



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KSI.410.004.01.2015
P/15/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/010 – Zlecenie podstawowych zadań organów władzy publicznej

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Elżbieta Browińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 95076 z dnia 1 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

2. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 95075 z dnia 1 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

3. Edyta Tuszyńska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 96858 z dnia 25 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

4. Monika Skrzypiec, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 95077 z dnia 1 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwane dalej „MŚ”)

wód: akta kontroli

Kierownik jednostki kontrolowanej

Maciej Grabowski, Minister Środowiska od 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia fakt opracowania procedur kontroli zarządczej w zakresie zlecenia realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczania umów i wykorzystania efektów zrealizowanych na podstawie umów cywilnoprawnych zadań. W Ministerstwie Środowiska zapewniono także skuteczny nadzór nad wykonywaniem zleconych na zewnątrz zadań.

NIK nie kwestionuje zasadności zlecenia na zewnątrz zadań, których realizacja wymagała specjalistycznej wiedzy eksperckiej.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości polegające na:

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

- niegospodarnym wydatkowaniu łącznej kwoty 93,6 tys. zł, z tego 92,2 tys. zł z tytułu zatrudnienia osób, do realizacji zadań w ramach projektu GreenEvo, poprzez agencję pracy tymczasowej oraz 1,4 tys. zł z tytułu ustalenia wyższej niż przyjęta w innych umowach stawki wynagrodzenia za roboczogodzinę;
- zastępowaniu umów o pracę umowami cywilnoprawnymi;
- pomijaniu przez dyrektorów komórek organizacyjnych, wskazanego w procedurach kontroli zarządczej, obowiązku opiniowania projektów umów cywilnoprawnych pod względem formalnoprawnym;
- zawieraniu z wykonawcami umów, pomimo zgłoszonych uwag i odmowy ich parafowania pod względem formalnoprawnym;
- niesporządzaniu przez dyrektorów komórek organizacyjnych, na etapie planowania wydatków budżetowych, planów rzeczowo-finansowych, pomimo ustalenia w procedurach kontroli zarządczej obowiązku sporządzania tych planów.

W ocenie NIK stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej. Na skutek niezidentyfikowania ryzyka w objętym kontrolą obszarze, ustalone mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość zaprojektowania i wdrożenia obowiązujących w jednostce procedur/mechanizmów kontroli i polityki zlecania zadań

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2015 r.) w Ministerstwie Środowiska (urzędzie obsługującym Ministra Środowiska) procedury kontroli zarządczej w zakresie zlecania do realizacji zadań jednostki na podstawie umów cywilnoprawnych stanowiły m.in.:

- Polityka rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska²;
- Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Środowiska³ (zwane dalej „Procedurami udzielania zamówień”);
- Wytyczne w zakresie zawierania przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska umów cywilnoprawnych (zatwierdzone w 2013 r.⁴) oraz Wytyczne w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska (zatwierdzone w 2014 r.⁵) – zwane dalej Wytycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 1834-2042, 2101-2118, 2222-2233)

W Ministerstwie Środowiska nie określono w sposób formalny katalogu zadań (w tym zadań, dla realizacji których została powołana jednostka, tj. zadań podstawowych), których wykonanie może zostać zleczone na podstawie umów cywilnoprawnych.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Środowiska wyjaśniła, że „(...) w Ministerstwie Środowiska zastosowano inne podejście do uregulowania kwestii zawierania umów cywilnoprawnych – nie ustalono katalogu zadań, których wykonanie może zostać zleczone na podstawie umów cywilnoprawnych, ale opracowano „Wytyczne w zakresie zawierania umów

² Zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego MŚ 2 października 2013 r. (zmieniana czterokrotnie: 5 marca 2014 r.; 28 sierpnia 2014 r.; 10 września 2014 r.; 6 listopada 2014 r.).

³ Zatwierdzone przez Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego MŚ w dniu 11 października 2013 r., a następnie po zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy–Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 423) – zatwierdzone 16 kwietnia 2014 r.

⁴ Zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego MŚ (data publikacji w intranecie MŚ 10 czerwca 2013 r.).

