



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 410.010.01.2015

P/15/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/010 – Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej. Kontrolą objęto okres 2014 – 2015 (I połowa).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Maria Ślufik-Wojtera, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94610 z dnia 30.06.2015 r. 2. Ryszard Adamiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94612 z dnia 30.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (dalej ŁUW lub Urząd), ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Chelmińska, Wojewoda Łódzki (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Zlecone zadania należały do zadań publicznych i zakresu działania Urzędu². Środki na wynagrodzenia wypłacone z tego tytułu były zabezpieczone w planach finansowych, a ich wartość była niewielka w porównaniu z wielkością wynagrodzeń wynikających z umów o pracę. Umowy zostały prawidłowo wykonane oraz rozliczone. W ocenie NIK istotny wpływ na tę sytuację miały obowiązujące w ŁUW procedury/mechanizmy kontroli i polityki zlecania zadań, które były prawidłowo opracowane, wdrożone i stosowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zaprojektowanie i wdrożenie obowiązujących w Urzędzie procedur/mechanizmów kontroli i polityki zlecania zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewoda Łódzki zarządzeniem Nr 92/2011 z dnia 29 marca 2011 r. ze zm. wprowadził do stosowania Politykę Zarządzania Ryzykiem dla Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w celu usprawnienia procesu zarządzania we wszystkich zidentyfikowanych obszarach działania tego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6-32 i 150)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² W kilku przypadkach do zakresu działania jednostki działającej przy Wojewodzie Łódzkim.

W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK, w procesie zarządzania ryzykiem, w ŁUW nie rozpoznano ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie zlecania zadań³. W związku z tym nie analizowano prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 33-150)

Dyrektor Generalny ŁUW oraz Dyrektorzy: Wydziału Polityki Społecznej (WPS) i Wydziału Infrastruktury Urzędu (WI), reprezentujący Wojewodę Łódzkiego przy zawieraniu umów cywilnoprawnych na realizację kolejno: zadania pn. Karta Dużej Rodziny, zadań przypisanych Wojewódzkiemu Zespołowi ds. Orzekania o Niepełnosprawności (WZON) oraz utworzenia testów egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów i wykładowców nauki jazdy wyjaśnili, iż ryzyko dotyczące umów cywilnoprawnych analizowane było przed zawarciem tych umów. W przypadku umów na realizację zleconego zadania pn. Karta Dużej Rodziny stwierdzono, iż głównym zagrożeniem wykonania umów mogła być choroba pracownika lub inne zdarzenia uniemożliwiające wykonanie powierzonego zadania. Dlatego też ustalono, iż konieczna jest w tym przypadku ścisła współpraca osób wykonujących zadanie i ich wzajemna zastępowalność w przypadku nieobecności któregośkolwiek z pracowników, z którymi zawarto umowy. W przypadku umów z zakresu właściwości rzeczowej WZON przed zawarciem umów cywilnoprawnych analizowano ryzyko dotyczące tych umów pod kątem terminowości i ciągłości realizowania zadania, jakim jest wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności, przeprowadzanie badań specjalistycznych dla potrzeb orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności oraz prowadzenie kontroli powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. W związku z tym umowy zawarte zostały ze ściśle określoną grupą specjalistów, posiadających stosowne kwalifikacje i uprawnienia. Przeprowadzano również szczegółowe analizy dotyczące ryzyka związanego z realizacją umów na wykonywanie testów egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów i wykładowców nauki jazdy wraz z arkuszem odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 151-171)

