



KBF.410.003.00.2015
Nr ewid. 215/2015/P/15/10/KBF

Informacja o wynikach kontroli

ZLECANIE PODSTAWOWYCH ZADAŃ ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ

DEPARTAMENT BUDŻETU
I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów:
Stanisław Jarosz



Akceptuję:

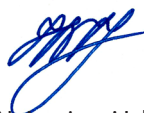
Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli:

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 21.1. 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne oraz charakterystyka stanu prawnego	16
3.2. Wyniki ankiety przeprowadzonej w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych	20
3.3. Istotne ustalenia kontroli	23
3.3.1. Prawidłowość zaprojektowania i wdrożenia obowiązujących w jednostkach procedur/mechanizmów kontroli i polityki zlecania zadań.....	23
3.3.2. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych.....	26
3.3.3. Ustalenia innych kontroli	35
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli.....	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	37
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	39
ZAŁĄCZNIKI	40

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

GUS	Główny Urząd Statystyczny
SO w Warszawie	Sąd Okręgowy w Warszawie
SO Warszawa-Praga	Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie
SO w Gdańsku	Sąd Okręgowy w Gdańsku
SO w Poznaniu	Sąd Okręgowy w Poznaniu
SR dla Warszawy-Mokotowa	Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
SR dla Warszawy-Śródmieścia	Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie
SR w Radomiu	Sąd Rejonowy w Radomiu
SR Gdańsk-Południe	Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku
SR dla Łodzi-Śródmieścia	Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi

Skróty stosowane przy opisach wykresów

ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ARM	Agencja Rezerw Materiałowych
CZSW	Centralny Zarząd Służby Więziennej
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
IPN	Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
Kancelaria Prezydenta	Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NBP	Narodowy Bank Polski
Prokuratoria Generalna	Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
Biuro KRS	Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
Urząd KNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Jednostki administracji publicznej, jak i podmioty gospodarcze, realizują swoje zadania głównie w oparciu o kadrę zatrudnioną na podstawie umów o pracę. Zmiany zachodzące w gospodarce w ostatnich latach wymagały znacznego uelastycznienia rynku pracy, co pozwoliło na zwiększenie odporności na kryzys, ale z drugiej strony doprowadziło do bardzo szerokiego wykorzystywania umów cywilnoprawnych. Pracodawcy zlecają zadania do wykonania zarówno osobom fizycznym, na podstawie umowy-zlecenia czy umowy o dzieło, jak i podmiotom gospodarczym, w formie zakupu usług. Rozwinęła się również nowa forma – zatrudnianie pracowników poprzez agencje pracy tymczasowej.

W ostatnich latach, szczególnie w 2011 r., w Polsce nastąpił znaczący wzrost liczby osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych, niezwiązanych z żadnym pracodawcą stosunkiem pracy. Według danych GUS liczba takich osób w Polsce w 2014 r. wyniosła 1,3 mln osób¹. Jednocześnie liczba osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w latach 2010–2013 utrzymywała się na niemal niezmiennym poziomie 10,3 – 10,4 mln osób, a na koniec 2014 r. wzrosła do 10,7 mln osób².

Zawieranie umów cywilnoprawnych, w tym umów-zleceń i umów o dzieło, reguluje kodeks cywilny³. Określono w nim, że przez umowę-zlecenie przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie, a zawierając umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła. Umowa-zlecenie nakierowana jest na podjęcie działań i dokonywanie określonych czynności przez biorącego zlecenie, natomiast przy umowie o dzieło wynagrodzenie należy się za osiągnięty rezultat (wykonane dzieło), a nie za samo wykonywanie określonych czynności. Z kolei podstawowa różnica między umową o pracę a umową cywilnoprawną polega na tym, że pracownik jest podporządkowany poleceniom przełożonych i ma obowiązek wykonywać pracę w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Realizując zadania na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło, osoba wykonuje je samodzielnie i bez zwierzchnictwa zleceniodawcy. Zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika, pozbawiającym go wielu uprawnień wynikających z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴ i przepisów o ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych⁵, w tym praw do urlopu wypoczynkowego i do zachowania okresu wypowiedzenia oraz wynagrodzenia za czas choroby. Brak umowy o pracę pozbawia wiele osób również możliwości zaciągnięcia kredytu na zakup mieszkania, a także wpływa na wielkość kapitału gromadzonego w systemie emerytalno-rentowym, a co za tym idzie ogranicza wysokość przyszłej emerytury lub renty. Stąd wymienione umowy cywilnoprawne często w publikacjach prasowych określane są mianem „umów śmieciowych”.

¹ Źródło: GUS, notatka informacyjna pt. „Wybrane zagadnienia rynku pracy”, z dnia 10.12.2015 r., opublikowana na stronie www.stat.gov.pl.

² Źródło: GUS, publikacje „Pracujący w gospodarce narodowej w 2014 r.”, „Pracujący w gospodarce narodowej w 2013 r.”, „Pracujący w gospodarce narodowej w 2012 r.” oraz „Rocznik statystyczny pracy” z 2012 r., prezentowane na stronie www.stat.gov.pl.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

⁵ Stwierdzenie to w większym stopniu dotyczy osób zatrudnionych na podstawie umowy o dzieło. Osoby pracujące na podstawie umowy-zlecenia podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, wypadkowemu i zdrowotnemu oraz dobrowolnie mogą odprowadzać składki na ubezpieczenie chorobowe. Do końca 2015 r. w sytuacji równoległego obowiązywania więcej niż jednej umowy-zlecenia obowiązek odprowadzania składek dotyczył tylko jednej z nich. W celu uszczelnienia systemu od stycznia 2016 r. wprowadzono obowiązek oskładkowania wszystkich umów-zleceń do sumy równej co najmniej wynagrodzeniu minimalnemu.

Z artykułów prasowych w prasie anglo- i niemieckojęzycznej wynika, że zatrudnianie na tzw. umowach śmieciowych występuje nie tylko w Polsce, ale dotyczy również innych krajów Unii Europejskiej, w tym Niemiec i Wielkiej Brytanii, przy czym statystyki publiczne nie prezentują dokładnie skali tego zjawiska i nie pozwalają na porównanie danych.

Zawieranie umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi dotyczy nie tylko przedsiębiorców prywatnych, ale również jednostek sektora finansów publicznych. Wydatki z budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe⁶ w przeciągu czterech lat (2008–2011) wzrosły z 658,5 mln zł do 1.008,3 mln zł. Po wprowadzeniu limitów dotyczących wynagrodzeń bezosobowych w 2012 r., nastąpił spadek tych wydatków o 10,9%, a w kolejnych latach wydatki wzrastały o ok. 2–3% rocznie. Wynikało to między innymi z wprowadzenia szeregu wyjątków niepodlegających limitowaniu. Wprowadzenie ograniczeń wynagrodzeń z tytułu stosunku pracy w 2010 r. doprowadziło do zwiększenia zatrudniania osób na podstawie umów cywilnoprawnych w 2011 r. Z kolei wprowadzenie limitów na wynagrodzenia bezosobowe od 2012 r. mogło nasilić tendencje do zlecania części zadań jednostek, dotychczas wykonywanych przez jej pracowników, podmiotom zewnętrznym oraz do podejmowania współpracy z firmami specjalizującymi się w odpłatnym udostępnianiu pracowników, tzw. agencjami pracy tymczasowej (dalej: APT), działającymi na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁷.

NIK, w ramach niniejszej kontroli, zbadała, czy wytypowane jednostki budżetowe efektywnie gospodarują środkami na realizację swoich podstawowych zadań, jakiego rodzaju zadania są zlecane własnym pracownikom, innym osobom fizycznym oraz podmiotom gospodarczym. Jednym z elementów kontroli było sprawdzenie, czy występują przypadki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi.

⁶ Wynagrodzenia bezosobowe ujmowane są w § 417 klasyfikacji budżetowej. Obejmują między innymi wynagrodzenia z tytułu umów-zleceń lub umów o dzieło, a także wynagrodzenia za udział w różnego rodzaju radach i zespołach oraz wynagrodzenia biegłych w postępowaniu sądowym. W rozumieniu przepisów ustaw o budżecie (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r.) do wynagrodzeń bezosobowych zalicza się również honoraria, ujmowane w § 409 klasyfikacji budżetowej. Podane wielkości obejmują wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich klasyfikowane w § 417.

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 ze zm.

Cel kontroli

Celem kontroli było sprawdzenie czy zlecenie prac przez organy władzy publicznej innym podmiotom oraz własnym pracownikom było uzasadnione i przyniosło oczekiwane efekty przy zachowaniu zasady należytego zarządzania finansami.

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrola P/15/010 – „Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej” została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z „Planem pracy NIK” na 2015 r.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁹.

NIK dokonała oceny działalności jednostek poddanych kontroli według trzystopniowej skali (ocena pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna), a w przypadkach, gdy taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, zastosowano ocenę opisową. Podstawowym wyznacznikiem oceny był wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości, przy czym ocenę pozytywną stosowano w sytuacjach, gdy nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli były:

- prawidłowość zaprojektowania i wdrożenia obowiązujących w jednostce procedur, w tym mechanizmów kontroli i polityki zlecania zadań;
- gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych, obejmujące:
 - ♦ wydatki na finansowanie umów cywilnoprawnych, w tym na realizację podstawowych zadań jednostki;
 - ♦ prawidłowość realizacji umów cywilnoprawnych na wykonanie podstawowych zadań jednostki.

Przedmiotem kontroli było wyłącznie zlecenie podstawowych zadań badanych jednostek, to znaczy tych zadań, dla realizacji których zostały one powołane i które co do zasady należały do obowiązków pracowników tych jednostek. Zlecenie innych zadań o charakterze pomocniczym, związanych na przykład z utrzymaniem nieruchomości i pojazdów, szkoleniami dla pracowników jednostki, usługami transportowymi, remontami nie stanowiły przedmiotu tej kontroli. Do zadań pomocniczych zaliczono także usługi związane z tworzeniem oprogramowania przez firmy zewnętrzne i świadczone przez te podmioty usługi związane z jego obsługą. W jednostkach sądownictwa powszechnego obowiązuje zasada, że zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie. Zgodnie z założeniami kontroli w przypadku sądów do działalności podstawowej zaliczono zadania należące do kompetencji asystentów sędziego, urzędników i innych pracowników sądu, w tym sekretariatów wydziałów i zespołów w zakresie czynności zmierzających do przygotowania spraw sądowych oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów, w tym związane z dokumentacją sądową.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

⁹ Kryteria stosowane w kontroli zgodności, zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Kontroli INTOSAI (ISSAN) określone w art. 5 ustawy o NIK.

Badaniem objęto umowy zawierane z osobami będącymi etatowymi pracownikami jednostki, z innymi osobami fizycznymi oraz z podmiotami gospodarczymi.

Kontrolowano w szczególności, czy zlecanie zadań tym osobom i podmiotom było celowe, tj. czy służyło realizacji zadań statutowych jednostki oraz czy efekty prac zostały wykorzystane. Ponadto badano, czy działania jednostki w zakresie zlecania zadań były gospodarne, w tym czy przeprowadzano rozeznania rynku, w jaki sposób wyłaniano wykonawców prac i ustalano ich wynagrodzenie. Kolejnym kontrolowanym aspektem była prawidłowość formułowania i rozliczania umów.

NIK sprawdziła także, czy wbrew przepisom kodeksu pracy jednostki zawierają z osobami fizycznymi umowy, których charakter wskazuje na wykonywanie obowiązków w warunkach wyczerpujących znamiona stosunku pracy, tj. w miejscu i czasie określonym przez zlecającego oraz pod jego kierownictwem.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona w trzech z 17 istniejących ministerstw¹⁰ (17,6% populacji), w dwóch z 16 urzędów wojewódzkich (12,5% populacji) oraz w dziewięciu z 328 sądów rejonowych i okręgowych (2,7% populacji) na terenie czterech województw. Wykaz skontrolowanych jednostek zamieszczono w załączniku nr 2 do niniejszej informacji.

Okres objęty kontrolą

Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym i późniejszym, mający bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

¹⁰ Podana liczba (17) obejmuje ministerstwa istniejące w okresie objętym kontrolą. Po zmianach wprowadzonych w końcu 2015 r. liczba ministerstw zwiększyła się do 18. Zmienił się też zakres zadań poszczególnych ministerstw. W niniejszej informacji posłużono się nazwami ministerstw obowiązującymi w okresie objętym kontrolą. Zadania przypisane Ministerstwu Gospodarki oraz Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju przejęło Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, zadania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Cyfryzacji. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przejęło część zadań Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz część zadań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej nadano nazwę Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Przedmiot i zakres zadań zleczanych przez jednostki budżetowe osobom fizycznym i podmiotom zewnętrznym w zakresie działalności podstawowej były adekwatne do potrzeb tych jednostek i służyły realizacji zadań, dla których zostały powołane. W większości przypadków jednostki należycie zarządzały środkami przeznaczonymi na realizację swoich podstawowych zadań. Z wyjątkiem nielicznych przypadków, badane umowy zostały prawidłowo sformułowane, zrealizowane i rozliczone.

Z usług podmiotów zewnętrznych i osób zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych korzystały wszystkie skontrolowane podmioty, w tym przy realizacji zadań podstawowych – większość z nich. Ponadto pięć kontrolowanych jednostek przy realizacji podstawowych zadań zatrudniało pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, co budzi poważne wątpliwości co do zachowania zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi oraz, w przypadku sądów, co do kwalifikacji osób zatrudnianych za pośrednictwem APT.

Większość badanych jednostek wprowadziła odpowiednie procedury, zapewniające skuteczność kontroli zarządczej w obszarze zlecenia zadań. Jednak w czterech jednostkach NIK uznała stosowane rozwiązania i praktyki za niewystarczające i wnioskuje o wprowadzenie odpowiednich zmian.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK¹¹ oraz dane pochodzące ze specjalnie przygotowanych ankiet¹² wskazują na występowanie przypadków zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. NIK ujawniła, że w sześciu kontrolowanych jednostkach, w tym między innymi w Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Środowiska zawierano umowy cywilnoprawne, których treść spełniała warunki umowy o pracę określone w kodeksie pracy, co – w myśl art. 22 § 1² k.p. – jest działaniem niedopuszczalnym.

Ponadto w SO w Poznaniu stwierdzono 26 przypadków zawarcia umów z pracownikami na zadania należące do ich obowiązków służbowych. W okresie objętym kontrolą wydatki z tego tytułu wyniosły 27,2 tys. zł.

Zarówno w jednostkach objętych niniejszą kontrolą, jak i 74 jednostkach sektora finansów publicznych, w których przeprowadzono ankietę dotyczącą zatrudnienia i wynagrodzeń w 2014 r., około 40% umów-zleceń zawarto na okres przekraczający trzy miesiące. Co jest szczególnie niepokojące, 30% umów-zleceń zawarto z osobami, które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy.¹³ W ramach kontroli ustalono, że w czterech jednostkach wystąpiło łącznie 86 przypadków wielokrotnego, tj. więcej niż trzykrotnego, zawarcia umowy z tą samą osobą. W kontrolowanych 14 jednostkach, poza osobami zatrudnionymi na umowę o pracę i wykazywanymi w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, zadania na rzecz tych jednostek wykonywało około 1,0–1,3 tys. osób zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych lub poprzez agencje pracy tymczasowej, w tym zadania podstawowe wykonywało przeciętnie około 400 osób.

¹¹ Tj. kontroli P/15/010, kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. oraz kontroli doraźnej S/15/001 *Prawidłowość wykorzystania przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy środków publicznych na finansowanie prac wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych*.

¹² Badanie ankietowe dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w 2014 r., w tym na podstawie umów cywilnoprawnych, przeprowadzono w 74 jednostkach sektora finansów publicznych, między innymi w ministerstwach i urzędach wojewódzkich.

¹³ Według badania ankietowego z osobami, które nie były nigdzie zatrudnione zawarto 2.353 umów-zleceń, co stanowiło 29,7% wszystkich obowiązujących w 2014 r. umów-zleceń (7.926). W jednostkach objętych kontrolą udział umów-zleceń z osobami nigdzie niezatrudnionymi był jeszcze wyższy i wyniósł 36% (362 z 994 umów-zleceń).

Mając na uwadze powyższe zawarta w sprawozdaniu Rady Ministrów informacja o zatrudnieniu i wynagrodzeniach nie odzwierciedla rzeczywistej liczby osób wykonujących pracę na rzecz tych jednostek jak i środków wydatkowanych na ten cel. Tym samym zarówno rząd jak i społeczeństwo nie mają pełnej wiedzy w zakresie wielkości zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia w jednostkach budżetowych. NIK zauważa, że działanie takie, choć zgodne z prawem, wymuszone niejednokrotnie zamrożeniem funduszu wynagrodzeń, nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

NIK zwraca uwagę, że przy zawieraniu umów cywilnoprawnych obowiązują inne procedury niż przy zatrudnianiu pracowników na podstawie umów o pracę. Zawarcie umowy cywilnoprawnej pozwala np. na ominięcie konkursowych procedur naboru pracowników i zatrudnienie dowolnie wybranych osób. Przepisy ustaw okołobudżetowych na 2014 i 2015 r.¹⁴ wprowadzające ograniczenia w zakresie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe były skonstruowane w sposób nieczytelny w odniesieniu do jednostek sądownictwa powszechnego. Powstawały istotne wątpliwości, czy limity należy odnosić do sumy wydatków w ramach części budżetowej (sądów apelacyjnych), czy wydatków ujętych w planach finansowych poszczególnych jednostek budżetowych (sądów rejonowych i okręgowych).

2.2 Synteza wyników kontroli

1. *W większości przypadków organy władzy publicznej należycie gospodarowały środkami na realizację swoich podstawowych zadań, a ich zlecenie innym podmiotom oraz własnym pracownikom było uzasadnione.* [str. 26]

W dwóch jednostkach stwierdzono przypadki niegospodarnego wydatkowania środków. W Ministerstwie Środowiska ponoszono dodatkowe wydatki związane z korzystaniem z pośrednictwa APT w zatrudnianiu osób na podstawie umów cywilnoprawnych. SO w Poznaniu zlecał własnym pracownikom oraz pracownikom sądów funkcjonalnych zadania należące do ich obowiązków służbowych.

W pozostałych jednostkach nie stwierdzono niecelowego zlecenia zadań, czy też niegospodarnego wydatkowania środków przeznaczonych na ich realizację.

2. *Środki wydatkowane na podstawie umów cywilnoprawnych stanowiły ponad 35% wydatków na wynagrodzenia.* [str. 26, 29]

Badania przeprowadzone w 14 jednostkach wykazały, że w 2014 r. i pierwszej połowie 2015 r. jednostki te na realizację zadań na podstawie umów cywilnoprawnych wydatkowały łącznie 409,1 mln zł¹⁵, z tego na podstawie umów z własnymi pracownikami – 1,3 mln zł, z innymi osobami fizycznymi – 7,0 mln zł, z podmiotami gospodarczymi – 400,8 mln zł.