⁵ Zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego MŚ w dniu 3 grudnia 2014 r.

cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska” wspierające komórki przy zawieraniu umów cywilnoprawnych.”

Na podstawie Wytycznych (pkt „*Ścieżka procedowania i terminy*”) dyrektorzy komórek organizacyjnych zostali zobowiązani do sprawdzenia czy m.in.:

- wydatek, który będzie poniesiony na realizację zadania mieści się w planie finansowym komórki organizacyjnej;
- planowana do zawarcia umowa nie nosi cech umowy o pracę;
- przedmiotem umowy nie jest zadanie podobne lub tożsame z zadaniami realizowanymi przez pracowników w ramach trwających stosunków pracy w MŚ;
- przedmiotem zawieranej umowy nie są zadania przypisane do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym MŚ w ich wewnętrznych regulaminach organizacyjnych, a w przypadku stwierdzenia takich zadań dokonanie oceny zasadności zawarcia takiej umowy.

Zastępująca Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska – Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że jakkolwiek nie określono katalogu zadań, które mogą zostać zlecone do wykonania na podstawie umów cywilnoprawnych, to określono w Wytycznych sytuacje, w których takich umów nie powinno się zawierać. Należy tym samym uznać, że określono katalog negatywny.

(dowód: akta kontroli str. 2103-2104, 2106-2118, 2145-2180, 2221-2233)

W Departamencie Prawnym MŚ (DP) prowadzony był rejestr upoważnień udzielonych, do określonych czynności, przez Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego MŚ. Ścieżka i zasady procedowania w zakresie zlecenia realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych zostały określone zarówno w Wytycznych jak i Procedurach udzielania zamówień. W przedmiotowych Procedurach uregulowano sposób postępowania przy udzielaniu zamówień, których wartość przekracza 5,0 tys. zł brutto. W ww. dokumentach wskazano m.in. komórki organizacyjne uczestniczące w procesie zlecenia zadań i zakres ich kompetencji.

Jak wyjaśniła Dyrektora Generalna MŚ „*Decyzje dotyczące zlecenia realizacji zadania na zewnątrz lub jego wykonania w ramach posiadanego zasobu kadrowego podejmują osoby kierujące daną komórką organizacyjną, oceniając potrzeby i możliwości oraz najczęściej działając w ramach udzielonych stosownych pełnomocnictw.*”

Kwestia wniosków o zlecenie zadania (o udzielenie zamówienia publicznego) została uregulowana w Procedurach udzielania zamówień, ale tylko w odniesieniu do zamówień, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro (a przed 16 kwietnia 2014 r. – 14,0 tys. euro). Przy zamówieniach poniżej powyższego progu, postępowania prowadzone były w ramach danej komórki organizacyjnej planującej zlecić realizację zadania na podstawie umowy cywilnoprawnej. Niektóre komórki organizacyjne m.in. Departament Funduszy Ekologicznych⁶ sporządzały wewnętrzne notatki uzasadniające konieczność udzielenia zamówienia i sposób procedowania. Notatki podpisywane były przez dyrektora komórki organizacyjnej właściwej dla danego zadania. Natomiast zgodnie z § 4 Procedur udzielania zamówień, w odniesieniu do zamówień przekraczających 5,0 tys. zł brutto, a nie przekraczających wartości 30,0 tys. euro (a poprzednio 14,0 tys. euro) wymagane jest przeprowadzenie rozeznania rynku. Dokonanie wyboru wykonawcy musi być udokumentowane notatką zatwierdzoną przez dyrektora właściwej komórki organizacyjnej. W Procedurach udzielania zamówień publicznych, zatwierdzonych 16 kwietnia 2014 r., wprowadzony został także obowiązek przekazywania przedmiotowych notatek do komórki organizacyjnej właściwej do spraw zamówień publicznych (tj. Biura Dyrektora Generalnego) celem zaopiniowania, zarejestrowania i zaakceptowania pod względem formalnym.

⁶ Do dnia 9 czerwca 2014 r. – Departament Funduszy Europejskich.

W Procedurach udzielania zamówień, regulujących sposób postępowania przy zamówieniach powyżej 5,0 tys. zł brutto, określone zostały elementy jakie powinna zawierać umowa.

