

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Kontroli Doraźnych

DKD-410002/00

Nr ewid. 172/2001/P/00/001/DKD

INFORMACJA

o wynikach kontroli
prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich
przez organy administracji rządowej

Warszawa

październik

2001 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli.....	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
3. Uwagi i wnioski.....	10
CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	12
Analiza stanu prawnego.....	12
Istotne ustalenia kontroli.....	16
2.1. Zlecanie usług których przedmiotem było opracowywanie projektów aktów normatywnych i opinii prawnych	16
2.2. Przedmiot usług o charakterze doradczym i eksperckim	24
2.3. Zlecanie usług o charakterze doradczym i eksperckim pracownikom własnym	33
2.4. Usługi o charakterze doradczym i eksperckim zlecane osobom nie posiadającym udokumentowanych kwalifikacji	35
2.5. Przestrzeganie przez kontrolowane jednostki wewnętrznych procedur obejmujących zagadnienia związane ze zlecaniem usług o charakterze doradczym i eksperckim.....	37
2.6. Zlecanie usług doradczych i eksperckich z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych ...	44
POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	51
JEDNOSTKI SKONTROLOWANE.....	56

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli P/00/001

Temat kontroli: **Prawidłowość korzystania z usług doradczych i eksperckich przez organy administracji rządowej**

Podstawa prawna: przepisy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK.

Rodzaj: kontrola koordynowana

Inicjator: inicjatywa własna NIK. Jest to pierwsza kontrola przeprowadzona przez NIK obejmująca odrębnie swym zakresem prace doradcze i eksperckie wykonane na zlecenie ministerstw i urzędów administracji rządowej.

Cel kontroli: Ustalenie zakresu i ocena korzystania przez organy administracji rządowej z usług doradczych i eksperckich.

Tematyka Przedmiotem badań kontrolnych były następujące zagadnienia:

- czy skala zlecania usług doradczych i eksperckich (pod względem ilościowym i wartościowym) miała uzasadnienie;
- czy zadania wykonywane w ramach umów nie należały do zakresu działania jednostki oraz czy nie leżały one w zakresie obowiązków pracowników zamawiającego;
- jaki był rozkład przedmiotu zamówień;
- jakie były kwalifikacje osób, którym zlecano usługi i czy zlecane były usługi pracownikom zamawiającego,
- czy i w jaki sposób zabezpieczane były interesy zamawiającego (opiniowanie umów przez radcę prawnego, kary umowne, wewnętrzne uregulowania dot. procedury zamówień);
- czy usługi zamawiane były w trybie ustawy o zamówieniach publicznych i czy środki budżetowe na usługi doradcze i eksperckie wydatkowano legalnie, celowo, gospodarnie i rzetelnie.

Jednostki kontrolowane: Kontroli poddano 20 jednostek.

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Okres objęty kontrolą: 1999 r. – I półrocze 2000 r.

INFORMACJA
o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich
przez organy administracji rządowej

Termin przeprowadzenia kontroli: III kwartał 2000 r. – II kwartał 2001 r.

Uczestnicy kontroli: Departament Kontroli Doraźnych NIK (jako jednostka koordynująca), 6 Departamentów NIK: Budżetu Państwa, Gospodarki, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Zdrowia i Kultury Fizycznej, Pracy i Spraw Socjalnych oraz Delegatura NIK w Warszawie.

Dodatkowo w „Informacji” wykorzystane zostały wyniki kontroli – w zakresie dotyczącym zlecenia usług o charakterze doradczym i eksperckim – przeprowadzonych w:

- Zarządzie Krajowym Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej (kontrola n.t. wypełniania przez Ministra Łączności funkcji regulacyjnych i kontrolnych w dziedzinie telekomunikacji i poczty),
- Głównym Inspektoracie Sanitarnym (kontrola n.t. realizacji zadań Głównego Inspektora Sanitarnego w warunkach reformy administracji publicznej).

Kontrole w ww. jednostkach przeprowadzone zostały przez Departament Transportu, Żeglugi i Łączności oraz Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

2.1. W okresie 1999 r. – I półrocze 2000 r. w kontrolowanych jednostkach zlecono ponad 6200 usług o charakterze doradczym i eksperckim. Z budżetu państwa na te zadania wydatkowano ponad 66.569 tys. zł, średnia wartość jednostkowej usługi (biorąc pod uwagę wszystkie analizowane jednostki) wyniosła 10.736 zł. Analizą objęto 2000 usług czyli ok. 32% ogółem zleconych. W okresie objętym kontrolą dodatkowo na usługi doradcze i eksperckie wydatkowano środki z NFOŚiGW i KBN w wysokości 9.728 tys. zł. Liczba zlecanych usług w I półroczu 2000 r. wzrosła w stosunku do I półrocza 1999 r. średnio o 20% z tym, iż w 1999 r. przeważała tendencja zlecenia usług w jego II połowie (średnio o ponad 60% w stosunku do I półrocza).

2.2. 30% ogółem zlecanych prac dotyczyło opracowywania analiz, opinii prawnych i projektów aktów prawnych. Zadania te wchodziły w zakres statutowej działalności urzędów i ministerstw, a regulaminy organizacyjne wszystkich badanych jednostek określały, że opracowanie (lub zamiennie przygotowanie) projektu aktu prawnego należy do obowiązków odpowiednich departamentów.

Prace w tym zakresie zlecane były osobom fizycznym – w tym pracownikom naukowym, a także studentom – oraz w szerokim zakresie kancelariom prawniczym. Najwyższa Izba Kontroli nie negując potrzeby korzystania z usług ekspertów przy kompleksowym opracowywaniu projektów ustaw o wyjątkowym znaczeniu dla systemu prawnego oraz w przypadkach szczególnych wymagających kwalifikacji i umiejętności w dziedzinie nie reprezentowanej w danej jednostce wskazuje, iż w badanych jednostkach przedmiotem zlecenia było głównie opracowanie projektów nowelizacji ustaw, projektów ustaw „resortowych”, projektów aktów wykonawczych, podczas gdy z organizacji urzędu i obsady kadrowej wynikał obowiązek ich przygotowania siłami własnymi.

W toku kontroli kierownicy jednostek organizacyjnych wielokrotnie wskazywali, iż usługi w tym zakresie należało zlecać podmiotom zewnętrznym, bowiem pracownicy zatrudnieni w tych jednostkach nie mają doświadczenia w zakresie legislacji i nie posiadają praktycznej znajomości techniki pisanie aktów prawnych (departamenty, biura – nie zatrudniają pracowników o takich kwalifikacjach). Stwierdzali ponadto, że zagadnienia obejmujące opracowanie projektów rozporządzeń, wykraczało poza doświadczenie zawodowe i przygotowanie merytoryczne pracowników, a także były przypadki, że departamenty lub biura, do których należą sprawy będące przedmiotem regulacji prawnej nie zatrudniały w ogóle osób o wykształceniu prawniczym. (str. 17-24)

- 2.3. Zgodnie z art. 22 ustawy o zamówieniach publicznych zleceniobiorca ma obowiązek złożyć m. in. oświadczenie, iż posiada kwalifikacje do wykonania zadania. Umowy podpisywane przez strony zawierały punkt w którym zlecanodawca oświadczał, iż spełnia warunki określone w art. 22 ustawy o zamówieniach publicznych. Jednakże kontrolowane jednostki na ogół nie wymagały przedkładania dokumentacji potwierdzającej posiadane przez zleceniobiorcę kwalifikacje i doświadczenie w danej dziedzinie. Jednostki kontrolowane wskazywały m. in., że kwalifikacje eksperckie nie były sprawdzane w sposób szczególny, a poziom merytoryczny wykonawców tych prac (zarówno osób prawnych jak i fizycznych) był znany zlecającemu. Najczęstszą rekomendacją do wykonania zlecenia był fakt, że ewentualny

zleceniobiorca był znany zleceniodawcy np. poprzez wcześniejszą współpracę, czy też zarekomendowany został przez innych zleceniodawców.

W postępowaniu o zamówienie publiczne zamawiający może żądać (a więc nie jest to wymóg obligatoryjny) potwierdzenia przez wykonawców spełnienia warunków wskazanych w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych poprzez przedstawienie określonych dokumentów, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 87 ze zm.).

W toku kontroli stwierdzono, że zleceniodawcy korzystali ze swobody w zakresie wyboru osoby mającej wykonać usługę, tym bardziej że większość usług (ponad 95%) zlecana była w trybie zamówienia z wolnej ręki, gdzie uproszczona procedura dawała możliwość negocjacji tylko z jednym oferentem. Sprzyjało to warunkom do swobodnego dysponowania środkami publicznymi.

- 2.4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niecelowe i niegospodarne zlecenie usług o charakterze doradczym i eksperckim osobom nie posiadającym udokumentowanych kwalifikacji do ich wykonania - studentom. Spośród objętych badaniami umów w ok. 10% zleceniobiorcami byli studenci. 50% badanych jednostek zlecała studentom zadania z tym, iż w najszerszym zakresie (79 zawartych umów – 13% ogółem zleconych usług) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Studentom powierzane było m. in. – sporządzanie analiz prawnych i merytorycznych dokumentów kierowanych pod obrady Rady Ministrów – opinii prawnych w różnych kwestiach w tym zgodności z założeniami reformy ustrojowej niektórych ustaw i rozporządzeń, w sprawie podlegania sędziów procedurze sprawdzającej wynikającej z ustawy o ochronie informacji niejawnych – analiz ekonomicznych, w tym projektu ustawy zmieniającej ustawę „Prawo energetyczne” i projektu założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.

Ponadto studentom zlecano opracowanie szeregu projektów ustaw i aktów wykonawczych obejmujących różne dziedziny życia gospodarczego i społecznego.

Tak więc z jednej strony zlecano zewnętrznym podmiotom usługi m. in. z uwagi na fakt, iż pracownicy kontrolowanych jednostek nie posiadali odpowiednich kompetencji w tym praktyki legislacyjnej, mimo iż zgodnie z ustawą o służbie cywilnej i ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) pracownik powinien posiadać kwalifikacje niezbędne do wykonywania zadań, z drugiej zaś zadania wchodzące w zakres obowiązków pracowniczych zlecano studentom, którzy tym bardziej nie legitymowali się odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym, przy czym wartość zlecanych studentom usług nie odbiegała kwotowo od wartości usług zlecanych innym usługobiorcom za podobne zadanie (od 1.500-7.000 zł za usługę). (str. 36-39)

- 2.5. Wyniki kontroli wskazują, iż spośród objętych badaniem co najmniej 60% zlecanych usług o charakterze doradczym i eksperckim było nieuzasadnionych i niecelowe było wydatki poniesione w tym zakresie (w tym usługi dotyczące opracowania projektów aktów prawnych i opinii prawnych). Zlecanie różnego rodzaju prac przez kontrolowane jednostki (należące do ich zadań własnych) było przez nie nadużywane i wykorzystywane w wyręczaniu zatrudnionych pracowników w ich obowiązkach służbowych. Faktycznie nastąpił tą drogą dodatkowy pozaetatowy wzrost stanu zatrudnienia w urzędach i ministerstwach. Korzystano z usług, zlecając zadania nie wymagające szczególnych kwalifikacji i dodatkowego przygotowania merytorycznego lub też brak było w ogóle przesłanek merytorycznych ze strony jednostek organizacyjnych do zlecenia i sfinansowania określonych prac, jak choćby opracowywanie sprawozdań dla jednostek, planów realizacji zadań departamentów, harmonogramów i kosztorysów szkoleń, prac, które były już przedmiotem wcześniejszego zlecenia, usług na rzecz i potrzeby innych podmiotów niż zleceniodawcy, obsługę prawną jednostek, opinii i analiz które powinny być wykonane w ramach stosunku pracy z uwagi na fakt, iż mieszczą się one w zakresie działania jednostek organizacyjnych i brak jest powodów do zwalniania pracowników z wykonywania przypisanych im obowiązków.
- Z ustaleń kontroli wynika, iż w wielu przypadkach charakter zlecanych zadań nie wymagał do ich wykonania wiedzy i doświadczenia wykraczającego poza zakres

kompetencji jednostki, w związku z czym finansowanie zadań przypisanych pracownikom tych jednostek było niecelowym wydatkiem.

Uzasadnieniem dla zlecania usług podmiotom zewnętrznym, jak wskazał w toku kontroli Szef Gabinetu Politycznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, było m. in. to, że prace wykonywane przez ekspertów z zewnątrz, wspomagały pracę ministerstwa, a stosowanie umów zleceń bez potrzeby opłacania składek ZUS pomniejszało koszty funkcjonowania administracji. Ponadto kierownicy jednostek kontrolowanych potrzebę zlecania usług uzasadniali najczęściej tym, że:

- zadania nałożone na te jednostki przekraczały ich możliwości kadrowe, (niewystarczająca obsada personalna),
- brak pracowników mających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie np. „kompetencje pracowników nie były wystarczające by w pełni i na bieżąco realizować zadania ...”,
- komórki prawne działające w strukturach jednostek organizacyjnych (w tym przypadku MSZ) odmawiały wydawania odpowiednich opinii,
- konieczność wykonania zadania wynikała z planu pracy na dany rok. (str. 24-34)

2.6. Negatywnie należy ocenić fakt, iż wśród badanych umów ok. 12% stanowiły usługi zlecane własnym pracownikom na zadania objęte regulaminem organizacyjnym jednostki i to szczególnie w sytuacji, gdy zakres ich obowiązków pokrywał się z tematem zleconej pracy. Z tej formy dodatkowego dofinansowania korzystali m. in. pracownicy Zarządu Krajowego Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Podobnie – jak w poprzednim punkcie – dodatkowe zlecenie usług własnym pracownikom uzasadniano:

- vacatem na danym stanowisku w zlecającej jednostce,
- obciążeniem obowiązkami służbowymi zleceniobiorcy,
- brakiem pełnej obsady pracowników spowodowanej urlopami, chorobami itp.,
- koniecznością wykonania zadania w krótkim czasie.

Praktyka ta świadczy o niewłaściwej organizacji pracy, nie dającej gwarancji bieżącej realizacji statutowych zadań jednostki bez ponoszenia dodatkowych kosztów. (str. 34-36)

2.7. Zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹ – jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych.

Umowy zawierane były z zastosowaniem procedur określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 119 z 1998 r. z późn. zmianami).

Wyniki kontroli świadczą, iż w większości kontrolowanych jednostek zlecając usługi zdarzały się naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stwierdzono w przypadku ok. 8% objętych badaniem umów. Dotyczyło to przede wszystkim stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w sytuacji gdy nie zachodziły okoliczności uzasadniające jego zastosowanie, a także dzielenia zamówienia. (str. 45–54)

2.8. Z ustaleń kontroli wynika, że w kontrolowanych jednostkach obowiązywały procedury, które w różnym stopniu i zakresie regulowały zagadnienia związane ze zlecaniem usług (w tym tryb, umowy, wnioski, osoby odpowiedzialne za zlecenie prac, opiniowanie – parafowanie umów). Najczęściej przybierały one formę zarządzeń, instrukcji, decyzji, bądź też ogólne zasady związane ze zleceniem zawarte były w regulaminach organizacyjnych.