¹⁴ Tj. art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U z 2013 r. poz. 1645) i art. 16 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1877).

¹⁵ Podane wielkości obejmują wydatki poniesione na podstawie umów cywilnoprawnych, klasyfikowane w paragrafach 409 *Honoraria*, 417 *Wynagrodzenia osobowe*, 430 *Zakup usług pozostałych*, 438 *Zakup usług obejmujących tłumaczenia*, 439 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz i opinii*.

Wydatki na wynagrodzenia w 14 badanych jednostkach w 2014 r. i pierwszej połowie 2015 r. wyniosły łącznie 1.158,9 mln zł, a przeciętne zatrudnienie mieściło się w przedziale 10,0 – 10,1 tys. osób. Wzrost zatrudnienia w 2015 r. wystąpił w Ministerstwie Środowiska i niemal we wszystkich sądach, poza Sądem Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia¹⁶.

3. *Umowy-zlecenia i umowy o dzieło z osobami fizycznymi zawierały wszystkie skontrolowane podmioty, w tym 10 jednostek zarówno z osobami spoza jednostki jak i z własnymi pracownikami.* [str. 29]

W okresie objętym kontrolą 14 jednostek zawarło 2,6 tys. umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi. Większość umów dotyczyła zadań o charakterze pomocniczym.

Najmniej tego rodzaju umów (17) zawarło Ministerstwo Finansów, które zlecało zadania osobom fizycznym jedynie sporadycznie a przedmiotem większości z nich było przeprowadzenie szkoleń, w tym głównie obronnych. W największym stopniu z pracy osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych korzystało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Środowiska, które na realizację tych umów wydatkowały odpowiednio 3,5 mln zł i 1,2 mln zł, a liczba zawartych umów wyniosła odpowiednio 366 i 843.

Na realizację zadań podstawowych wykonywanych przez osoby fizyczne w ramach 1,0 tys. umów wydatkowano 1,6 mln zł, z czego 5,5% stanowiły wypłaty na rzecz osób zatrudnionych w tych jednostkach, wykonujących dodatkowe zadania na podstawie umów cywilnoprawnych. W zakresie zlecania zadań podstawowych pracownikom jednostki nieprawidłowości stwierdzono w Sądzie Okręgowym w Poznaniu, który w okresie objętym kontrolą z własnymi pracownikami oraz pracownikami sądów funkcjonalnych zawarł łącznie 26 umów na zadania należące do obowiązków służbowych tych pracowników. Wydatki poniesione z tego tytułu w kwocie 27,2 tys. zł oceniono jako niegospodarne.

Na podstawie umów cywilnoprawnych z osobami niebędącymi pracownikami jednostki na realizację zadań podstawowych wydatkowano 1,5 mln zł. Najwięcej wydatkowało Ministerstwo Środowiska (1,1 mln zł), które w 2014 r. z osobami fizycznymi zawarło 303 umowy, a w pierwszej połowie 2015 r. – 239 umów obejmujących zadania podstawowe. W wymienionym ministerstwie stwierdzono przypadki zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę, co – w myśl art. 22 § 1² k.p. – było działaniem niedopuszczalnym. Oceniono, że 20 umów, w tym osiem zawartych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, spełniało warunki umowy o pracę.

Pozostałe jednostki w stosunkowo niewielkim stopniu angażowały osoby na podstawie umów cywilnoprawnych. Wydatki na sfinansowanie tego rodzaju umów w czterech jednostkach nie wystąpiły, a pozostałych dziewięciu jednostkach wyniosły od 1,4 tys. zł do 123,0 tys. zł. Nieprawidłowości w formułowaniu i rozliczaniu umów cywilnoprawnych stwierdzono w SO w Poznaniu i SR dla Łodzi-Śródmieścia. Polegały one na zawieraniu umów, których treść nie zabezpieczała w pełni interesów sądu i utrudniała prawidłowe rozliczanie zadań, m.in. ze względu na nieokreślenie zasad odbioru prac. Ponadto dwie umowy zawarte przez Sąd Okręgowy w Poznaniu dotyczyły wykonywania powtarzających się czynności przez okres sześciu i pół oraz siedmiu miesięcy, a nienawiązanie z wykonawcami stosunku pracy uzasadniono brakiem wolnych etatów.

¹⁶ Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

4. *W badanym okresie z usług agencji pracy tymczasowej korzystały cztery sądy z apelacji warszawskiej i Ministerstwo Środowiska. [str. 26]*

Wydatki na rzecz APT w czterech sądach apelacji warszawskiej wyniosły łącznie 14,9 mln zł, co stanowiło 5,6% wypłaconych przez nie wynagrodzeń. W wymienionych sądach za pośrednictwem APT w 2014 r. przeciętnie obsadzone były dodatkowo 233 stanowiska pracy, a w I połowie 2015 r. – 258 stanowisk. Pozwalało to zwiększyć faktyczne zatrudnienie o 7–13% w stosunku do wielkości wykazywanych w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Zaznaczyć należy, że informacje o ilości osób zatrudnionych na podstawie umów-zleceń czy też ilości pracowników „użyczonych” z APT nie są ujawniane w żadnym sprawozdaniu, ani nie są nigdzie publikowane. Nie sprzyja to przejrzystości finansów publicznych. Utrudnia to również ocenę skutków zamrożenia funduszu wynagrodzeń.

Oszacowano, że w porównaniu z sytuacją bezpośredniego zatrudnienia pracowników na etatach jednostki, sądy poniosły dodatkowe wydatki w kwocie około 3,5 mln zł. Dokładne koszty nie były możliwe do obliczenia na podstawie dokumentacji posiadanej przez sądy. W Ministerstwie Środowiska „pośrednictwo” APT w zawieraniu umów kosztowało 92,2 tys. zł, a osoby zatrudnione poprzez APT wykonywały wcześniej zadania na rzecz ministerstwa na podstawie umów cywilnoprawnych. Wydatkowanie wymienionej kwoty było działaniem niegospodarnym. Korzystanie z usług APT było sposobem na pozyskanie dodatkowych pracowników w sytuacji nałożonych ograniczeń w wysokościach wynagrodzeń osobowych i bezosobowych. Wydatki na wynagrodzenia tych osób w sprawozdaniach budżetowych wykazywane są w § 430 *Zakup usług pozostałych*, nie zaś w paragrafach właściwych dla wynagrodzeń. Były to działania prawnie dopuszczalne, jednak budzące poważne wątpliwości co do ich oszczędności oraz, w przypadku sądów, co do kwalifikacji osób zatrudnianych poprzez APT. Zatrudnianie osób poprzez APT generowało dodatkowe koszty po stronie pracodawcy użytkownika, gdyż wynagrodzenie agencji musiało pokryć koszty wynagrodzenia pracownika, podatek VAT¹⁷ oraz marżę przedsiębiorcy. Wymagania stawiane pracownikom APT były niejednokrotnie niższe niż wobec osób zatrudnionych na stanowiskach asystentów sędziego i urzędników sądowych, pomimo wykonywania podobnych obowiązków. Zadania powierzane pracownikom tymczasowym wymagały dostępu do treści akt sądowych, a brak związania pracowników bezpośrednim stosunkiem pracy, z konsekwencjami wynikającymi z podległości służbowej, w mniejszym stopniu gwarantował zachowanie zasad bezpieczeństwa.

Ponadto, w zakresie rozliczeń z APT, w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia stwierdzono nieprawidłowość polegającą na omyłkowym uiszczeniu na rzecz APT nienależnej kwoty 63,7 tys. zł. Kwota ta została zwrócona na konto sądu w trakcie kontroli NIK.

5. *Większość badanych jednostek wprowadziła odpowiednie procedury, zapewniające skuteczność kontroli zarządczej w obszarze zlecania zadań. [str. 23]*

Nie były to odrębne procedury dla zlecania zadań, lecz uregulowania o szerszym charakterze, obejmujące swoim zakresem także problematykę zlecania zadań. W czterech jednostkach NIK uznała stosowane rozwiązania i praktyki za niewystarczające i wymagające poprawy. Stwierdzone w toku kontroli w Ministerstwie Środowiska nieprawidłowości wskazywały na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej. Na skutek niezidentyfikowania

¹⁷ Nie w każdym przypadku płatność na rzecz agencji obejmowała podatek VAT. Było to uzależnione od prawa do korzystania ze zwolnień podmiotowych z podatku VAT.

ryzyka w objętym kontrolą obszarze ustalone mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. W szczególności nie wprowadzono uregulowań dotyczących zawierania umów o wartości poniżej 5 tys. zł. W innych jednostkach uwagi dotyczyły nieokreślenia zasad i niewskazania osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności związanych ze zleceniem, w tym wymagań w zakresie treści umów, sposobu wyboru zleceniobiorców i odbioru prac (SR dla Łodzi-Śródmieścia), braku wymogu sporządzania pisemnego wniosku o udzielenie zamówienia (SO w Gdańsku), nieprzestrzegania zasady poprzedzenia zlecenia stosownym wnioskiem (SO w Poznaniu).

6. *Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK oraz dane pochodzące z ankiet wskazują na występowanie zjawiska zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi.* [str. 35]

W toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. tego rodzaju przypadki stwierdzono w czterech jednostkach¹⁸, w tym najwięcej w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Środowiska, które zatrudniały odpowiednio 10 i 8 osób przy realizacji bieżących zadań tych jednostek, na zasadach noszących znamiona stosunku pracy. Zjawisko to utrzymuje się od dłuższego czasu, gdyż już w 2007 r., w ramach kontroli finansowania usług doradczych i eksperckich oraz innych zadań zleczanych, stwierdzono, że w pięciu badanych jednostkach¹⁹ zawarto 180 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 815,1 tys. zł, posiadających cechy charakterystyczne dla stosunku pracy. Również kontrola w Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym, przeprowadzona w trzecim kwartale 2015 r., wykazała pięć przypadków zawarcia umów cywilnoprawnych, których treść spełniała warunki umowy o pracę. Na podstawie tych umów zleceniobiorca był zobowiązany wykonywać pracę na bieżąco i pod ciągłym nadzorem, a charakter zadań determinował miejsce i czas ich wykonywania, tj. w siedzibach instytutu oraz w godzinach jego pracy.

7. *Ponad 40% umów cywilnoprawnych zawartych zostało z własnymi pracownikami lub osobami, które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy.* [str. 20]

Badanie ankietowe przeprowadzone w 74 jednostkach sektora finansów publicznych wykazało, że ogółem w jednostkach uczestniczących w ankiecie zatrudnionych było 43,3 tys. osób, a wydatki na wynagrodzenia pracowników tych jednostek wyniosły 3.258,0 mln zł. Wszystkie jednostki, za wyjątkiem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, zawierały umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi. Łącznie w jednostkach objętych ankietą w 2014 r. obowiązywało 17,6 tys. umów cywilnoprawnych, z tego 9,7 tys. umów o dzieło i 7,9 tys. umów-zleceń. Na ich sfinansowanie wydatkowano 132,5 mln zł. W liczbie 7,9 tys. umów-zleceń 11,5% stanowiły umowy z własnymi pracownikami, 58,8% – umowy z osobami posiadającymi inne miejsce zatrudnienia, a 29,7% – umowy z osobami nigdzie niezatrudnionymi. Blisko 43% umów-zleceń stanowiły umowy o okresie obowiązywania przekraczającym trzy miesiące. Liczba osób wykonujących zadania na podstawie umów-zleceń wyniosła 5.129 osób, co stanowiło około 12% liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

¹⁸ Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej.

¹⁹ Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim i Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim.

8. *Wykonywanie zadań jednostek budżetowych przez osoby zatrudnione na podstawie umowy-zlecenia lub za pośrednictwem APT nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.* [str. 26, 29]

W kontrolowanych 14 jednostkach, poza osobami zatrudnionymi na umowę o pracę i wykazywanymi w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, zadania na rzecz tych jednostek wykonywało w 2014 r. przeciętnie około 1,3 tys. osób, w tym zadania podstawowe – około 460 osób. W pierwszym półroczu 2015 r. wielkości te wyniosły odpowiednio – 1,0 tys. osób i 380 osób.

9. *Zapisy ustaw okołobudżetowych na 2014 r. i 2015 r.²⁰ dotyczące limitów ograniczających wzrost wynagrodzeń bezosobowych były nieprecyzyjne.* [str. 30, 41]

Przyjęte przez ustawodawcę kryteria określające jednostki sektora finansów publicznych objęte tym zakazem, polegające na wydzieleniu jednostek, których plany finansowe są objęte ustawą budżetową, oraz jednostek, które nie są ujmowane w tej ustawie spowodowały wątpliwości odnoszące się do tego, czy ograniczenie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe należy odnosić do sumy wydatków w ramach części budżetowej (sądów apelacyjnych), czy wydatków ujętych w planach finansowych poszczególnych jednostek budżetowych (sądów rejonowych i okręgowych).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Kontrolowane jednostki w ograniczonym stopniu zlecały realizację zadań w zakresie działalności podstawowej, a zlecane prace służyły realizacji celów jednostki i były adekwatne do potrzeb. Jednakże NIK zauważa, że bezwzględne ograniczenie wydatków na wynagrodzenia w niektórych jednostkach budżetowych, w tym przede wszystkim w jednostkach sądownictwa powszechnego w apelacji warszawskiej, w sytuacji istnienia dużych zaległości w rozpatrywaniu spraw sądowych oraz znacznym wpływie nowych spraw do rozpatrzenia, zmusiło te jednostki do poszukiwania rozwiązań, które umożliwią skuteczne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Przyjmowane rozwiązania powodowały skutek przeciwny do zamierzonego przez ustawodawcę, gdyż zamiast oszczędności generowały dodatkowe koszty związane ze swoistym „pośrednictwem” agencji pracy tymczasowej w zatrudnianiu pracowników. NIK, nie negując zasadności podejmowania działań mających na celu utrzymywanie wydatków jednostek budżetowych na rozsądnym poziomie, zwraca uwagę na konieczność analizy potrzeb poszczególnych jednostek w ścisłym powiązaniu z ilością zadań przydzielonych tym jednostkom do realizacji. Konieczna jest również kontynuacja podjętych przez Ministra Sprawiedliwości działań w zakresie odchodzenia od zatrudniania pracowników w sądach powszechnych za pośrednictwem APT. Wątpliwości NIK budzą także kwalifikacje tych pracowników do wykonywania zadań związanych z przygotowaniem spraw sądowych.

Mając na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi zdaniem NIK jednostki budżetowe powinny ograniczyć korzystanie z usług agencji pracy tymczasowej tylko do przypadków niezbędnych dla realizacji podstawowych zadań.

Administracja publiczna powinna ograniczyć także zatrudnianie osób na podstawie umów-zleceń w miejsce umów o pracę dając tym samym dobry przykład dla innych podmiotów.

²⁰ Tj. art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U z 2013 r., poz. 1645) i art. 16 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1877).

NIK wnioskuję również, aby Minister Finansów, w przypadku powrotu do praktyki limitowania wydatków na wynagrodzenia bezosobowe poprzez zapisy ustaw o budżecie, w projektach tych ustaw formułował reguły określające te limity w sposób umożliwiający jednoznaczne wskazanie, czy adresatami tych reguł są dysponenci części budżetowych czy poszczególne jednostki budżetowe.

Ponadto wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli w tym zakresie oraz przeprowadzona ankieta wskazują na potrzebę podjęcia działań, dzięki którym decydenci i społeczeństwo otrzymają pełną informację o liczbie osób realizujących zadania na rzecz administracji publicznej oraz wielkości ponoszonych na ten cel wydatków.

3.1 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne oraz charakterystyka stanu prawnego

Jednym z szeroko omawianych w Polsce problemów są nieprawidłowości w stosowaniu prawa pracy, w tym zjawisko zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, co pozbawia tysiące osób praw do urlopu wypoczynkowego, wynagrodzenia za czas choroby, możliwości zaciągnięcia kredytu. Wskazuje się także na nadmierne wykorzystywanie umów o pracę na czas określony, co powoduje utrzymywanie pracowników w niepewności co do dalszego zatrudnienia i również ogranicza możliwości zaciągania kredytów i pożyczek.

Według stanu na koniec 2014 r. na podstawie stosunku pracy zatrudnionych było w Polsce 10,7 mln osób, w tym w sektorze publicznym 3,4 mln osób.²¹ Główny Urząd Statystyczny oszacował na 1,3 mln liczbę osób, z którymi w 2014 r. została zawarta umowa-zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy, ani nie pobierały emerytury lub renty. W 2013 r. było to 1,4 mln osób, a w 2012 r. – 1,35 mln osób. Szacunkowa liczba samozatrudnionych, tj. osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które na koniec 2014 r. nie zatrudniały pracowników na podstawie stosunku pracy, wynosiła 1,1 mln. Podobnie kształtowała się liczba tych osób w latach 2012–2013²². Dokładne dane dotyczące liczby osób pracujących wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych nie są znane²³. Bardziej szczegółowe dane gromadzone są przez GUS o podmiotach zatrudniających co najmniej dziewięć osób, gdyż podmioty te zobowiązane są do sporządzania rocznych sprawozdań o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy (Z-06). Wynika z nich, że bardzo wysoki wzrost liczby osób zatrudnianych wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych nastąpił w 2011 r. (o 85,3% w stosunku do roku 2010). Kolejny wzrost nastąpił w 2013 r. (o 23,5% w stosunku do roku poprzedniego), przy czym nieco zmienił się rodzaj gromadzonych przez GUS danych, przez co nie są one w pełni porównywalne²⁴. W 2014 r. liczba osób pracujących wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych zmniejszyła się o 6,4%, ale i tak była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2010 r.

²¹ Źródło: GUS, opracowanie pt. „Pracujący w gospodarce narodowej w 2014 r.”, str. 26, opublikowane 05.11.2015 r. na stronie www.stat.gov.pl.

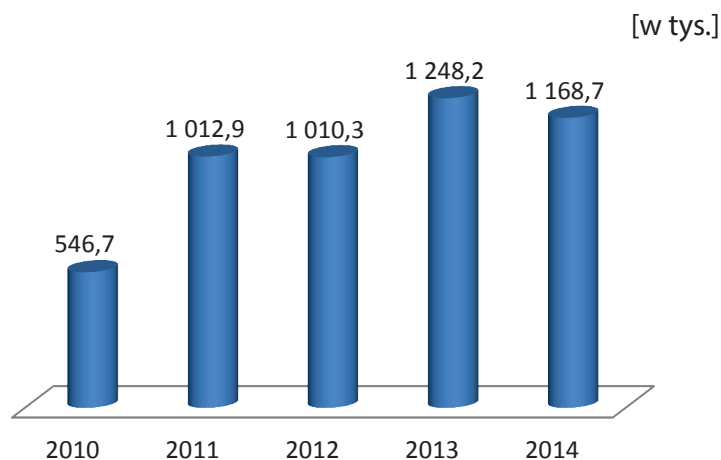
²² Źródło: GUS, notatki informacyjne pt. „Monitoring rynku pracy”, z dnia 10.01.2014 r., „Wybrane zagadnienia rynku pracy”, z dnia 06.02.2015 r. oraz z dnia 10.12.2015 r., opublikowane na stronie www.stat.gov.pl.