Zgodnie z Wytycznymi wszystkie projekty umów cywilnoprawnych, przed podpisaniem z wykonawcą podlegają opiniowaniu pod względem formalnoprawnym i opiniowaniu przez DP.

Zgodnie z „Polityką rachunkowości oraz procedurami kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska” warunkiem uregulowania zobowiązania wobec wykonawców zadań zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych było przedłożenie protokołu odbioru, potwierdzającego właściwą realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1531-1550, 1673-1704, 1835-1954, 2113, 2150, 2229, 2266-2281)

W kwestii dokonywania, na etapie planowania budżetu na dany rok, analiz potrzeb jednostki w zakresie zlecenia na podstawie umów cywilnoprawnych realizacji zadań, w tym zadań dla wykonania których została powołana jednostka, Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła, że „Dysponent części budżetowych przekazuje wstępną kwotę limitów wydatków na przyszły rok budżetowy wraz ze szczegółowymi wytycznymi dotyczącymi planowania budżetu (formularze: BD, BW, F-NSS, PZ). W limicie tym określana jest także kwota jaką należy ująć w § 417 – umowy bezosobowe. Dyrektorzy komórek organizacyjnych określają przewidywane wydatki w projekcie planu finansowego po analizie potrzeb wynikających z celów i zadań do realizacji, w tym zadań wykonywanych w formie umów cywilnoprawnych. Dyrektorzy planując budżety wydatków uwzględniają wysokość przewidywanych kosztów w układzie klasyfikacji budżetowej wskazującej na rodzaj wydatków. Na tej podstawie tworzony jest projekt planu wydatków, a następnie plan finansowy. (...) W trakcie trwania roku budżetowego, na podstawie złożonych do Biura Finansowego wniosków o zmiany w planie wydatków, dokonywane są zwiększenia i zmniejszenia kwot ujętych w planie wydatków, stosownie do udzielonych upoważnień. W kartach obiegu dokumentów (nr 48 i 49) – załączniku do „Polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska” zawarto instrukcję opisującą proces dokonywania zmiany planu wydatków dysponenta III stopnia MŚ. Plan wydatków dysponenta III stopnia w trakcie realizacji budżetu zwiększany jest środkami pochodzącymi z rezerw celowych. W tym z rezerwy ujętej w poz. 59 przeznaczonej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. (...). Dyrektorzy komórek organizacyjnych na etapie planowania wydatków nie mieli obowiązku wnioskować o zgodę Dyrektora Generalnego, w tym zgodę na realizację zadań poprzez umowy cywilnoprawne. Plany stanowią szacunkowe koszty przewidywanych zadań, nie stanowią jeszcze rozpoczęcia procesu zaciągania zobowiązań, a następnie wydatkowania środków. Na etapie planowania budżetu przekazanie szczegółowych informacji dotyczących planowanej do zawarcia umowy nie jest możliwe, bowiem w trakcie postępowania o zamówienie publiczne swoją ofertę może złożyć zarówno osoba fizyczna jak i firma, a w związku z tym jaka będzie ostateczna forma realizacji danego zadania wiadomo dopiero po zakończeniu procesu wyłonienia wykonawcy. Przy planowaniu wydatków budżetowych jest wiadomy sposób wykorzystywania rezultatów wykonania umów cywilnoprawnych, gdyż zaplanowane kwoty wydatków są ściśle powiązane ze zidentyfikowanymi potrzebami, a efekty prac odnoszą się przede wszystkim do potrzeb. (...) w Ministerstwie Środowiska opracowywany jest plan zamówień publicznych. Na etapie opracowania projektu planu zamówień Biura i Departamenty ustalają katalog zadań i jednocześnie wskazują, że określone zadania, potrzebne do wykonania w danym roku, będą zlecane na zewnątrz na podstawie umów cywilnoprawnych.”

(dowód: akta kontroli str. 2149-2150, 2365-2400)

W Ministerstwie Środowiska w okresie objętym kontrolą procedury związane z identyfikacją i oceną ryzyka oraz jego szacowaniem zostały zawarte w:

- zarządzeniu Nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska⁷, do którego załącznikiem jest Księga Systemu Kontroli Zarządczej;
- Komunikacie Ministra Środowiska Nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko⁸;
- Komunikacie Ministra Środowiska z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej gospodarka wodna i środowisko⁹.