W najmniejszym stopniu procedury te określały okoliczności i przesłanki uzasadniające konieczność zlecenia usług o charakterze doradczym i eksperckim, kryteria i weryfikacje jakim podlegać powinny tematy kwalifikowane do zlecenia, tryb dokonania odbioru przedmiotu umowy, formy realizacji umowy i przydatność wykonanych zadań. Formą potwierdzenia realizacji zlecenia był zapis na rachunku, iż „zadanie zostało wykonane zgodnie z umową”, podczas gdy najczęściej umowy poza ogólnie

¹ Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

sformułowanym tematem zlecanej pracy nie określały zakresu wymagań zamawiającego czy też formy wykonania.

W toku kontroli stwierdzono, iż w ponad 60% badanych jednostek nie przestrzegano wewnętrznych procedur dotyczących ich funkcjonowania w zakresie obejmującym zagadnienia związane ze zlecaniem usług w tym m.in. zarządzeń: w sprawie sposobu realizacji budżetu resortu oraz ustalenia zakładowego planu kont w jednostce, instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych. Działania takie w ocenie NIK były nierzetelne. Powszechnymi nieprawidłowościami w tym zakresie były:

- nie opiniowanie umów przez głównego księgowego i radcę prawnego lub osobę upoważnioną,
- wypłaty wynagrodzeń z tytułu zleconej usługi przed faktyczną realizacją umowy,
- powierzanie realizacji zadań przed zawarciem umowy (podpisaniem jej przez strony),
- nie zabezpieczenie w zawieranych umowach interesów jednostki jako zamawiającego.
- brak szczegółowego opisu zakresu wymagań zamawiającego,
- sporządzanie wniosku na zawarcie umowy już po jej zawarciu,
- brak we wnioskach o zawarcie umowy uzasadnienia dla zlecenia wykonania usługi, lub ogólnikowe uzasadnienie.

Do treści co najmniej 30% objętych badaniami umów nie wprowadzono m. in. klauzul dotyczących kar umownych. (str. 39-46)

3. Uwagi i wnioski

Wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków budżetowych na zlecane prace, które zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym badanych jednostek były ich zadaniami własnymi i obejmowały swym zakresem obowiązki pracownicze. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie trybu zlecania usług – w tym naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i niestosowanie się do wewnętrznych przepisów jednostek regulujących zasady udzielania zamówień. Świadczy to m.in. o niespełnieniu swojej roli przez kontrole wewnętrzne

jednostek kontrolowanych. Odpowiedzialni za te nieprawidłowości są dyrektorzy generalni kontrolowanych jednostek.

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe działania kontrolowanych jednostek spowodowały negatywne skutki dla budżetu państwa i zachodzi konieczność podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania niezasadnego wydatkowania środków budżetowych.

Należy w tym celu m. in. zobowiązać dyrektorów generalnych do:

- 1) ograniczenia zlecania usług eksperckich i doradczych podmiotom zewnętrznym do przypadków szczególnych wymagających kwalifikacji i umiejętności w dziedzinie nie reprezentowanej w danej jednostce,
 - 2) wyeliminowania zlecania usług własnym pracownikom,
 - 3) zatrudniania odpowiednio kwalifikowanej kadry, gwarantującej bieżącą realizację statutowych zadań jednostek,
 - 4) wyeliminowania przypadków dokonywania zleceń z naruszeniem zasad, form i trybu określonego w ustawie o zamówieniach publicznych oraz nieprzestrzegania przy ich zlecaniu aktów wewnętrznych urzędów.
2. Mając na uwadze skalę zjawiska należy podjąć działania dyscyplinujące organy administracji rządowej do zdecydowanego ograniczenia zlecania usług doradczych i eksperckich, w tym również o charakterze „branżowym” nie wymagających od wykonawców szczególnych kwalifikacji, tym bardziej że zgodnie z ustawą o służbie cywilnej i ustawą o pracownikach urzędów państwowych w jednostkach tych w celu zapewnienia zawodowego i rzetelnego wykonania zadań mogą być zatrudnione wyłącznie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i wiedzę.

Wydatki jednostek sektora finansów publicznych w tym zakresie należy jeszcze na etapie planów finansowych dostosowywać do faktycznych i uzasadnionych potrzeb, przy czym również tematy już wnioskowanych prac należy przed ich zleceniem zweryfikować pod kątem uzasadnienia ich faktycznej przydatności.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Analiza stanu prawnego

Korzystanie przez jednostki administracji rządowej z usług doradczych i eksperckich odbywa się w ramach umów cywilnoprawnych zawieranych przez te jednostki z osobami fizycznymi, osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej. Do udzielania zamówień na dostawy, wykonywanie usług i robót budowlanych opłacanych **w całości** lub **w części** ze środków publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych² (art. 3 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych). W szczególności dotyczy to udzielania przez jednostki administracji rządowej zamówień na korzystanie z usług doradczych i eksperckich opłacanych ze środków budżetowych. Wybór wykonawcy usługi oraz zawarcie z nim umowy powinny zatem następować z zachowaniem zasad, trybu i formy przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Ustawy o zamówieniach publicznych nie stosuje się, jeżeli zamówienie publiczne ma być finansowane z udziałem środków zagranicznych przyznanych na podstawie umowy międzynarodowej, która przewiduje inne niż ustawa procedury udzielania zamówienia - wówczas zamawiający (udzielający zamówienia) stosuje procedury określone w ww. umowie międzynarodowej (art. 3 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych).

Zamawiający nie może dzielić zamówienia na części oraz zaniżać wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania ustawy lub dla uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych (art. 3 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych). Zamawiający obowiązany jest do traktowania na równych prawach wszystkie podmioty ubiegające się o zamówienie publiczne i do prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji (art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych).

Przy udzielaniu zamówień na korzystanie z usług zamawiający obowiązany jest do udzielenia zamówienia we właściwym trybie, w szczególności zgodnie z przepisami: art. 14 i art. 15, art. 28-51 (przetarg nieograniczony i ograniczony), art. 53-62 (przetarg dwustopniowy), art. 63-67 (negocjacje z zachowaniem konkurencji), art. 67-69 (zapytanie o cenę), art. 70-71 (zamówienie z wolnej ręki). Przy usługach doradczych i eksperckich

² Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, z 1999 r. Nr 45, poz. 437.

może być stosowany tryb udzielania zamówień z wolnej ręki, o ile zachodzi choćby jedna z przesłanek wymienionych w art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, a w szczególności jeżeli: zamawiający zawiera umowę o sporządzenie opinii naukowej (art. 71 ust. 1 pkt 2), ze względu na szczególny rodzaj usług można je uzyskać od jednego wykonawcy (art. 71 ust. 1 pkt 3), wartość zamówienia nie przekracza równowartości 3.000 EURO lub udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia nie przekracza 3.000 EURO (art. 71 ust. 1 pkt 7). Jeżeli jednak wartość zamówienia przekracza równowartość 20.000 EURO, to zastosowanie trybu z wolnej ręki wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (art. 71 ust. 1a ustawy o zamówieniach publicznych).

Przy udzielaniu zamówienia publicznego zamawiający obowiązany jest prowadzić dokumentację postępowania zgodnie z przepisami art. 25 i art. 26 ustawy o zamówieniach publicznych.

Do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego (k.c.) oraz Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli przepisy ustawy o zamówieniach publicznych nie stanowią inaczej (art. 72 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych). Oznacza to, że przy zawieraniu umów w ramach udzielania zamówień publicznych należy stosować przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, a sprawach nieuregulowanych przez tą ustawę - przepisy Kodeksu cywilnego.

Umowy w sprawach zamówień publicznych nie mogą być zawierane na czas nie oznaczony, zaś zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymaga wcześniejszej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (art. 73 ustawy o zamówieniach publicznych).

Umowy w sprawach zamówień publicznych, o wartości powyżej 3.000 EURO, wymagają pod rygorem nieważności zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają innej formy szczególnej (art. 74 ustawy o zamówieniach publicznych).

W myśl art. 76 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych w umowach dotyczących zamówień publicznych zabronione jest dokonywanie zmian postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych postanowień do umowy, niekorzystnych dla zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano

wyboru oferenta, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

Podstawowymi rodzajami umów stosowanych przy korzystaniu z usług doradczych i eksperckich są: umowa o dzieło (art. 627-646 k.c.) oraz zlecenie (art. 734-751 k.c.). Do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.), na przykład do umowy o pośrednictwo.

Zgodnie z art. 627 k.c. przez **umowę o dzieło** przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Umowa o dzieło ma charakter umowy rezultatu. Rezultat, o który umawiają się strony, musi być z góry określony. Przedmiot umowy może być różnie określony, jednakże sposób określenia nie może budzić wątpliwości, o jakie dzieło (rezultat) chodzi. Przyjmujący zamówienie odpowiedzialny jest za jakość wykonanego dzieła. Nie ma on, co do zasady, obowiązku osobistego wykonania dzieła, obciąża go natomiast obowiązek osobistego kierowania osobami, którymi się posługuje i za które odpowiada³.

Wynagrodzenie za wykonywanie dzieła – zgodnie z art. 628 § 1 k.c. – można określić przez wskazanie podstaw do jego ustalenia (przez odwołanie się do cenników, norm, stawek, nakładów poniesionych przez przyjmującego zamówienie itp.).

W szczególności strony umowy o dzieło mogą ustalić wynagrodzenie na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów (tzw. wynagrodzenie kosztorysowe).

Wynagrodzenie z tytułu umowy o dzieło może być także określone z góry (wynagrodzenie ryczałtowe). W przypadku ustalenia przez strony wynagrodzenia ryczałtowego, przyjmujący zlecenie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiarów i kosztów prac (art. 632 § 1 k.c.).

Jeżeli przyjmujący zamówienie opóźnia się z rozpoczęciem lub wykończeniem dzieła tak dalece, że nie jest prawdopodobne, żeby zdołał je ukończyć w czasie umówionym,

³ Zgodnie z art. 474 k.c. dłużnik (w tym przypadku przyjmujący zamówienie) odpowiedzialny jest jak za własne działanie lub zaniechanie działania i zaniechania osób, z których pomocy zobowiązanie wykonywać jak również osób, którym wykonanie zobowiązania powierza

zamawiający może bez wyznaczenia terminu dodatkowego od umowy odstąpić jeszcze przed upływem terminu do wykonania dzieła (art. 635 k.c.).

Umowa zlecenia została zdefiniowana w art. 734 k.c. Przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Z punktu widzenia odpowiedzialności kontraktowej umowa zlecenia należy do zobowiązań starannego działania. W odróżnieniu od umowy o dzieło, zleceniobiorca nie odpowiada za rezultat swojego działania czy za brak rezultatu, lecz za brak należytej staranności przy wykonywaniu zleconych czynności. W przeciwieństwie do umowy o pracę, zleceniobiorca nie wykonuje swojego zobowiązania pod kierownictwem dającego zlecenie.

Wysokość wynagrodzenia zależy od umowy stron. Jeżeli nie ma obowiązującej taryfy, a nie umówiono się co do wysokości wynagrodzenia, należy się wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy (art. 735 k.c.). Wynagrodzenie może być ustalane np. według określonych stawek taryfowych lub w wyniku wyliczenia czasu poświęconego na wykonanie zlecenia przy jednoczesnym uwzględnieniu stopnia jego skomplikowania i kwalifikacji przyjmującego zlecenie (co w szczególności może dotyczyć usług doradczych i eksperckich).

Z art. 738 § 1 k.c. wynika, że przyjmujący zlecenie ma obowiązek osobistego wykonania zlecenia, a wykonanie zlecenia może powierzyć osobie trzeciej tylko wtedy, gdy to wynika z umowy lub zwyczaju albo gdy jest do tego zmuszony przez okoliczności, a o powierzeniu wykonania zlecenia przyjmujący obowiązany jest niezwłocznie powiadomić zleceniodawcę. W myśl art. 740 k.c. przyjmujący zlecenie powinien udzielać dającemu zlecenie potrzebnych wiadomości o przebiegu sprawy, a po wykonaniu zlecenia lub po wcześniejszym rozwiązaniu umowy złożyć mu sprawozdanie.

Do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.), w związku z czym potocznie jako zlecenie rozumie się także umowy o wykonanie określonych czynności faktycznych nie objętych innymi typami umów.

Działalność legislacyjną administracji rządowej regulują przede wszystkim: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania

ministrów⁴, uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów⁵ oraz uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁶.

Rada Ministrów zapewnia wykonanie ustaw (art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji). Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji) i Prezes Rady Ministrów (art. 148 Konstytucji) wydają rozporządzenia. Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia i zarządzenia (art. 149 ust. 2 Konstytucji). Członek Rady Ministrów jest obowiązany w zakresie swojego działania m.in. do przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów (art. 7 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów). Tryb postępowania przy opracowywaniu projektów aktów prawnych przez organy administracji rządowej określa regulamin pracy Rady Ministrów.

Zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej z dniem 1 lipca 1999 r. w urzędach tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu, który m. in. zapewnia gospodarowanie mieniem urzędu w tym zlecenie usług.

Istotne ustalenia kontroli

2.1. Zlecenie usług których przedmiotem było opracowywanie projektów aktów normatywnych i opinii prawnych

Wyniki kontroli wykazały, iż 30% ogółem zleconych usług dotyczyło prac w zakresie opracowywania projektów aktów normatywnych, opinii i analiz prawnych – należących do zadań własnych kontrolowanych jednostek.

Zgodnie z Uchwałą Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r.⁷ Regulamin Rady Ministrów projekty aktów normatywnych, programów, sprawozdań, analiz problemowych, ocen realizacji zadań, stanowisk, decyzji lub innych rozstrzygnięć Rządu, jak również projekty innych materiałów i przedłożeń przewidzianych w obowiązujących przepisach albo zleconych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej

⁴ Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929.

⁵ M.P. Nr 15, poz. 144, z 1998 r. Nr 12, poz. 202; z 1999 r. Nr 32, poz. 498.

⁶ M.P. Nr 44, poz. 310.

⁷ MP z dnia 10 marca 1997 r. Nr 15, poz. 144 z późn. zm.

właściwości, natomiast centralne organy administracji rządowej podlegające nadzorowi ministra opracowują i uzgadniają projekty dokumentów rządowych za pośrednictwem tego ministra. Projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zgodnie z ww. uchwałą. Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r.⁸ w sprawie techniki prawodawczej określała, iż naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne jednostki podległe Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów stosują przy opracowywaniu i rozpatrywaniu aktów normatywnych zasady techniki prawodawczej zawarte w ww. uchwale. Projekt aktu normatywnego opracowuje pod względem prawnym i redakcyjnym, właściwa w sprawach legislacji komórka organizacyjna sprawująca obsługę organu wnioskującego.

Regulaminy organizacyjne jednostek określały, że projekty aktów normatywnych oraz innych dokumentów rządowych opracowuje właściwa komórka organizacyjna, natomiast departament prawny (legislacyjno-prawny) zobowiązany jest do nadania poprawnej formy legislacyjnej oraz potwierdzenia zgodności projektu z obowiązującymi aktami prawnymi.