W ŁUW określone zostały procedury zlecania zadań podstawowych Urzędu. W przypadku zadania pn. Karta Dużej Rodziny procedury ustalone zostały na spotkaniu Dyrektora WPS z pracownikami przewidzianymi do realizacji tego zadania. W trakcie spotkania określono zakres zadań do zlecenia, które będą realizowane przez trzy komórki ww. Wydziału i wyznaczono komórkę koordynującą. W przypadku zlecania opracowania testów egzaminacyjnych dla instruktorów jazdy procedury określone zostały zarządzeniem Nr 101/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania Komisji Egzaminacyjnej dla sprawdzenia kwalifikacji kandydatów na instruktorów /.../, z którego wynikało m.in., że do obowiązków przewodniczącego ww. Komisji należało pisemne zlecenie opracowania testów egzaminacyjnych. Zgodę na opracowywanie takich testów przez pracownika Urzędu w ramach dodatkowego zatrudnienia udzielił Dyrektor Generalny Urzędu pismem z dnia 29 listopada 2007 r.

W przypadku zadań dotyczących kompetencji WZON procedury takie określone zostały w zarządzeniu Nr 92/2008 Wojewody Łódzkiego z dnia 20 marca 2008 r. w sprawie powołania takiego Zespołu.

Osoby uprawnione/upoważnione do składania wniosków o zlecenia ww. zadań określone zostały zarządzeniem Nr 10/2014 Dyrektora Generalnego ŁUW z 24 kwietnia 2014 r. w sprawie procedur wewnętrznych udzielania zamówień publicznych w ŁUW. W zarządzeniu tym wskazano zakres upoważnień osób odpowiedzialnych za prawidłową realizację zasad i trybu zawierania umów

³ Wg stanu na 31.03. oraz na 30.09.

cywilnoprawnych oraz ustalono wymogi dotyczące zawartości wniosku o zlecenie zadania. W dokumencie tym przewidziano konieczność weryfikacji i zatwierdzania wniosków przez upoważnioną osobę, a wymóg weryfikacji obejmował analizę celowości zlecenia zadania i kalkulacji kosztów pod kątem gospodarności planowanych do poniesienia wydatków. Wskazano w nim również osoby upoważnione do podpisywania umów oraz wymagania co do ich treści.

W ŁUW obowiązywał wymóg potwierdzenia właściwego wykonania zakresu zadania, które było warunkiem dokonania zapłaty. Wprowadzono również obowiązek prowadzenia rejestru umów cywilnoprawnych oraz określono zasady monitorowania i realizacji zlecanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 172 - 315)

W ŁUW tryb i zasady zlecania zadań oraz obowiązki i uprawnienia kierowników komórek organizacyjnych i pracowników w tym zakresie określono m.in. w procedurach wewnętrznych udzielania zamówień publicznych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi⁴, zasadach i procedurach realizacji zadań służb finansowo-księgowych ŁUW - dysponenta III stopnia części budżetowej 85/10-województwo łódzkie⁵, instrukcji obiegu i kontroli dokumentów (dowodów księgowych) w ŁUW⁶, zasadach kontroli zarządczej⁷.

(dowód: akta kontroli str. 193-211 i 280-304, 316-346)

Przyjęte w Urzędzie procedury zarządzania ryzykiem, zastosowane przez komórki organizacyjne Urzędu przed zawarciem umów cywilnoprawnych objętych badaniem NIK, umożliwiły rozpoznanie ryzyka związanego z ww. umowami. W związku z przeprowadzonymi analizami prawdopodobieństwa rozpoznanych ryzyk, zaplanowane zostały działania mające na celu ich zmniejszenie.

(dowód: akta kontroli str. 6-30, 150, 153-169)

Przyjęte w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie zlecania zadań zostały prawidłowo zaprojektowane i stosowane w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 6-32, 151-169, 172-262, 279-304, 310-312, 316-354)

Zespół Audytu Wewnętrznego w ŁUW w 2014 r. oraz w I półroczu 2015 r. nie przeprowadził zadania audytowego w zakresie zlecania podstawowych zadań organów władzy państwowej, ponieważ plan audytu na ww. lata, sporządzony na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, nie obejmował ww. obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 355)

1.2. Stosowane w ŁUW procedury i zasady zlecania zadań wskazywały na konieczność przeprowadzania analiz potrzeb Urzędu w tym zakresie m.in. w związku z opracowywaniem założeń planu finansowego, składaniem wniosków o wyrażenie zgody na realizację zamówienia publicznego, opracowaniem projektów umów zleceń. Analizy takie ograniczały ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 185-186, 193-213, 222-223, 243-245, 280-304, 316 – 346, 356-358)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴ Procedury prowadzono zarządzeniami Dyrektora Generalnego ŁUW Nr 10/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r. oraz Nr 2/2015 z dnia 4 lutego 2015 r.