Zarówno w Księdze Systemu Kontroli Zarządczej jak i w obu ww. Komunikatach Ministra Środowiska określone zostały obszary ryzyka oraz kategorie ryzyk wraz z opisem. W obszarze ryzyka operacyjnego ujęto kategorię ryzyka „Zasoby ludzkie” (III.3) jako ryzyka związane z zatrudnianiem, szkoleniem zasobów ludzkich oraz kategorię ryzyka „Organizacja” (III.4) jako ryzyka związane bezpośrednio z organizacyjnymi problemami w działalności jednostki.

W okresie objętym kontrolą kierownicy komórek organizacyjnych MŚ dokonywali identyfikacji i oceny ryzyka, które zostały ujęte w rejestrze ryzyka 2014 r. i 2015 r. Poza tym składając sprawozdania z wykonania Jednostkowych Planów Działalności (JPD) kierownicy komórek organizacyjnych wskazywali ryzyka zmaterializowane, tj. ryzyka faktycznie zaistniałe i mające wpływ na osiągnięcie celów i zadań jednostki w danym okresie.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu MŚ wyjaśnił m.in., że „Ryzyka zmaterializowane mają wpływ na kształt zastrzeżeń sformułowanych w częściowych oświadczeniach Właścicieli ryzyk o stanie kontroli zarządczej. Oświadczenia częściowe Właścicieli ryzyk, którym na mocy regulaminu organizacyjnego MŚ powierzono zadania w zakresie sprawowania nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi sporządzane są również w oparciu o informacje przekazane przez te jednostki, na zasadach ujętych w Działaniach nadzorczych nad daną jednostką. Wykaz ryzyk zmaterializowanych stanowi integralną część zbiorczego zestawienia sprawozdań z wykonania JPD komórek organizacyjnych MŚ, jest również materiałem źródłowym służącym do sporządzenia Oświadczenia Ministra Środowiska o stanie kontroli zarządczej.”

Na podstawie analizy rejestru ryzyk 2014 r. 2015 r. ustalono, że dyrektorzy komórek organizacyjnych nie zidentyfikowali ryzyk ściśle związanych ze zlecaniem zadań na podstawie umów cywilnoprawnych. Natomiast w obszarach pośrednio związanych z realizacją zadań na podstawie umów cywilnoprawnych ryzyka identyfikowane były w kontekście braku dostatecznych zasobów niezbędnych do realizacji zadania. Wskazaną przyczyną takiego stanu m.in. był brak wiedzy i brak zastępowalności pracowników. Ustalonym mechanizmem kontroli w takich przypadkach było m.in. przeszkolenie innych pracowników lub próby pozyskania dodatkowych zasobów ludzkich z innych źródeł finansowania (rejestr ryzyk 2014 r. m.in. poz. 396). Z kolei Departament Prawny w kontekście umów cywilnoprawnych wskazał dla realizowanego zadania „Kontrola formalnoprawna projektów aktów prawnych, umów cywilnoprawnych, porozumień i wzorów umów cywilnoprawnych oraz pełnomocnictw i upoważnień”, ryzyko – zbyt długie opiniowanie aktów prawnych (rejestr ryzyk 2014 r., poz. 379; rejestr ryzyk 2015 r., poz. 519).

Inne ryzyka identyfikowane były w zakresie organizacji procesu zamówień publicznych m.in. nieefektywna organizacja zakupów i zamówień publicznych (rejestr ryzyk 2015 r. m.in. poz. 88-90). W tym też zakresie w sprawozdaniach z realizacji JPD komórek organizacyjnych MŚ ryzyko to było wykazywane jako zmaterializowane.

(dowód: akta kontroli str. 2216-2220, 3226-3227)

⁷ Dz. Urz. MŚ Nr 1, poz. 9 z późn. zm.

⁸ Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 11.

⁹ Dz. Urz. MŚ. z 2015 r., poz. 36.