Negatywnie należy ocenić fakt, iż zbyt często kontrolowane jednostki powierzały podmiotom zewnętrznym opracowywanie aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. Wartość zleczanych prac (jedna usługa) kształtowała się od 1.500 zł do kilkudziesięciu tysięcy zł. Z ustaleń kontroli wynika, iż kalkulacja cen usług prawniczych sporządzona była m. in. w oparciu o rynkowe ceny pobierane przez ekspertów prawnych kancelarii prawnych (200-300 \$ + VAT za godzinę) pomnożone przez przewidywany czas potrzebny do wykonania zadania. Kalkulacja ta dotyczyła w szczególności usług zleczanych kancelariom prawniczym. Tak więc zlecanie zadań objętych właściwością jednostek organizacyjnych ocenić należy jako działanie niecelowe. Prace wykonywały osoby fizyczne (w tym pracownicy naukowci, studenci) oraz kancelarie prawnicze np.:

- Stwierdzono, że Ministerstwo Gospodarki Departament Strategii Gospodarczej (DSG) przygotowanie 3 aktów wykonawczych do opracowanego w MG projektu ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców zleciło w dniu 30.08.1999 r. kancelarii adwokackiej za kwotę 42.700 zł.

⁸ MP z dnia 16 grudnia 1991 r. Nr 44, poz. 310 (uchylona z dniem 30 marca 2001 r.).

Z ustaleń kontroli (wyjaśnienia Dyrektora Departamentu) wynika m. in., że pracownicy tego Departamentu nie posiadają praktycznej znajomości techniki pisanie aktów prawnych jak specjaliści którym zlecono sporządzenie aktów wykonawczych.

Ponadto Departament Handlu i Usług w MG w dniu 16.09.1999 r. zlecił firmom prawniczym opracowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie znakowania obuwia wraz z uzasadnieniem - wartość usługi 18.000 zł oraz opracowanie ustawy o ochronie prawnej usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym. Wartość usługi - 26.840 zł.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, iż zakres zleconych prac wchodzi w obszar działania Departamentu, jednakże tworzenie prawa wymaga - poza niezbędną wiedzą prawną merytoryczną i doświadczeniem zawodowym w tej dziedzinie, koncentracji i skupienia. Zdaniem Dyrektora opracowanie aktów prawnych nie może być wykonywane równolegle z codziennymi obowiązkami urzędniczymi, gdyż obsada kadrowa Departamentu w zestawieniu z rozmiarami i zakresem prowadzonych prac praktycznie uniemożliwia wyłączenie pracownika na kilkanaście i więcej tygodni z bieżącej pracy w celu przygotowania projektu nowego aktu prawnego. Dodatkowo wyjaśniono, że kalkulacja cen usług prawniczych jest sporządzana w oparciu o rynkowe ceny pobierane przez ekspertów prawnych kancelarii prawniczych (200-300 \$ + VAT za godzinę) pomnożone przez przewidywany czas potrzebny do wykonania zadania.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do zadań Departamentu Postępowań Ochronnych w Ministerstwie Gospodarki należy m. in. przygotowanie projektów aktów prawnych w zakresie prowadzonych postępowań. Według harmonogramu działań Ministerstwa na rok 1999 ww. Departament odpowiedzialny był za znowelizowanie 3 ustaw ochronnych. W toku kontroli stwierdzono, że nowelizacja projektów tych ustaw zlecona została (w ramach dodatkowych usług) trzema umowami zawartymi w dniu 15.05.1999 r. (na łączną kwotę 37.500 zł).

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie trzy umowy zawarte zostały z tymi samymi dwiema osobami fizycznymi z terminem wykonania od 15.05.1999 – 30.06.1999 r. Jak wynika z treści protokołów odbioru wykonanych prac z dnia 1.09.1999 r. prace zostały przekazane do Departamentu w dniu 30.06.1999 r., jednakże w związku z koniecznością ich poprawienia komisja wyznaczyła nowy termin usunięcia braków i ponownego

przedłożenia do odbioru w dniu 31.08.1999 r. Tak więc zleceniobiorcy otrzymali dłuższy termin na usunięcie braków niż na wykonanie samego zadania bez poniesienia z tego tytułu konsekwencji finansowych mimo, że § 6 umów określał, iż opóźnienie wykonania prac ponad termin wynikający z umowy spowoduje naliczenie kar umownych w wysokości 0,5% kwoty wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki.

W piśmie skierowanym przez Dyrektora Departamentu do Dyrektora Generalnego uzasadniającym konieczność zlecenia ww. prac wskazano, iż osoby wnioskowane do realizacji zadania gwarantują wykonanie zlecenia w wymaganym harmonogramem terminie do dnia 15.06.1999 r.

Również jak wynika z „Ramowego planu pracy Rady Ministrów na 1999 r.” ww. Departament odpowiedzialny był za przedłożenie pod obrady KERM w IV kw. 1999 r. projektu ustawy o ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów subwencionowanych. W związku z powyższym Dyrektor Departamentu w piśmie skierowanym w dniu 7 grudnia 1999 r. (a więc już w IV kwartale) do Dyrektora Generalnego wnioskował o zlecenie tej pracy w ramach dodatkowej usługi. Usługa powyższa zlecona została w trybie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych umową z dnia 10 grudnia 1999 r. (z terminem realizacji do dnia 24.12.1999 r.). Wartość zleconej pracy określona została na kwotę 20.200 zł.

W piśmie powyższym Dyrektor Departamentu Postępowań Ochronnych wskazał, że wykonawca usługi jest specjalistą w przedmiotowej problematyce i gwarantuje wykonanie zlecenia w wymaganym terminie. Z wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 9.12.1999 r. nie wynika uzasadnienie dla zastosowania proponowanego trybu.

Departament Polityki Przemysłowej w tym Ministerstwie zlecał 20-krotnie wykonanie w ramach dodatkowych usług opracowanie projektów aktów prawnych (z czego 15 dotyczyło opracowania projektów rozporządzeń MG), podczas gdy pracownicy ww. departamentu w analizowanym okresie samodzielnie przygotowali jedynie 9 projektów aktów prawnych.

Ministerstwo Gospodarki (Departament Kontroli Eksportu) w 1999 r. z kancelarią adwokacką zawarło 2 umowy na opracowanie projektu ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju - w Ministerstwie

uzasadniano, że zwrócono się bezpośrednio do ww. kancelarii z uwagi na jej wszechstronne merytoryczne przygotowanie przy czym jak ustalono w toku kontroli nie był przeszkodą dla zawarcia umowy fakt, że kancelaria ta zajmuje się obsługą prawną podmiotów gospodarczych polskich i zagranicznych.

Pracownicy ww. Departamentu nie przygotowali żadnego projektu aktu prawnego, zlecając opracowanie 4 projektów aktów prawnych podmiotom zewnętrznym, mimo że z Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego wynikało, że pracownicy Departamentu wykonując zadania określone regulaminem zobowiązani są m. in. do przygotowywania projektów aktów prawnych.

W 1999 r. z adwokatem zamieszkałym w Krakowie – ww. Ministerstwo zawarło dwie umowy na opracowanie projektów ustaw: o porozumieniach kompensacyjnych związanych z zakupem sprzętu wojskowego i urządzeń technicznych, materiałów i usług oraz technologii na potrzeby obronności i bezpieczeństwa Państwa oraz o "wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej". Wartość usług określona została na kwotę łączną 130.000 zł (50.000 + 80.000 zł).

Również i w tym przypadku Ministerstwo uzasadniło, iż niezbędne było przygotowanie ww. projektu przez osobę posiadającą wieloletnie doświadczenie w zakresie techniki legislacyjnej, a Departament nie zatrudnia pracowników o kwalifikacjach spełniających ww. kryteria.

- Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska w Ministerstwie Środowiska w okresie 1999 – I półroczu 2000 r. zawarł 8 umów związanych z opracowaniem projektów ustaw: o ochronie środowiska, o odpadach i o opakowaniach i odpadach opakowaniowych na łączną kwotę 36,7 tys. zł. Do zadań właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej Ministerstwa w zakresie "Zasad opracowania, uzgadniania i ogłaszania aktów prawnych" należało przygotowanie roboczej formy aktów prawnych, a do Departamentu Legislacyjno-Prawnego opiniowanie projektów tych aktów prawnych. W toku kontroli stwierdzono, że Departament Ochrony Środowiska nie zatrudniał żadnego prawnika. W ocenie NIK projekty ustaw powinny być sporządzane przez pracowników merytorycznych, których kwalifikacje, poparte doświadczeniem wynikającym ze stosowania ustaw, gwarantowałyby trafność proponowanych rozwiązań. Ponadto Dyrektor Generalny zawarł w okresie od

5.03.1999 r. do 15.06.1999 r. 4 umowy na kwotę 8,9 tys. zł na "udział w pracach zespołu opracowującego projekty ustaw o ochronie środowiska i o odpadach w charakterze konsultanta". W ocenie NIK umowy te były skutkiem powierzania obowiązku wykonania projektów ustaw nie pracownikom Ministerstwa, lecz osobom z zewnątrz, kreowało to jednak dodatkowe koszty.

- Urząd Zamówień Publicznych zlecił dwoma umowami opracowanie projektu rozporządzenia w sprawie ustalenia wartości zamówień, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy i projektu rozporządzenia dotyczącego określenia wartości szacunkowej zamówienia (wartość każdej z usług 3.000 zł).

Dyrektor Generalny Urzędu wskazał, że zlecone zadania wykraczały poza doświadczenie zawodowe i przygotowanie merytoryczne pracowników Departamentu Prawnego, wobec czego prace zlecone zostały ekspertowi Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej powołanej do pracy nad projektem ustawy o zamówieniach publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że w okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost zatrudnienia w Departamencie Prawnym z 13 do 17 osób, przy czym liczba osób z wykształceniem prawniczym nie zmieniła się i wynosiła na koniec badanego okresu 7 osób.

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zleciło m. in. 28 opracowań za kwotę ok. 93 tys. zł dotyczących uregulowań przepisów prawnych związanych z wprowadzeniem reformy administracyjnej państwa, w tym zawartych zostało 10 umów za łączną kwotę 33.850 zł na opracowanie projektu jednolitego wykazu akt dla urzędów (gmin, powiatów itp.).

Ministerstwo zleciło również za kwotę 12.000 zł opracowanie pod względem legislacyjnym i zaopiniowanie pod względem prawnym ustawy o cudzoziemcach oraz wykonanie ekspertyzy i konsultacji dotyczących projektów aktów wykonawczych do ustawy o cudzoziemcach.

Dyrektor Departamentu odpowiedzialny za ww. opracowania wyjaśnił, że wobec notorycznych braków w zatrudnieniu (w zespole prawnym zatrudniony jeden prawnik) nie był w stanie samodzielnie wykonać zadania.

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Departament Kadr 6-krotnie na łączną kwotę 24.230 zł zlecał w ramach dodatkowych usług prace dotyczące opracowywania

projektów aktów normatywnych i opinii prawno-legislacyjnych dot. służby zagranicznej, jak też pomocy prawnej rzecznikowi dyscypliny finansów. W toku kontroli wyjaśniono, że materia, którą ma regulować ustawa o służbie zagranicznej jest trudna, a w Ministerstwie zarówno w Departamencie Prawnym jak i Biurze Kadr nie ma wśród pracowników osób, które miałyby doświadczenie w zakresie legislacji, wobec czego usługi te musiały zostać zlecone na zewnątrz.

- Główny Inspektor Sanitarny zlecał opracowanie projektów aktów wykonawczych Ministra Zdrowia, względnie dokonywanie analiz aktów obowiązujących, z punktu widzenia zgodności z normami Unii Europejskiej i przygotowywania wynikających stąd propozycji nowelizacyjnych.

Prace te z zasady były realizowane na podstawie umów, zawieranych z osobami prawnymi oraz fizycznymi, w tym także z pracownikami Inspektoratu. Łącznie na realizację tego typu zadań wydatkowano w 2000 r. 771 tys. zł, z czego sfinansowano 22 umowy z osobami prawnymi za 485 tys. zł oraz 65 umów z osobami fizycznymi, za 286 tys. zł, w tym 19 umów za 43,7 tys. zł z pracownikami Inspektoratu. W tym trybie Główny Inspektor Sanitarny finansował w 2000 r. prace nad blisko 40 aktami prawnymi, z czego połowę zlecono osobom fizycznym np.: prace nad projektem ustawy o produktach biobójczych zlecono 13 umowami osobom fizycznym na kwotę 154,9 tys. zł, w tym zawarto trzy umowy (okres realizacji 3 miesiące) za 100 tys. zł i jedną (okres realizacji 3 tygodnie) za 30 tys. zł.

- Ministerstwo Środowiska zleciło wykonanie:
 - propozycji rozwiązań systemowych związanych z zarządzaniem gospodarką łowiecką ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawnych (umowa o dzieło z 31.05.2000 r.). Pracę tę wykonywało dwóch prawników w tym jeden zatrudniony w Ministerstwie Środowiska w Departamencie Legislacyjno-Prawnym. Wynagrodzenie za wykonaną pracę zgodnie z zawartą umową wynosiło 44.000,00 zł, w tym dla pracownika Ministerstwa 24.200,00 zł.
 - Analizy rozwiązań systemowych dotyczących organów administracji publicznej w zakresie ochrony przyrody wraz z koncepcją rozwiązań prawnych dot. utworzenia centralnego organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody (umowa o dzieło z 12.01.2000 r.). Pracę tę wykonało dwóch prawników, którzy w okresie jej

wykonywania zatrudnieni byli w Departamencie Legislacyjno-Prawnym Ministerstwa Środowiska. Wynagrodzenie za wykonaną pracę wyniosło zgodnie z zawartą umową 5.500 zł.

- Ponadto Departament Polityki Ekologicznej i Integracji Europejskiej zlecił usługi w zakresie „Dostosowania projektu ustawy o opłacie produktowej i opłacie depozytowej do nowej wersji dokumentu” (umowa zawarta 27.05.1999 r. na kwotę 3,0 tys. zł). Opinii w sprawie założeń do projektu budżetu na 2000 r. w aspekcie realizacji zasad ekorozwoju ...” (umowa zawarta 30.08.1999 r. za 11,2 tys. zł), „opracowania wstępnego projektu ustawy o opłatach produktowych” (umowa zawarta 1.04.1999 r. na 2,0 tys. zł).

Z ustaleń kontroli wynika, że usługi te wykonane zostały przez specjalistów z dziedziny ochrony środowiska zatrudnionych w Wydziale Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. W ocenie NIK zlecenie ww. usług było niecelowe, gdyż umiejętności specjalistów z zakresu ochrony środowiska zatrudnionych w Ministerstwie Środowiska powinny być wystarczające do opracowania prac objętych umowami i wykonane w ramach ww. Departamentu.