⁵ Zarządzenie Nr 18/2014 Dyrektora Generalnego ŁUW z dnia 1 października 2014 r.

⁶ Zarządzenie Nr 13/2013 Dyrektora Generalnego ŁUW z dnia 16 maja 2013 r.

⁷ Zarządzenie Nr 153/2011 Wojewody Łódzkiego z dnia 27 maja 2011 r.

2. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatkowanie środków na finansowanie umów cywilnoprawnych.

Wydatki poniesione w badanym okresie na wynagrodzenia w Urzędzie wynosiły 51 730,4 tys. zł, a zatrudnienie na koniec czerwca 2015 r. wynosiło 708,8 (w etatach).

(dowód: akta kontroli str. 544-546)

Wielkość wydatków ogółem poniesionych w badanym okresie na finansowanie wszystkich zleconych przez jednostkę zadań⁸ wynosiła 1 928,70 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 484-485)

Liczba umów cywilnoprawnych ogółem, na podstawie których wykonywane były zlecone zadania, wynosiła:

- 89 umów zleceń i umów o dzieło, zawartych z osobami fizycznymi,⁹
- 104 umowy obejmujące zakup usług, zawarte z podmiotami gospodarczymi¹⁰.

Spośród 89 umów zawartych z osobami fizycznymi większość (51) dotyczyła uczestniczenia w zespołach orzekających i wydawania orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, wykonywania badań specjalistycznych i psychologicznych dla potrzeb orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, przeprowadzenia szkoleń członków powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności oraz kontroli tych zespołów. Umowy te zostały podpisane ze ściśle określoną grupą specjalistów - lekarzami medycyny, psychologami, pedagogami i pracownikami socjalnymi – członkami WZON. Trzydzieści umów dotyczyło podstawowych zadań Urzędu, a 8 pozostałych umów usług pomocniczych związanych z funkcjonowaniem Urzędu. W przypadku umów zawartych z podmiotami gospodarczymi najwięcej (66) dotyczyło realizowania zadań przez WZON. Pozostałe umowy dotyczyły zadań nienależących do podstawowych zadań Urzędu (usługi transportowe, wykonanie pieczętek, konwojowanie gotówki, tłumaczenie dokumentów, obsługa i nadzór autorski nad oprogramowaniem).

(dowód: akta kontroli str. 361-395)

Środki finansowe na realizację podstawowych zadań Urzędu w oparciu o umowy cywilnoprawne zaplanowano w § 4170 - wynagrodzenia bezosobowe¹¹.

W dziale 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdziale 85321 - Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, na wypłaty dla specjalistów członków WZON oraz wynagrodzenia dla protokółantów zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych przewidziano po 278 tys. w 2014 r. i 2015 r. Zapotrzebowanie środków na wynagrodzenia dla protokółantów oszacowano na kwotę 58,5 tys. zł, na podstawie wniosków o wyrażenie zgody na realizację zamówienia. Konieczność zamówienia wynikała z obowiązku kontynuacji posiedzeń składów orzekających.

(dowód: akta kontroli str. 396-410 i 488-490)

Środki na zadania zlecone w zakresie programu Karta Dużej Rodziny (18 tys. zł w 2014 r.) nie były ujęte w pierwotnym planie finansowym na 2014 r. Umowy cywilnoprawne w tym zakresie zawarto jednorazowo w 2014 r., a środki finansowe

⁸ Na podstawie umów zleceń, umów o dzieło, umów zakupu usług i innych umów cywilnoprawnych ewidencjonowanych w §§ 409, 417, 430, 438, 439.