Realizacja zadań MŚ zleczanych do wykonania na podstawie umów cywilnoprawnych nie była w latach 2014 – 2015 (I półrocze) przedmiotem audytu wewnętrznego.

Dyrektor Generalny MŚ wyjaśniła, że Biuro Kontroli i Audytu MŚ (BKA) planuje zadania audytowe na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego. W związku z tym przy planowaniu zadań audytowych brane są pod uwagę następujące kryteria:

- zadania audytowe są powiązane z Planem Działalności Ministra (zadania mają przede wszystkim dotyczyć działalności podstawowej);
- zadania wynikają z analizy ryzyka przeprowadzonej przez audytorów;
- cykl audytu;
- zasoby kadrowe Zespołu audytu (niewystarczające do przeprowadzenia większej liczby zadań);
- priorytety kierownictwa MŚ oraz Komitetu Audytu.

Dyrektor BKA wyjaśnił, że w planach audytowych na 2014 r. i 2015 r. nie ujmowano zadania audytowego dotyczącego realizacji zadań MŚ zleczanych do wykonania na podstawie umów cywilnoprawnych.

W kwestii przeprowadzania przez audytorów analizy ryzyka w zakresie zlecenia zadań na podstawie umów cywilnoprawnych Dyrektor BKA podał, że *„Co do zasady analiza ryzyka prowadzona przez audytorów odnosi się do obszarów działalności MŚ a nie do konkretnych zadań. W związku z powyższym audytorzy przeprowadzając analizę ryzyka nie przeprowadzili jej w zakresie realizacji zadań MŚ zleczanych do wykonania na podstawie umów cywilnoprawnych.”*

W odniesieniu do analizy zidentyfikowanych przez kierowników komórek organizacyjnych potencjalnych ryzyk Dyrektor BKA wyjaśnił, że *„Zespół audytu w BKA planując roczny plan audytu przeprowadza analizę ryzyka. Ponadto dyrektorzy poszczególnych komórek organizacyjnych zgłaszają zastępcy Dyrektora BKA – Kierującego audytem, obszary ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, które także (...) są przedmiotem analizy w BKA i są brane pod uwagę przy opracowywaniu „Rocznego planu audytu”. W badanym okresie (...) dyrektorzy komórek organizacyjnych w MŚ nie zgłaszali do BKA ryzyk dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych ani nie zgłaszali propozycji tematu w tym zakresie do uwzględnienia w „Rocznym planie audytu”.*

(dowód: akta kontroli str. 2151-2152, 2216-2220, 2441-2442)

W 2013 r. (18 lutego – 8 marca) została przeprowadzona wewnętrzna kontrola doraźna w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne MŚ.

Według sprawozdania z tej kontroli zidentyfikowane zostały nieprawidłowości dotyczące m.in. braku rejestru umów obejmującego swym zakresem wszystkie komórki organizacyjne; braku rozwiązań systemowych w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne MŚ.

Sekwencja dat wskazuje, że po tej kontroli w MŚ zostały opracowane „Wytyczne w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska”, które 10 czerwca 2013 r. zostały opublikowane na stronie intranetowej MŚ.

Według zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego MŚ regulaminów organizacyjnych Biura Finansowego – obowiązujących w okresie objętym kontrolą – do 5 listopada 2014 r. obowiązek rejestrowania umów dotyczących zobowiązań był przypisany do Wydziału Planowania i Finansowania. Od 5 listopada 2014 r. do 18 grudnia 2014 r. obowiązek ten był przypisany do Wydziału Księgowości i Płac. Od 18 grudnia 2014 r. Wydział Księgowości i Płac ma obowiązek rejestrowania umów zlecenia i o dzieło, a rejestrowanie pozostałych umów zostało przypisane do Wydziału Planowania i Finansowania.

Rejestry umów cywilnoprawnych prowadzone są w systemie finansowo-księgowym Quorum w module *Asystent zarządzania finansowaniem (AZF)*, które jak wyjaśniła Zastępująca Dyrektora Generalnego MŚ – Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego *„stanowią realizację obowiązku ewidencji zaangażowania środków finansowych i w takim celu są prowadzone”.*

(dowód: akta kontroli str. 2043-2065, 2069-2088, 2102, 2105, 2151-2152, 2176-2180, 2222-2233)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą na etapie planowania wydatków budżetowych dyrektorzy komórek organizacyjnych MŚ sporządzali plany finansowe (druki BW) w układzie część, dział, rozdział i paragraf. Paragraf oznacza tylko rodzaj wydatku np. w przypadku § 417 są to wynagrodzenia bezosobowe.