Działania kontrolowanych jednostek w powyższym zakresie świadczą o niewłaściwej polityce kadrowej prowadzonej przez te jednostki – która nie dawała gwarancji realizacji zadań statutowych – bez ponoszenia dodatkowych nieuzasadnionych kosztów tym bardziej, że Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.⁹ o służbie cywilnej określa, iż w służbie cywilnej w celu zapewnienia zawodowego i rzetelnego wykonywania zadań może być zatrudniona osoba, która m. in. posiada wiedzę, kwalifikacje i predyspozycje niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Podobne wymagania przed urzędnikami państwowymi stawia ustawa o pracownikach urzędów państwowych. W badanych jednostkach w szerokim zakresie – nawet do 60% projektów aktów normatywnych – ustaw i rozporządzeń będących w gestii danego Urzędu – zleczanych było podmiotom zewnętrznym, a głównymi przyczynami zleceń był brak kwalifikacji zatrudnionych pracowników, jak też niepełny stan zatrudnienia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, mimo że jak wskazują wyniki kontroli ogółem w badanych jednostkach nastąpił wzrost zatrudnienia.

⁹ Dz. U. z dnia 31 maja 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

2.2. Przedmiot usług o charakterze doradczym i eksperckim

W toku kontroli stwierdzono, że wśród objętych badaniem umów co najmniej 60% zleconych usług o charakterze doradczym i eksperckim było niecelowych, gdyż przedmiot analizowanych zamówień nie wykraczał poza zakres kompetencji jednostek organizacyjnych (w tym usługi dotyczące opracowania projektów aktów prawnych i opinii prawnych). Faktycznie nastąpił tą drogą dodatkowy pozaetatowy wzrost stanu zatrudnienia w kontrolowanych jednostkach. Liczba zleconych usług w I półroczu 2000 r. wzrosła w stosunku do I półroczu 1999 r. o ok. 20% z tym, iż w 1999 r. przeważała tendencja zlecania usług w jego II połowie np.:

- w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej w 1999 r. 111 razy zlecał usługi, z czego 93 umowy (ponad 80% ogółem) zawarte zostały w II połowie 1999 r., w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych w II połowie 1999 r. zawarto 116 umów, co stanowiło 70,3% ogólnej liczby umów zawartych w 1999 roku. Środki budżetowe na pokrycie wydatków związanych ze zlecaniem usług pochodziły ze środków wg kwalifikacji budżetowej wymienionej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji budżetowej i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów¹⁰ – głównie rozdziału 9111 – Jednostki centralne i rozdziału 9100 – Integracja z Unią Europejską, § 37 – usługi niematerialne. Zapewnienie środków na te usługi wynikało z planu finansowego jednostki.

Korzystano z usług zlecając zadania nie wymagające szczególnych kwalifikacji i dodatkowego przygotowania merytorycznego np.:

1. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ponad 60% udział ogólnej liczby usług doradczych zleconych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa, zakresem swym obejmowały podstawowe zadania tych jednostek, a uzasadnieniem dla udzielenia wielu z nich była niewystarczająca obsada etatowa i brak możliwości wykonania pracy we własnym zakresie. Dlatego też zwrócenia uwagi wymaga odnotowany w I półroczu 2000 r. dynamiczny wzrost do 179, tj. o 43% więcej niż w całym 1999 r. powyższych zleceń przy

¹⁰ Dz. U. Nr 39, poz. 169 ze zm.

jednoczesnym wzroście do 380, tj. o prawie 10% liczby zatrudnionych w Ministerstwie pracowników. Np. nieuzasadnione było zlecenie na wniosek Departamentu Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych, wykonania 4 usług dotyczących oceny tej samej wersji programu operacyjnego SAPARD oraz 2 usług dotyczących części tego programu, co spowodowało wydatki z budżetu w łącznej wysokości 57,9 tys. zł.

2. Ministerstwo Zdrowia zleciło koncepcję opracowania sprawozdania Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Ubezpieczenia Społecznego wraz z rozwiniętą tematyką jego przygotowania; prowadzenie prac koordynacyjnych i redakcyjnych w celu realizacji koncepcji – o wartości 15.000 zł oraz końcowe opracowanie sprawozdania Pełnomocnika..., opracowanie układu całości, wykorzystanie materiałów źródłowych, korekta językowa i merytoryczna – o wartości 6.000 zł, plan realizacji zadań Departamentu ds. Wprowadzenia Ubezpieczenia Zdrowotnego na rok 1999 oraz zorganizowanie wykonania zadań – plan realizacji zadań do czerwca 2000 r. – o wartości 6.300 zł.
3. W Urzędzie Służby Cywilnej w dniu 3 grudnia 1999 r. Dyrektor Szkolenia i Rozwoju Służby Cywilnej zawarła umowę o dzieło na kwotę 1,3 tys. zł dotyczącą opracowania harmonogramu i kosztorysu szkoleń centralnych w służbie cywilnej w roku 2000. Zakres prac określonych w umowie należał, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu („... opracowywanie i wdrażanie rozwiązań programowych, organizacyjnych i finansowych w zakresie szkoleń centralnych, opracowania założeń programowych szkoleń powszechnych”) do zadań Departamentu. Jednak, jak wyjaśniła dyrektor Departamentu, pracownicy byli zaangażowani w inne pilne prace.
4. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zleciła sporządzenie (wypełnienie) wniosku do Urzędu Zamówień Publicznych na zlecenie wydrukowania w „Gazecie Solecckiej” materiałów informujących o pracach rządu (umowa z dnia 3.02.2000 r.). Wniosek w ciągu 2 dni za kwotę 150 zł wykonała osoba spoza pracowników Kancelarii, chociaż radca prawny i główny księgowy zaznaczyli, że jest to wydatek nieuzasadniony i należy do zadań własnych Kancelarii.

Brak było również merytorycznego uzasadnienia dla zlecenia przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów:

- opracowania perspektyw ponownego wyboru posłów w układzie terytorialnym w świetle sondaży wyborczych. Wartość usługi 5000 zł,
- opracowanie dotyczące przewidywań wyników wyborów sejmowych w 2001 r. w świetle nowych projektów ordynacji wyborczych - za kwotę 2000 zł.

Krytyczna ocena zleconych wyżej usług wynikała z faktu, iż wydatki poniesione z budżetu państwa na te prace były bezzasadne i nie obejmowały zakresu merytorycznej działalności Kancelarii. Zlecone w I połowie 2000 r. opracowania dotyczyły informacji na temat przewidywanych wyników wyborów parlamentarnych. Zgodnie ze Statutem zakres działania Kancelarii obejmuje obsługę m. in. Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Wydatki z budżetu ponoszone na obsługę sprawowaną przez Kancelarię nie mogą być nieograniczone, a powinny być celowe i zgodne z zasadą oszczędnego gospodarowania.

W toku kontroli stwierdzono niejednokrotnie, iż zlecano prace, które były już przedmiotem wcześniejszego zlecenia powodując tym dodatkowo niezasadne wydatkowanie środków budżetowych. W ocenie NIK działania takie były niegospodarne, np.:

5. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zleciło w II kwartale 2000 r. wykonanie 9 usług dotyczących dostosowania przepisów prawa weterynaryjnego do wymagań UE za łączną kwotę 44,4 tys. zł mimo, że w tym samym czasie tego rodzaju pracę (harmonizacja przepisów prawa weterynaryjnego do wymagań UE wraz z przepisami wykonawczymi, przy czym umowa nie określała liczby projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz ich zakresu merytorycznego) zlecono do wykonania osobie fizycznej, za kwotę 80.000 zł.
6. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych przedmiot umów z dnia 30.03.1999 r. i 1.04.1999 r. zawartych na opracowanie 9 ekspertyz dotyczących przeglądu umów międzynarodowych z wynagrodzeniem 600 zł każda, objęty został już inną umową o dzieło zawartą w dniu 1.04.1999 r. z wynagrodzeniem łącznym 10.998 zł, w ramach której dokonano ekspertyzy 15 umów międzynarodowych – w tym 9 ww. umów.
7. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zawarta została w dniu 30 kwietnia 2000 r. umowa na łączną kwotę 15.200 zł na zadania, które wchodziły w zakres innego zlecenia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli do zawierania kolejnych umów obejmujących ten sam zakres wykorzystano fakt zmian organizacyjnych w Ministerstwie i przekazywania zadań z zakresu informatyki z Departamentu Rejestrów Państwowych,

Łączności i Informatyki MSWiA do BAG co potwierdzają wyjaśnienia Dyrektora BAG: "umowy zostały podpisane przez Departament Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA i przekazane w dokumentacji z ww. departamentu do BAG w chwili przejęcia zadań z zakresu informatyki."

Z ustaleń kontroli wynika ponadto że: "nie znane były kryteria doboru zleceniodawcy, ani kryteria oceny wysokości wynagrodzenia".

Izba negatywnie ocenia fakty zlecania usług na rzecz i potrzeby innych podmiotów niż zleceniodawca np.:

8. Niezasadne było zlecenie przez Ministerstwo Zdrowia przeprowadzenia zamówienia i zawarcia umowy na wykonanie analizy 38 inwestycji wieloletnich w ochronie zdrowia. Spośród 38 inwestycji wieloletnich, Minister Zdrowia był dysponentem środków w 2000 r. tylko dla 5 spośród nich (zał. nr 7 ustawy budżetowej na rok 2000, Dz. U. nr 7, poz. 8), zaś organami założycielskimi i dysponentami środków w przypadku pozostałych inwestycji były inne podmioty, w większości jednostki samorządowe. Umowę o wykonanie ww. zadań podpisał Zakład Zamówień Publicznych w dniu 1 czerwca 2000 r. Wykonawca przekazał Ministerstwu Zdrowia w dniu 22 listopada 2000 r. raporty "Analiza krajowego rynku świadczeń zdrowotnych", "Analiza regionalnych rynków świadczeń zdrowotnych" z 16 województw oraz "Podsumowanie przeglądu inwestycji wieloletnich w ochronie zdrowia" i otrzymał za to wynagrodzenie w wysokości 945 tys. zł.

Zdaniem NIK, brak było przesłanek merytorycznych ze strony Ministerstwa Zdrowia zlecenia i sfinansowania analizy 33 inwestycji wieloletnich, dla których organami założycielskimi były inne podmioty, samodzielnie podejmujące decyzje w sferze inwestycyjnej. Dodatkowo opracowanie to, w ocenie NIK, nie może być uznane za przydatne. Świadczy o tym stwierdzenie autora analizy, że dokonał weryfikacji danych otrzymanych od inwestorów, lecz przyjął tezę o ich prawdziwości. Zdaniem doradcy, czynnikiem, który mógł mieć wpływ na dokładność wyników przeprowadzanych analiz były trudności w uzyskaniu od inwestorów wiarygodnych danych dotyczących inwestycji.

W toku kontroli ujawniono, że objęte badaniem jednostki zlecały obsługę prawną oraz opinie i analizy, które mogły być wykonane w ramach stosunku pracy z uwagi na fakt, iż

mieszczą się one w zakresie działania tych jednostek. W ocenie NIK brak jest uzasadnienia dla zwalniania pracowników z wykonywania przypisanych im obowiązków np.:

9. Główny Urząd Statystyczny zawarł z radcą prawnym trzy umowy na łączną kwotę 14.956 zł m. in. na udzielanie porad prawnych, opracowywania opinii i konsultacji prawnych, opinii na temat statutu GUS, dodatkowego zatrudnienia pracownika – argumentując, iż zlecano usługi w celu porównania opinii i porad prawnych przez Biuro Prawno-Organizacyjne.

Urząd ten zlecił również za kwotę 5.012 zł w ramach umowy o dzieło wykonanie analizy dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych, opracowanie systemów wag, modyfikację oprogramowania stosowanego w przetwarzaniu danych w zakresie cen towarów i usług niekonsumpcyjnych, obliczenie wskaźników cen towarów i usług niekonsumpcyjnych. Urząd zawarł powyższą umowę, mimo że zlecona usługa wchodzi w zakres zadań Departamentu Cen, do którego należy – zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym – prowadzenie badań cen w gospodarce narodowej oraz wykonywanie analiz i publikacji w dziedzinie cen, a uzasadnieniem do zawarcia umowy było, jak wynika z wyjaśnień dyrektora ww. Departamentu, obciążenie pracami bieżącymi pracowników tego Departamentu.

10. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecało prace w ramach dodatkowych usług na „prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z obowiązującymi przepisami” w Wydziale Finansowym BAG. W okresie grudzień 1999 do lipca 2000 roku zawarto 13 umów zleceń z czterema osobami na łączną kwotę 21.956,60 złotych. W ocenie NIK prowadzenie ewidencji księgowej nie wykraczało poza zakres działania Wydziału Finansowego BAG.

Ministerstwo zawierało umowy na usługi obejmujące prace administracyjne (sekretarsko-księgowe) Ministerstwa również w innych Departamentach. Ogółem tylko w trzech jednostkach organizacyjnych Ministerstwa zawarto 120 umów na wykonanie tego typu prac za kwotę ponad 198 tys. złotych.

W ocenie NIK niecelowe było również zawarcie dwóch umów zleceń w okresie marzec-maj 2000 roku z radcą prawnym Urzędu Gminy w Sokołowie Podlaskim na wykonanie usług – „przeprowadzenie szkolenia dla pracowników Biura Administracyjno-Gospodarczego MSWiA w zakresie zapisów ustawy o zamówieniach publicznych” oraz -

„udzielanie porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, reprezentowanie BAG MSWiA przed sądami powszechnymi i urzędami w postępowaniu odwoławczym określonym przepisami ustawy o zamówieniach publicznych” podczas gdy w świetle uregulowań Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa wchodziło to w zakres zadań Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa. Powyższe prace wyceniono łącznie na kwotę 10.500 złotych.

Ponadto jednym z zadań zleconych w 1999 r. przez to Ministerstwo było opracowanie pod tytułem: „Precedencja stanowisk w państwie i wynikający z niej protokół wizyt i uroczystości” za kwotę 4.000 złotych. Jak wynika z wyjaśnień dyrektora Departamentu potrzeba tego typu opracowania wynikała z pytań kierowanych do Departamentu o kwestie formalne związane z protokołem dyplomatycznym. Nie było np. wiadomo czy podczas uroczystości oficjalnych jako pierwszy ma witać przybyłych gości marszałek województwa, przewodniczący sejmiku województwa czy też wojewoda; problemy pojawiały się również przy usadzaniu gości przy stole itd. Ministerstwo uznało, że problemy te były na tyle poważne, iż zdecydowano się na zasięgnięcie opinii dotyczącej precedencji.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym ww. Ministerstwa projekty zarządzeń Dyrektora Generalnego MSWiA przygotowują komórki organizacyjne Biura Dyrektora Generalnego oraz Biura Administracyjno Gospodarczego. Wbrew powyższemu Dyrektor Sekretariatu Ministra zawarł z pracownikiem naukowym KUL w Lublinie trzy umowy na kwotę łączną 5.000 zł w ramach dodatkowych usług na przygotowanie projektów aktów prawnych dotyczących zasad organizacji i sposobu funkcjonowania Sekretariatu Ministra. W umowach zlecniodawca nie określił jakie konkretnie akty normatywne ma opracować zleceniobiorca – pozostawiając mu samodzielny wybór w tym zakresie. Wszystkie trzy umowy zawarte z ww. zawierały w § 1 zapis, iż „zlecniodawca zleca a zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać prace polegające na opracowaniu wskazanych przez zleceniobiorcę projektów aktów prawnych dotyczących zasad organizacji i sposobu funkcjonowania Sekretariatu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji”. W toku kontroli ustalono, że zleceniobiorca w ramach realizacji ww. umów opracował projekt zmian w regulaminie organizacyjnym Sekretariatu Ministra oraz projekt zarządzenia dotyczący gospodarki transportowej MSWiA. Odebrany przez zlecniodawcę projekt powoływał jako podstawę prawną do jego stosowania nieaktualne przepisy. Należy przy

tym zauważyć, iż opracowanie projektu zarządzenia dotyczącego gospodarki transportowej w MSWiA wchodziło w zakres działania Wydziału Zaopatrzenia i Transportu Biura Administracyjno Gospodarczego.