⁹ Umowy ewidencjonowano w § 417.

¹⁰ Umowy ewidencjonowano w §§ 430, 438 i 439.

¹¹ W kontrolowanym okresie podmiotom gospodarczym nie zlecano do realizacji podstawowych zadań Urzędu. Kontrola NIK nie obejmowała umów podpisanych ze specjalistami – członkami WZON.

pochodziły z rezerwy celowej (część 83, poz. 25)¹². W 2015 r. zadania te zaliczono do zakresu obowiązków pracowników WPS. Szacunkową wartość zamówienia określono na podstawie wniosków o wyrażenie zgody na realizację zamówienia na 15,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 212-213 i 488-490)

W dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75046 Komisje egzaminacyjne zaplanowano na 2014 r. 52 tys. zł i na 2015 r. 28 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnej i wykonawców testów egzaminacyjnych. W planach zamówień publicznych na 2014 i 2015 r. wartość zamówień, których przedmiotem było wykonanie testów egzaminacyjnych określono odpowiednio na 8 tys. zł i na 2,5 tys. zł brutto. Spadek planowanej kwoty wydatków wynikał ze zmniejszenia zainteresowania egzaminami na instruktorów nauki jazdy.

(akta kontroli str. 462-475 i 488-490)

W dziale 752 Obrona narodowa, rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne zaplanowano na wynagrodzenia bezosobowe dla wykładowców szkoleń z zakresu obronności 3 tys. zł w 2014 r. i 4 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 478-483 i 488-490)

Wydatki budżetu na realizację zadań ŁUW przedstawiały się następująco:

Wydatki na wynagrodzenia z tytułu umów o pracę w Urzędzie w 2014 r. wynosiły 33 579,8 tys. zł (w I półroczu 17 630,4 tys. zł), a w I półroczu 2015 r. 18 150,6 tys. zł. Wydatki z tytułu wykonanych umów cywilnoprawnych ogółem wynosiły w 2014 r. 1 340,2 tys. zł (w I półroczu 567,4 tys. zł) i w I półroczu 2015 r. 588,6 tys. zł. Na finansowanie podstawowych zadań ŁUW w oparciu o umowy cywilnoprawne wydatkowano w 2014 r. 54,3 tys. zł (w I półroczu 21,1 tys. zł) i w I półroczu 2015 r. 32,3 tys. zł (wzrost o 53,1 %); z tego:

- wydatki z tytułu 15 umów wykonywanych przez własnych pracowników w 2014 r. wynosiły 17,0 tys. zł (w I półroczu 1 tys. zł – 2 umowy) i w I półroczu 2015 r. 0,5 tys. zł – 1 umowa,
- wydatki z tytułu 8 umów wykonywanych przez inne osoby fizyczne w 2014 r. wynosiły 37,3 tys. zł (w I półroczu 20,1 tys. zł – 8 umów) i w I półroczu 2015 r. 31,8 tys. zł – 6 umów. Wzrost wynikał ze zwiększenia z 2 do 3 liczby osób zajmujących się protokółowaniem posiedzeń składów orzekających i innymi pracami w WZON.
- podmioty gospodarcze nie realizowały podstawowych zadań Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 484-490)

Przeciętna liczba osób (w przeliczeniu na etaty) realizujących zadania ŁUW wynosiła:

- 700,2 osób zatrudnionych w Urzędzie w 2014 r. na podstawie umów o pracę (w I półroczu 711,0, a w I półroczu 2015 r. 703,2),
- 22 osoby wykonujące w 2014 r. zadania na podstawie umów cywilnoprawnych (w I półroczu 17,8, a w I półroczu 2015 r. 19,7),
- 3,7 osób zatrudnionych w 2014 r. na podstawie umów cywilnoprawnych związanych z realizacją podstawowych zadań Urzędu (w I półroczu 2,7, a w I półroczu 2015 r. 3,5)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 484-490)

W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku z jedną osobą (pracownikiem ŁUW) zawarto pięć umów cywilnoprawnych (umów o dzieło). Przedmiotem umów

¹² Dyrektor Generalny Urzędu został poinformowany o zwiększeniu wydatków budżetowych z rezerwy w październiku 2014 r. Środki były przeznaczone na realizację zadań wynikających z programu dla rodzin wielodzietnych, ustanowionego uchwałą nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 430), określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. poz. 755).