²³ Podane liczby stanowią jedynie szacunki GUS dokonane na podstawie własnych badań oraz informacji pochodzących z systemów administracyjnych Ministerstwa Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

²⁴ W 2013 r. GUS zmienił metodologię gromadzenia danych i odrębnie zbiera dane o liczbie osób, z którymi zostały zawarte umowy-zlecenia, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy oraz o liczbie osób, z którymi zostały zawarte umowy o dzieło, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy. We wcześniejszych latach zbierano dane o liczbie osób, z którymi w trakcie roku zawarto umowę-zlecenie lub umowę o dzieło, a które nie są nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy. Na wykresie za 2013 r. zaprezentowano liczbę tych osób łącznie.

Wykres nr 1

Liczba osób, z którymi w trakcie roku została zawarta umowa-zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy w latach 2010–2014

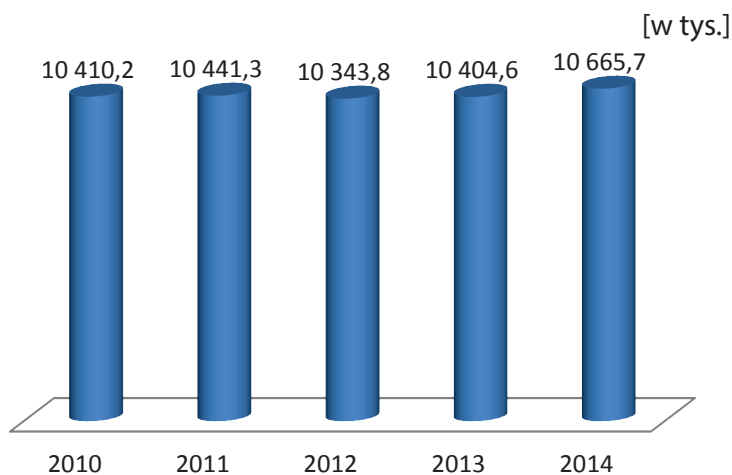


Źródło: Dane GUS, zawarte w publikacjach „Pracujący w gospodarce narodowej w 2014 r.”, „Pracujący w gospodarce narodowej w 2013 r.”, „Pracujący w gospodarce narodowej w 2012 r.” oraz w „Roczniku statystycznym pracy” z 2012 r. Według objaśnień GUS dane pochodzą ze sprawozdań Z-06, tj. nie obejmują podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

W latach 2010–2013 liczba osób zatrudnionych²⁵ na podstawie stosunku pracy utrzymywała się na niemal niezmiennym poziomie 10,3 – 10,4 mln osób, zaś w 2014 r. nastąpił wzrost o 2,5%.

Wykres nr 2

Liczba zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w latach 2010–2014



Źródło: Dane GUS.

Z artykułów prasowych w prasie anglo- i niemieckojęzycznej wynika, że zatrudnianie na tzw. umowach śmieciowych występuje nie tylko w Polsce, ale dotyczy również innych krajów Unii Europejskiej, w tym Niemiec i Wielkiej Brytanii. W Niemczech rozpowszechniły się tzw. „miniprace”, a w Wielkiej Brytanii „kontrakty zerowe” (zero-hour contracts). Formy zatrudnienia przewidziane dla osób, które chcą dorobić, bywają nadużywane przez część pracodawców, szczególnie z takich branż jak handel, hotelarstwo i gastronomia. Statystyki publiczne nie prezentują dokładnie skali tego zjawiska i nie pozwalają na porównanie danych pomiędzy krajami. Z danych Eurostat można się dowiedzieć, ile osób zatrudnionych jest na podstawie różnych form umów

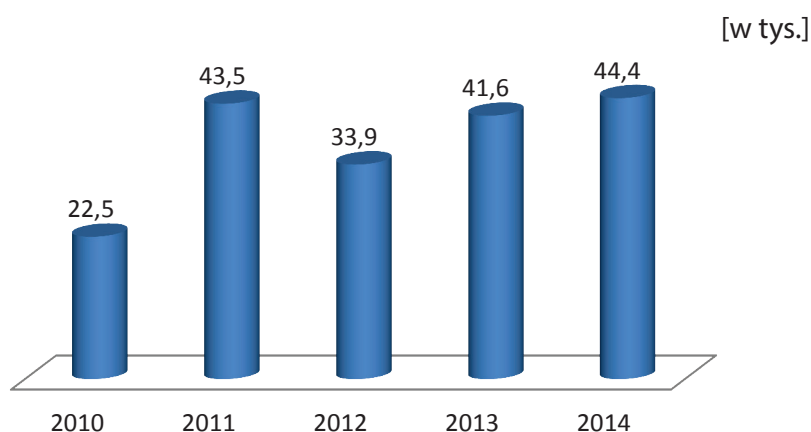
²⁵ Dane obejmują zatrudnionych we wszystkich podmiotach, bez względu na liczbę pracujących.

czasowych (na czas określony, na czas wykonania zadania, na zastępstwo). Polska przoduje wśród krajów Unii Europejskiej pod względem wykorzystania umów terminowych. W 2014 r. aż 28,4% zatrudnionych pracowało na podstawie umów o ograniczonym okresie obowiązywania, przy średniej w UE na poziomie 14,0%.

W licznych publikacjach prasowych podnoszono, że zjawisko zatrudniania pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych dotyczy nie tylko podmiotów gospodarczych, ale również jednostek sektora finansów publicznych. Dane GUS dla sekcji PKD *Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne*²⁶ potwierdzają doniesienia o wzroście liczby osób zatrudnianych na podstawie umów cywilnoprawnych. W 2010 r. liczba osób, z którymi w trakcie roku zawarto umowę-zlecenie lub umowę o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione wynosiła 22,5 tys. osób. W 2011 r. liczba takich osób wzrosła do 43,5 tys. zł (o 93,3%). W 2012 r. nastąpił spadek, ale w 2013 r. ponownie liczba takich osób przekroczyła 40 tys. , a w 2014 r. osiągnęła 44,4 tys. , tj. niemal dwukrotnie więcej niż w 2010 r.

Wykres nr 3

Liczba osób, z którymi w trakcie roku została zawarta umowa-zlecenie lub umowa o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy – dane dla sekcji PKD *Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne* w latach 2010–2014



Źródło: Dane GUS.

Zjawisko zatrudniania na podstawie osób cywilnoprawnych w administracji publicznej nie osiągnęło tak znacznych rozmiarów jak w gospodarce narodowej ogółem. Stosunek liczby osób zatrudnionych wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych do liczby osób pracujących²⁷ w wymienionej sekcji PKD kształtował się na poziomie 7%, podczas gdy dla całej gospodarki narodowej wskaźnik ten w 2014 r. wyniósł 13%²⁸.

Powyższe dane mogą wskazywać, że „zamrożenie” funduszy wynagrodzeń osobowych w 2010 r. doprowadziło do zwiększenia zatrudniania osób na podstawie umów cywilnoprawnych w 2011 r.

²⁶ GUS prezentuje dane według sekcji PKD (Polskiej Klasyfikacji Działalności). Przytoczone dane dla sekcji PKD o nazwie *Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne* nie obejmują pracujących w jednostkach budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

²⁷ Do pracujących zalicza się osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, właścicieli/współwłaścicieli łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin, osoby wykonujące pracę nakładczą, agentów, członków spółdzielni produkcji rolniczej.

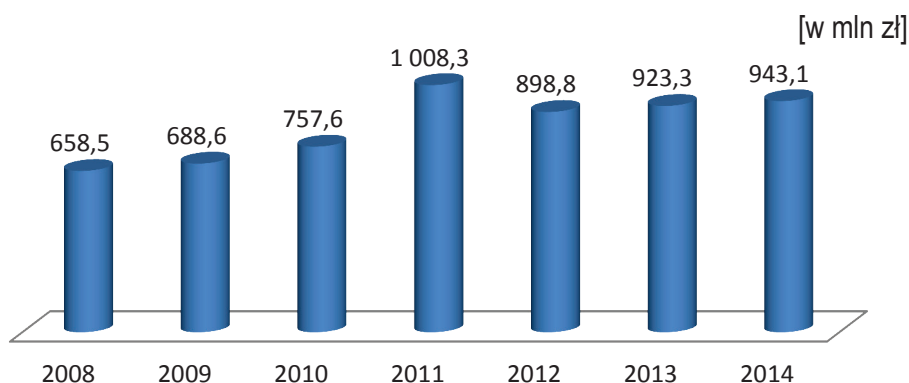
²⁸ Obliczono na podstawie danych GUS, pochodzących ze sprawozdań Z-06, tj. bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie oraz duchownych, a także pracujących w jednostkach budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

Z kolei wprowadzenie limitów na wynagrodzenia bezosobowe od 2012 r. spowodowało okresowe ograniczenie zatrudniania na podstawie umów-zleceń i umów o dzieło, ale mogło nasilić tendencje do zlecania części zadań jednostek, dotychczas wykonywanych przez jej pracowników, podmiotom zewnętrznym. Na rynku pojawiły się firmy specjalizujące się w odpłatnym udostępnianiu pracowników, tzw. agencje pracy tymczasowej, działające na podstawie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Część jednostek budżetowych korzystało z tej formy zatrudnienia. W trakcie kontroli potwierdzono ten fakt, gdyż aż pięć z czternastu skontrolowanych jednostek (cztery sądy i Ministerstwo Środowiska) korzystało z usług agencji pracy tymczasowej. Według danych GUS w latach 2012–2014 agencje pracy tymczasowej udostępniały 1,1 tys. pracowników jednostkom, których działalność klasyfikowana jest w sekcji PKD *Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne*.

Poniżej przedstawiono dane dotyczące wysokości wydatków z budżetu państwa (łącznie z budżetem środków europejskich) na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417). Największy wzrost (o 33,1%) wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w stosunku do roku poprzedniego nastąpił w 2011 r. Po wprowadzeniu limitów w 2012 r., nastąpił spadek tych wydatków o 10,9%. W kolejnych latach wydatki wzrastały o ok. 2–3% rocznie. Ustawy o budżecie na poszczególne lata przewidywały szereg wyjątków od zasady niezwiększania wydatków na wynagrodzenia bezosobowe.

Wykres nr 4

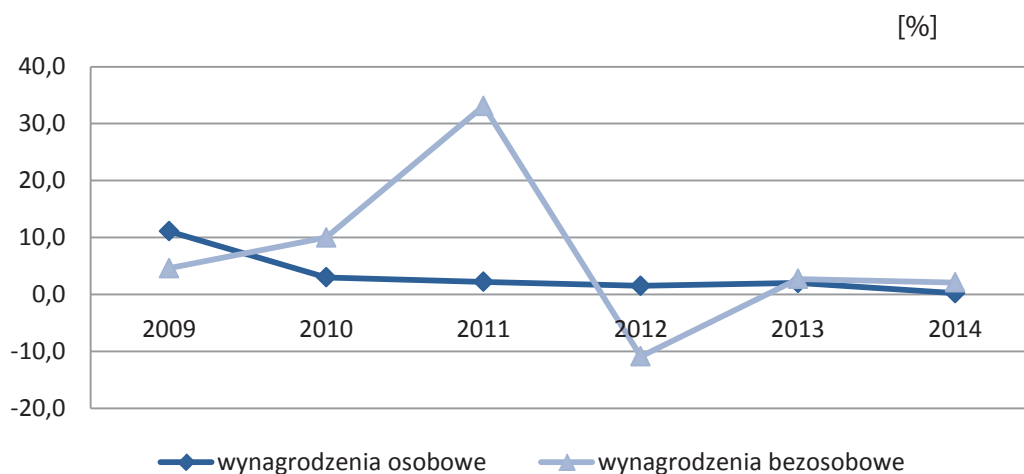
Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w latach 2008–2014



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2008–2014.

Wykres nr 5

Tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia osobowe²⁹ i bezosobowe³⁰ w latach 2009–2014
(rok poprzedni = 100)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wydatkach budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2008–2014.

Charakterystyka stanu prawnego, obejmująca zadania kontrolowanych jednostek, wydatki na wynagrodzenia oraz formy zatrudnienia, została zawarta w załączniku nr 1.

3.2 Wyniki ankiety przeprowadzonej w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych

NIK przeprowadziła badanie ankietowe dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń bezosobowych w 2014 r. w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich i innych instytucjach państwowych (m.in. ZUS, KRUS, PFRON). Dane przekazały 74 jednostki, w tym 17 ministerstw i 16 urzędów wojewódzkich. Ogółem jednostki uczestniczące w ankiecie zatrudniały 43,3 tys. osób, w tym ministerstwa – 13,7 tys., a urzędy wojewódzkie – 11,4 tys. osób. Najwięcej osób pracowało w Ministerstwie Finansów (2.156), Narodowym Banku Polskim (1.927), Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (1.719) i Ministerstwie Spraw Zagranicznych (1.584). Wydatki na wynagrodzenia pracowników badanych jednostek wyniosły 3.258,0 mln zł, w tym ministerstw – 1.145,5 mln zł, a urzędów wojewódzkich – 552,1 mln zł. Najwięcej na wynagrodzenia wydatkował Narodowy Bank Polski (255,9 mln zł), Ministerstwo Finansów (203,6 mln zł), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (151,8 mln zł) i Ministerstwo Spraw Zagranicznych (145,1 mln zł).

Wszystkie jednostki uczestniczące w ankiecie, za wyjątkiem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, zawierały umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi. Łącznie w badanych jednostkach w 2014 r. obowiązywało 17,6 tys. umów cywilnoprawnych, z tego 9,7 tys. umów o dzieło i 7,9 tys. umów-zleceń. Na ich sfinansowanie wydatkowano 132,5 mln zł. W ministerstwach obowiązywało 5,6 tys. umów, z tego 3,0 tys. umów o dzieło i 2,6 tys. umów-zleceń, a wydatki na sfinansowanie tych umów wyniosły 94,0 mln zł. W urzędach wojewódzkich obowiązywało 3,1 tys. umów cywilnoprawnych, z tego 0,6 tys. umów o dzieło i 2,5 tys. umów-zleceń, a wydatki na ich podstawie wyniosły 11,1 mln zł. Najwięcej umów cywilnoprawnych zawarła Kancelaria Sejmu

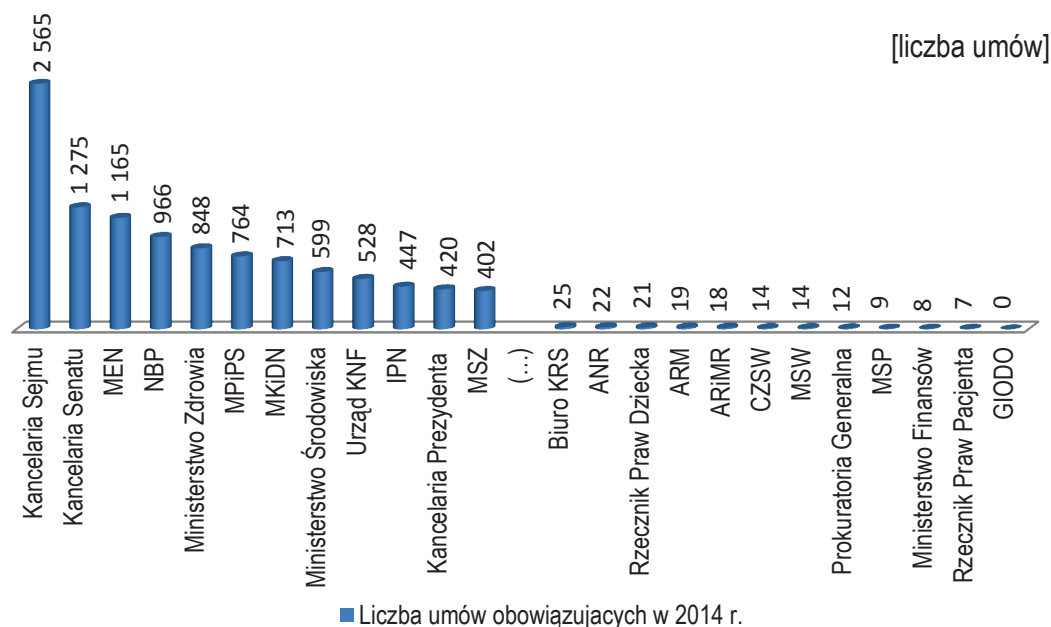
²⁹ Wydatki ujmowane w § 401–408 klasyfikacji budżetowej.

³⁰ Wydatki ujmowane w § 417 Wynagrodzenia bezosobowe.

(2.565 umów, w tym 2.128 umów o dzieło), Kancelaria Senatu (1.275 umów, w tym 958 umów o dzieło), Ministerstwo Edukacji Narodowej (1.165 umów, w tym 1.030 umów o dzieło) i Narodowy Bank Polski (966 umów, w tym 751 umów o dzieło).

Wykres nr 6

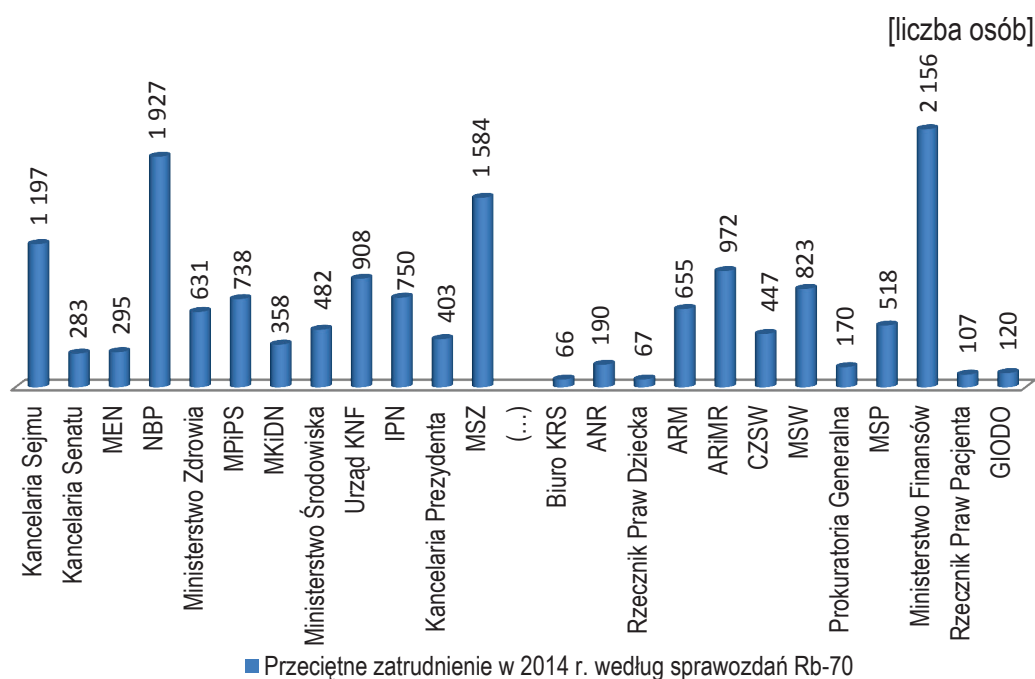
Instytucje zawierające najwięcej i najmniej umów-zleceń i umów o dzieło



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego.