11. Ministerstwo Spraw Zagranicznych w okresie objętym kontrolą wydatkowało 72.890 zł na zlecone usługi obejmujące konsultacje i obsługę prawną w zakresie zamówień publicznych mimo, że w strukturach organizacyjnych MSZ funkcjonuje Wydział Nadzoru Finansów i Zamówień Publicznych. W toku kontroli wyjaśniono m. in., iż przyczyną zlecenia usług w ww. zakresie był brak pracowników mających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie.

Stwierdzono również, że Biuro Administracji w tym Ministerstwie zawarło 12 umów na łączną kwotę prawie 26.000 zł z kancelarią adwokacką w zakresie usług doradczych w tym dotyczących opracowania projektów umów na dzierżawę i wynajem nieruchomości poza granicami Polski oraz konsultacje w tym zakresie, argumentując, że zatrudnienie kancelarii adwokackiej wynikało z faktu, iż inne komórki prawne działające w MSZ odmawiały wydawania opinii prawnych dotyczących spraw będących w gestii Biura.

Biuro to zawarło również 6 umów za łączną kwotę 21.900 zł na usługi dotyczące obsługi księgowości placówek za granicą, w tym na opracowanie planów finansowych, sprawozdań z czego 5 umów zawarto z pracownikami biura.

Zlecenie usług w powyższym zakresie wynikało, jak wyjaśniono, m. in. z braku pełnej obsady pracowników.

12. Urząd Regulacji Energetyki zawarł z pracownikiem naukowym 5 umów na ogólną kwotę 24,6 tys. zł. Temat wszystkich umów był jednakowy: „Zleceniobiorca zobowiązuje się na zlecenie Zleceniodawcy do przygotowania projektów aktów prawnych, udzielania opinii prawnych i przygotowywania projektów umów cywilno-prawnych”. Jednakże jak wykazała kontrola usługi wykonane przez zleceniobiorcę nie objęły zadań określonych umową, a wykonane prace sprowadzały się do przygotowywania pism zawierających projekt stanowiska Biura Prawnego URE w bieżących sprawach oraz opracowania uwag do projektów 3 rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawach stypendiów i innych kosztów kształcenia w KSAP. W trakcie kontroli stwierdzono, że czynności wykonane przez Zleceniobiorcę należały do zakresu działania Biura Prawnego URE. Z wyjaśnienia

dyrektora Biura Prawnego Urzędu wynika, że celem zawarcia umów było wspomoczenie stałej obsady Biura, szczególnie w okresach długotrwałej nieobecności pracowników lub zwiększonych zadań.

13. Urząd Służby Cywilnej zawarł w okresie objętym kontrolą 110 umów na usługi związane z realizacją zadań statutowych w zakresie organizowania i prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego i konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej na łączną kwotę 70.170 zł np.:

- zawarto 61 umów z różnymi podmiotami na opracowanie 214 pytań testowych do sprawdzianu wiedzy w postępowaniu kwalifikacyjnym i 1091 pytań testowych do konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej – na łączną kwotę 37.770 zł oraz 38 umów dotyczących usług w zakresie sprawdzenia pod względem merytorycznym opracowanych (w ramach wyżej zleconych usług) zestawów pytań testowych – w tym 2 umowy zawarte zostały z pracownikiem Urzędu. Wartość zleconych wyżej prac wyniosła 13.530 zł.

14. W Ministerstwie Środowiska zawarto 3 umowy na świadczenie usług prawnych dla Departamentu Geologii na łączną kwotę 126,9 tys. zł. W zakresie działania Departamentu Geologii mieszczą się zadania dotyczące orzecznictwa administracyjnego oraz udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jak wynika, z wyjaśnień Dyrektora Departamentu, uzasadnieniem dla zawarcia tych umów był fakt, iż w Departamencie Legislacyjno-Prawnym sprawami geologii zajmuje się tylko jedna osoba. Zdaniem dyrektora Departamentu w związku z tym niemożliwe jest uzyskanie w Departamencie Legislacyjno-Prawnym pomocy prawnej we wszystkich sprawach dot. geologii, wymagających konsultacji prawnych. Dyrektor wskazał, że Departament Geologii przygotowuje rocznie do podpisu ok. 3000 decyzji (w I i w II instancji).

15. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w 1999 r. w ramach zleconych usług opracowano 120 a w I połowie 2000 r. 90 spraw dotyczących przygotowania odwołań od decyzji Prezesa Zarządu PFRON. W analogicznych okresach pracownicy Wydziału Legislacji i Stosowania Prawa w Biurze Pełnomocnika do spraw Osób Niepełnosprawnych opracowali odpowiednio 171 decyzji i 59 decyzji. Dyrektor w ww. Biura stwierdził, że powodem zlecenia opracowania odwołań była niewystarczająca obsada personalna ww. Wydziału.

Departament Dialogu Społecznego w tym Ministerstwie do którego zadań należała m. in. bieżąca współpraca z organizacjami związkowymi, przeprowadzanie prac legislacyjnych w zakresie zbiorowego prawa pracy, monitorowania strajków, akcji protestacyjnych i konfliktów zbiorowych w badanym okresie zawarł 32 umowy na wykonanie prac doradczych i eksperckich na ogólną kwotę 103.584 zł. Zlecone prace dotyczyły m. in.:

- przygotowania opinii prawnej dotyczącej legalności protestów rolniczych,
- konsultacji prawnej dotyczącej wniosków pokontrolnych Biura Kontroli MPiPS,
- przeprowadzenia postępowania mediacyjnego w sporach zbiorowych.

16. Departament Sądów i Notariatu w Ministerstwie Sprawiedliwości w okresie objętym kontrolą zlecił łącznie 82 usługi na ogólną kwotę 90.500 zł, szczególnie w zakresie opracowywania na podstawie sprawozdań sądów stanu zaległości w sprawach cywilnych, zaopiniowania rewizji nadzwyczajnych, zaopiniowania akt spraw karnych z wnioskiem o kasację, czy też analiz i badań protokołów wizytacyjnych i lustracyjnych w sprawach cywilnych (podstawę analiz w tych sprawach stanowiły materiały wizytacyjne i powizytacyjne opracowane przez sędziów wizytatorów sądów okręgowych). Konieczność zlecenia w ramach usług prac należących faktycznie do zadań Departamentu uzasadniono niepełną obsadą pracowników w poszczególnych wydziałach. Należy przy tym wskazać, iż dopiero wyniki analiz i wnioski z opracowań dokonanych w ramach prac dodatkowo zleconych (a nie bezpośrednio materiały opracowane przez sędziów wizytatorów) – stanowiły m. in. podstawę opracowania pism nadzorczych kierowanych do prezesów sądów.

Tak więc jak wynika z ustaleń kontroli zlecenie różnego rodzaju prac było w dużym stopniu nadużywane przez kontrolowane jednostki a wydatki ponoszone z tego tytułu niecelowe i niegospodarne. Zlecający tym samym nie stosowali się do zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

2.3. Zlecenie usług o charakterze doradczym i eksperckim pracownikom własnym

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż 12% objętych badaniem umów (250 umów) dotyczyło usług zlecanych własnym pracownikom i to w sytuacji gdy zakres ich obowiązków pokrywał się z tematem zleconej pracy np.:

1. w dniu 11 lutego 2000 r. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Urzędu Służby Cywilnej zawarł umowę na kwotę 2,5 tys. zł z pełnomocnikiem ds. ochrony informacji niejawnych w Urzędzie, zatrudnionym na tym stanowisku na 1/2 etatu od czerwca 1999 r. Umowa dotyczyła opracowania planu ochrony USC w sytuacjach kryzysowych, dokonania przeglądu stanowisk oraz sporządzenie wykazu stanowisk i osób dopuszczonych do informacji niejawnych. Prace te, stosownie do art. 18 ust. 4 p. 6 oraz art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych. (Dz. U. z 1999 r. nr 11 poz. 95 ze zm.) oraz opisu stanowiska pracy, należą do pełnomocnika.
2. W Ministerstwie Gospodarki ok. 10% umów na usługi mieszczące się w zakresie zadań departamentu zlecającego zawartych zostało z pracownikami Ministerstwa. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że zlecano zadania, które najczęściej wykonane musiały być w krótkim czasie lub w przypadkach, gdy powinny być wykonane w ramach stanowisk pracy, na których był vacat.
3. W Ministerstwie Środowiska (Departament Geologii) – zawarte zostały 43 umowy z własnymi pracownikami na łączną kwotę 53,7 tys. zł.
4. Stwierdzono, iż do Departamentu Spraw Ekonomicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów należy m.in. obsługa Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów i Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej – mimo to pracownikowi Kancelarii w ramach umów o dzieło zlecano przygotowywanie pisemnych opinii i notatek dotyczących materiałów omawianych na posiedzeniach KERM oraz RM. Wartość zleconych prac w ramach ośmiu umów wyniosła 8.000 zł. Z wyjaśnień udzielonych kontrolującemu wynika, iż prace te nie mogły być wykonane przez pracownika Departamentu z uwagi na vacat, bowiem pracownik zajmujący się tą problematyką został awansowany na stanowisko wicedyrektora w wymienionym Departamencie.
5. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Departament Integracji Europejskiej 44 usługi, tj. 16% ogólnej liczby zleceń tego Departamentu, zlecił pracownikom Ministerstwa z

czego 26 usług zlecono pracownikom ww. Departamentu. Tematyka zleconych pracownikom ministerstwa usług była zbieżna zarówno z zakresem zadań departamentów – wnioskodawców tych usług, jak i obowiązkami służbowymi tych pracowników.

W Ministerstwie tym zlecone zostały prace dotyczące korekty projektu ustawy o ochronie nazw i znaków wyróżniających produkty rolne i żywnościowe ze względu na pochodzenie geograficzne i specyficzny charakter.

W toku kontroli ustalono, że dotychczasowe prace nad ustawą i rozporządzeniami dotyczącymi ww. tematu prowadził pracownik Departamentu zwolniony następnie w ramach reorganizacji. Aby temat doprowadzić do końca, tzn. wyjaśnić z Biurem Prawnym sprawy sporne i wątpliwości, z osobą tą została zawarta umowa w celu dokonania poprawek w tekście ww. aktów prawnych.

Wartość usługi określona została na kwotę 2.200 zł.

6. W okresie od 1.01.1998 r. do października 2000 r. Zarząd Krajowy Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej zawarł 298 umów zlecenia lub umów o dzieło ze swoimi pracownikami, w tym 181 (tj. 61% ogółem zawartych) w 2000 r. (do dnia 5 października). Przedmiotem tych umów były m. in. zadania należące do obowiązków służbowych tych pracowników. Z tytułu umów wypłacone zostały pracownikom PAR wynagrodzenia w kwocie 1.419 tys. zł, z tego 611 tys. zł w 2000 roku. Umowy zlecenia i o dzieło były zawierane również z pracownikami zatrudnionymi na kierowniczych stanowiskach w ZK PAR, w tym z prezesem i zastępcami prezesa. Pracownicy ci zawierali między sobą umowy na zasadzie wzajemności.

W badanym okresie zawarto z osobami wchodzącymi w skład ścisłego kierownictwa m. in. następujące umowy, których zakres obejmował statutowe zadania ZK PAR:

- w dniu 4.09.1998 r. Prezes ZK PAR zawarł z zespołem pod przewodnictwem swojego zastępcy umowę, której przedmiotem była analiza i określenie możliwości wykorzystania przez operatora GSM zakresu częstotliwości wykorzystywanej przez MON. Z tytułu realizacji umowy zespół otrzymał wynagrodzenie w kwocie 80 tys. zł, z tego zastępca prezesa 12 tys. zł;

- w dniu 26.04.1999 r. Prezes ZK PAR zawarł z zespołem pod przewodnictwem swojego zastępcy umowę, której przedmiotem było wykonanie opracowania pt. „Ocena prac Zespołu i działalności delegacji polskiej na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 1997”. Z tytułu realizacji tej umowy zespół otrzymał wynagrodzenie w kwocie 17 tys. zł, z tego zastępcę prezesa 5 tys. zł;
- w dniu 17.02.2000 r. zastępcę prezesa ZK PR zawarł z zespołem pod przewodnictwem Prezesa umowę, której przedmiotem było dokonanie weryfikacji, wniesienie uwag i uzupełnień w celu ostatecznego opracowania analizy wykorzystania wybranych zakresów częstotliwości radiowych przez niektóre służby państwowe. Z tytułu realizacji tej umowy Prezes ZK PAR i członek zespołu otrzymali wynagrodzenie w kwocie po 4 tys. zł.

2.4. Usługi o charakterze doradczym i eksperckim zlecane osobom nie posiadającym udokumentowanych kwalifikacji

W ocenie NIK niecelowe i niegospodarne było angażowania do prac o charakterze doradczym i eksperckim osób nie posiadających udokumentowanych kwalifikacji, w szczególności studentom. Spośród objętych badaniami umów w ok. 10% zleceńobiorcami byli studenci. 50% badanych jednostek zlecała studentom zadania, a w najszerszym zakresie (79 zawartych umów) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Przystępując do udziału w postępowaniu o zamówienia publiczne każdy wykonawca zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹¹ składa oświadczenie, że m. in. posiada niezbędną wiedzę i doświadczenie do wykonania zamówienia. Prace zlecane studentom mieściły się w zakresach obowiązków merytorycznych pracowników, którzy powinni legitymować się kwalifikacjami zapewniającymi wykonanie zadań. Z ustaleń kontroli wynika również, że studentom zlecane były zadania wymagające specjalistycznej wiedzy lub doświadczenia zawodowego; wiele opracowań opatrzonych było tytułem „ekspertyza”. Studentom powierzano m. in. zadania w zakresie:

- opinii do projektu ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego – część instytucjonalna, opracowanie pt. instytucjonalizacja polityki regionalnej państwa, opracowanie

¹¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 z późn. zm.