¹³ Z tego dla pracowników w 2014 r. wyniosła 1,2 i w I półroczu 2015 r. 0,2, dla innych osób fizycznych odpowiednio 2,5 i 3,3.

było utworzenie testów egzaminacyjnych na odpowiednie kategorie dla kandydatów na instruktorów i wykładowców nauki jazdy wraz z arkuszami odpowiedzi, do wykorzystania na egzaminie państwowym dla sprawdzenia kwalifikacji kandydatów na instruktorów i wykładowców szkolących kandydatów na kierowców oraz kierowców i motorniczych. Przygotowane na podstawie pięciu umów pytania egzaminacyjne pochodziły z banku pytań¹⁴ zatwierdzonego przez Wojewodę Łódzkiego. Zastępca Dyrektora WI wyjaśnił, że twórca testów każdorazowo dokonywał ich weryfikacji w aspekcie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa na dany dzień egzaminu, następnie sporządzał testy wraz z arkuszami odpowiedzi dla komisji egzaminacyjnej. Autorem testów był Kierownik Oddziału Komunikacji WI, który posiadał wymagane kwalifikacje zawodowe i przygotowanie merytoryczne do prawidłowego wykonania dzieła oraz gwarantował zachowanie tajemnicy dotyczącej treści pytań. W okresie wcześniejszym (rok 2007) przez krótki okres zamawiano testy w trybie wyboru ofert przedstawionych przez osoby niezatrudnione w ŁUW. Sposób ten nie sprawdził się ze względu na czterokrotny wzrost kosztów wykonania testów, liczne skargi dotyczące sformułowania pytań egzaminacyjnych, niski stopień zdawalności (1%) oraz utrudnienie zachowania w tajemnicy treści pytań.

(dowód: akta kontroli str. 162-166, 362, 364, 367, 369, 379 i 462-466)

Z jedną osobą fizyczną, niebędącą pracownikiem Urzędu, zawierano od 2013 r. umowy na protokółowanie posiedzeń składów orzekających oraz wykonywanie innych zadań związanych z obsługą WZON na okres pełnego roku. Wymiar czasu pracy zleceniobiorcy był zbliżony do czasu pracy etatowych pracowników – liczba przepracowanych godzin wynosiła od 158 do 176 w miesiącu. Zastępca Dyrektora WPS oraz Przewodniczący WZON wyjaśnili, że posiedzenia składów orzekających odbywały się od poniedziałku do soboty w różnych godzinach, kończąc się często o godzinie 19 lub później. Realizacja zlecenia przebiegała bez stałego nadzoru pracodawcy i w różnych godzinach w zakresie od 8 do 20. Ponadto zleceniobiorca złożył oświadczenie, że nie jest zainteresowany umową o pracę. Powodem zatrudniania na umowę cywilnoprawną było zwiększone obciążenie pracowników etatowych, wynikające ze wzrostu liczby rozpatrywanych orzeczeń w trybie odwoławczym – z 4217 odwołań w 2013 r. do 5091 w 2014 r. oraz z wprowadzenia nowych zasad wydawania kart parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 491-497)