Wykres nr 7

Zatrudnienie w jednostkach zawierających najwięcej i najmniej umów-zleceń i umów o dzieło

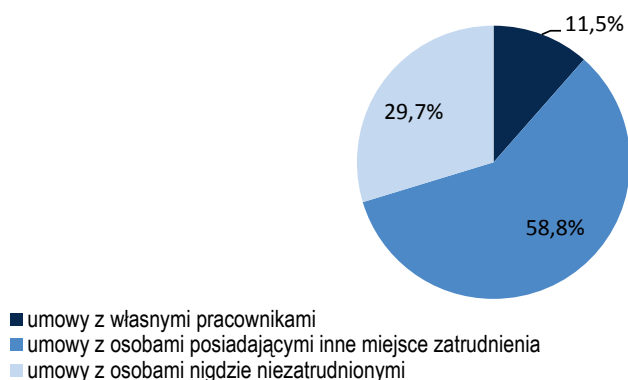


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego.

W liczbie 7,9 tys. umów-zleceń 11,5% stanowiły umowy z własnymi pracownikami, 58,8% – umowy z osobami posiadającymi inne miejsce zatrudnienia, a 29,7% – umowy z osobami nigdzie niezatrudnionymi.

Wykres nr 8

Struktura umów-zleceń według miejsca zatrudnienia zleceniobiorcy

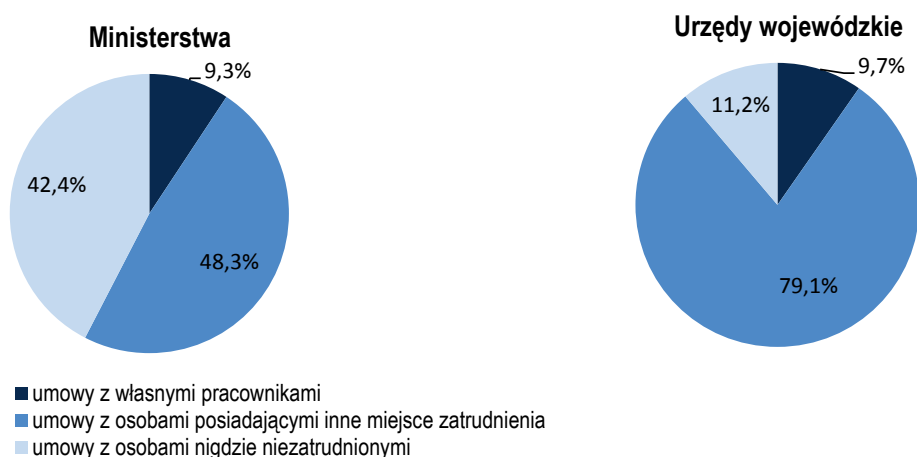


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego.

W ministerstwach 9,3% umów-zleceń stanowiły umowy z własnymi pracownikami, 48,3% – umowy z osobami zatrudnionymi w innym miejscu, a 42,4% – umowy z osobami nigdzie niezatrudnionymi. W urzędach wojewódzkich 9,7% umów-zleceń stanowiły umowy z własnymi pracownikami, 79,1% – umowy z osobami pracującymi w innym miejscu, a 11,2% umowy z osobami nigdzie niezatrudnionymi.

Wykres nr 9

Struktura umów-zleceń obowiązujących w ministerstwach i urzędach wojewódzkich według miejsca zatrudnienia zleceniobiorcy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego.

Najwięcej umów-zleceń z osobami nigdzie niezatrudnionymi zawarło Ministerstwo Zdrowia (342), Kancelaria Senatu (257), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (227) i Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (190).

Blisko 43% umów-zleceń stanowiły umowy o okresie obowiązywania przekraczającym trzy miesiące. Najwięcej tego rodzaju długotrwałych umów zawarły urzędy wojewódzkie (łącznie 2.053 umowy), w tym najwięcej urzędy w Krakowie (167), Wrocławiu (163), Poznaniu (161) i Rzeszowie (161). Na stosunkowo dużą liczbę umów-zleceń zawieranych przez urzędy wojewódzkie składały się między innymi umowy:

- z osobami pełniącymi funkcje konsultantów wojewódzkich w dziedzinie ochrony zdrowia, powoływanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia³¹,
- z członkami wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³².

Ministerstwa zawarły łącznie 700 umów-zleceń o okresie obowiązywania przekraczającym trzy miesiące, w tym najwięcej Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (162) i Ministerstwo Zdrowia (160).

Na podstawie umów-zleceń w 74 jednostkach zadania wykonywało łącznie 5.129 osób, z których 13,9% było etatowymi pracownikami jednostki zlecającej, 62,1% posiadało inne miejsce zatrudnienia, a 24,0% nie miało innej pracy. Większość osób (58,1%) wykonywało zadania na podstawie umów o okresie obowiązywania przekraczającym trzy miesiące.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Prawidłowość zaprojektowania i wdrożenia obowiązujących w jednostkach procedur/mechanizmów kontroli i polityki zlecania zadań

W kontrolowanych jednostkach na ogół prawidłowo określono zasady zlecania do realizacji zadań jednostki oraz zaprojektowano i wdrożono właściwe procedury kontroli w tym obszarze. Podstawowe zasady wynikały z przepisów ustawowych, w tym przede wszystkim z przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych³³ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴ (między innymi określona w art. 44 ust. 1 możliwość ponoszenia wydatków publicznych wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz określony w art. 44 ust. 3 obowiązek dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów). Bardziej szczegółowe zasady zawarte były w uregulowaniach wewnętrznych, tj. w zarządzeniach wprowadzających regulaminy udzielania zamówień publicznych, instrukcje kontroli i obiegu dowodów finansowo-księgowych, procedury zarządzania ryzykiem, regulaminy kontroli zarządczej, procedury związane z dokonywaniem wydatków na podstawie umów-zleceń i umów o dzieło.

W przypadku sądów polityka zlecania zadań kształtowana była również poprzez zarządzenia i wytyczne dyrektorów właściwych sądów apelacyjnych oraz ministra sprawiedliwości. Minister zobowiązał prezesów i dyrektorów sądów apelacyjnych do objęcia bardzo wnikliwą kontrolą kwestii

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 126.

³² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

³³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

zawierania umów cywilnoprawnych (w szczególności umów-zleceń) w podległych jednostkach, tak by umowy te były zawierane tylko w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, przynosząc przy tym wymierne efekty dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości.³⁵ Znajdowało to odzwierciedlenie w pismach kierowanych przez dyrektorów sądów apelacyjnych do podległych dysponentów.

Przykładowo:

- *Dyrektor i Prezes Sądu Apelacyjnego w Lublinie zalecali podległym dyrektorom sądów okręgowych i rejonowych bezwzględne przestrzeganie wprowadzonych limitów wynagrodzeń bezosobowych oraz zawieranie umów cywilnoprawnych tylko w sytuacji spowodowanej absolutną koniecznością, uzasadnioną szczególnymi potrzebami pełnienia wymiaru sprawiedliwości.*³⁶

W regulaminach udzielania zamówień publicznych wskazywane były osoby odpowiedzialne za wnioskowanie o umieszczenie zamówienia w planie zamówień publicznych na dany rok, wnioskowanie o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania, zatwierdzenie postępowania do realizacji oraz zabezpieczenie środków w planie finansowym jednostki. Regulacje te zawierały ustalenia, jakie informacje powinien zawierać wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, odrębnie dla zamówień o wartości poniżej, jak i powyżej progu określonego w art. 4 pkt 8 prawa zamówień publicznych.

Braki w zakresie wprowadzonych zasad w obszarze zlecenia zadań i/lub przypadki nieprzestrzegania obowiązujących procedur NIK stwierdziła w czterech jednostkach:

- W obowiązujących w Ministerstwie Środowiska procedurach udzielania zamówień nie zostały uregulowane kwestie zlecenia zadań, których wartość nie przekracza 5,0 tys. zł brutto, przez co nie w pełni zagwarantowano przestrzeganie zasady określonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż wydatki publiczne mają być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zdaniem NIK w dokumentacji dotyczącej zlecanego zadania powinien znaleźć się ślad rewizyjny potwierdzający, że koszty wykonania danego zadania są ustalone właściwie nawet, jeżeli ich wartość jest niższa niż 5,0 tys. zł. Ponadto niektóre z uregulowań wewnętrznych nie były przestrzegane, np. nie przedkładano umów do zaopiniowania i parafowania przez Departament Prawny (cztery przypadki), zawierano umowy pomimo zgłoszonych uwag i odmowy ich parafowania przez Departament Prawny (jeden przypadek), zawierano umowy noszące znamiona stosunku pracy, określone w art. 22 § 1 kodeksu pracy (20 przypadków).
- W Sądzie Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia nie określono zasad i nie wskazano osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności związanych ze zleceniem, w tym wymagań w zakresie treści umów, sposobu wyboru zleceniobiorców i odbioru prac. Treść zawartych umów utrudniała prawidłowe rozliczenie zadań i nie zabezpieczała w pełni interesów sądu. Powyższe skutkowało nierzetelnym rozliczaniem powierzanych prac oraz opóźnieniami w wypłacie wynagrodzeń określonych w umowach.
- W Sądzie Okręgowym w Gdańsku w procedurach nie określono wymogu pisemności wniosku o udzielenie zamówienia i jego treści, w związku z czym zawarcie części umów nie było poprzedzone pisemnym wnioskiem.

³⁵ Zalecenia zawarte w pismach nr DB-III-311-40/14 z dnia 19 lutego 2014 r. oraz nr DB-III-311-19/15 z dnia 12 lutego 2015 r.

³⁶ Zalecenia zawarte w pismach nr D0330-26/2014 z dnia 28 lutego 2014 r. i nr D0330-7/2012 z dnia 5 kwietnia 2012 r.

- W Sądzie Okręgowym w Poznaniu regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro zawierał obowiązek poprzedzenia zlecenia stosownym wnioskiem, ale zasady tej nie przestrzegano. Według regulaminu wniosek, zawierający m.in. nazwę zadania i opis przedmiotu zamówienia, istotne warunki umowy lub projekt umowy oraz informacje o celowości zakupu usługi, powinien zostać sporządzony przez pracownika merytorycznego, a następnie zaakceptowany przez kierownika komórki organizacyjnej, pracownika sekcji zamówień publicznych oraz głównego księgowego. W latach 2014–2015 (I półrocze) zlecenie wykonania podstawowych zadań sądu na podstawie 30 umów cywilnoprawnych nie zostało poprzedzone wnioskami o wydatkowanie środków publicznych odpowiednich komórek organizacyjnych inicjujących te zlecenia. W ocenie NIK sporządzanie pisemnego uzasadnienia wniosku o zawarcie umowy cywilnoprawnej ograniczałoby ryzyko niecelowego zlecenia prac.

Również w Sądzie Rejonowym Gdańsk-Południe w Gdańsku nie w pełni przestrzegano obowiązujących procedur, jednak były to naruszenia mniejszej wagi. W pięciu umowach-zleceniach zawartych z pracownikami sądu, wbrew postanowieniom *Instrukcji obiegu dowodów księgowych*, nie zamieszczono zapisu, że zlecona praca nie wchodzi w zakres ich obowiązków służbowych.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach w ramach kontroli zarządczej dokonywano szacowania ryzyka, jednak nie wszędzie opracowano odrębne procedury dla tego procesu.

Przykładowo:

- W Ministerstwie Finansów, we „Wskazówkach dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w MF”, określono, że zarządzanie ryzykiem nie jest wyodrębnionym procesem, ale stanowi integralny element zarządzania na poziomie dyrektorów departamentów lub biur (na tzw. poziomie operacyjnym). Zarządzanie ryzykiem nie musiało mieć charakteru w pełni udokumentowanego. Wskazano na potrzebę określania istotności ryzyka, a także określenia reakcji na ryzyka istotnie wpływające na realizację zadania. Dyrektorzy komórek organizacyjnych, w ramach dokonywania corocznej samooceny stosowania standardów kontroli zarządczej wskazywali, czy określono cele/zadania komórki, czy dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów/zadań departamentów/biur oraz czy podejmowano odpowiednie reakcje na ryzyka istotne dla realizacji celów/zadań. Ryzyko dotyczące obszaru zlecenia zadań zostało uznane za zminimalizowane poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji wewnętrznych.

W kontrolowanych sądach wprowadzono regulaminy kontroli zarządczej, w tym procedury zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem polegało na:

- zidentyfikowaniu zdarzeń mogących mieć wpływ na realizację wcześniej ustalonych celów,
- dokonywaniu analizy i oceny ryzyka – oszacowaniu poziomu istotności ryzyka, rozumianego jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz oceny jego skutków, wpływu na realizację celów,
- reagowaniu adekwatnym do poziomu ryzyka.

Wyznaczeni koordynatorzy ds. kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem sporządzali kwartalne raporty z zarządzania ryzykiem.

W żadnej jednostce nie rozpoznano ryzyka bezpośrednio związanego ze zleceniem zadań, co uzasadniano niewielką skalą zlecenia zadań oraz wprowadzeniem procedur zapobiegających występowaniu niepożądanych zjawisk. W niektórych jednostkach zidentyfikowano rodzaje ryzyka o szerszym charakterze albo jedynie częściowo lub pośrednio związane ze zlecaniem zadań, np. ryzyko nieracjonalnego wydatkowania środków finansowych (SO w Warszawie, SR w Radomiu), ryzyko niedostosowania kadry orzecniczej, asystenckiej i urzędniczej do obciążenia sądu (SO Warszawa-Praga, SR dla Warszawy-Śródmieścia), ryzyko braku dostatecznych zasobów niezbędnych do realizacji zadania oraz nieefektywnej organizacji zakupów i zamówień publicznych (Ministerstwo Środowiska), ryzyko nieterminowej realizacji zadań (Wielkopolski Urząd Wojewódzki).

Podsumowując, w 10 z 14 kontrolowanych jednostek mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze zlecenia zadań były prawidłowe. W trzech sądach³⁷ i Ministerstwie Środowiska NIK oceniła obowiązujące procedury albo stosowane praktyki za niewystarczające i wniosowała o dokonanie odpowiednich zmian.

3.3.2. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych

W skontrolowanych 14 jednostkach w 2014 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 745,8 mln zł, a w pierwszej połowie 2015 r. – 413,1 mln zł³⁸. W 2014 r. w jednostkach tych łącznie zatrudnionych³⁹ było 10,0 tys. osób. W pierwszej połowie 2015 r. zatrudnienie wzrosło o ponad 100 osób, tj. o około 1%. Wzrost zatrudnienia w 2015 r. wystąpił w Ministerstwie Środowiska i niemal we wszystkich sądach, poza Sądem Rejonowym dla Łodzi-Śródmieścia. Najwięcej na wynagrodzenia wydatkowano w Ministerstwie Finansów (203,6 mln w 2014 r. i 103,0 mln w pierwszej połowie 2015 r.), które zatrudniało najwięcej pracowników – przeciętnie 2.156 osób w 2014 r. i 2.137 osób w pierwszej połowie 2015 r. Zatrudnienie w sądach w 2014 r. kształtowało się na poziomie od 261 osób (SR w Radomiu) do 1.265 osób (SO w Warszawie), a łącznie w dziewięciu sądach wyniosło 5.016 osób.

Powyższe dane nie w pełni oddają liczbę osób pracujących w wymienionych jednostkach. W sądach apelacji warszawskiej praktykowano zatrudnianie pracowników poprzez agencje pracy tymczasowej, na zasadach określonych w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. We wszystkich spośród czterech skontrolowanych sądów z apelacji warszawskiej korzystano z usług APT. W ten sposób w 2014 r. obsadzone były dodatkowo 233 stanowiska pracy, a w I połowie 2015 r. – 258 stanowisk. Pozwalało to zwiększyć faktyczne zatrudnienie o 7–13% w stosunku do wielkości wykazywanych w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Najwięcej pracowników tymczasowych wykonywało pracę w Sądzie Okręgowym w Warszawie (125 osób w 2014 r. i 150 osób w I połowie 2015 r.), przy zatrudnieniu na poziomie odpowiednio 1.265 osób i 1.279 osób. W Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga w 2014 r., obok 351 zatrudnionych, pracę wykonywało 26 pracowników APT, zaś w pierwszej połowie 2015 r. było to odpowiednio 368 osób zatrudnionych i 25 pracowników APT. W Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa zatrudnienie w 2014 r. wyniosło 526 osób a w pierwszej połowie 2015 r. – 538 osób, zaś liczba pracowników tymczasowych kształtowała się na poziomie 40 osób w obu tych okresach. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w 2014 r. przeciętnie zatrudniał 325 osób oraz 42 pracowników tymczasowych, a w pierwszej połowie 2015 r. – odpowiednio 331 osób i 43 pracowników tymczasowych.

Zawieranie umów z APT miało charakter stałego uzupełniania niedoborów kadrowych. Stosowane rozwiązania wpływały na przejrzystość finansów publicznych, gdyż zniekształcały dane dotyczące wielkości zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia ponoszonych przez jednostki sądownictwa powszechnego. W rzeczywistości sądy zatrudniały więcej osób i więcej wydawały na wynagrodzenia niż prezentowano w sprawozdaniach. Wydatki na sfinansowanie umów z agencjami pracy tymczasowej w czterech wymienionych sądach apelacji warszawskiej wyniosły w 2014 r. i pierwszej

³⁷ SO w Poznaniu, SO w Gdańsku, SR dla Łodzi-Śródmieścia.

³⁸ Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2014 r. i II kwartał 2015 r.