„Problematyka restrukturyzacji obszarów wiejskich”, memorandum n.t. zasad dalszego funkcjonowania Rady ds. Reformy Ustrojowej Państwa;

- sporządzanie analiz prawnych i merytorycznych dokumentów kierowanych pod obrady Rady Ministrów oraz przygotowywanie opinii w tych sprawach;
- ocenę ewolucji przygotowania RP do członkostwa w NATO, opracowanie poświęcone problematyce związanej z rosyjskimi postulatami drogi tranzytowej Obwodu Kaliningradzkiego z Białorusi przez Suwalszczyznę;
- opinie do projektów ustaw z różnych dziedzin życia gospodarczego, analiz ekonomicznych w tym do projektu ustawy zmieniającej ustawę „Prawo energetyczne” i projektu założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku, opinie prawne m. in. w kwestiach zgodności z założeniami reformy niektórych ustaw i rozporządzeń,
- udzielanie porad prawnych ofiarom przestępstw zgłaszających się do Wydziału Rzecznika Praw Ofiar, pisanie pism procesowych, występowanie na rozprawach jako przedstawiciel Rzecznika Praw Ofiar MSWiA;
- „Opracowanie założeń i tez merytorycznych do uregulowań prawnych dotyczących metod obliczania poziomów substancji w powietrzu oraz wartości odniesienia substancji w powietrzu”, „Przygotowanie założeń i tez merytorycznych do uregulowań prawnych dotyczących wprowadzenia do prawa polskiego wymagań z zakresu ochrony powietrza dla spalarni odpadów, produkcji dwutlenku tytanu, produkcji z wykorzystaniem azbestu, spalania olejów odpadowych i niezbędnych zmian tych wymagań w odniesieniu do energetyki w świetle odpowiednich dyrektyw UE”;
- prace analityczne dotyczące polityki społecznej, ekspertyz dotyczących sytuacji konfliktowych, w tym konfliktów społecznych analiz dla zespołu ds. uprawnień branżowych;
- opinie na temat wymogów prawa energetycznego dla prowadzenia inwestycji w zakresie rozbudowy sieci energetycznych i gazowych.

W toku kontroli stwierdzono, że wartość zleconych studentom usług nie odbiegała kwotowo od wartości usług zleczanych innym usługodawcom za podobne prace (średnio od 1.500 zł do 7.000 zł za usługę). Przy tym studenci, jak wynika z treści umów zawieranych w

trybie ustawy o zamówieniach publicznych, deklarowali że spełniają warunki określone w art. 22 ww. ustawy, czyli że posiadają odpowiednie kwalifikacje uprawniające do wykonania zleconego im zadania.

Z wyjaśnień udzielonych w toku kontroli wynikało m. in., że usługi w ww. zakresie należało zlecać, gdyż np. „kompetencje pracowników nie były wystarczające, by w pełni i na bieżąco realizować wszystkie zadania”.

Dyrektor Generalny Rządowego Centrum Studiów Strategicznych podała – „zasadą jest, że szuka się osoby do wykonania pracy. Natomiast czy to jest student, czy nie, nie ma żadnego znaczenia”. Konieczność zlecenia usług Kancelaria Prezesa Rady Ministrów argumentowała m. in. tym, że poprzez angażowanie osób ze środowisk akademickich następuje pożądane uzupełnianie warsztatu pracy analitycznej, które dobrze wzbogaca warsztat analityczny urzędników zatrudnionych w administracji publicznej. Poza tym studenci dzięki zlecanym usługom mieli możliwość zdobycia cennego doświadczenia zawodowego. Natomiast Szef Gabinetu Ministra Pracy i Polityki Społecznej na okoliczność zlecenia studentowi 5 usług na prace analityczne dotyczące polityki społecznej, ekspertyz dot. sytuacji konfliktowych w tym konfliktów społecznych, analiz dla zespołu ds. uprawnień branżowych - wręcz wskazał: „nie sądzę, by z interdyscyplinarnych zadań ktokolwiek z pracowników ministerstwa mógł wywiązać się lepiej”.

2.5. Przestrzeganie przez kontrolowane jednostki wewnętrznych procedur obejmujących zagadnienia związane ze zlecaniem usług o charakterze doradczym i eksperckim

Negatywnie należy ocenić fakt, że w ponad 60% badanych jednostek nie były przestrzegane wewnętrzne procedury zlecenia usług, tym samym działania te należy ocenić jako nierzetelne, np.:

1. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie było przestrzegane Zarządzenie Dyrektora Generalnego z dnia 30.10.1998 r. – umowy na usługi nie były parafowane przez dyrektora Biura Prawnego lub osobę przez niego upoważnioną;
2. w Głównym Urzędzie Statystycznym Decyzją nr 15 Dyrektora Generalnego z dnia 17 września 1998 r. powołano Zespół do spraw oceny projektów umów o dzieło i umów zlecenia "...w celu przyjęcia jednolitych zasad gospodarowania środkami przeznaczonymi

na finansowanie prac wykonywanych w ramach umów o dzieło i umów zlecenia". Zgodnie z § 2 Decyzji do zadań zespołu należy "ocena projektów umów o dzieło i umów zlecenia, a w szczególności ocena celowości wykonania prac w tym trybie, stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, prawidłowość umowy, wysokość wynagrodzenia wykonawcy, szczególnie w kontekście zadań regulaminowych GUS, niezależnie od źródła i sposobu finansowania."

Analiza protokółów z posiedzeń Zespołu wykazała, że opiniowanie projektów umów ograniczało się do ogólnego stwierdzenia: "zespół postanowił przyjąć do realizacji wszystkie przedstawione projekty umów". W protokołach nie odnotowano wszystkich warunków zawarcia umowy np.: trybu udzielenia zamówienia publicznego, kar umownych, brak jest uzasadnienia podjęcia takiej a nie innej decyzji, nie odnotowano oceny prawidłowości projektów umów pod kątem przyjętych w decyzji kryteriów. W § 4 pkt. 2 decyzji nr 15, dyrektor generalny ustalił, że "z posiedzenia Zespołu sporządza się protokół, w którym podawane są ustalenia i stanowisko Zespołu".

W ocenie NIK, przedstawione powyżej fakty świadczą o niewłaściwej realizacji koncepcji działania w GUS zespołu, który ma gwarantować prawidłowe wydatkowanie środków na finansowanie usług wykonywanych na rzecz Urzędu, skoro posiedzenia Zespołu - wg protokołu z posiedzeń - ograniczają się do zapoznania z warunkami zawarcia umów (i to nie wszystkimi) oraz do ogólnego stanowiska, które faktycznie nie jest „opinią”.

3. Zlecając prace w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie przestrzegano zasad dotyczących zawierania umów wynikających z zarządzeń Szefa Kancelarii nr 8 i nr 9 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie upoważnienia niektórych pracowników Kancelarii do zawierania umów cywilnoprawnych nie zastrzeżonych do kompetencji Dyrektora Generalnego. Umowy o dzieło/zlecenia zawierano bez uzgodnienia ich treści z dyrektorem lub wicedyrektorem Biura Finansowego Kancelarii w zakresie zapewnienia środków finansowych oraz uzyskania opinii radcy prawnego. W umowach nie zamieszczano zapisów o zabezpieczeniu interesów Kancelarii w przypadku nieterminowego wykonania zleconych prac.

Wyniki kontroli wykazały, że przy zawieraniu umów nie dochowywano przedstawionych wyżej obowiązków wynikających z § 4 ww. zarządzeń Szefa Kancelarii, gdyż spośród objętych analizą 338 umów z 1999 r. i 90 z I półrocza 2000 r.:

- tylko 5 umów w 1999 r. i 18 umów w I półroczu 2000 r. uzyskało przed zawarciem parafy Głównego Księgowego,
- tylko 13 umów w 1999 r. i 23 umowy w I półroczu 2000 r. uzyskały przed zawarciem opinię radcy prawnego.

Podobnie, spośród 27 umów z lat 1999 r. – I półrocze 2000 r. zawartych z osobami prawnymi, 17 umów zostało parafowanych przez Głównego Księgowego po dniu ich zawarcia, a 13 umów uzyskało opinię radcy prawnego po dniu ich zawarcia.

Ponadto stwierdzono, że w badanym okresie radcy prawni Kancelarii kilkakrotnie sygnalizowali nieprawidłowości występujące w toku zlecenia usług, polegające na przedkładaniu im z opóźnieniem do zaopiniowania umów cywilno-prawnych, np.:

- w dniu 13.12.1999 r. Dyrektor Centrum Informacyjnego Rządu wystąpił do Dyrektora Generalnego o wyrażenie zgody na zawarcie umowy w zakresie przygotowań medialnych Premiera do wystąpień radiowych w „Sygnałach Dnia” (10 sesji na łączną kwotę 2500 zł). Prace zostały wykonane już wcześniej w dniach 1.10-8.12.1999 r. Dyrektor Generalny na tym wniosku odnotował, że Dyrektor CIR zawarł ustną umowę nie pytając nikogo o zgodę i „w tej sytuacji pozostaje mi tylko post factum zaakceptować ów rachunek.”

Dyrektor Generalny w dniu 8 kwietnia 1999 r. skierował do wszystkich kierowników komórek organizacyjnych Kancelarii pismo przypominające o zasadach zawierania umów oraz wysokości wynagrodzenia za prace o dzieło/zlecenie.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Kancelarii wynika, że „kwestia uzyskiwania - przez osoby zawierające w imieniu Kancelarii umowy - parafy Dyrektora Biura Finansowego lub Głównego Księgowego i Radcy prawnego przed jej faktycznym zawarciem jest jedną z trudniejszych do rozwiązania.”

Kancelaria w zawieranych umowach z podmiotami prawnymi nie zagwarantowała należnych praw wynikających z nieterminowego wykonania zleczanych prac. Analiza losowo wybranych 12 z 27 umów zleczanych osobom prawnym wykazała brak takich zapisów w 10 umowach. Pomimo, że pozostałe 2 umowy zawierały w treści postanowienia o karach umownych z tytułu zwłoki w wykonaniu prac, a 2 prace

wykonano i odebrano po terminach umownych, to w jednym przypadku – Kancelaria naliczyła i wyegzekwowała (zgodnie z umową) kary umowne w wysokości 13.200 zł (umowa z dnia 25.10.1999 r. na opracowanie diagnozy społecznej w 1999 r. zawarta na kwotę 300.000 zł odebrana 3 miesiące po terminie umownym), natomiast w przypadku umowy z dnia 9.06.1999 r. na wykonanie „Raportu o założeniach projektu ustawy budżetowej na rok 2000” za kwotę 13.000 zł Kancelaria odebrała pracę wykonaną po 6 miesiącach od terminu umownego nie naliczając i nie występując o przysługujące jej kary umowne z tego tytułu.

Wynagrodzenie za zlecone prace ustalane było w Kancelarii każdorazowo indywidualnie z wykonawcą pracy, przy czym jego wysokość - mimo przypadków zastrzeżeń Zastępcy Dyrektora Generalnego - zwykle nie odbiegała od pierwotnych propozycji w tym zakresie. Stwierdzono brak dokumentacji świadczącej o prowadzonych ze zleceniobiorcami negocjacjami, czy też rozpoznaniu rynku w procesie ustalania cen za usługi.

- w dniu 24.01.2000 r. Zastępca Dyrektora Generalnego odnotował na propozycji wykonania za kwotę 2500 zł opracowania dotyczącego funkcji gabinetu politycznego ministra, że praca jest zbyt droga („osobiście uważam, że przeplacamy. Za taki materiał dałbym najwyżej 1000 zł”). Mimo tych uwag, Sekretarz Stanu zaakceptował umowę na kwotę 2500 zł.

4. Kontrola wykazała, że procedury dotyczące zleceń obowiązujące w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nie były przestrzegane.

Ustalono, że część zleceniodawców nie dopełniała procedury przedkładania głównemu księgowemu do podpisu wniosku, a od 25 maja 2000 r. umowy. Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego Ministerstwa złożył wyjaśnienia, stwierdzając m.in., iż: "zgodnie z poleceniem służbowym z dnia 22 maja 1995 r. główny księgowy nie musiał parafować umowy, ponieważ parafował wniosek, natomiast w myśl polecenia służbowego z 25 maja 2000 r. powinien parafować umowę. Brak parafki głównego księgowego nie dotyczy wszystkich umów. (...) Niestety, nie wszyscy zlecający zadania w formie umów dopełniali procedury przedkładania wniosku lub umowy do parafowania przez głównego księgowego. W przypadku, kiedy główny księgowy otrzymywał wniosek wraz z podpisaną przez strony umową i załączonym rachunkiem, parafowanie takiego wniosku czy umowy było bezprzedmiotowe...".

5. Stwierdzono, że w Ministerstwie Gospodarki spośród objętych badaniami umów - 23 umowy o dzieło i 1 umowa zlecenia - nie zawierały zapisów dotyczących zapewnienia pod względem finansowym prawidłowości zawierania umów, co naruszyło przepis § 4 ust. 1 pkt 2b rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. z 1991 r. Nr 40, poz. 174 ze zm.) Główny Księgowy Centrali Ministerstwa wyjaśniła, że w celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości w roku 2000 opracowano szczegółową instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych.
6. Negatywnie oceniona została treść umowy zawartej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z osobą fizyczną. Zadanie dla zleceniobiorcy dotyczące harmonizacji przepisów prawa weterynaryjnego do wymagań UE wraz z przepisami wykonawczymi sformułowane zostało zbyt ogólnikowo bez określenia liczby projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz zakresu merytorycznego spraw do uregulowania przez poszczególne akty normatywne, co uniemożliwiło precyzyjne ustalenie czy rzeczywiście dzieło to zostało wykonane. Na rzecz zleceniobiorcy dokonano zapłaty w określonej umową pełnej kwocie 80 tys. zł jeszcze przed zakończeniem prac określonych w umowie, wskazując w protokole odbioru zadania, że „przyjęto projekty ustaw, a akty wykonawcze są przyjmowane”.
7. Także w Urzędzie Służby Cywilnej potwierdzono realizację umowy przed faktycznym jej wykonaniem – Urząd mimo że zgodnie z zakresem swoich zadań obowiązany jest realizować i przestrzegać procedur zamówień publicznych, zawarł z osobą fizyczną w dniu 12 sierpnia 1999 r. umowę o dzieło z wolnej ręki w trybie art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, w ramach której zleceniobiorca zobowiązany został do wykonania określonych zadań i prac w trakcie przygotowania i realizacji zamówienia publicznego na wykonanie przez PBS badań socjologicznych na temat „Urzędnik państwowy w oczach obywatela”. Wartość umowy określona została na 5.500 zł.

W ramach tej umowy zleceniobiorca zobowiązał się m. in. do nadzoru merytorycznego nad realizacją badań (§ 2 pkt 4), oceny zgodności otrzymanego produktu z zamówieniem (§ 2 pkt 5). Z umowy tej wynikało też, iż jej wykonanie nastąpić miało do 20 sierpnia 1999 r. (pkt 4) i końca października 1999 r. (pkt 5) podczas gdy umowa

z Pracownią Badań Społecznych na przeprowadzenie badań socjologicznych „Urzędnik państwowy w oczach obywatela” zawarta została w dniu 5 października 1999 r. z realizacją do 17 listopada 1999 r.

Rachunek za wykonanie umowy wystawiony został przez zleceniobiorcę w dniu 26.10.1999 r. przy czym potwierdzenie przez Urząd wykonania pracy wg warunków umowy nastąpiło w dniu 28.10.99 r., a więc jeszcze przed przyjęciem i potwierdzeniem wykonania przez PBS badań (9-12-1999 r.).