Dyrektorzy komórek organizacyjnych nie wskazywali natomiast rzeczowo na jakie zadania mają zostać wykorzystane środki, co potwierdzili w składanych wyjaśnieniach podając, iż nie mieli obowiązku opracowania planów rzeczowo-finansowych. Natomiast zgodnie z postanowieniami zawartymi w dziale X pkt 7 „Polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska” *„dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa, działający w granicach udzielonych upoważnień, sporządzają na podstawie otrzymanego limitu na dany rok, szczegółowy plan rzeczowo-finansowy w podziale na części, działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz wg klasyfikacji zadaniowej; plan rzeczowo-finansowy przedkładają do akceptacji Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa”*.

Należy zwrócić uwagę, że stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁰ układ w zakresie jedynie części, działu, rozdziału i paragrafu dotyczy projektów planów finansowych.

W kwestii egzekwowania od dyrektorów komórek organizacyjnych MŚ opracowania planów rzeczowo-finansowych, o których mowa w dokumencie „Polityka rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska” Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła, że *„Pod pojęciem planu rzeczowo-finansowego jest plan finansowy. Będzie rozważona zmiana nazwy tego planu na Plan finansowy.”* Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła także, że *„Katalog zadań, tj. zamówień publicznych był sporządzany w badanym okresie po zatwierdzeniu planu finansowego (wg. procedury 30 dni po zatwierdzeniu planu finansowego).”*

(dowód: akta kontroli str. 1588-1591, 1880, 2181-2185, 2193-2215, 2282-2307)

2. Na podstawie badania umów cywilnoprawnych w obecnej kontroli jak również kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.¹¹ w zakresie prawidłowości zaprojektowania procedur kontroli zarządczej oraz ich wdrożenia ustalono, że określone w tych procedurach mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Stwierdzono bowiem, że:

- w odniesieniu do czterech umów pominięty został przez dyrektorów właściwych komórek organizacyjnych MŚ, określony w Wytycznych, obowiązek ich przekazania - przed podpisaniem z wykonawcą - do DP w celu zaopiniowania pod względem formalnoprawnym i parafowania (szczegółowy opis w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- jedna umowa została zawarta z wykonawcą, pomimo zgłoszonych uwag i odmowy ich parafowania przez DP szczegółowy opis w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- w 12 umowach zawartych z osobami fizycznymi nie został określony i wprowadzony w tytule rodzaj zawieranej umowy, tj. nie wskazano czy jest to umowa zlecenia czy umowa o dzieło, pomimo że obowiązek taki został zawarty w Wytycznych szczegółowy opis w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- stosunek prawny łączący pracodawcę z osobami wykonującymi pracę na rzecz MŚ na podstawie 20 umów cywilnoprawnych, w tym ośmiu zawartych poprzez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o., wyczerpywał znamiona stosunku pracy, określone

¹⁰ Dz. U. Nr 241, poz. 1616 z późn. zm.

¹¹ Kontrola P/15/001 Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko.

w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹² (szczegółowy opis w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Czynności kontrolne jakie powinien wykonać dyrektor komórki organizacyjnej zostały określone w Wytycznych (pkt V.1. ppkt 1-9). Dotyczą one m.in. sprawdzenia czy planowana do zawarcia umowa nie nosi cech umowy o pracę, a także określenia rodzaju zawieranej umowy z osobą fizyczną. Jednak w ww. dokumencie nie wskazano w jaki sposób przeprowadzenie czynności kontrolnych ma zostać udokumentowane.

Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła, że *„W momencie, gdy dyrektor danego departamentu parafuje umowę i ją podpisuje – zakładam, że postępował zgodnie z zapisami Wytycznych.”*

(dowód: akta kontroli str. 1588, 2110-2113, 2226-2229, 2435-2440, 1728-1833, 3279-3397)

W ocenie NIK obowiązek dokumentowania, określonych w Wytycznych, czynności kontrolnych dokonanych przez dyrektora komórki organizacyjnej pozostawiałby ślad rewizyjny, czy i w jaki sposób przedmiotowe czynności zostały dokonane.