³⁹ Przeciętne zatrudnienie według Rb-70, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

połowie 2015 r. łącznie 14,9 mln zł. Oznacza to, że wydatki na wynagrodzenia pracowników tych sądów (własnych i APT) były wyższe o 4–7% od kwot wynagrodzeń wykazanych w sprawozdaniach Rb-70. Spośród tych jednostek w okresie objętym kontrolą największe wydatki na zatrudnienie pracowników tymczasowych poniósł Sąd Okręgowy w Warszawie (8,6 mln zł). Pozostałe sądy korzystające usług ATP wydatkowały na tę współpracę 2,6 mln zł (SR dla Warszawy-Mokotowa), 2,1 mln zł (SR dla Warszawy-Śródmieścia), 1,7 mln zł (SO Warszawa-Praga). Dyrektorzy tych sądów wyjaśniali, że przyczyną korzystania z pracy świadczonej przez pracowników tymczasowych była potrzeba wzmocnienia kadrowego sądów w związku z niewystarczającą liczbą pracowników, tj. asystentów sędziów oraz urzędników. Działania te miały na celu opanowanie bieżącego wpływu spraw oraz likwidację istniejących zaległości. Korzystanie przez sądy z usług APT było wynikiem wprowadzonego w 2012 r. w apelacji warszawskiej programu naprawczego, którego celem była likwidacja wieloletnich strukturalnych zaległości w zakresie orzecznictwa sądowego. Na potrzebę wsparcia etatowego warszawskich okręgów sądowych wskazano w *Analizie sądownictwa warszawskiego* z 28 maja 2012 r. przygotowanej w Departamencie Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zamrożenie funduszy wynagrodzeń od 2010 r. miało na celu ograniczenie wydatków jednostek budżetowych. W przypadku sądów apelacji warszawskiej i Ministerstwa Środowiska doprowadziło to jednak do podejmowania działań w celu pozyskania pracowników w inny sposób, tj. poprzez zakup usług, ujmowanych w § 430 klasyfikacji wydatków budżetowych, a nie w paragrafach właściwych dla wynagrodzeń. Angażowanie agencji pracy tymczasowej było działaniem prawnie dopuszczalnym, jednak generowało dodatkowe koszty. Wynagrodzenie wypłacane agencjom pracy tymczasowej musiało pokryć koszt wynagrodzeń zatrudnionych przez nie pracowników oraz marżę przedsiębiorcy i podatek od towarów i usług (VAT).

Przykładowo:

- *Sąd Okręgowy w Warszawie, który w największym stopniu korzystał z pracy pracowników tymczasowych, w okresie objętym kontrolą poniósł dodatkowe koszty z tego tytułu w kwocie 1.827,7 tys. zł, z tego podatek VAT – 1.601,7 tys. zł i marża naliczona przez agencję – 226,0 tys. zł, w porównaniu z sytuacją, gdyby zatrudniono pracowników bezpośrednio na etatach w sądzie na tych samych warunkach płacowych.*

Oszacowano, że w kontrolowanych sądach dodatkowe wydatki wyniosły około 3,5 mln zł. Podatek VAT wprawdzie stanowi dochód budżetu państwa, jednak nie oznacza to automatycznej wpłaty do budżetu pełnej kwoty VAT wykazanej na fakturach z uwagi na mechanizm odliczeń podatku uiszczanego przez przedsiębiorcę w cenach towarów i usług zakupionych w związku z prowadzoną działalnością. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, że VAT był neutralny z punktu widzenia dochodów i wydatków budżetu państwa, tj. że wzrost wydatków w części 15 budżetu państwa był automatycznie zrekompensowany wzrostem dochodów budżetu państwa w części 77.

Trzy sądy w umowach z agencjami pracy tymczasowej zamieściły zapisy o przeznaczeniu określonych kwot na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników APT. Przepisy ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁴⁰ stanowią, że pracownik tymczasowy nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia niż pracownicy zatrudnieni przez pracodawcę użytkownika (sąd) na takim samym lub podobnym stanowisku pracy a pracodawca użytkownik powinien poinformować APT o wynagrodzeniu za pracę, która ma być powierzona pracownikowi tymczasowemu. W okresie objętym kontrolą sądy wypłaciły agencjom 249,0 tys. zł przeznaczonych na nagrody dla pracowników tymczasowych. Wątpliwości budzi fakt, czy sądy miały prawo narzucać podmiotowi zatrudniającemu pracowników tymczasowych wysokość nagród.

⁴⁰ Art. 9 i art. 15 ustawy.

Agencje pracy tymczasowej kierowały do pracy na rzecz sądów pracowników tymczasowych na stanowisko „pracownik biurowy”, „koordynator prawny”, „pomocnik asystenta”, „pomocnik biurowy”, „pomocnik urzędnika”, „pomocnik archiwisty”. Pracownikom tym powierzano zadania związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, wymagające dostępu do treści akt sądowych. W znacznej mierze prace powierzane pracownikom tymczasowym pokrywały się z zadaniami należącymi do zakresów obowiązków asystentów sędziego oraz urzędników sądowych, przy czym wymagania dotyczące kwalifikacji pracowników tymczasowych były niejednokrotnie niższe niż wobec kandydatów na stanowiska asystentów sędziego oraz urzędników sądowych.

Przykładowo:

- *W Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga do zakresu obowiązków na stanowisku pomocnika asystenta należało sporządzanie projektów zarządzeń mających na celu przygotowanie sprawy do skierowania na rozprawę lub posiedzenie, kontrola terminowości sporządzania opinii przez biegłych, wstępna analiza zarzutów zawartych w środkach odwoławczych, gromadzenie materiałów przydatnych do rozpoznania spraw sądowych, wypełnianie kart statystycznych, wykonywanie innych czynności mających na celu usprawnienie pracy sędziów, z którymi pomocnik asystenta współpracuje.*

W art. 155 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴¹ określono, że asystent sędziego wykonuje czynności zmierzające do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów. Minister Sprawiedliwości, w rozporządzeniu wykonawczym⁴² do wyżej wymienionej ustawy, określił bardziej szczegółowo, że do czynności asystenta sędziego należy sporządzanie projektów zarządzeń, orzeczeń lub ich uzasadnień (na zlecenie i pod kierunkiem sędziego), dokonywanie analizy akt sprawy we wskazanym zakresie, kontrola spraw odroczonych, zawieszonych lub oczekujących na podjęcie czynności przez sędziego albo sąd, zwracanie się do osób i instytucji o nadsyłanie informacji lub dokumentów niezbędnych do przygotowania spraw do rozpoznania, sporządzanie odpowiedzi na pisma niebędące pismami procesowymi, gromadzenie, we wskazanym zakresie, orzecznictwa i literatury przydatnych do rozpoznania spraw lub wykonywania innych zadań powierzonych sędziom w danym wydziale oraz innych czynności niezbędnych do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania. Wymagania wobec osób zatrudnionych na stanowisku asystenta sędziego uregulowane są w przepisach⁴³, a jednym z warunków jest ukończenie wyższych studiów prawnych w Polsce i uzyskanie tytułu magistra (lub studiów zagranicznych uznanych w Polsce). Dla zatrudnienia na stanowisku „pomocnika asystenta” wystarczyło być studentem piątego roku wydziału prawa. Oznacza to, że pomimo wykonywania podobnych lub takich samych zadań, wymagania wobec kandydatów ubiegających się o stanowisko „pomocników asystenta” były niższe niż wobec kandydatów na stanowisko asystenta sędziego.

Zadania powierzane pracownikom tymczasowym wymagały dostępu do treści akt sądowych. W ocenie NIK związane z pracownikami bezpośrednim stosunkiem pracy, z konsekwencjami wynikającymi z podległości służbowej, w większym stopniu gwarantuje bezpieczeństwo akt sądowych i zachowanie w tajemnicy ich treści. Pracownicy tymczasowi zostali wprowadzić zobowiązani do zachowania w tajemnicy wszelkich danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych, wszelkich informacji dotyczących spraw sądowych oraz innych danych, bądź informacji, które pozyskali w trakcie realizacji umowy, a których ujawnienie mogłoby naruszyć dobro wymiaru sprawiedliwości lub dobro podmiotów, których dane lub informacje dotyczą. Tymczasowy charakter zatrudnienia i większa rotacja pracowników powoduje jednak, że ryzyko jest większe.

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 133.

⁴² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1270).

⁴³ Art. 155 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

W lipcu 2015 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Warszawie o podjęciu decyzji o zakończeniu zatrudniania pracowników w sądach za pośrednictwem APT oraz o zamiarze podjęcia działań w celu zwiększenia w budżecie na 2016 r. wydatków na wynagrodzenia na utworzenie dodatkowych etatów.

Również Ministerstwo Środowiska korzystało z usług APT, przy czym osoby delegowane do wykonywania zadań w ministerstwie nie były zatrudnione na podstawie umowy o pracę lecz w oparciu o umowy-zlecenia. Ministerstwo na współpracę z APT w okresie objętym kontrolą wydatkowało 492,9 tys. zł. Zatrudniono w ten sposób osiem osób, które realizowały zadania w ramach projektu GreenEvo. Warto zwrócić uwagę, że osoby zaangażowane przez agencję, w przeszłości wykonywały zadania na rzecz Ministerstwa, również na podstawie umów cywilnoprawnych. Marża agencji związana z pośrednictwem w zatrudnieniu tych osób w okresie objętym kontrolą wyniosła 92,2 tys. zł. W ocenie NIK wydatkowanie tej kwoty było działaniem niegospodarnym.

Poza współpracą z APT kontrolowane jednostki zlecały wykonywanie zadań także bezpośrednio osobom fizycznym. Oszacowano⁴⁴, że w 2014 r., oprócz 10,0 tys. etatowych pracowników, zadania na rzecz tych jednostek przeciętnie wykonywało około 1,3 tys. dodatkowych osób zaangażowanych do pracy na różnych zasadach – na podstawie umów cywilnoprawnych lub poprzez agencje pracy tymczasowej. Zadania podstawowe wykonywało około 460 osób. W pierwszej połowie 2015 r. prace na rzecz kontrolowanych jednostek wykonywało około 1,0 tys. osób, w tym zadania podstawowe – około 380 osób.

Ogółem, na sfinansowanie umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi i podmiotami gospodarczymi czternaście skontrolowanych jednostek w okresie objętym kontrolą wydatkowało łącznie 409,1 mln zł⁴⁵, z tego 1,3 mln zł stanowiły wydatki poniesione na podstawie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami, 7,0 mln zł – z osobami fizycznymi niezatrudnionymi w jednostce, a 400,8 mln zł – z podmiotami gospodarczymi, w tym agencjami pracy tymczasowej (15,4 mln zł). Największe wydatki spośród kontrolowanych jednostek (331,7 mln zł) poniosło Ministerstwo Finansów. Blisko połowę tej kwoty (48,1%) wydatkowano na sfinansowanie obsługi udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarancji w ramach portfelowej linii gwarancyjnej *de minimis*, zgodnie z zapisami programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*. Ponadto do najczęściej zlecanych przez to ministerstwo zadań należały usługi informatyczne, w tym związane z tworzeniem oprogramowania, drukowanie i dystrybucja formularzy podatkowych oraz wytwarzanie znaków akcyzy, usługi związane z utrzymaniem nieruchomości oraz usługi dotyczące organizacji spotkań zespołów projektowych, szkoleń i konferencji.

Umowy-zlecenia i umowy o dzieło z osobami fizycznymi zawierały wszystkie skontrolowane jednostki. W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 2,6 tys. takich umów, w tym najwięcej zawartych przez Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Wielkopolski Urząd Wojewódzki. Do jednostek, które zawierały najmniej tego rodzaju umów należało Ministerstwo Finansów i Sąd Rejonowy w Radomiu. W czterech kontrolowanych jednostkach

⁴⁴ Według metodologii przyjętej przy sporządzaniu sprawozdań Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁴⁵ Podane wielkości obejmują wydatki poniesione na podstawie umów cywilnoprawnych, klasyfikowane w paragrafach 409 *Honoraria*, 417 *Wynagrodzenia osobowe*, 430 *Zakup usług pozostałych*, 438 *Zakup usług obejmujących tłumaczenia*, 439 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz i opinii*.

wystąpiło łącznie 86 przypadków wielokrotnego, tj. więcej niż trzykrotnego, zawarcia umowy z tą samą osobą. Największą liczbę takich przypadków stwierdzono w Ministerstwie Środowiska (42) i Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (41).

Limity wynagrodzeń bezosobowych

Od 2012 r. w państwowej sferze budżetowej obowiązywały ograniczenia wydatków na wynagrodzenia bezosobowe. W związku z ustaleniami niniejszej kontroli NIK zwraca uwagę, że redakcja przepisów ustaw okołobudżetowych wprowadzających te ograniczenia była wyjątkowo niejasna i budziła wiele wątpliwości w kontekście ustalenia, czy jednostki przestrzegały limitów wynagrodzeń bezosobowych. W sześciu kontrolowanych jednostkach sądownictwa powszechnego kwoty wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w 2014 przekroczyły kwoty ujęte w planie finansowym na 2013 r. lub kwoty wydatkowane w 2015 r. przekroczyły kwoty zaplanowane na 2014 r. Plany finansowe tych jednostek zostały zmienione na podstawie decyzji dyrektorów sądów apelacyjnych, którzy są dysponentami budżetu sądów na obszarze apelacji i są upoważnieni do dokonywania zmian w planach finansowych w obrębie jednego rozdziału, z wyłączeniem wydatków majątkowych, z zachowaniem zasad określonych w art. 171 ust. 2–4 ustawy o finansach publicznych.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że dyrektorzy sądów apelacyjnych byli odpowiedzialni za przestrzeganie limitów wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, określonych dla całych obszarów apelacji, kształtując (a także zmieniając) limity dla poszczególnych jednostek zgodnie z zapotrzebowaniem. Minister podkreślił, że wydatki poszczególnych apelacji na wynagrodzenia bezosobowe limitowane podlegają bieżącemu monitorowaniu. Dyrektorzy sądów apelacyjnych składali (wraz ze sprawozdaniami Rb–28) comiesięczną informację o realizacji tej grupy wydatków. Na podstawie tych informacji oraz wniosków dyrektorów sądów apelacyjnych, w uzasadnionych przypadkach Minister Sprawiedliwości dokonywał w drodze decyzji przesunięć limitów wydatków na wynagrodzenia bezosobowe pomiędzy poszczególnymi apelacjami, a także – w razie konieczności – pomiędzy częściami budżetowymi, z zachowaniem limitu łącznego.

Umowy z własnymi pracownikami

Umowy cywilnoprawne z własnymi pracownikami zawierało 10 z 14 skontrolowanych jednostek (dwa urzędy wojewódzkie i osiem sądów)⁴⁶. Największe wydatki poniosły sądy okręgowe w Warszawie (420,0 tys. zł), Poznaniu (376,8 tys. zł) i Gdańsku (178,0 tys. zł) oraz Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (101,0 tys. zł). Większość z tych wydatków dotyczyła realizacji zadań o charakterze pomocniczym. Na zadania podstawowe wydatkowano 89,5 tys. zł.

Umowy zawierane przez sądy dotyczyły najczęściej przeprowadzenia wykładów, szkoleń, w tym z zakresu wdrożenia protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych, archiwizacji akt.

Stwierdzono przypadki zawierania umów cywilnoprawnych na czynności należące do obowiązków pracowników wykonywanych w ramach umowy o pracę. Sąd Okręgowy w Poznaniu zawierał z dwoma własnymi pracownikami umowy-zlecenia na tłumaczenie dokumentów związanych z Europejskim Nakazem Aresztowania (ENA), tj. nakazów, orzeczeń i decyzji, z języka polskiego

⁴⁶ Umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami w okresie objętym kontrolą nie zawierano w Sądzie Rejonowym w Radomiu, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Środowiska oraz Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

na język angielski i niemiecki oraz z angielskiego i niemieckiego na język polski, a także prowadzenie rozmów telefonicznych z organami z krajów angielsko- i niemieckojęzycznych w sprawach ENA. Zadania te należały do obowiązków tych pracowników wynikających z zawartych z nimi umów o pracę. Sposób ustalenia wynagrodzenia za te zadania charakteryzował się dowolnością, ponieważ wysokość wynagrodzenia nie była proporcjonalna do nakładu pracy. Pomimo nieprzekazania, wbrew postanowieniom umowy, protokołu o miesięcznej realizacji zleconego zadania przez jednego z pracowników oraz 15-dniowej przerwy w wykonywaniu zleconego zadania przez drugiego pracownika, zleceniobiorcom wypłacone zostało wynagrodzenie w pełnej wysokości, tj. odpowiednio 1.000 zł i 1.100 zł. Ponadto, w pierwszej połowie 2015 r. Dyrektor Sądu Okręgowego w Poznaniu zlecił 21 pracownikom sądów funkcjonalnych⁴⁷ (w Kościanie, Gostyniu i Rawiczu) wykonanie, na podstawie umów-zleceń, zadań polegających na rejestracji spraw wykonawczych karnych w systemie informatycznym SĘDZIA 2. Zadania te należały do obowiązków tych lub innych pracowników sądów funkcjonalnych, realizowanych w ramach zawartych z nimi umów o pracę. Zleceniobiorców nie zobowiązano do realizacji zadań poza godzinami pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. W ocenie NIK takie działanie nosiło znamiona niegospodarności. Na realizację tych umów wydatkowano łącznie 27,2 tys. zł. Zlecenie wprowadzania danych do systemu SĘDZIA 2 tłumaczono tym, że wdrożenie nowego systemu wymagało uzupełnienia znacznej ilości spraw a pracownicy nie byli w stanie wykonywać tych zadań w ośmiogodzinnym czasie pracy. Jako uzasadnienie decyzji o zlecaniu tłumaczeń pracownikom sądu wskazywano wykonywanie innych zadań w ramach obowiązków służbowych przez tych pracowników oraz uzyskanie oszczędności w porównaniu ze zleceniem tłumaczeń podmiotowi zewnętrznemu po stawkach rynkowych.

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim jednym z zadań wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych przez osoby zatrudnione w tym urzędzie było przeprowadzenie szkoleń i egzaminowanie operatorów numerów alarmowych z całego kraju. Zadanie to powierzył Wojewodzie Wielkopolskiemu Minister Administracji i Cyfryzacji, na podstawie art. 18 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego⁴⁸. Zlecenie tych zadań pracownikom spowodowane było brakiem odrębnego personelu do realizacji szkoleń i brakiem możliwości zapewnienia oddelegowania operatorów czynnych zawodowo do prowadzenia czynności szkoleniowych w godzinach ich pracy. Analiza harmonogramu szkoleń oraz grafiku dyżurów potwierdziła, że operatorzy numerów alarmowych przeprowadzali szkolenia poza godzinami pełnionych dyżurów.

