwotę 24 698,9 tys. zł.

Umowy na usługi prawnicze, na które wydatkowano 128,8 tys. zł, dotyczyły:

- sporządzenia ekspertyzy prawnej z zakresu prawa konstytucyjnego, mającej za przedmiot wykładnię przepisów prawnych zamieszczonych w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP z uwzględnieniem Konkordatu, zawartego między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej

⁶ Centrum Usług Wspólnych jest instytucją gospodarki budżetowej, która działa na podstawie statutu, będącego załącznikiem do zarządzenia Nr 16 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. oraz regulaminu organizacyjnego nadanego przez Dyrektora Centrum Usług Wspólnych.

⁷ W tym 6 266,2 tys. zł na realizację umowy z dnia 11 maja 2010 r. dotyczącej przeprowadzenia szkoleń z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej w związku z przygotowaniem kadr polskiej administracji publicznej do sprawowania Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r.

Polskiej oraz ustaw regulujących stosunki między Rzeczypospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi (umowa zawarta w dniu 30 listopada 2010 r.),

- sporządzenia ekspertyzy prawnej z zakresu prawa konstytucyjnego dotyczącej art. 144 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie procedury udzielania kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP, które dla swoich ważności wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów (umowa zawarta w dniu 4 października 2010 r.),
- sporządzenia opinii prawnej dotyczącej odmowy udostępnienia informacji publicznej opatrzonej klauzulą tajności ze względu na art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (umowa zawarta w dniu 31 stycznia 2011 r.),
- sporządzenia ekspertyzy prawnej dotyczącej zakresu stosowania Konwencji Chicagowskiej w przedmiocie wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu TU-154M pod Smoleńskiem (umowa zawarta w dniu 18 lutego 2011 r.),
- reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2012 r., w tym sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz sporządzenia i wnoszenia pism procesowych w toku tego postępowania (umowa zawarta w dniu 27 marca 2012 r.),
- reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie rozpoznającym ponownie sprawę o sygnaturze akt NSA: I OSK 1177/12, w tym sporządzenia i wniesienia pism procesowych w toku postępowania przed WSA oraz postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jako sądem II instancji dla ww. sprawy, w tym sporządzenia i wnoszenia pism procesowych w toku tego postępowania (umowa zawarta w dniu 8 października 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 247-269, 272-493, 626-770)

Badanie wszystkich objętych kontrolą umów wykazało, że zlecane zadania miały charakter zadań publicznych, służących realizacji statutowych celów działalności KPRM. Celowość ich zlecania podmiotom zewnętrznym, stosownie do wewnętrznych uregulowań, każdorazowo określano we wnioskach o udzielenie zamówienia⁸. Jako uzasadnienie wskazywano m.in. realizację zaplanowanych wcześniej wydatków budżetowych KPRM na dany rok, projektów realizowanych w ramach PO KL oraz konieczność realizacji innych zadań, których nie można było wcześniej przewidzieć.

W przypadku 54 umów dotyczących zlecanych zadań, niebędących usługami prawniczymi, ustalono, że realizowane zadania nie były wyszczególnione w opisach stanowisk pracy pracowników KPRM.

W przypadku sześciu umów na usługi prawnicze ustalono, że ich zakres przedmiotowy pokrywa się z zakresem obowiązków radców prawnych zatrudnionych w Departamencie Prawnym KPRM. W okresie objętym kontrolą KPRM zatrudniała od sześciu do siedmiu radców prawnych, do obowiązków których należało m.in.: przygotowanie opinii prawnych dla potrzeb kierownictwa KPRM oraz komórek organizacyjnych Kancelarii, zapewnienie zastępstwa prawnego Prezesa Rady Ministrów w zakresie udzielonych upoważnień, Szefa KPRM, Dyrektora Generalnego oraz Kancelarii w postępowaniu przed sądami i innymi organami.

Kontrola wykazała, że na koniec stycznia 2012 r. siedmiu radców prawnych tego Departamentu posiadało m.in. pisemne upoważnienia Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Prezesa Rady Ministrów przed sądami powszechnymi, sądami karnymi, Sądem Najwyższym, sądami administracyjnymi oraz Naczelnym Sądem

⁸ Obowiązek sporządzania wniosku o udzielenie zamówienia nie dotyczył zadań zleczanych CUW.

Administracyjnym we wszystkich sprawach z udziałem Prezesa Rady Ministrów i Skarbu Państwa reprezentowanego przez Prezesa Rady Ministrów. Ustalono, że wszyscy radcowie prawni ww. Departamentu w swojej karierze zawodowej (pracując w KPRM lub innych jednostkach organizacyjnych) sporządzali skargi kasacyjne.