2.2. Realizacja umów cywilnoprawnych na wykonanie podstawowych zadań jednostki.

Kontrolą objęto 30 umów cywilnoprawnych dotyczących zlecenia podstawowych zadań Urzędu. Wszystkie badane umowy dotyczyły zadań przypisanych w Regulaminie organizacyjnym ŁUW do wykonania poszczególnym Wydziałom Urzędu oraz WZON. Powodem zlecenia zadań było m.in. zwiększenie liczby rozpatrywanych odwołań (w przypadku protokółowania posiedzeń składów orzekających WZON), konieczność realizacji postanowień porozumienia Nr 16 z dnia 5 sierpnia 2014 r., zawartego pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Wojewodą Łódzkim (zadania zlecone w zakresie programu Karta Dużej Rodziny), wymogi określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego¹⁵ - szkolenie takie mogło być prowadzone przy

¹⁴ Zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji zapisano, że testy komputerowe lub pisemne składają się z pytań umieszczonych w banku pytań zapisanych w postaci elektronicznej, przygotowanych i zatwierdzonych przez właściwego wojewodę (Dz. U. poz. 93)

¹⁵ Dz. U. Nr 16, poz. 150

udziale m.in. wyższych szkół wojskowych oraz ośrodków szkolenia dysponujących infrastrukturą i kadram dydaktyczną niezbędną do jego realizacji¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 187-190, 231-242, 263-267, 444, 436, 450, 533-534)

Zlecane zadania (z wyjątkiem niektórych czynności dotyczących wypisywania orzeczeń o niepełnosprawności) nie były przypisane do wykonania pracownikom Urzędu w ich zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 185, 360 i 498)

Zlecanie zadań odbywało się na podstawie sformalizowanych wniosków, a zastosowana procedura zależała od wartości zamówienia. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie udzielenia zamówień publicznych, w przypadku umów dotyczących protokołowania posiedzeń składów orzekających WZON, zastosowano w 2014 r. procedurę wymagającą skierowania zaproszenia do co najmniej dwóch wykonawców. Wartość zamówienia przekraczała 30 tys. zł brutto, lecz nie przekraczała wyrażonej w złotych równoważności kwoty 14 tys. euro. W przypadku pozostałych umów cywilnoprawnych wartość zamówień była niższa niż dolny próg ww. przedziału (od dnia 25 kwietnia 2014 r. dolny próg wynosił 70 tys. zł) i procedura nie miała zastosowania.

(dowód: akta kontroli str. 378)

Prace będące przedmiotem badanych umów cywilnoprawnych stanowiły realizację powtarzających się z roku na rok czynności. Jedynie w przypadku programu Karta Dużej Rodziny zlecenie nastąpiło jednorazowo w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 187-188)

Wynagrodzenie dla wykonawców umów określono następująco:

- a) protokołowanie posiedzeń składów orzekających oraz wykonywanie innych zadań związanych z obsługą WZON: w umowach ze zleceniobiorcami wynagrodzenie określono w wysokości 14 zł brutto za każdą przepracowaną godzinę. Oszacowanie tej stawki wynikało z przyjętego założenia, że miesięczne wynagrodzenie protokolanta będzie wynosiło około 2 400 zł brutto, tj. poniżej wynagrodzenia pracownika etatowego (przyjęto 176 godzin pracy w miesiącu),
- b) wykonywanie czynności zleconych w zakresie programu Karta Dużej Rodziny: wynagrodzenie za wykonanie umowy zostało zróżnicowane i wynosiło od 800 do 2 400 zł brutto. Jak wyjaśnił Dyrektor WPS najwyższe wynagrodzenie otrzymały osoby koordynujące realizację zadania. W pozostałych przypadkach brano pod uwagę zakładany wkład czasu pracy,
- c) wykonywanie testów egzaminacyjnych: wynagrodzenie określono w wysokości 500 zł. Zastępca Dyrektora WI wyjaśnił m.in., że kwota ta została wynegocjowana jeszcze w 2006 r. W 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2013 r. o kierujących pojazdami¹⁷, które wprowadziły nowe kategorie prawa jazdy, zwiększyły liczbę pytań na testach egzaminacyjnych oraz wprowadziły obowiązek tworzenia pytań o wartościowaniu w skali punktowej. Zwiększyło to pracochłonność oraz skalę trudności przygotowania testów. Pomimo tego kierownictwo WI, kierując się zasadą racjonalności i gospodarności, utrzymało stosowaną wcześniej stawkę wynagrodzenia,
- d) szkolenia z zakresu obronności: wynagrodzenie określono na poziomie od 300 do 1 000 zł brutto. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBZK) wyjaśnił, że wielkość wynagrodzenia ustalano na podstawie zakresu szkolenia (brano pod uwagę m.in. liczbę godzin).