Umowy z osobami niebędącymi pracownikami jednostki

Umowy cywilnoprawne z osobami niebędącymi pracownikami instytucji zawierały wszystkie skontrolowane jednostki. Największe wydatki w ramach tego rodzaju umów poniosły Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (3.533,0 tys. zł), Ministerstwo Środowiska (1.171,2 tys. zł), Wielkopolski Urząd Wojewódzki (848,0 tys. zł) i Sąd Okręgowy w Warszawie (531,2 tys. zł). Pozostałe jednostki wydatkowały na ten cel od 21,6 tys. zł do 146,0 tys. zł. Większość zlecanych zadań miało charakter pomocniczy i wspierający. Na realizację zadań podstawowych wydatkowano 1,5 mln zł.

⁴⁷ Sądy funkcjonalne to sądy rejonowe o obsadzie mniejszej niż 10 stanowisk sędziowskich, w których nie powołano dyrektora sądu, a zadania dyrektora sądu wykonują dyrektorzy przełożonych sądów okręgowych. Sąd funkcjonalny nie jest państwową jednostką budżetową lecz funkcjonuje w ramach planu finansowego sądu okręgowego, który realizuje jego obsługę finansową i kadrową.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1635 ze zm.

W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2014 r. i pierwszym półroczu 2015 r. w ramach 366 umów, z tego 355 umów-zleceń i 11 umów o dzieło, wydatkowano łącznie 3.533 tys. zł. Występowały przypadki wielokrotnego zlecenia zadań tym samym osobom. W okresie objętym kontrolą aż w 41 przypadkach z jedną osobą fizyczną zawarto więcej niż trzy umowy. W skrajnym przypadku z jedną osobą fizyczną, w okresie od czerwca 2008 r. do lipca 2015 r., zawarto 33 umowy na okres od jednego dnia do 3–4 miesięcy. Z dwoma kolejnymi osobami zawarto po 22 umowy na okres 1–4 miesięcy. W wymienionym ministerstwie w 2014 r., obok 805 pracowników etatowych, różnego rodzaju zadania na podstawie umów cywilnoprawnych wykonywało przeciętnie 49 osób. Jako przyczyny zlecenia zadań na podstawie umów cywilnoprawnych wskazywano nieprzewidziane absencje pracowników, długotrwałe procedury naboru w celu nawiązania stosunku pracy na zastępstwo, spiętrzenie prac w niektórych okresach, takich jak końcówka roku budżetowego lub końcówka danej perspektywy finansowej.

W Ministerstwie Środowiska na sfinansowanie umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi wydatkowano 1.171,2 tys. zł. Już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. NIK sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska wnioski o zapewnienie wykonywania zadań ministerstwa przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Podobny wniosek, o podjęcie działań w celu wyeliminowania praktyki stosowania umów cywilnoprawnych z osobami świadczącymi pracę w ministerstwie zamiast zawierania z nimi umów o pracę, sformułowano po kontroli wykonania budżetu państwa za 2014 r. W wyniku przeprowadzonego badania umów cywilnoprawnych w niniejszej kontroli jak również w kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. stwierdzono, że łącznie 20 umów cywilnoprawnych, w tym osiem zawartych poprzez agencję pracy tymczasowej, posiadało elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

Przykładowo:

- *Z jedną osobą fizyczną zawarto trzy umowy cywilnoprawne na wykonywanie usługi wsparcia pracowników w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 września 2015 r., polegającego między innymi na prowadzeniu bazy ekspertów, proponowaniu składów zespołów oceniających wnioski o dofinansowanie, przygotowaniu oraz rozliczaniu umów cywilnoprawnych zawieranych między ministerstwem a ekspertami, zapewnianiu terminowości prowadzonych ocen poprzez prowadzenie stałej współpracy z ekspertami. Z treści umów wynikało, że zleceniobiorca pozostawał do dyspozycji zleceniodawcy oraz, że konieczne było codzienne, systematyczne wykonywanie pracy, na równi z pracownikami etatowymi ministerstwa. W innym przypadku dyrektor jednego z departamentów zawarła z osobą fizyczną umowę cywilnoprawną pomimo odmowy jej parafowania przez Departament Prawny ministerstwa i zgłoszonych przez ten departament uwag o następującej treści: „Wskazany zakres obowiązków mieści się w zakresie obowiązków, które spoczywają na (departamencie) DLP. Mając na uwadze zakres obowiązków oraz przedmiot i pozostałe postanowienia niniejszej umowy, należy stwierdzić, że w znacznym stopniu wypełnia ona elementy umowy o pracę, a tym samym należy się w ogóle zastanowić nad możliwością zawarcia tej umowy. Ponadto jest to kolejna umowa-zlecenie z tą samą osobą, co jeszcze bardziej wskazuje, że mamy tu do czynienia ze stosunkiem pracy a nie umową cywilnoprawną.” Podpisanie tej umowy dyrektor departamentu tłumaczyła zwiększonym napływem wniosków i problemami z terminowym załatwianiem spraw. Sekretarz stanu w ministerstwie argumentowała, że zapewnienie realizacji rosnącej liczby zadań oraz sprawnego funkcjonowania urzędu stanowi poważne wyzwanie merytoryczne oraz organizacyjne w sytuacji ograniczonych zasobów, wynikających m.in. z utrzymywania od kilku lat w niezmienionej wysokości limitów środków na wynagrodzenia pracowników oraz kontynuowanej polityki ograniczania zatrudnienia w administracji rządowej.*

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim do najczęściej zawieranych umów z osobami fizycznymi należały umowy z konsultantami wojewódzkimi na realizację zadań wynikających z ustawy o konsultantach w ochronie zdrowia (193 umowy) oraz z członkami Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (65 umów). Podobnie w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim większość umów zawartych z osobami fizycznymi (51 z 89) dotyczyła uczestniczenia w zespołach orzekających i wydawania orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, wykonywania badań specjalistycznych i psychologicznych dla potrzeb orzekania o niepełnosprawności, przeprowadzenia szkoleń dla członków powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz kontroli tych zespołów.

W sądach przedmiotem umów było najczęściej przeprowadzenie wykładów, szkoleń, w tym z zakresu wdrożenia protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych, przeprowadzenie egzaminu kuratorskiego, dokonywanie tłumaczeń przysięgłych. Zlecano także czynności należące do obowiązków pracowników sądu, w tym związane z dostępem do akt sądowych. Przypadki takie stwierdzono w sądach okręgowych w Warszawie i Poznaniu. Sąd Okręgowy w Warszawie zlecał czynności mieszczące się w zakresach obowiązków asystentów sędziego, urzędników i innych pracowników sądowych, związane z dostępem do dokumentacji spraw sądowych, służące przygotowaniu spraw sądowych oraz czynności o charakterze administracyjnym. Zlecano między innymi dokonanie wstępnej analizy akt spraw w celu umożliwienia sędziom nadania im dalszego biegu, przygotowanie opracowań pomocniczych do sporządzenia przez sędziego uzasadnień, tworzenie książek nadawczych, wysyłanie wezwań na termin rozprawy, podkładanie korespondencji, zszywanie i numerowanie akt, protokołowanie na sesjach, sporządzanie spisów zdawczo-odbiorczych do archiwum. Sąd Okręgowy w Poznaniu zlecił czterem osobom fizycznym zadania należące do obowiązków urzędników sądowych zatrudnionych w czytelni akt oraz sekretariatach wydziałów orzeczniczych. Zaangażowanie tych osób bez sprawdzenia czy mają oni zdolność do czynności prawnych, nieposzlakowaną opinię, nie byli karani za przestępstwa, a także czy nie jest prowadzone przeciwko nim postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, nie dawało gwarancji zachowania standardów, o których mowa w art. 2 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. Ponadto dwie umowy dotyczyły wykonywania przez zleceniobiorców powtarzających się czynności przez okres sześciu i pół oraz siedmiu miesięcy. Nienawiązanie stosunku pracy z osobami wykonującymi te zadania tłumaczono brakiem wolnych etatów.

W Ministerstwie Finansów sporadycznie zawierano umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi. W okresie objętym kontrolą zawarto jedną umowę o dzieło i 16 umów-zleceń, z których większość (11) dotyczyła przeprowadzenia szkoleń, w tym głównie obronnych. Jednak trzy umowy, na które w okresie objętym kontrolą wydatkowano 8,0 tys. zł, zostały niezasadnie zawarte przez kierownictwo Departamentu Informatyki z osobami zatrudnionymi na stanowiskach dyrektora oraz zastępcy dyrektora Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów (dalej: CPD), tj. jednostki budżetowej podległej ministerstwu. Przedmiotem tych umów było wykonywanie czynności w zakresie wsparcia rad projektów „Infrastruktura e-Uслуг Resortu Finansów” oraz „Konsolidacja i Centralizacja Systemów Celnych i Podatkowych”, poprzez realizację zadań głównego dostawcy. Czynności te miały obejmować w szczególności zapewnienie warunków technicznych i organizacyjnych niezbędnych do realizacji projektów, zapewnianie specjalistycznych zasobów do prowadzenia projektów, nadzór nad postępami oraz oczekiwanym efektem projektu. W maju 2014 r. Biuro Kontroli Resortowej Ministerstwa Finansów przeprowadziło kontrolę doraźną, której przedmiotem było m.in. zbadanie problemu zawierania przez ministerstwo umów-zleceń z pracownikami CPD. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 sierpnia 2014 r. wskazano, że praktyka zawierania tego rodzaju zleceń z członkami kierownictwa CPD nie znajduje uzasadnienia, ponieważ zadania objęte tymi umowami mogą być realizowane w ramach obowiązków służbowych przypisanych kierownictwu CPD, w oparciu o zasoby zarządzanej jednostki. W wystąpieniu pokontrolnym zalecono dyrektorowi właściwego departamentu odstąpienie od zawierania umów-zleceń z członkami kierownictwa CPD zobowiązujących do wykonywania czynności w zakresie wsparcia rady projektu poprzez realizację zadań głównego dostawcy. W drugiej połowie 2014 r. i pierwszej połowie 2015 r. Ministerstwo Finansów nie zawierało więcej umów-zleceń

z członkami kierownictwa CPD. Z uwagi na odstąpienie od zawierania wyżej wymienionych umów i wprowadzenie dodatkowych mechanizmów mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom przy udzielaniu zamówień, oraz niestwierdzenie przez NIK innych nieprawidłowości, działalność jednostki w zakresie zlecania podstawowych zadań została oceniona pozytywnie.

Umowy z podmiotami gospodarczymi

Umowy cywilnoprawne z podmiotami gospodarczymi, poza usługami świadczonymi przez agencje pracy tymczasowej, najczęściej dotyczyły dozoru i ochrony mienia, utrzymania czystości, wywozu nieczystości i odprowadzania ścieków, usług remontowych, pocztowych, bankowych, transportowych, introligatorskich, drukarskich i informatycznych. Umowy zawierane na usługi pomocnicze, w tym związane z utrzymaniem nieruchomości nie były przedmiotem niniejszej kontroli.

Zawieranie, realizacja i rozliczanie umów cywilnoprawnych na wykonanie podstawowych zadań jednostki

Szczegółowym badaniem w 14 kontrolowanych jednostkach objęto łącznie 319 umów cywilnoprawnych, z tego 96 zawartych z pracownikami, 171 – z innymi osobami fizycznymi oraz 52 – z podmiotami gospodarczymi. Wydatki poniesione na realizację badanych umów wyniosły 24,2 mln zł. Przedmiot i zakres zadań zleconych były adekwatne do potrzeb jednostek i zgodne z charakterem ich działalności. Efekty zleconych prac były wykorzystywane do wypełniania statutowych obowiązków tych instytucji. Zdaniem dyrektorów sądów zatrudnienie pracowników APT przyczyniło się do poprawy wskaźników obrazujących działalność sądów, tj. wzrastała liczba spraw załatwionych.

Na ogół umowy były prawidłowo sformułowane i zabezpieczały istotne interesy jednostek, a zadania zostały zrealizowane zgodnie z umowami oraz prawidłowo rozliczone. W części umów brakowało jednak zapisów pozwalających na prawidłowe rozliczenie zleconej pracy lub zawierały one zapisy niekorzystne dla zleceniodawców.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 184,5 tys. zł, polegające na:

- wydatkowaniu przez Ministerstwo Środowiska kwoty 92,2 tys. zł z tytułu zatrudnienia osób do realizacji zadań w ramach projektu GreenEvo poprzez APT, co było działaniem niegospodarnym (szerzej omówiono na str. 29);
- nienależnym uiszczeniu przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia na rzecz agencji pracy tymczasowej kwoty 63,7 tys. zł. Powstanie nadpłaty wynikało z omyłki polegającej na dwukrotnym dokonaniu zapłaty na rzecz APT części należności. Nadpłatę stwierdzono w trakcie kontroli NIK, tj. po roku i trzech miesiącach od jej powstania. APT, bezzwłocznie po otrzymaniu wezwania do zapłaty, zwróciła sądowi nadpłacone środki;
- zawarciu przez Sąd Okręgowy w Poznaniu z własnymi pracownikami oraz pracownikami sądów funkcjonalnych łącznie 26 umów na zadania należące do obowiązków tych pracowników. Wydatkowanie z tego tytułu kwoty 27,2 tys. zł nosiło znamiona niegospodarności (szerzej omówiono na str. 30–31);
- poniesieniu przez Ministerstwo Środowiska wydatku w kwocie 1,4 tys. zł w związku z ustaleniem w jednej z umów cywilnoprawnych stawki wynagrodzenia za roboczogodzinę wyższej niż w innych umowach dotyczących podobnych zadań, co było działaniem niegospodarnym.

Ponadto stwierdzono, że Sąd Okręgowy w Poznaniu oraz Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia zawierały umowy, których treść utrudniała prawidłowe rozliczenie zadań i nie zabezpieczała w pełni interesów sądu. Przyczyną nieprawidłowości były nie w pełni skuteczne mechanizmy kontroli zarządczej w badanym obszarze. Nie opracowano odpowiednich procedur, obejmujących wskazanie osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności oraz określenie zasad związanych ze zleceniem, w tym wymagania w zakresie treści umów i sposobu odbioru prac.

W 21 umowach zawartych przez Sąd Okręgowy w Poznaniu z pracownikami sądów funkcjonalnych i trzech umowach z innymi osobami fizycznymi nie określono zasad odbioru prac i oceny wykonania zleconych zadań a także nie wskazano osób upoważnionych do odbioru zleconych prac. Skutkowało to wypłatą wynagrodzeń w łącznej kwocie 4,4 tys. zł⁴⁹ pomimo braku potwierdzenia prawidłowego i terminowego wykonania prac określonych w 10 umowach cywilnoprawnych.

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia zawarł z osobami prowadzącymi zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w ośrodkach kuratorskich 18 umów, w których nie określono warunków odbioru i rozliczenia zadania oraz ewentualnych sankcji za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie zlecenia. W umowach zamieszczano niekorzystne dla sądu zapisy, że płatności będą następować miesięcznie, do 12 dnia miesiąca następnego, nie określając przy tym żadnych wymogów w zakresie formy i terminu rozliczenia prac. W 12 skontrolowanych umowach dodatkowo nie sprecyzowano wymaganego czasu prowadzenia zajęć. W dokumentacji ośrodków kuratorskich brak było dowodów potwierdzających przeprowadzenie zajęć przez pięciu zleceniobiorców w sposób określony w umowach lub harmonogramach zajęć ośrodków kuratorskich. Ponadto, wynagrodzenie netto w łącznej kwocie 9,6 tys. zł wypłacono zleceniobiorcom po terminie określonym w umowach (od 2 do 149 dni), co tłumaczono opóźnieniami w składaniu rachunków przez zleceniobiorców, gdyż stosowano praktykę, zgodnie z którą, pomimo braku w umowach zapisów odnośnie przedłożenia rachunków, wypłaty wynagrodzeń dokonywano dopiero po ich przedłożeniu.

3.3.3. Ustalenia innych kontroli

Przypadki zawierania umów-zleceń spełniających warunki umów o pracę, określone w art. 22 § 1 kodeksu pracy, stwierdzono także w innych przeprowadzonych przez NIK kontrolach, tj. kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. oraz kontroli doraźnej w Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym⁵⁰. Dotyczyło to:

- Ministerstwa Zdrowia, które w 2014 r. z 10 osobami zawarło 61 umów-zleceń o wartości 296,5 tys. zł, na realizację bieżących zadań ministerstwa, wynikających z wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych. Umowy realizowane były w siedzibie ministerstwa, a osoby świadczące usługi nie były zatrudnione u innego pracodawcy. Umowy zawierane były wielokrotnie z daną osobą na okres średnio od jednego do czterech miesięcy. Przedmiotem umów była m.in. realizacja bieżących zadań organizacyjno-technicznych i pomocniczych, prowadzenie sekretariatu, prowadzenie rejestru umów, weryfikacja umów, analiza sprawozdań, uruchamianie środków finansowych, prowadzenie korespondencji, sporządzanie sprawozdań, wprowadzanie i księgowanie umów w centralnym rejestrze,

⁴⁹ Z tego 3,6 tys. zł wypłacono pracownikom Sądu Rejonowego w Kościanie, a 0,8 tys. zł osobie fizycznej niebędącej pracownikiem.

⁵⁰ Kontrola S/15/001 *Prawidłowość wykorzystania przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy środków publicznych na finansowanie prac wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych*, obejmująca okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r., przeprowadzona przez Departament Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

analiza i weryfikacja kont analitycznych a także rozpatrywanie wpływających skarg. Zjawisko zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi występowało w Ministerstwie Zdrowia już w latach wcześniejszych. Od kilku lat NIK ponawia wnioski o zaprzestanie zawierania umów cywilnoprawnych na realizację bieżących zadań ministerstwa, spełniających warunki umów o pracę. Zawieranie tego rodzaju umów wyjaśniane było przez pracowników ministerstwa brakami kadrowymi oraz koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji nałożonych zadań.

- Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zawierającego z osobami fizycznymi umowy-zlecenia, których przedmiot pokrywał się z zakresem zadań pracowników departamentu zlecającego. Zadania dotyczyły między innymi oceny merytorycznej wniosków o przyznanie dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, gdzie dwie osoby od 2012 r. pracowały na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 kodeksu pracy powinna być zawarta umowa o pracę, co potwierdziła kontrola Państwowej Inspekcji Pracy, przeprowadzona we wrześniu 2015 r.
- Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego, gdzie treść pięciu umów cywilnoprawnych spełniała warunki umowy o pracę. Zleceniobiorca zobowiązywał się do wykonywania pracy na bieżąco, a charakter zadań determinował miejsce ich wykonywania – w siedzibach instytutu. Ponadto, praca była wykonywana pod ciągłym nadzorem, o czym świadczyły zapisy w umowie dotyczące umożliwienia bieżącej kontroli wykonywanych czynności.