Z ustaleń kontroli wynika, że zlecenie usług prawniczych w zakresie ekspertyz i opinii prawnych podmiotom zewnętrznym nie wynikało z niewystarczających zasobów kadrowych KPRM. Radcom prawnym zatrudnionym w Departamencie Prawnym Kancelarii nie proponowano sporządzenia ekspertyz prawnych⁹, z powodu – jak wyjaśniono – ich skomplikowanego charakteru i braku specjalistów w wąskich specjalistycznych dziedzinach prawa. Nie proponowano im także podjęcia się czynności objętych dwoma umowami zawartymi pomiędzy KPRM, a Kancelarią Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy Adwokaci i Radcowie Prawni¹⁰.

Jak poinformował Dyrektor Departamentu Prawnego *decyzja o powierzeniu kancelarii zewnętrznej prowadzenia sprawy w postępowaniu ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej WSA) z dnia 22 lutego 2012 r. była podjęta z uwagi na precedensowy charakter sprawy oraz niejednoznaczność orzecznictwa administracyjnego w zakresie orzekania w sprawach o dostęp do informacji publicznej. Precedensowy charakter sprawy wyrażał się w rozstrzygnięciu przez WSA, że Prezes Rady Ministrów ma obowiązek udostępnić informację, która nie została utrwalona na żadnym nośniku informacji, a zatem nie istnieje i to po prawie dwóch latach od wydarzenia, o które pytał wnioskodawca. WSA orzekł tak pomimo, iż KPRM informowała wnioskodawcę wielokrotnie, iż zgoda na zastosowanie Konwencji Chicagowskiej została wydana w sposób konkludentny, a zatem dorozumiany, co oznacza, że nie została wydana na piśmie. A zatem ewentualne dopuszczenie przez KPRM do podtrzymania wyroku WSA przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) w tej sprawie byłoby wyrokiem niewykonalnym, albowiem nie ma takich instrumentów prawnych ani faktycznych aby odzwierciedlać nieudokumentowane zdarzenie sprzed kilku lat i udostępniać informację, która materialnie nie istnieje. (...) sprawę przed WSA prowadził koordynator radców prawnych, radca prawny z najdłuższym w KPRM stażem pracy oraz największym doświadczeniem procesowym. Sprawa została przed WSA przegrana. Dlatego po wnikliwym jej rozpatrzeniu, wspólnie z radcą prawnym prowadzącym sprawę i zgodnie z interesem procesowym państwa i reprezentowanego organu została podjęta decyzja o zleceniu dalszego*

⁹ Na zlecenie KPRM sporządzono cztery ekspertyzy i opinie prawne na podstawie następujących umów: z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie sporządzenia ekspertyzy prawnej z zakresu prawa konstytucyjnego, mającej za przedmiot wykładnię przepisów prawnych zamieszczonych w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP z uwzględnieniem Konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw regulujących stosunki między Rzeczypospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi, z dnia 4 października 2010 r. w sprawie sporządzenia ekspertyzy prawnej z zakresu prawa konstytucyjnego do art. 144 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie procedury udzielenia kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP, które dla swojej ważności wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów, z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie sporządzenia opinii prawnej dotyczącej odmowy udostępnienia informacji publicznej opatrzonej klauzulą tajności ze względu na art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie ekspertyzy prawnej dotyczącej stosowania Konwencji Chicagowskiej w przedmiocie wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu TU 154M pod Smoleńskiem.

¹⁰ Na zlecenie KPRM zawarto dwie umowy: z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2012 r., w tym sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz sporządzenia i wnoszenia pism procesowych w toku tego postępowania oraz z dnia 8 października 2012 r. w sprawie reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie rozpoznającym ponownie sprawę o sygnaturze akt NSA: I OSK 1177/12, w tym sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz sporządzenia i wnoszenia pism procesowych w toku tego postępowania.

*prowadzenia sprawy zewnętrznej kancelarii. (...) zlecając tę sprawę największemu w moim przekonaniu na rynku specjaliście od prawa administracyjnego (...)*¹¹.

Z informacji radcy prawnego Pani Krystyny Górskiej wynika m.in., że Kancelaria(...) ¹² *spełniała kryterium autorytetu i doświadczenia w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, a gwarancję tego dawał (...)*¹³.

Ustalono, że według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., dwóch z sześciu radców prawnych zatrudnionych w Departamencie Prawnym KPRM, wcześniej prowadziło sprawy kasacyjne dotyczące dostępu do informacji publicznej (po dwie sprawy). Pozostali radcowie prowadzili inne sprawy kasacyjne, przede wszystkim dotyczące decyzji odmawiających przyznania rent specjalnych.