¹⁶ Szkolenia obronne organizowane przez ŁUW prowadzone były przez osoby, które współpracowały z Akademią Obrony Narodowej w ramach Wyższych Kursów Obronnych prowadzonych dla kadry kierowniczej jednostek administracji publicznej, a także przez pracowników Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, Ministerstwa Zdrowia oraz jednostek administracji publicznej.

¹⁷ Dz. U. z 2015r. poz. 155 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 172-179, 251-254, 488-490, 498, 505-506 i 526-536)
Umowy zawierały wszystkie wymagane elementy, w tym:

- termin wykonania zadania,
- termin i warunki zapłaty,
- zgodnie z wewnętrznymi procedurami udzielania zamówień publicznych zostały zaopiniowane przez Radcę Prawnego pod względem formalno-prawnym, zaparafowane przez Głównego Księgowego Urzędu w zakresie zabezpieczenia środków finansowych oraz podpisane przez Dyrektora Generalnego lub inną upoważnioną osobę,
- opis przedmiotu umowy (w przypadku zajęć z zakresu szkolenia obronnego dokładny opis przedmiotu umowy był zawarty w planach poszczególnych szkoleń),
- kary umowne za niewłaściwą czy nieterminową realizację zadań (w przypadku umów z zakresu szkolenia obronnego)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 534-536, 537-539 i 542-543)

Nie stwierdzono przypadków zawierania umów z pracownikami Urzędu na realizację zadań o tym samym charakterze, co zdania realizowane w ramach zawartych z nimi umów o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 161, 164 i 185)

W jednym przypadku z pracownikiem Urzędu zawarto 5 umów cywilnoprawnych (umowy na wykonanie testów egzaminacyjnych). Ich autorem był Kierownik Oddziału Komunikacji WI, który posiadał odpowiednie kwalifikacje do wykonywania tych testów¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 160-161 i 164)

Kontrola realizacji jednej umowy na utworzenie testów egzaminacyjnych wykazała, iż dzieło zostało wykonane zgodnie z umową, tj. poza godzinami pracy pracownika, zaś testy zostały wykorzystane na egzaminie państwowym.

(dowód: akta kontroli str. 462-465, 498-500, 529-531 i 540)

W umowach na wykonanie czynności w zakresie programu Karta Dużej Rodziny zapisano, że zlecenie wykonuje się w siedzibie ŁUW, jak i poza nią, poza godzinami wykonywania obowiązków pracowniczych. Dyrektor WPS wyjaśnił, że dokumentowanie realizacji zadania poza godzinami pracy nie było stosowane, ponieważ elektroniczny system ewidencji służył rozliczeniu czasu pracy w ramach zawartych umów o pracę. Za wiedzą Dyrektora pracownicy Wydziału pozostawali w Urzędzie poza godzinami pracy i w tym czasie realizowali zadania określone w umowach zlecenia. Prace z zakresu programu Karta Dużej Rodziny zostały wykonane zgodnie z umową i przyjęte bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 500-501, 513-516, 542-543, 526-528)

Umowy zawierane z innymi osobami fizycznymi dotyczyły zadań przypisanych w Regulaminie organizacyjnym ŁUW do wykonania WBiZK lub WZON.