Należy przy tym dodać, że Urząd nie podjął się we własnym zakresie oceny analizy materiałów przekazanych przez PBS bowiem w dniu 7 grudnia 1999 r. zawarł z tą samą osobą drugą umowę o dzieło w trybie art. 71 ust. 1 pkt 7 – w ramach której zleceniobiorca zobowiązał się do wykonania pracy polegającej na analizie wyników badań socjologicznych wykonanych przez PBS w październiku i listopadzie 1999 r. Z treści umowy tej wynikało, iż przedmiotem analizy wyników badań są materiały otrzymane z PBS w postaci 3 broszur. Wartość ww. umowy określona została na 5.500 zł.

8. Również negatywna ocena odnosi się do formy realizacji zamówień w Urzędzie Zamówień Publicznych, Głównym Urzędzie Cel, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. W jednostkach tych wystąpiły przypadki ustnej realizacji umów np.: w UZP zleceniobiorca nie przedstawił w formie pisemnej opinii do projektu rozporządzenia w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań. Podobnie GUC zawarł 5 umów na łączną kwotę 11.000 zł, w ramach których zleceniobiorcy nie przedstawili w formie pisemnej wyników swojej pracy. Również z akceptacji rachunków nie wynika co faktycznie wykonane zostało w ramach tych usług.

W ocenie NIK brak formy pisemnej wyników zrealizowanych umów uniemożliwia określenie ich faktycznej przydatności dla zlecających jednostek np.:

9. W dniu 1.09.1999 r. GUC zawarł umowy - zlecenia z 2 byłymi celnikami na "Przeprowadzenie konsultacji w zakresie kształtowania postaw i metodyki działań przy formułowaniu Kodeksu etyki służb celnych" (wartość umowy: 2.400 zł każda). Zgodnie z umową prace te należało wykonać w dniu podpisania umowy to jest 1.09.1999 r. Rachunek został wystawiony przez wykonawców również w dniu 1.09.1999 r. za

"przeprowadzenie konsultacji w zakresie kształtowania właściwej postawy służb celnych w Kodeksie etyki według umowy...".

10. RCSS w listopadzie 1999 r. (w dwóch terminach 3 i 18) zawarło łącznie 6 umów z członkami Rady Społeczno-Gospodarczej na opracowanie materiałów- dokumentów dotyczących długookresowej strategii rozwoju do 2010 , 2015 i 2025 roku. Stwierdzono, że posiedzenie Rady dotyczące dokumentów " Polska 2010 - długofalowa strategia rozwoju" i "Polska 2025 - długofalowa strategia rozwoju", odbyły się w dniu 16 września 1998 r. a więc ponad 12 miesięcy przed datą zawarcia umów. Dyrektor Generalny RCSS, podpisująca w tym zakresie 6 umów na kwotę 3.000 zł stwierdziła, że ich zawarcie wynikało z niemożności sfinansowania tych prac w 1998 r. W ocenie NIK podpisywanie ex-post umów o sporządzenie już dawno wykonanych prac, zawierających dla ich uwiarygodnienia nieprawdziwe terminy wykonania (24 listopada i 10 grudnia 1999 r.) jest nierzetelnością.

NIK negatywnie pod względem celowości ocenia fakt, iż zdecydowana większość umów o dzieło lub zlecenia na usługi doradcze i eksperckie nie zawierała uregulowań dotyczących sankcji za niewłaściwe lub nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy. Fakt ten stwierdzono w przypadku 151 umów na 155 objętych kontrolą. W przypadku jednej z umów zawarte postanowienia nie stwarzały możliwości skutecznego wyegzekwowania terminowej realizacji prac. Nie określono w niej kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy za każdy dzień zwłoki, natomiast odszkodowanie ustalono ryczałtowo w wysokości 0,2% wartości przedmiotu umowy, tj. 380 zł. W ocenie NIK – niezbędne jest ustanowienie zabezpieczeń przed skutkami ewentualnej nierzetelności kontrahenta.

11. Także szereg umów (22) zawartych w MPiPS realizowanych było m. in. w formie doradztwa ustnego mimo że tematem umów były analizy, ekspertyzy dot. rynku pracy, uprawnień emerytalnych, konfliktów społecznych, pomocy społecznej – (w toku kontroli ustalono, że formą oddania pracy były – notatki, raporty, doradztwo ustne).

2.6. Zlecenie usług doradczych i eksperckich z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych

W toku kontroli stwierdzono, że kontrolowane jednostki zlecały usługi w oparciu o ustawę o zamówieniach publicznych.

Wyniki kontroli świadczą, iż 60% kontrolowanych jednostek zlecając usługi (niezależnie od faktu, iż zlecane prace wchodziły w zakres zadań własnych) naruszyło przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Kontrolowane jednostki stosowały tryb zamówienia z wolnej ręki w sytuacji, gdy nie zachodziły okoliczności uzasadniające jego zastosowanie. Odnotowano też przypadki dzielenia zamówienia.

Około 8% objętych kontrolą umów zostało zawartych przy zastosowaniu niewłaściwego trybu i to w przypadkach, gdy wartość jednostkowej usługi przekraczała 3.000 EURO.

Umowy zawierane były w trybie:

- art. 71 ust. 1 pkt 2 na wykonywanie doradztwa prawnego, sporządzanie projektów umów, udzielanie porad prawnych oraz sporządzanie opinii prawnych – a więc przedmiotem zamówienia były zadania nie noszące cech naukowości,
art. 71 ust. 1 pkt 2 określa, iż zamawiający zawiera umowę o przeprowadzenie badań, eksperymentu lub sporządzenie opinii naukowej,
- art. 71 ust. 1 pkt 3 - w trybie którego zlecano usługi kancelariom prawniczym na opracowywanie projektów aktów prawnych, argumentując, iż proponowani zleceniobiorcy jako jedyni ze względu na doświadczenie, kwalifikacje czy możliwości organizacyjne są w stanie wykonać zamówienie. Przesłanki powyższe bez wykazania, iż brak było możliwości pozyskania ofert równoważnych nie stanowią dostatecznej podstawy do przyjęcia, iż byli to jedyni wykonawcy w rozumieniu ww. przepisów,
art. 71 ust. 1 pkt 3 - określa, iż zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki tylko wtedy, gdy ze względu na szczególny rodzaj dostaw, usług – można je uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy,
- art. 71 ust. 1 pkt 4 – na opracowanie i sprawdzenie pytań testowych do konkursu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zakres wykonanych prac nie

kwalifikował ich jako twórcze prace projektowe czy też prace z zakresu działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki,

art. 71 ust. 1 pkt 4 – określa, że zamawiający dokonuje zamówienia publicznego na twórcze prace projektowe oraz na prace z zakresu działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki,

- art. 71 ust. 1 pkt 6 – na opracowywanie projektów aktów prawnych, czy przeprowadzenie szkolenia. Nie stwierdzono, aby w przypadkach zleconych w ww. trybie usług zaistniały szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zaistnienia nie można było przewidzieć, a które powodują, że zamówienie trzeba było wykonać natychmiast. Argumentacja kontrolowanych, iż należało zastosować ww. tryb gdyż wystąpiły opóźnienia w opracowywaniu aktów prawnych, projekt aktu prawnego należy wykonać w krótkim czasie, dostosowanie projektów aktów prawnych do przepisów unijnych, czy też konieczność wykorzystania środków w danym roku – nie stanowiła podstawy do zastosowania ww. trybu. Dla jednostek kontrolowanych sam fakt konieczności opracowania bardziej złożonego aktu prawnego dawał podstawę do interpretacji, iż jest to szczególna okoliczność gospodarcza lub społeczna;

art. 71 ust. 1 pkt 6 – określa, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki wtedy gdy ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia.

1. w Ministerstwie Sprawiedliwości zlecono 2 usługi w tym samym zakresie na łączną kwotę 55.200 zł.

W stosunku do obu umów zastosowano tryb zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust.1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z treścią umów zleceniobiorcy zlecono wykonanie doradztwa prawnego na rzecz Biura Finansowo-Administracyjnego oraz Departamentu Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu (CORS) Ministerstwa Sprawiedliwości. Według załączników do umów zakres zleconych prac obejmował: sporządzenie projektów umów dotyczących dostaw i usług realizowanych dla potrzeb centrali Ministerstwa oraz zamówień centralnych, sprawdzenie i zatwierdzenie projektów umów

sporządzonych przez Biuro Finansowo-Administracyjne oraz Departament CORS i Informatyzacji resortu, udzielanie porad prawnych oraz sporządzanie opinii.

W ocenie NIK zakres zleconych prac, określonych w ww. umowach nie kwalifikował ich do zastosowania zamówienia na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych, bowiem nie zaszły określone w tym artykule okoliczności uzasadniające zawarcie umów w ww. trybie.

Z wyjaśnień udzielonych w toku kontroli wynika, iż przyczyną zlecenia powyższych usług był fakt, iż w Ministerstwie w okresie 1996 – do września 2000 r. nie zatrudniano pracowników na etacie radcy prawnego.

2. Ministerstwo Zdrowia zawarło w dniu 14 stycznia 2000 r. umowę z kancelarią prawniczą o "Świadczenie pomocy prawnej w ramach prac legislacyjnych nad projektem ustawy o ochronie zdrowia" o wartości 75.000 zł. Następnie z tą samą kancelarią podpisano umowę w dniu 21 lutego 2000 r. o "Świadczenie pomocy prawnej w ramach prac legislacyjnych nad projektem ustawy Przepisy Wprowadzające ustawę o ochronie zdrowia i projektem ustawy o szpitalach" o wartości 69.300 zł. Wynagrodzenie w kwocie łącznej 144,3 tys. zł uregulowano w dniu 16 maja 2000 r.

Dwa powyższe zamówienia zrealizowano w trybie z wolnej ręki, w powołaniu na art. 70 i 71 ust. 1 pkt. 3 ustawy o zamówieniach publicznych, tj. ze względu na szczególny rodzaj usług, które można uzyskać tylko od jednego wykonawcy, przy czym w trakcie kontroli nie przedstawiono dowodów, iż możliwość skorzystania tylko z jednego dostawcy wynikała z odmowy wykonania usługi przez inne kancelarie.

- Przewodnicząca Komisji Przetargowej w Ministerstwie Zdrowia zaproponowała do wykonania ww. usług konkretną jedną kancelarię prawniczą, argumentując, iż kierowane były liczne zapytania ofertowe do kancelarii prawniczych, które następnie odmówiły wykonania zlecenia. Stwierdzono jednakże, że Ministerstwo na tę okoliczność nie posiada żadnej dokumentacji. Przy czym zastrzeżenia Izby budzi rzetelność działania w powyższej sprawie Komisji Przetargowej. Pierwsza umowa pomiędzy Ministrem Zdrowia, a ww. kancelarią prawniczą zawarta została 14 stycznia 2000 r., gdy tymczasem Komisja Przetargowa działania zmierzające do wyłonienia wykonawcy projektu ustawy o ochronie zdrowia podjęła również 14 stycznia 2000 r., wykonawcę zaś wskazała na posiedzeniu Komisji w dniu

19 stycznia 2000 r., a więc po upływie 5 dni od zawarcia umowy ze wskazanym przez Komisję Przetargową wykonawcą.

3. W Ministerstwie Gospodarki spośród 107 objętych badaniem – 17 umów zawartych zostało w oparciu o art. 71 ust. 1 pkt 3 lub art. 71 ust. 1 pkt 3 i 6. Umowy dotyczyły usług w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych.

Z ustaleń kontroli wynika, iż nie zaszły okoliczności uzasadniające zawarcie umów w ww. trybie. W ocenie NIK argumentacja, iż proponowani przez zamawiającego zleceniobiorcy jako jedyni, którzy ze względu na doświadczenie, kwalifikacje czy możliwości organizacyjne są w stanie wykonać zamówienie, nie stanowi dostatecznej podstawy do przyjęcia, iż są to jedyni wykonawcy w rozumieniu ww. przepisów.

Nie stwierdzono również, aby w przypadkach zleczanych w ww. trybie usług zaistniały szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zaistnienia nie można było przewidzieć, a które powodują, że zamówienie trzeba było wykonać natychmiast (czyli okoliczności nadzwyczajne nie będące skutkiem zjawisk przewidywalnych).

W toku kontroli stwierdzono również, iż w dniu 8 maja 2000 r. zawarta została umowa w trybie art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych na przygotowanie projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych metod badania stopnia biodegradacji anionowej i niejonowych związków powierzchniowo czynnych. Wartość usługi określona została na 20.000 zł. Tak więc umowa zawarta została z naruszeniem ww. ustawy, bowiem wartość zleconej usługi nie pozwalała na zawarcie jej w powyższym trybie. Zlecenie usługi w trybie art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy nie może przekroczyć równowartości 3.000 EURO.

4. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zawarło 9 umów w trybie art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych z 9 odbiorcami (osoby fizyczne). Każda na kwotę 12.000 zł. W toku kontroli ustalono, że poszczególni zleceniobiorcy nie przedstawili wyników realizacji jednostkowych umów, natomiast z okazanych kontrolującemu dokumentów wynika, że efektem realizacji ww. umów było jedno opracowanie nt.: „Raport z realizacji projektu badawczego – Zadania Społeczne Powiatu – praca zbiorowa wykonana w listopadzie 1999 roku przez pracowników Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego”. Łączna wartość

opracowania wynosi 108,0 tys. zł (około 25 tys. EURO), podczas gdy zgodnie z art. 3 ust. 2 oraz art. 71 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119 poz. 773 ze zm.) – „Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki tylko wtedy gdy wartość zamówienia nie przekracza równowartości 3.000 EURO. W wypadku gdy wartość zamówienia przekracza równowartość kwoty 20.000 EURO, zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.”

W ocenie NIK jest to przykład dzielenia zamówienia. Łączna kwota usługi nie kwalifikowała do zlecenia jej w trybie art. 71 ust. 1 pkt. 7 ustawy o zamówieniach publicznych.

5. Główny Urząd Celný w I półroczu 2000 r. zawarł trzy umowy (ten sam temat) z jednym wykonawcą na przygotowanie konsultacji w sprawach strategii inwestycyjnej planowanej i podejmowanej przez kierownictwo GUC – łączna wartość zleconych usług wyniosła 23.250 zł.

W ramach umów zleciobiorca uczestniczyć miał w opracowaniu i opiniowaniu zamierzeń inwestycyjnych, oceny rozwiązań technicznych, pracy w organach doradczych i opiniodawczych prezesa GUC. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu do zadań Departamentu Administracyjno-Inwestycyjnego należy m.in. współdziałanie w opracowywaniu planów perspektywicznych rozwoju administracji celnej, analizowanie potrzeb, planowanie i realizacja wydatków inwestycyjnych administracji celnej, inicjowanie nowych rozwiązań technicznych usprawniających prace służb celnych w związku z czym zlecone prace nie wykraczały poza zadania ww. Departamentu.

Dwie z ww. umów zawarte zostały w wyniku udzielenia zamówienia publicznego w trybie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.), tj. ze względu na szczególny rodzaj usług, które można uzyskać tylko od jednego wykonawcy. W ocenie NIK, nie było przesłanek do zlecenia usług określonych w ww. umowach w tym trybie, ponieważ usługi w tym zakresie można uzyskać od nie jednego wykonawcy.