Oprócz tego, w kontrolowanym instytucie stwierdzono nieprawidłowości polegające na zrealizowaniu płatności za zlecone zadanie przed dokonaniem odbioru przedmiotu umowy i wystawieniem przez zleceniobiorcę rachunku oraz na zawarciu umowy cywilnoprawnej niezgodnie z obowiązującym w instytucie wzorem, co spowodowało, iż nie został poprzez stosowne zapisy umowy zabezpieczony interes tej jednostki w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Dokumentacja dotycząca zlecania przez instytut realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych była prowadzona w sposób nierzetelny. Świadczyły o tym: brak pisemnego udokumentowania wykonania usługi prawnej w postaci opinii, liczne braki w wypełnianiu pozycji we wnioskach o dokonanie zakupu lub zlecenie prac oraz niespójność sekwencji dat podawanych w dokumentacji (np. zawarcie umowy przed zatwierdzeniem wniosku), co wpływało negatywnie na ocenę wiarygodności przeprowadzonych czynności.

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Czynności kontrolne rozpoczęto 11 czerwca 2015 r. a wystąpienia do kierowników jednostek zostały podpisane do 22 września 2015 r.

Do kontroli wybrano jednostki budżetowe, które w 2013 r. wydatkowały znaczne kwoty na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417), zakup usług obejmujących tłumaczenia (§ 438) oraz wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (§ 439).

Umowy do kontroli wybrano na podstawie ewidencji umów cywilnoprawnych, prowadzonych przez jednostki w formie papierowej lub elektronicznej, oraz zapisów w księgach rachunkowych, w szczególności na kontach 130 – Rachunek bieżący jednostki, 138 – Rachunek środków europejskich i 227 – Rozliczenie wydatków budżetu środków europejskich. Wzięto pod uwagę wydatki w wymienionych wyżej paragrafach klasyfikacji budżetowej oraz w § 430 *Zakup usług pozostałych*.

Założono, że każdej jednostce zostanie zbadanych nie mniej niż 45 umów cywilnoprawnych na realizację podstawowych zadań (o ile taka liczba wystąpi), z tego 30 umów ze zbioru umów rozliczonych w 2014 r. i 15 umów – w pierwszym półroczu 2015 r. Wybrana do badania próba miała zawierać co najmniej po 15 umów cywilnoprawnych zawartych z:

- pracownikami jednostki,
- innymi osobami fizycznymi,
- innymi podmiotami.

W praktyce okazało się, że w większości jednostek nie wystąpiła tak duża liczba umów cywilnoprawnych obejmujących podstawowe zadania, gdyż większość zawartych umów dotyczyła zadań pomocniczych. W takiej sytuacji zbadano wszystkie umowy na realizację podstawowych zadań, na podstawie których w okresie objętym kontrolą poniesiono wydatki.

Ponadto badano przypadki (o ile wystąpiły) wielokrotnego zawierania umów z tymi samymi osobami lub podmiotami. Badaniem należało objąć:

- nie mniej niż pięć osób fizycznych o najwyższej liczbie zawartych umów (powyżej trzech),
- nie mniej niż pięć podmiotów o najwyższej liczbie zawartych umów (powyżej dwóch).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Oceny kontrolowanej działalności zawarto w 14 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosił Minister Środowiska oraz dyrektorzy Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia i Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa.

Zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej w NIK uznały za zasadne zastrzeżenia złożone przez:

1. dyrektorów Sądu Okręgowego Warszawa-Praga i Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia, dotyczące uznania za nieprawidłowość faktu zwiększenia limitu wydatków w § 417 *Wynagrodzenia bezosobowe* (w części limitowanej, tj. przeznaczonej na zadania niezwiązane z postępowaniem sądowym) i przekroczenia kwot wydatków ujętych na ten cel w planach jednostek na rok poprzedni;

2. dyrektora Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, dotyczące uznania za nieprawidłowość faktu zawarcia w umowach z agencjami pracy tymczasowej deklaracji o przeznaczeniu przez sąd określonych kwot na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników agencji pracy tymczasowej.

Nieprawidłowości o podobnym charakterze do opisanych w punkcie 1. zostały wskazane również w wystąpieniu do Sądu Rejonowego w Radomiu, a do opisanych w punkcie 2. – w wystąpieniach do Sądu Okręgowego w Warszawie i Sądu Okręgowego Warszawa-Praga. W związku z uznaniem przez zespoły orzekające wyżej wymienionych działań za zgodne z prawem, należy uznać, że również w pozostałych jednostkach, w których wystąpił analogiczny stan faktyczny, nie stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie.

Nie zostały rozpatrzone zastrzeżenia Ministra Środowiska, złożone z uchybieniem terminu.

Realizacja wniosków

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów sądów NIK wniosła między innymi o:

- podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających odchodzenie od zlecenia na zewnątrz prac należących do zakresu obowiązków asystentów sędziego i urzędników sądowych (SO w Warszawie, SO Warszawa-Praga, SR dla Warszawy-Śródmieścia, SR dla Warszawy-Mokotowa) oraz o wykonywanie podstawowych zadań przez urzędników sądowych w ramach ich obowiązków służbowych wynikających z umów o pracę (SO w Poznaniu);
- wprowadzenie nowych, skuteczniejszych, bądź przestrzeganie już obowiązujących procedur wewnętrznych przy zlecaniu zadań (SO w Poznaniu, SO w Gdańsku, SR Gdańsk-Południe, SR dla Łodzi-Śródmieścia);
- rzetelne rozliczanie umów, w oparciu o dokumentację wykonanych prac (SR dla Łodzi-Śródmieścia, SO w Poznaniu).

Dyrektorzy sądów⁵¹ poinformowali o przyjęciu wyżej wymienionych wniosków do realizacji. Dyrektor Sądu Okręgowego w Warszawie zadeklarował, że nie będzie kontynuował zawierania umów z agencjami pracy tymczasowej. Dyrektor Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia, mając na względzie konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądu w celu niezakłóconego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, uzależnił odchodzenie od zlecenia usług związanych z działalnością sądu od pozyskania dodatkowych etatów. Dyrektor Sądu Okręgowego Warszawa-Praga poinformował o podjęciu działań w celu przedterminowego rozwiązania umowy z APT w taki sposób, aby jej wygaszenie nastąpiło z dniem 31 grudnia 2015 r., ze względu na nieotrzymanie przez sąd, jako zamawiającego, środków budżetowych koniecznych do dalszej realizacji umowy. Miało to związek z decyzją podjętą przez Ministra Sprawiedliwości o wygaszeniu umów z agencjami pracy tymczasowej, co znalazło także odbicie w projektach planów finansowych na rok 2016. Także Dyrektor Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa zadeklarował zakończenie zatrudniania pracowników za pośrednictwem APT od dnia 1 stycznia 2016 r. Jednocześnie poinformował jednak, że sytuacja kadrowa od stycznia 2016 r. będzie bardzo trudna, ponieważ liczba dodatkowych etatów przydzielonych jednostce jest znacznie mniejsza od liczby dotychczasowych pracowników skierowanych do pracy w sądzie przez APT i nie zabezpiecza potrzeb sądu.

⁵¹ SO w Poznaniu, SO w Warszawie, SO Warszawa-Praga, SO w Gdańsku, SR dla Warszawy-Śródmieścia, SR dla Warszawy-Mokotowa, SR dla Łodzi-Śródmieścia, SR Gdańsk-Południe.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska sformułowano wnioski o przeprowadzenie rzetelnej analizy ryzyka, rozważenie ujęcia w planie audytu zadania audytowego w zakresie zlecenia realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych oraz o wyeliminowanie przypadków zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Minister Środowiska zadeklarował podjęcie działań w celu realizacji wymienionych wniosków oraz poinformował, że z uwagi na brak możliwości finansowania projektu GreenEvo ze źródeł innych niż rezerwa celowa nr 59⁵², projekt ten zostanie zamknięty z końcem 2015 r. Tym samym rozwiązana zostanie umowa z agencją pracy tymczasowej. Minister zadeklarował także odstąpienie od zlecenia w formie umów cywilnoprawnych zadań związanych z koordynowaniem prac grupy roboczej w związku z zakończeniem procesu oceny wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Minister poinformował także o sposobie wykorzystania uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, w tym o założeniu centralnego rejestru umów umożliwiającego szybsze wyszukiwanie informacji o zawartych umowach oraz o przyjęciu zasady przeprowadzania rozeznania rynku drogą elektroniczną w celu porównania proponowanych stawek godzinowych w przypadku zawierania umów z ekspertami zewnętrznymi o wartości nieprzekraczającej 5 tys. zł brutto.

W wystąpieniach pokontrolnych do kierowników czterech jednostek⁵³, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w obszarze zlecenia podstawowych zadań, nie formułowano wniosków pokontrolnych.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości o skutkach finansowych na łączną kwotę 184,5 tys. zł, na którąłożyły się:

- uszczuplenia środków lub aktywów w kwocie 63,7 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 120,8 tys. zł.

Korzyści finansowe kontroli wyniosły 63,7 tys. zł i dotyczyły zwrotu przez agencję pracy tymczasowej na rachunek SR dla Warszawy-Śródmieścia nienależnie wypłaconej kwoty.

⁵² Finansowanie projektu GreenEvo ze środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ujętych w rezerwie cepowej poz. 59, zostało zakwestionowane przez NIK w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

⁵³ Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi i Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

Charakterystyka stanu prawnego

1) Zadania kontrolowanych jednostek

a/ kontrolowane ministerstwa

Zakres działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych określa art. 7 i 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁴. Dział budżet obejmuje głównie sprawy opracowywania budżetu państwa, wykonywania budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa, zarządzania długiem publicznym. Dział finanse publiczne obejmuje natomiast sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa.

Dział rolnictwo obejmuje głównie sprawy produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych, nasiennictwa, produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt, ochrony zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony zwierząt, nadzoru nad zdrowotną jakością środków spożywczych (art. 22 ustawy o działach). Dział rozwój wsi obejmuje głównie sprawy kształtowania ustroju rolnego państwa, ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne, scalania i wymiany gruntów, gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz podziału i rozgraniczenia nieruchomości na obszarze wsi, infrastruktury wsi, ubezpieczenia społecznego rolników (art. 23 ustawy o działach).

Dział środowisko obejmuje głównie sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, ochrony przyrody, ochrony lasów i gruntów leśnych, łowiectwa (art. 28 ustawy o działach).

b/ urzędy wojewódzkie

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁵ wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Zadania wojewody są następujące: jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji, reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Wojewoda kontroluje ponadto pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej (art. 3).

c/ sądy powszechne

Zgodnie z art.1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych,⁵⁶ sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw.

⁵⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.

⁵⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 525.

⁵⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.

2) Wydatki na wynagrodzenia

Wydatki jednostek sektora finansów publicznych są limitowane, a wydatki na wynagrodzenia w zasadzie niezmieniane od roku 2008. Wielkość wynagrodzeń, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie mogła przekroczyć w roku 2014⁵⁷ wielkości wynagrodzeń planowanych w ustawie budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.⁵⁸, a w roku 2015⁵⁹ wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.⁶⁰ albo wynikających z planów finansowych jednostek, w przypadku gdy nie są one ujmowane w ustawie budżetowej, z wymienionymi w ustawach zastrzeżeniami. Podobne zasady stosowane są do wynagrodzeń bezosobowych. Ograniczenia wielkości wynagrodzeń bezosobowych na rok 2014 określone zostały m.in. w art. 14 ww. ustawy z dnia 8 listopada 2013 r., a na rok 2015 w art. 16 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r.

Poprzez wynagrodzenia bezosobowe, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r., należy rozumieć w szczególności wynagrodzenia:

- wypłacane na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło;
- wypłacane na podstawie odrębnych przepisów osobom, które wykonują określone czynności na polecenie właściwych organów, w szczególności biegłym w postępowaniu przygotowawczym, sądowym i administracyjnym, wynagrodzenia za czynności arbitrów, wynagrodzenia tłumaczy przysięgłych, wynagrodzenia kuratorów zastępujących strony w postępowaniu;
- wypłacane osobom fizycznym za udział w komisjach, radach, zespołach, komitetach, radach nadzorczych, zarządach spółek, jury w konkursach, radach naukowych i naukowo-technicznych, niezależnie od sposobu ich powoływania;
- dodatkowe radców prawnych z tytułu zastępstwa w postępowaniu sądowym wypłacane na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- przysługujące członkom komisji wojewódzkiej do spraw służby zastępczej i członkom komisji do spraw służby zastępczej za udział w pracach tych komisji;
- dla pozaetatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych za udział w posiedzeniach;
- ryczałtowe dla pozaetatowych członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych;
- honoraria.

Przepisy ustaw okołobudżetowych określające limity wynagrodzeń bezosobowych zostały zredagowane w sposób wyjątkowo nieczytelny. W ustawie okołobudżetowej na 2014 r., w art. 14 ust. 1, określono, że wielkość wynagrodzeń bezosobowych, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w częściach

⁵⁷ Art. 12 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

⁵⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 169.

⁵⁹ Art. 14 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, Dz.U. z 2014 r., poz. 1877.

⁶⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

budżetu państwa będących w dyspozycji tego samego dysponenta oraz w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 12 ust. 1, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, nie może w roku 2014 przekroczyć wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 października 2013 r., albo wynikających z planów finansowych na rok 2013, z zastrzeżeniem ust. 3–6. W ust. 2 art. 14 sformułowano zakaz w stosunku do tych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 12 ust. 1, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej, polegający na tym, że wielkość wynagrodzeń bezosobowych nie może w roku 2014 przekroczyć wielkości wynagrodzeń bezosobowych ustalonych w planach finansowych stanowiących załącznik do ustawy budżetowej na rok 2014, z zastrzeżeniem ust. 3⁶¹. Cytowane przepisy skonstruowane są w sposób bardzo nieczytelny, szczególnie w odniesieniu do sądów powszechnych, które działają w formie jednostek budżetowych. Wątpliwości budzi, czy z cytowanych przepisów wynika zakaz przekraczania limitów wynagrodzeń bezosobowych w każdym sądzie, czy też ograniczenie to dotyczy tylko części budżetowych i jest skierowane do ich dysponentów. Analiza treści dwóch pierwszych ustępów art. 14 wskazuje, że adresatem tej normy są dwie grupy podmiotów: po pierwsze dysponenti części budżetowych; po drugie jednostki sektora finansów publicznych wymienione w art. 12 ust. 1 ustawy o budżecie. Ta druga kategoria została przez ustawodawcę podzielona na jednostki, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej (ust. 2 art. 14) oraz jednostki, których plany finansowe są objęte ustawą budżetową (ust. 2 art. 14). Tutaj pojawia się pytanie, w której kategorii znajdują się sądy powszechne. W art. 12 ust. 1 pkt 1 wymieniono urzędy organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądy i trybunały **wymienione w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych**. Chodzi tutaj o podmioty „wyposażone” przez ustawodawcę w przymiot autonomii budżetowej⁶². Wśród nich wymieniono **sądownictwo powszechne**.

Jak z powyższego wynika, jednostki budżetowe działające „w ramach” sądownictwa powszechnego – czyli po prostu sądy – bez wątpienia są objęte dyspozycją art. 12 ust. 1. Wątpliwości jednak budzi, czy sądy należy traktować jako jednostki, których plany finansowe są objęte ustawą budżetową czy też takie, których planów ustawa budżetowa nie obejmuje.

Wszystkie jednostki wymienione w art. 12 ust. 1 pkt 1 objęte są ustawą budżetową. Wszystkie one działają w formie jednostek budżetowych, a więc podmiotów pokrywających swoje wydatki bezpośrednio z budżetu i odprowadzających pobrane dochody bezpośrednio na właściwy rachunek budżetu. Ich plany finansowe są w sposób zagregowany ujęte w ustawie budżetowej. Przyjęcie, że sądy należy zaliczyć do jednostek sektora finansów publicznych, których plany finansowe są ujmowane w ustawie budżetowej oznaczałoby, że do sądów znajdzie zastosowanie ograniczenie wynikające z art. 14 ust. 2 ustawy o budżecie. Przepis ten – jak wyżej wspomniano – ogranicza wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w roku 2014 do poziomu, jaki był ustalony dla

⁶¹ W ust. 3 określono, że do wielkości wynagrodzeń, o których mowa w ust. 1 i 2, nie wlicza się wynagrodzeń przyznanych z rezerw celowych oraz wynagrodzeń wypłacanych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i sądowymi. Większość wydatków sądów w § 417 *Wynagrodzenia bezosobowe* stanowią wydatki związane z postępowaniami sądowymi, które zaliczane są do kategorii wydatków nielimitowanych.

⁶² Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, **sądownictwo powszechne**, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

tego rodzaju wynagrodzeń w planach finansowych stanowiących załącznik do ustawy budżetowej na 2014 r. Problem w tym, że analizując treść ustawy budżetowej (z załącznikami) nie można ustalić, jaka była wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe ani w poszczególnych jednostkach budżetowych, ani nawet w poszczególnych częściach budżetowych. Zgodnie bowiem z art. 116 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetu państwa są w ustawie budżetowej przedstawiane w podziale na części, działy i rozdziały. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe są natomiast ujmowane w najniższej pozycji klasyfikacji budżetowej, czyli w paragrafach. Zatem żeby ustalić, jaki był poziom wydatków na te wynagrodzenia w danej jednostce należy sięgnąć do planu finansowego tej jednostki. W tym stanie rzeczy przepis 14 ust. 2 nie może dotyczyć jednostek budżetowych, w tym sądów.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że sądów będzie jednak dotyczyło ograniczenie wynikające z art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie. Ich plany finansowe nie są – w sensie dosłownym – ujęte w ustawie budżetowej, ponieważ z ustawy budżetowej nie sposób odczytać jaki jest plan finansowy konkretnego sądu. I tutaj należy postawić kolejne pytanie – czy z treści przywołanego przepisu wynika, że sformułowany tam zakaz dotyczy kierowników jednostek budżetowych, czy też dotyczy on tylko dysponentów części. Punktem odniesienia dla tych adresatów przy wydatkowaniu środków finansowych na 2014 r. jest wielkość wynagrodzeń bezosobowych zaplanowana w ustawie budżetowej na 2013 r. (przed nowelizacją) albo wielkość tych wynagrodzeń ustalona w planach finansowych na 2013 r. Ponieważ w odniesieniu do jednostek budżetowych nie da się ustalić wysokości wydatków na wynagrodzenia bezosobowe wyłącznie w oparciu o treść ustawy budżetowej, wydawać by się mogło, że należy sięgać do planów finansowych poszczególnych jednostek. Jednakże w takim przypadku pierwsza część przepisu art. 14 ust. 1, która dotyczy dysponentów części w ogóle nie miałaby sensu. Na wydatki dysponenta części na wynagrodzenia bezosobowe składa się bowiem suma wydatków na te wynagrodzenia ze wszystkich jednostek budżetowych w jego części. W tej sytuacji można przyjąć, że sądy, tak jak wszystkie inne jednostki budżetowe, nie są na gruncie ust. 1 art. 14 traktowane przez ustawodawcę jako „jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 12 ust. 1, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej”, bowiem w tej kategorii mieściłyby się tylko te jednostki sektora, których plany finansowe w żaden sposób – tzn. ani w sposób zagregowany ani jako konkretne załączniki – nie są ujmowane w ustawie budżetowej. A to mogłoby oznaczać, że ograniczenie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe należy odnosić do sumy wydatków w ramach części budżetowej. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w zakresie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, w tym sądów, adresatem normy art. 14 ust. 1 ustawy o budżecie na 2014 r. jest dysponent części. Analogiczne zapisy znalazły się w ustawie o budżecie na rok 2015. NIK zwraca jednak uwagę, że redakcja przepisów tych ustaw była wyjątkowo niejasna i budziła wiele wątpliwości w kontekście ustalenia, czy jednostki przestrzegały limitów wynagrodzeń bezosobowych.