(dowód: akta kontroli str. 534-535)

Jedno z zadań, polegające na wypisywaniu orzeczeń o niepełnosprawności, wykonywane w ramach umów zleceń na rzecz WZON, zaliczone zostało również do zakresu obowiązków trzech z ośmiu etatowych pracowników WZON. Osoby wykonujące umowy wcześniej odbywały staż lub praktyki w tej jednostce lub w Urzędzie. Przewodniczący WZON wyjaśnił, że do wykonywania tych czynności nie były wymagane szczególne kwalifikacje (osoby te nie były powoływane na

¹⁸ W przypadku umów z zakresu programu Karta Dużej Rodziny Zleceniodawca zastrzegł sobie prawo do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W przypadku umów związanych z protokołowaniem posiedzeń składów orzekających WZON zastrzeżono możliwość rozwiązania umowy.

¹⁹ Przyczyny zlecenia zadania opisano w pkt. 2.1.2 wystąpienia pokontrolnego.

członków Zespołu). Potrzeba zlecenia zadania wynikała z dużego obciążenia pracowników etatowych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 360, 450, 494-495, 517-520 i 532-533)

Umowy na protokółowanie posiedzeń składów orzekających oraz wykonywanie innych zadań związanych z obsługą WZON rozliczano w okresach miesięcznych. Zleceniobiorca wystawiał rachunek za dany miesiąc, do którego załączono rozliczenie godzin pracy w tym miesiącu, podpisane przez Sekretarza WZON. Na rachunkach Przewodniczący WZON potwierdzał wykonanie pracy zgodnie z umową. Podobne adnotacje figurowały na rachunkach wystawionych przez osoby prowadzące zajęcia z zakresu szkolenia obronnego.

(dowód: akta kontroli str. 508-512 i 521-525)

W związku z prawidłową realizacją umów cywilnoprawnych w kontrolowanym okresie nie nakładano kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 508-512 i 542-543)

Wynagrodzenia wypłacano w sposób określony w umowach umów, tj. po wykonaniu prac i po dokonaniu ich odbioru. Zrealizowane wydatki mieściły się w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 488-490)

Zlecane do wykonania prace zostały wykorzystane przez Urząd w wykonywaniu jego statutowych obowiązków:

- szkoleń właściwego szczebla z zakresu obronności dla pracowników różnych jednostek administracji rządowej i samorządowej,
- wykonywaniu zadań związanych z obsługą WZON,
- tworzenia testów egzaminacyjnych do wykorzystania na egzaminie państwowym dla sprawdzenia kwalifikacji kandydatów na instruktorów i wykładowców szkolących kandydatów na kierowców oraz kierowców i motorniczych.

Zadania zrealizowane na podstawie umów cywilnoprawnych w zakresie programu Karta Dużej Rodziny wiązały się z wdrożeniem i obsługą tego programu na terenie województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 231-242, 263-267 i 534-536)

Zleceniodawca sprawował nadzór nad realizacją zleconych zadań w następujący sposób:

- przedstawiciele zleceniodawcy otwierali i podsumowywali szkolenia z zakresu obronności,
- Przewodniczący składu orzekającego WZON na bieżąco nadzorował protokółowania posiedzeń składów orzekających oraz wykonywania innych zadań związanych z obsługą WZON,
- Przewodniczący Komisji egzaminacyjnej odbierał testy egzaminacyjne do wykorzystania na egzaminie państwowym,
- Kierownik WPS na bieżąco nadzorował zadania wykonywane w ramach programu Karta Dużej Rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 500-501, 527-528 i 537-539)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁰ Zlecone do wykonania czynności dotyczące szkolenia obronnego nie były przypisane do wykonania pracownikom WBIZK w ich zakresach obowiązków (do zakresu działania tego Wydziału przypisano prowadzenie szkoleń i ćwiczeń obronnych właściwego szczebla).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 10 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Kontroler
Maria Ślufik-Wojtera
główny specjalista k. p.

Ślufik-Wojtera Maria
podpis

z up. Joanna Wojnarowska
podpis