6. W Urzędzie Służby Cywilnej zawarte zostały dwie umowy o dzieło: z profesorem Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku i profesorem z Uniwersytetu Manitoba w Kanadzie współpracownikiem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Umowy na łączną kwotę 25.000 zł, dotyczyły jednego tematu, tj. opracowania programu szkolenia w zakresie etyki służby publicznej dla członków korpusu służby cywilnej oraz opracowanie materiałów szkoleniowych. Zamówienia zlecono w trybie z wolnej ręki jako jednemu wykonawcy ze względu na szczególny rodzaj usług (art. 71, ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o zamówieniach publicznych). W udzielonych na tę okoliczność wyjaśnieniach wskazano, cyt. "na rynku brak jest szkoleń dotyczących etyki służby cywilnej czy publicznej". Kontrolującemu nie okazano jednak dokumentacji świadczącej o prowadzonej przez Urząd analizie rynku w tym zakresie, uzasadniającej zlecenie usługi w ww. trybie.

7. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych zawarło 3 umowy (następujące po sobie) z jedną osobą na usługi dotyczące „Zaopatrzenia Polski w gaz ziemny”. W ramach umów zleceniobiorca zobowiązany został do „zebrania i uporządkowania materiałów prasowych, publikowanych i niepublikowanych, ekspertyz i prac naukowych z zakresu rynku gazu ziemnego, paliw płynnych i energetyki, przygotowanie konferencji styczeń-luty 2000 r. na temat dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski oraz przygotowanie raportu na ten temat, zebranie i uporządkowanie materiałów krajowych i zagranicznych dotyczących rynku gazu ziemnego”. Umowy zawarte zostały ze studentką w trybie art. 71 ust. 1 pkt 2 za łączną kwotę 34.500 zł. Uzasadniając zawarcie powyższych umów w trybie z wolnej ręki podano, że dotyczą one przeprowadzenia badań, eksperymentu lub sporządzenie opinii naukowej. W ocenie NIK, faktyczny zakres prac nie odpowiadał przesłankom ustawowym uzasadniającym wybór tego trybu, co stanowi naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto zamówienia te zostały bezpodstawnie podzielone wbrew zakazowi wynikającemu z przepisu art. 3 ust. 2 ww. ustawy.

Powyższe umowy były realizowane w sposób nieprzerwany przez okres 5 miesięcy, a wypłata wynagrodzenia następowała w terminach miesięcznych w wysokości 2.300 zł. W ocenie NIK ustalenie w styczniu 1999 r. miesięcznego wynagrodzenia dla studentki w wysokości 102,1% planowanego na 1999 r. średniego miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników RCSS było działaniem niecelowym i niegospodarnym z uwagi na fakt, że ich wykonanie nie wymagało szczególnych kwalifikacji i mogło być wykonane przez pracowników RCSS.

Również w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych w marcu 1999 r. zawarto umowę z obywatelką amerykańską na świadczenie usług eksperckich w zakresie opracowania wytycznych strategii działań państwa w dziedzinie polityki regionalnej w ramach długofalowej strategii rozwoju kraju wraz z analizą potencjalnych rozwiązań przy zastosowaniu alternatywnych ścieżek jej realizacji, zgodnie z zasadami wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Kontrola realizacji powyższej umowy wykazała, że Prezes RCSS bezpodstawnie powierzył w grudniu 1998 roku wykonawczyni tej umowy obowiązki Wiceprezesa RCSS w zakresie przygotowania i koordynacji prac nad strategią rozwoju kraju, powołując się na zapisy § 2 ust. 3 statutu stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu RCSS. Kierownictwo RCSS zostało poinformowane o powierzeniu ww. obowiązków wiceprezesa na posiedzeniu w dniu 28 grudnia 1998 roku.

Zgodnie ze statutem – Centrum kieruje Prezes przy pomocy wiceprezesów, dyrektora generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych. Prezes Centrum może upoważnić powyższe osoby, a także innych pracowników Centrum do załatwiania określonych spraw w jego imieniu (§ 2 ust. 3 statutu). W ocenie NIK powierzenie obowiązków wiceprezesa ww. w trybie określonym przez Prezesa RCSS było działaniem nielegalnym, w sytuacji gdy z osobą tą nie nawiązano stosunku pracy. Wartość usługi zleconej w trybie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych określona została na 54 tys. zł, w tym wynagrodzenie 36 tys. zł i diety pobytowe – 18 tys. zł obliczone jako 6 tys. zł miesięcznie płatne przez 3 miesiące. W ocenie NIK diety zostały zawyżone. Należy przy tym wskazać, iż nie zaistniały przesłanki uzasadniające zawarcie umowy w powyższym trybie. W badanym okresie nie zaistniały szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, a których zaistnienie spowodowałoby konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia.

W toku kontroli stwierdzono, że zlecniodawcy korzystali ze swobody w zakresie wyboru osoby mającej wykonać usługę. Ponad 95% usług zlecana była w trybie zamówienia z wolnej ręki, gdzie uproszczona procedura dawała możliwość negocjacji tylko z jednym oferentem, np.:

- Przewodniczący Komisji Bezpieczeństwa Pracy w Górnictwie przy Wyższym Urzędzie Górnictwym wnioskował w piśmie skierowanym do Prezesa Wyższego Urzędu

Górniczego (wnioski z posiedzenia komisji) o zlecenie zadania w zakresie sporządzenia pogłębionej analizy statystycznej danych liczbowych dotyczących wypadków śmiertelnych i ciężkich w górnictwie. Stroną zawartej umowy (wykonawcą zlecenia) był przewodniczący ww. komisji, przy czym należy wskazać, iż zlecone zadanie (1.000 zł) nie wykaczało poza obowiązki wynikające z zakresu działania Urzędu.

- Komisja ds. opracowania kodeksu etyki zawodowej powołana przez Szefa Służby Cywilnej wnioskowała o wykonanie zadania obejmującego przeprowadzenie na grupie członków korpusu służby cywilnej badań dotyczących sytuacji trudnych etycznie oraz analizy danych uzyskanych w trakcie badań. Uzasadnieniem dla udzielenia zamówienia były potrzeby komisji ds. opracowania kodeksu etyki zawodowej. Zadanie zlecone zostało za kwotę 18.000 zł (bez skierowania propozycji do innych wykonawców) firmie, której właścicielem był członek tej właśnie komisji,
- Zarząd Krajowy Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej zawierał umowy z pracownikami Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na łączną kwotę 32.500 zł. Umowy zawarte zostały na wniosek wicedyrektora Gabinetu Prezesa Zarządu, który wcześniej pracował w RIO w Lublinie – wspólnie ze zleceńbiorcami tych umów.

POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Wyniki kontroli były podstawą do wystosowania po zakończeniu kontroli wystąpień pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych. W wystąpieniach pokontrolnych formułowano wnioski, które zmierzały w szczególności do:

- określenia szczegółowych zasad przy podejmowaniu decyzji o zlecaniu prac doradczych i eksperckich m.in. poprzez:
 - szczegółowe uzasadnienie celowości wykonania pracy,
 - określenie wymaganych kwalifikacji do realizacji przedmiotu umowy,
 - potwierdzenie posiadania kwalifikacji przez osobę, z którą umowa byłaby zawierana,
 - określenie osób odpowiedzialnych za podjęte decyzje,

INFORMACJA
o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich
przez organy administracji rządowej

- przestrzeganie zasad określonych w regulaminach organizacyjnych i zadaniach określonych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu i zakresach czynności dla pracowników tych jednostek,
- ograniczenie zlecania zadań w ramach umów zlecenia i o dzieło o charakterze doradczym i eksperckim wyłącznie do prac niezbędnych oraz w przypadkach szczególnych, wymagających wysoce specjalistycznej wiedzy, uzasadnionych merytorycznymi potrzebami urzędu i korzystania z usług doradczych do przypadków, gdy ich wykonanie wykracza poza kompetencje i kwalifikacje osób w nim zatrudnionych oraz nie mieści się w regulaminowych zadaniach jednostek organizacyjnych urzędu,
- przy zlecaniu usług doradczych i eksperckich kierowanie się zasadą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi
- dostosowanie skali i zakresu zawieranych umów doradczych i eksperckich do niezbędnego minimum, dotyczy to tworzenia aktów prawnych,
- wyeliminowanie przypadków zlecania prac doradczych i eksperckich z zastosowaniem niewłaściwego trybu udzielania zamówień publicznych,
- negocjowanie cen usług z potencjalnymi usługodawcami prac doradczych i eksperckich, w celu ustalenia najkorzystniejszych warunków finansowych,
- wprowadzenie do treści zawieranych umów-zleceń i umów o dzieło na prace doradcze i eksperckie zapisów zabezpieczających interesy zamawiającego, w tym z tytułu opóźnień wykonania prac z przyczyn leżących po stronie usługobiorcy i zapewnienia pod względem finansowym prawidłowości zawieranych umów,
- egzekwowanie od wykonawców usług pełnej realizacji umów i eliminowanie opóźnień w odbiorze wykonanych usług doradczych i eksperckich, a w przypadku nieterminowego wykonania prac z przyczyn leżących po stronie zleceniobiorców - egzekwowanie od nich sankcji finansowych z tytułu nieterminowego wywiązywania się z warunków umów,
- wypłacanie wynagrodzeń za prace wykonane w ramach umów wyłącznie po ich uprzednim zaakceptowaniu i wyeliminowanie przypadków przyjmowania prac bez pisemnego udokumentowania ich zakresu i wyników oraz wniosków autorów,
- precyzyjne formułowanie treści zawieranych umów z wykonawcami i określanie obowiązków doradców w umowach z nimi zawieranych, umożliwiającich egzekwowanie opracowań właściwej jakości,

INFORMACJA
o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich
przez organy administracji rządowej

- przestrzeganie obowiązujących w ministerstwie zasad postępowania i dokumentowania działań poprzedzających zawarcie umów dotyczących usług doradczych i eksperckich,
- określenie zasad informowania o opracowaniach wykonywanych przez poszczególne jednostki organizacyjne, mających zastosowanie w bieżących pracach urzędu,
- prowadzenie stałego nadzoru nad realizacją oraz wykorzystaniem prac zleczanych na usługi doradcze i eksperckie, uwzględniając prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi.

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyli:

- Minister Środowiska w dniu 16 lutego 2001 r. Postępowanie zakończone zostało Uchwałą Nr 13/2001 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 kwietnia 2001 r.
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 26 lutego 2001 r. Postępowanie zakończone zostało Uchwałą Nr 9/2001 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 kwietnia 2001 r.
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 26 lutego 2001 r. Postępowanie zakończone zostało Uchwałą Nr 20/2001 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 kwietnia 2001 r.
- Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 2 marca 2001 r. Postępowanie zakończone zostało zatwierdzeniem przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Uchwały Komisji Odwoławczej podjętej na posiedzeniu w dniu 19 kwietnia 2001 r. (Postanowienie z dnia 8 maja 2001 r.).
- Minister Zdrowia w dniu 9 kwietnia 2001 r. Postępowanie zakończone zostało Uchwałą Nr 24/2001 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 maja 2001 r.
- Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w dniu 25 maja 2001 r. Postępowanie zakończone zostało Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2001 r.

Kierownicy jednostek kontrolowanych, którzy przekazali odpowiedź na wystąpienia pokontrolne poinformowali NIK, że wnioski zostały przyjęte i dla ich realizacji podjęto działania dotyczące:

- wprowadzenia lub zmiany procedur i zasad udzielania zamówień opłacanych ze środków publicznych oraz ścisłego przestrzegania zasad postępowania i dokumentowania działań

poprzedzających zawarcie umów dotyczących usług doradczych i eksperckich, a także obowiązku parafowania umów przez osobę odpowiedzialną za zabezpieczenie środków finansowych i opiniowania przez radcę prawnego,

- wprowadzenia instrukcji dyrektora generalnego w sprawie zasad postępowania komórek i jednostek organizacyjnych w procesie przygotowywania i realizacji postępowań o zamówienia publiczne, w której w sposób kompleksowy zostały określone procedury przy zamawianiu i realizacji usług doradczych i eksperckich, co winno się przyczynić do większego zdyscyplinowania i spełniania zarówno merytorycznych, jak i formalnych wymogów w zakresie korzystania z usług doradczych i eksperckich,
- zobowiązania dyrektorów komórek organizacyjnych (departamentów) wnioskujących zawarcie umowy do uczestnictwa w posiedzeniach powołanego zespołu ds. zlecenia usług doradczych i eksperckich w celu uzasadnienia zlecenia wykonania pracy w formie usługi zewnętrznej w kontekście realizacji zadań statutowych i regulaminowych jednostek organizacyjnych oraz zakresów czynności jej pracowników,
- wprowadzenia zmian regulaminów organizacyjnych komórek celem maksymalnego ograniczenia liczby zleceń udzielanych podmiotom zewnętrznym,
- dostosowania zasad i procedur dotyczących zlecenia zamówień na dostawy i usługi do przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz wyznaczenia osób odpowiedzialnych w komórkach organizacyjnych za postępowanie zgodne z przepisami tej ustawy przy zapewnieniu interesu prawnego i finansowego zlecniodawcy,
- zaniechania zawierania umów zlecenia i umów o dzieło na usługi doradcze i eksperckie z pracownikami jednostki w ramach tzw. dodatkowych usług na prace, które leżą w ich merytorycznym zakresie czynności,
- ograniczenia korzystania z usług doradczych i eksperckich do niezbędnych przypadków,
- zaostrzenia bieżącej kontroli formalno-rachunkowej dokumentów księgowych w zakresie dokonywania wypłat z tytułu prac zleconych oraz ich zgodności z zawartymi umowami,
- egzekwowania kar umownych z tytułu nienależytego wywiązania się przez zleceniobiorców z zawartych umów.

INFORMACJA
o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich
przez organy administracji rządowej

p.o. DYREKTORA
Departamentu Kontroli Doraźnych

Jan KOWALIK

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Piotr KOWNACKI
Warszawa, dnia 2001-10-04

Zatwierdzam:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław SEKUŁA
Warszawa, dnia 2001-10-04

Jednostki skontrolowane

– Główny Urząd Cel	Warszawa
– Główny Urząd Statystyczny	Warszawa
– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Warszawa
– Ministerstwo Finansów	Warszawa
– Ministerstwo Gospodarki (kontrola rozpoznawcza)	Warszawa
– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Warszawa
– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Warszawa
– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Warszawa
– Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Warszawa
– Ministerstwo Sprawiedliwości	Warszawa
– Ministerstwo Środowiska	Warszawa
– Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	Warszawa
– Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	Warszawa
– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Warszawa
– Urząd Regulacji Energetyki	Warszawa
– Urząd Służby Cywilnej	Warszawa
– Urząd Zamówień Publicznych	Warszawa
– Wyższy Urząd Górniczy	Katowice

dodatkowo w Informacji wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonych w:

- Zarządzie Krajowym Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej w Warszawie
- Głównym Inspektoracie Sanitarnym w Warszawie

INFORMACJA
o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich
przez organy administracji rządowej