Jak poinformował Dyrektor Departamentu Prawnego, *specyfika tych spraw ma znacząco różny charakter od spraw dotyczących informacji publicznej, w szczególności opiera się w znacznej mierze na ustaleniach faktycznych, podczas gdy sprawy o dostęp do informacji publicznej to typowy spór co do prawa, a zatem zakres i tematyka dotychczas prowadzonych w Departamencie Prawnym spraw kasacyjnych nie przemawiał za tym, żeby w tej precedensowej i przegranej w pierwszej instancji sprawie opierać się na własnych zasobach kadrowych. (...) w Departamencie Prawnym nigdy nie została sporządzona skarga kasacyjna o takim stopniu szczegółowości oraz z tak szerokim i dogłębnym uzasadnieniem, co wynika – w przypadku Kancelarii (...)* ¹⁴ *nie tylko z doskonałej znajomości przedmiotu prawa administracyjnego, ale także szerokiego warsztatu badawczego i naukowego, który nigdy nie będzie dostępny radcom prawnym działającym w obrocie prawnym i nie prowadzącym działalności naukowo – badawczej. (...) powierzenie tej sprawy jednemu z radców prawnych w Departamencie Prawnym stwarzało duże zagrożenie że zostanie ona przegrana, a Departament Prawny ma obowiązek tak prowadzić sprawy i takie stosować prawnie i procesowo dopuszczalne metody prowadzenia sprawy – żeby je wygrywać.*

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 496-525, 565-591)

Uwagi

NIK zwraca uwagę, iż KPRM powinna dążyć do samodzielnego prowadzenia wszystkich spraw przed sądami, gdyż zlecanie takich spraw kancelariom zewnętrznym jest kosztowne. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę wiedzę i doświadczenie zawodowe własnych radców prawnych, należy rozważyć celowość szerszego wykorzystania ich wiedzy i doświadczenia.

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie celowości zawierania umów zlecenia i umów o dzieło nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie zlecenie przez KPRM zadań realizowanych w ramach umów zawartych z osobami fizycznymi, osobami prawnymi i innymi jednostkami.

¹¹ Usunięto na podstawie § 10 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

¹² J. w.

¹³ J. w.

¹⁴ J. w.

3. Przestrzeganie zasad zawierania umów zlecenia i umów o dzieło

3.1. Kalkulacje cen usług zlecanych bez stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Jak poinformowano, kalkulacji cen na usługi prawnicze (sześć umów) dokonywano w oparciu o ogólne rozeznanie rynku, co do kształtowania się cen na usługi tego rodzaju, ustalonych na podstawie wiedzy radców prawnych Departamentu Prawnego oraz w wyniku bezpośrednich negocjacji KPRM z Wykonawcami umów, które polegały na wystąpieniu do Wykonawcy o przedstawienie ceny usługi, a następnie na negocjowaniu ceny. Brano też pod uwagę możliwości finansowe KPRM. W każdym z kontrolowanych przypadków w wyniku tych negocjacji dochodziło do obniżenia pierwotnie proponowanej przez Wykonawcę ceny. W zlecanych usługach brano przede wszystkim pod uwagę kwalifikacje Wykonawców, renomę na rynku. Zasięgano także informacji o Wykonawcach w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z uwagi na jej duże doświadczenie procesowe oraz znajomość i bieżącą współpracę z międzynarodowymi kancelariami prawniczymi.

(akta kontroli str. 496-499)

W dziesięciu umowach zawartych przez KPRM z CUW wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy ustalane było ryczałtowo, którego wysokość była negocjowana. Ze strony KPRM w negocjacjach brali udział m.in. przedstawiciele Biura Dyrektora Generalnego, Biura Budżetowo – Finansowego, Biura Ochrony oraz Departamentu Prawnego. Skład osób biorących udział w poszczególnych spotkaniach był uzależniony od zakresu i etapu omawianych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 771-773)

Kalkulacji cen na pozostałe usługi objęte kontrolą (44) dokonywano głównie na podstawie analizy cen rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 592-620, 639-692, 696-701, 705-730, 749-751, 755-770, 791)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W zakresie kalkulacji cen zlecanych usług nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

3.2. Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Prawidłowość postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zbadano na podstawie próby 12 spośród 60 zawartych umów. W wyniku badania dokumentacji przeprowadzonych postępowań¹⁵ (m.in. wniosków o udzielenie zamówienia, dokumentacji prowadzonego postępowania, ofert złożonych w postępowaniu oraz umów zawartych w wyniku przeprowadzonego postępowania) ustalono, że zamówień udzielono z zachowaniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 592-620, 639-657)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

¹⁵ Z tego: dziewięć w trybie przetargu nieograniczonego i po jednej w trybie przetargu ograniczonego, w trybie negocjacji bez ogłoszenia oraz z wolnej ręki.