3) *Formy zatrudnienia*

Większość jednostek budżetowych realizuje swoje zadania przed wszystkim przy pomocy pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę.

a/ Umowa o pracę

Zgodnie z art. 22 § 1 – § 1² Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Zatrudnienie w warunkach określonych w zdaniu poprzednim jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu określonych wyżej warunków wykonywania pracy.

Zgodnie z art. 29 § 1 Kodeksu pracy umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności: rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiar czasu pracy, termin rozpoczęcia pracy.

Zgodnie z art. 100 Kodeksu pracy pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę (§ 1.). Pracownik jest obowiązany w szczególności (§ 2.): przestrzegać czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy, przestrzegać regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku, przestrzegać przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych, dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, przestrzegać tajemnicy określonej w odrębnych przepisach, przestrzegać w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego.

Jednostki budżetowe, poza umowami o pracę mogą też korzystać z innych form zatrudnienia, opartych na przepisach Kodeksu cywilnego. Podstawowa różnica między umową o pracę a umową cywilnoprawną polega na tym, że pracownik jest podporządkowany poleceniom przełożonych i ma obowiązek wykonywać pracę w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. W przypadku zawarcia umowy-zlecenia lub umowy o dzieło, zleceniobiorca wykonuje swoje zadania samodzielnie i bez zwierzchnictwa zleceniodawcy. Ponadto, w odróżnieniu od umowy o pracę, w przypadku umów cywilnoprawnych:

- ♦ istnieje większa swoboda podejmowania działań przez świadczącego pracę;
- ♦ dopuszczalna jest możliwość podzlecania pracy;
- ♦ można określić miejsce i czas wykonywania pracy, ale nie jest to konieczne, bardziej liczy się samo wykonanie pracy, a nie jej czas i miejsce.

Zgodnie z art. 281 pkt 1 ustawy Kodeks pracy zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika.

Najpopularniejszymi umowami cywilnoprawnymi są umowa-zlecenie i umowa o dzieło.

b/ Umowa-zlecenie

Zgodnie z art. 734 § 1 ustawy – Kodeks cywilny przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. W razie odpłatnego zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia,

chyba że co innego wynika z umowy lub z przepisów szczególnych. Dający zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Powinien jednak zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia; w razie odpłatnego zlecenia obowiązany jest uiścić przyjmującemu zlecenie część wynagrodzenia odpowiadającą jego dotychczasowym czynnościom, a jeżeli wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, powinien także naprawić szkodę. Przyjmujący zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Jednakże gdy zlecenie jest odpłatne, a wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, przyjmujący zlecenie jest odpowiedzialny za szkodę (art. 746 k.c.).

c/ Umowa o dzieło

Na podstawie art. 627 Kodeksu cywilnego przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Wysokość wynagrodzenia za wykonanie dzieła można określić przez wskazanie podstaw do jego ustalenia. Jeżeli strony nie określiły wysokości wynagrodzenia ani nie wskazały podstaw do jego ustalenia, poczytuje się w razie wątpliwości, że strony miały na myśli zwykłe wynagrodzenie za dzieło tego rodzaju. Jeżeli także w ten sposób nie da się ustalić wysokości wynagrodzenia, należy się wynagrodzenie odpowiadające uzasadnionemu nakładowi pracy oraz innym nakładom przyjmującego zamówienie (art. 628 § 1 k.c.).

Jeżeli przyjmujący zamówienie wykonuje dzieło w sposób wadliwy albo sprzeczny z umową, zamawiający może wezwać go do zmiany sposobu wykonania i wyznaczyć mu w tym celu odpowiedni termin. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu zamawiający może od umowy odstąpić albo powierzyć poprawienie lub dalsze wykonanie dzieła innej osobie na koszt i niebezpieczeństwo przyjmującego zamówienie (art. 636 k.c.). W braku odmiennej umowy przyjmującemu zamówienie należy się wynagrodzenie w chwili oddania dzieła (art. 642 k.c.).

Umowa o dzieło to tzw. umowa rezultatu, umowa-zlecenie jest natomiast tzw. umową należytego starania. Umowa o dzieło różni się od umowy-zlecenia koniecznością uzyskania rezultatu, którym jest dzieło. Umowa-zlecenie jest umową nakierowaną na podjęcie działań i dokonywanie określonych czynności przez biorącego zlecenie. Przy umowie o dzieło wynagrodzenie należy się za osiągnięty rezultat (wykonane dzieło), a nie za samo wykonywanie określonych czynności, jak przy umowie-zleceniu.

d/ Zatrudnienie w sądach powszechnych

Sądy powszechne również mogą realizować swoje zadania w oparciu o umowy zawierane na podstawie ustawy Kodeks cywilny. Należy jednak zwrócić uwagę, że pracowników sądownictwa obejmują szczególne uregulowania. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 2 stanowi, że zadania:

- z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie (§ 1);
- z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, wykonują w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi. Ilekroć w przepisach jest mowa o referendarzach sądowych, rozumie się przez to także starszych referendarzy sądowych (§ 2);
- o których mowa w § 2, mogą wykonywać sędziowie, jeżeli ich wykonywanie przez referendarzy sądowych nie jest możliwe (§ 2a).

Zgodnie z art. 147 ww. ustawy w sądach rejonowych i okręgowych do wykonywania określonych w ustawach czynności należących do sądów w zakresie ochrony prawnej zatrudniani są referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi (§ 1). W sądach działają kuratorzy sądowi (kuratorzy rodinni i kuratorzy dla dorosłych), którzy stanowią służbę kuratorską i wykonują czynności o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym i profilaktycznym oraz inne czynności określone w przepisach szczególnych (§ 2), są zatrudniani urzędnicy i inni pracownicy sądowi (§ 3) oraz mogą być zatrudniani asystenci sędziów (§ 4).

Zadania asystenta sędziego i wymagania wobec kandydata na stanowisko asystenta sędziego określa art. 155 ww. ustawy oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów⁶³. Natomiast obowiązki i prawa urzędników oraz innych pracowników zatrudnionych w sądach reguluje ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury wydano rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego⁶⁴. Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenie określa stanowiska, na których zatrudnia się urzędników i innych pracowników w sądach powszechnych oraz m.in. powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury oraz kwalifikacje wymagane do zajmowania tych stanowisk. W rozporządzeniu określono również szczegółowe zasady wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury. Zgodnie z art. 2 ustawy urzędnikiem może zostać osoba która, m.in. ma pełną zdolność do czynności prawnych, o nieposzlakowanej opinii, która nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, przeciwko której nie jest prowadzone postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, która odbyła staż urzędniczy w sądzie lub w prokuraturze.

⁶³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1270.

⁶⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 54.

Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę, skontrolowanych podmiotów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowany podmiot	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność
1	2	3	4
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Mateusz Szczurek, Minister Finansów
2.		Sąd Okręgowy w Warszawie	Dorota Ludwiniak, Dyrektor Sądu
3.		Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie	Jolanta Toba, Dyrektor Sądu
4.		Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie	Urszula Burkot, Dyrektor Sądu
5.		Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie	Elżbieta Roszkowska, Dyrektor Sądu, od 13.01.2015 r. obowiązki Dyrektora wykonywał Sławomir Gos
6.		Sąd Rejonowy w Radomiu	Elżbieta Jagiełło, Dyrektor Sądu
7.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Stanisław Kalemba, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 17.03.2015 r. Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8.	Departament Środowiska	Ministerstwo Środowiska	Maciej Grabowski, Minister Środowiska
9.	Delegatura NIK w Gdańsku	Sąd Okręgowy w Gdańsku	Zbigniew Lewandowski, Dyrektor Sądu
10.		Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku	Danuta Słomska, Dyrektor Sądu
11.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Jolanta Chełmińska, Wojewoda Łódzki
12.		Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi	Bogdan Siarka, Dyrektor Sądu
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski
14.		Sąd Okręgowy w Poznaniu	Jarosław Kaczmarek, Dyrektor Sądu

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
3. Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).
4. Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 153).
5. Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645).
6. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1877).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia dysponentów (Dz. U. z 2014 r., poz. 413 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1476 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Sprawiedliwości
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
12. Główny Inspektor Pracy
13. Szef Kancelarii Prezydenta RP
14. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
15. Szef Kancelarii Sejmu
16. Szef Kancelarii Senatu



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 5 lutego 2016 r.

DB-III-0910-18/15 /5
160205-00858

Pan

Mieczysław Łuczak

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam stanowisko odnośnie informacji o wynikach kontroli – „Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej”, przesłanej pismem KBF.410.003.00.2015 z dnia 26 stycznia br.

Przede wszystkim chcę poinformować, że w związku z licznymi wątpliwościami w kwestii zatrudniania pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej podjęta została decyzja o zaprzestaniu, począwszy od roku 2016, wykorzystywania w sądach powszechnych tej formy zatrudnienia.

Jednocześnie, w miejsce pracowników tymczasowych, w projekcie budżetu na 2016 rok, w części 15 – *Sądy powszechne* uwzględniono 775 dodatkowych etatów. Środki na wynagrodzenia dla tych etatów zaplanowano w wysokości odpowiadającej dotychczasowemu wydatkom przeznaczanym na finansowanie umów z agencjami. Zmiana ta nie spowodowała zatem skutków finansowych dla budżetu państwa.

Chcę także zaznaczyć, że Minister Sprawiedliwości informując w kolejnych latach dysponentów części odpowiadających obszarom apelacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków przyjętych w ustawach budżetowych dla jednostek sądownictwa z poszczególnych obszarów apelacji, zobowiązywał prezesów i dyrektorów sądów apelacyjnych do objęcia bardzo wnikliwą kontrolą kwestii zawierania umów

cywilnoprawnych (w szczególności umów zlecenia) w podległych jednostkach organizacyjnych tak, by umowy te były zawierane tylko w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, przynosząc przy tym wymierne efekty dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Z poważaniem,

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI


Łukasz Piebiak
PODSEKRETAŹ STANU



Warszawa, 2016.02.10

MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

Krzysztof Jurgiel

Kkp-093-5/15

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na nadesłaną przy piśmie z 26.01.2016 r., znak: KBF.410.003.00.2015, Informację o wynikach kontroli zlecenia podstawowych zadań organów władzy publicznej, uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju wsi na bieżąco jest dokonywany monitoring i analiza zawieranych umów cywilnoprawnych, których liczba systematycznie ulega zmniejszeniu.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że umowy cywilnoprawne zawierane są jedynie w uzasadnionych przypadkach, kiedy niezbędne jest wsparcie pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa, związane z realizacją dodatkowych zadań nałożonych na daną komórkę organizacyjną lub wynikające ze spiętrzenia zadań, których nie są w stanie wykonać podlegli pracownicy.



Warszawa, dnia 9 lutego 2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

Jan Szyszko

BJA-S.0911.1.2015.MP

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie

W odpowiedzi na pismo z 26 stycznia 2016 r., znak: KBF.410.003.00.2015, przekazujące informację o wynikach kontroli - *Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej*, pragnę przedstawić następujące stanowisko.

W odniesieniu do sformułowanego w ww. informacji zarzutu niegospodarnego działania Ministerstwa Środowiska poprzez wydatkowanie kwoty 92,2 tys. zł tytułem wynagrodzenia (marży) dla agencji pracy tymczasowej (APT) w ramach zawartej umowy na zatrudnienie pracowników tymczasowych pragnę poinformować, że z uwagi na szacowaną wartość przedmiotu umowy, APT została wyłoniona w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w drodze przetargu nieograniczonego. W ramach przeprowadzonego postępowania, zamówienia udzielono podmiotowi oferującemu najniższą cenę. Jednocześnie pragnę poinformować, że w toku kontroli przedstawiono kontrolerom NIK wyjaśnienia, iż przyjęcie innego rozwiązania, tj. zawierania osobnych umów z poszczególnymi osobami fizycznymi, byłoby niezgodne z ustawą Prawo zamówień publicznych, gdyż nosiłoby znamiona nieuzasadnionego podziału przedmiotu zamówienia.

W odniesieniu do podniesionego w ww. informacji o wynikach kontroli zarzutu zatrudnienia przez Ministerstwo Środowiska 8 osób, za pośrednictwem APT, do realizacji zadań w ramach projektu GreenEvo, noszących zdaniem kontrolerów znamiona stosunku pracy, pragnę poinformować, że kwestia ta była przedmiotem odrębnej kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie przez Państwową Inspekcję Pracy w dniach 27 listopada oraz 8, 11 i 15 grudnia 2015 roku. W wyniku przeprowadzonej przez Inspekcję kontroli nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w zakresie działań Ministerstwa Środowiska.

Jednocześnie pragnę poinformować, że podjąłem decyzję o zakończeniu realizacji projektu GreenEvo z dniem 31 grudnia 2015 r.

2 *Mieczysław Łuczak*

Informuję również, że ze względu na rekomendacje sformułowane przez NIK oraz zakończenie procesu oceny wniosków o dofinansowanie w ramach POIiŚ 2007-2013, MŚ nie będzie kontynuowało zlecania w formie umowy cywilnoprawnej zadań związanych z koordynowaniem prac grupy roboczej.



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

KBF.410.003.00.2015

Warszawa, *17* lutego 2016 r.

OPINIA

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 9 lutego 2016 r. do „Informacji o wynikach kontroli
zlecenia podstawowych zadań organów władzy publicznej”**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

- 1) Podtrzymuję sformułowany w informacji zarzut niegospodarnego wydatkowania przez Ministerstwo Środowiska w latach 2014-2015 (I półrocze) kwoty 92,2 tys. zł tytułem wynagrodzenia (marży) dla agencji pracy tymczasowej (APT). Wyłonienie APT w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie przesądza o gospodarności działań. Zatrudnianie pracowników za pośrednictwem APT skutkowało poniesieniem wydatków z naruszeniem zasady oszczędności i gospodarności, które nie wystąpiłyby w sytuacji bezpośredniego zatrudnienia pracowników przez Ministerstwo. Wszystkie osoby zatrudnione przez agencję pracy tymczasowej już wcześniej pracowały na podstawie umów-zleceń w Ministerstwie Środowiska, m.in. przy obsłudze projektu GreenEvo lub Konferencji COP 19. Praca wykonywana przez pracowników zatrudnionych poprzez agencję pracy tymczasowej na podstawie umów cywilnoprawnych, w mojej ocenie wyczerpuje znamiona stosunku pracy określone w art. 22 § 1 ustawy – Kodeks Pracy. Charakter tej pracy sugeruje, że musi być wykonywana osobiście i nie może być ona wykonywana bez nadzoru kierownictwa. Praca wykonywana przez ww. osoby nie miała także charakteru doraźnego, sezonowego lub okresowego. Zwracam również uwagę, że Minister Środowiska nie podał argumentów podważających stanowisko Najwyższej Izby Kontroli. Wskazał jedynie na brak możliwości zwiększenia limitu wynagrodzeń oraz ograniczenia w ustawie o budżecie wydatków przeznaczonych na finansowanie umów zlecenia i umów o dzieło. Tym samym Minister Środowiska potwierdził, że zatrudnianie pracowników poprzez agencję pracy tymczasowej wynikało z ograniczeń nałożonych przez przepisy ustawy o budżecie i ustalonego limitu wydatków na wynagrodzenia. W mojej ocenie powyższe okoliczności nie mogły stanowić

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

uzasadnienia dla postępowania niezgodnego z przepisami prawa pracy, a tym bardziej do ponoszenia dodatkowych wydatków. Zawarcie umowy z agencją pracy tymczasowej zwiększyło wydatki na zatrudnienie dodatkowych pracowników o 23,0%, tj. o koszty narzutu agencji pracy tymczasowej. Zwracam także uwagę, że zawarcie większej niż jedna liczby umów, na realizację poszczególnych części zamówienia, nie jest równoznaczne z podziałem przedmiotu zamówienia w rozumieniu art. 32 ustawy Prawo zamówień publicznych².

- 2) Podtrzymuję także zarzut zatrudniania przez Ministerstwo Środowiska osób, w tym za pośrednictwem APT, do realizacji zadań w ramach projektu GreenEvo, na zasadach noszących znamiona stosunku pracy. Najwyższa Izba Kontroli nie zna szczegółowych ustaleń kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, na które powołuje się Pan Minister. Okręgowy Inspektor Pracy w Warszawie poinformował NIK o przesłuchaniu wybranej grupy osób wykonujących pracę (usługi) na rzecz Ministerstwa Środowiska oraz o przekazaniu dokumentacji zgodnie z właściwością miejscową do Okręgowego Inspektoratu Pracy w Poznaniu. Zwracam uwagę, że kontrola NIK miała szerszy zakres niż kontrola przeprowadzona przez Okręgowego Inspektora Pracy w Warszawie. W toku kontroli NIK ustalono, że grupa osób wykonywała na rzecz Ministerstwa Środowiska zadania w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, tj. w czasie i miejscu ustalonym przez pracodawcę oraz pod jego kierownictwem, nie mając przy tym zapewnionych praw pracowniczych wynikających ze stosunku pracy. Do takiego stanu rzeczy przyczyniły się niewątpliwie działania Ministerstwa Środowiska, które podjęło współpracę z agencją pracy tymczasowej. Zawierając w umowie z agencją zapis, że osoby będą kierowane do pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej Ministerstwo godziło się na taką formę zatrudniania. Nie można pominąć faktu, że korzystanie z usług agencji pracy tymczasowej przez Ministerstwo przyczyniło się do przyjęcia rozwiązań niekorzystnych dla tej grupy pracowników.



² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2015 poz. 2164.