3.3. Przestrzeganie wewnętrznych regulacji prawnych przy zawieraniu umów zlecenia i umów o dzieło

Opis stanu faktycznego

Na podstawie 50 zbadanych wniosków o udzielenie zamówienia ustalono, że w KPRM przestrzegano wewnętrznych regulacji prawnych dotyczących udzielania zamówień. Wnioski te posiadały m.in.: opis przedmiotu zamówienia, uzasadnienie celowości i szacunkową wysokość zamówienia, a także były zatwierdzane przez osobę upoważnioną. W przypadku pozostałych dziesięciu umów (dotyczących świadczenia usług transportowych i poligrafii oraz zarządzania nieruchomościami przez CUW na rzecz Kancelarii), zgodnie z § 1 ust. 4 zarządzenia Nr 8 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2011 r. zmieniającego zarządzenie Nr 23 z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie sporządzano wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż zadania zlecano jednostce podległej KPRM, tj. CUW.

(dowód: akta kontroli str. 272-620, 626-636, 639-770)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W zakresie przestrzegania wewnętrznych regulacji prawnych przy zawieraniu umów zlecenia i umów o dzieło nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie przez KPRM zasad zawierania umów zlecenia i umów o dzieło. Umowy zawierano zgodnie z wewnętrznymi procedurami, po przeprowadzeniu analizy zgłoszonych ofert z uwzględnieniem zasad oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Nie stwierdzono także naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

4. Prawdliwość odbioru zadań oraz sposób ich wykorzystania

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że z 60 objętych kontrolą umów w 54 przypadkach zadania wynikające z umów zostały wykonane terminowo i w pełnym zakresie. W pozostałych sześciu przypadkach, w których stwierdzono niepełne wykonanie przedmiotu umowy, każdorazowo naliczane i egzekwowane były kary umowne. Wyплаты wynagrodzeń z tytułu realizacji prac zleczanych dokonywano zgodnie z postanowieniami zawartych umów, tj. po ich wykonaniu i odbiorze przez pracowników KPRM. Kancelaria każdorazowo wywiązywała się z obowiązków określonych w umowach zlecenia i umowach o dzieło, dotyczących terminowego regulowania płatności na rzecz Zleceniobiorców.

(dowód: akta kontroli str. 272-620, 626-770)

Jak poinformowano, nadzór nad realizacją zadań zleczonych wykonywany był poprzez: szczegółowe ustalenie tematu, zakresu i elementów umowy, a następnie analizę przedmiotu umowy przekazanego do odbioru i spotkanie uzupełniające (przy ekspertyzach), na którym wyjaśniano kwestie budzące wątpliwości. W przypadku zastępstwa procesowego – przed wysłaniem pism procesowych do sądu Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM otrzymywał ich projekty roboczo do akceptacji, ustalana także była strategia procesowa. Wyniki opinii prawnych nie były publikowane i udostępniane opinii publicznej, gdyż dotyczyły ewentualnej dalszej strategii postępowania. Ekspertyzy i opinie prawne zlecane na zewnątrz wykorzystywane były m.in. przez Radę Ministrów w ramach prowadzonych prac legislacyjnych nad projektami ustaw, służyły zdobyciu wiedzy niezbędnej do prowadzenia procesu sądowo – administracyjnego, który dotyczył udostępnienia informacji niejawniej oraz wykorzystywane były w procesie kierowania dokumentów do kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 496-499, 621-625)

W trakcie kontroli ustalono, że w badanych umowach dotyczących szkoleń zawarte były postanowienia dotyczące przeniesienia przez Wykonawcę umowy na Zamawiającego (KPRM) majątkowych praw autorskich wraz z prawami zależnymi do materiałów wykorzystywanych w trakcie realizacji szkoleń, w tym w szczególności do materiałów szkoleniowych na polach eksploatacji, m.in. poprzez umieszczenie na stronie internetowej KPRM. Posiadanie w pełni praw autorskich do tych materiałów umożliwiło Departamentowi Służby Cywilnej swobodne nimi dysponowanie, m.in. poprzez ich upublicznienie na stronach Serwisu Służby Cywilnej, czy też na ogólnodostępnej platformie e-learningowej KPRM, a tym samym zapewnienie możliwości zapoznawania się z tymi materiałami członkom korpusu służby cywilnej. Ponadto, na wniosek zainteresowanych instytucji, Kancelaria wyrażała zgodę na udostępnianie materiałów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 639-770, 775-789)

Jak ustalono, w latach 2010 – 2012 realizacja zadań zleconych w formie umów zlecenia i umów o dzieło oraz ich rozliczanie nie były przedmiotem audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznych, zleczanych przez Szefa KPRM lub Dyrektora Generalnego KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 230-246)

W zakresie rzetelności odbierania zleczanych zadań i rozliczania umów objętych kontrolą NIK nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość odbioru zadań przez KPRM. Osiągnięcie zakładanych efektów prac będących przedmiotem umów zostało rzetelnie zweryfikowane, a wyniki zleczanych prac zostały wykorzystane. W działalności KPRM zapewniono terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z umów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia sierpnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.