Zdaniem NIK ustalenie nie w pełni skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej wiąże się z niezidentyfikowaniem przez dyrektorów komórek organizacyjnych MŚ ryzyk związanych z zawieraniem umów cywilnoprawnych. Należy zwrócić uwagę, że ryzyka w badanym obszarze nie zostały wskazane jako ryzyka potencjalne jak również nie wykazano ich jako ryzyka zmaterializowane. Wymienione wyżej nieprawidłowości wskazują, że nastąpiło zmaterializowanie ryzyka.

Nie bez znaczenia jest fakt, że już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. NIK sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska wnioski o zapewnienie wykonywania zadań MŚ przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹³ w zakresie działań podjętych w celu realizacji przedmiotowego wniosku pokontrolnego Minister Środowiska poinformował m.in., że *„w MŚ zostały opracowane „Wytyczne w zakresie zawierania przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska umów cywilnoprawnych”. (...) Kolejnym działaniem (...) będzie analiza opisów stanowiska w poszczególnych komórkach organizacyjnych Ministerstwa Środowiska pod kątem kompletnego rozpisania w nich regulaminowych zadań danej komórki organizacyjnej. (...) generalną zasadą jest realizowanie regulaminowych zadań Ministerstwa Środowiska przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Przy zawieraniu umów cywilnoprawnych każdorazowo weryfikowana jest kwestia zakresu umowy pod kątem niepokrywania się z regulaminowymi zadaniami Ministerstwa Środowiska”*.

Natomiast po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. NIK oceniła, że praca osób zatrudnionych do obsługi projektu GreenEvo nie ma charakteru okresowego, a jedynym powodem zatrudnienia tych osób na podstawie umów cywilnoprawnych był brak możliwości zawarcia z nimi umów o pracę w ramach przyznanego limitu wydatków na wynagrodzenia, co oznacza w istocie przekroczenie tego limitu. W związku z tym został sformułowany wniosek pokontrolny o podjęcie działań w celu wyeliminowania praktyki stosowania umów cywilnoprawnych z osobami świadczącymi pracę w MŚ zamiast zawierania z nimi umów o pracę.

W toku niniejszej kontroli, w kwestii działań podjętych w celu realizacji ww. wniosku pokontrolnego, Minister Środowiska wyjaśnił, m.in. że *„wniosek (...) był sformułowany w związku z zastrzeżeniami NIK odnośnie zatrudnienia osób poprzez biuro pracy tymczasowej do realizacji zadań w programie GreenEvo, zamiast, zdaniem NIK, zapewnienia realizacji tych zadań przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Osoby zaangażowane w realizację projektu w MŚ pn. GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii – edycja V, VI, VII zostały zrekrutowane przez Agencję Pracy Tymczasowej Sp. z o.o., wybranej w drodze przetargu. (...) zgodnie z zawartą z NFOŚiGW umową na finansowanie oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym, nie ma możliwości przeznaczenia środków finansowych w ramach umowy*

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.

¹³ Pismo Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2013 r. (znak BKA-091-3/241010/13).

na wynagrodzenia osobowe. Z tego też powodu nie było możliwości zatrudnienia na umowę o pracę na czas określony dodatkowych osób przez Ministerstwo do realizacji zadań wynikających z GreenEvo, a mając na względzie konieczność realizacji zadań zdecydowano o zaangażowaniu osób poprzez biuro pracy tymczasowej. (...) mając na względzie zastrzeżenia NIK do angażowania pracowników poprzez biura pracy tymczasowej odstąpiono od praktyk współpracy z tego typu instytucjami w przyszłości.”

(dowód: akta kontroli str. 1664-1665, 3221-3225)

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek wniosek po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. został sformułowany na podstawie ustalenia charakteru i zakresu prac wykonywanych przez osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych (w tym poprzez agencję pracy tymczasowej) do wykonywania prac w ramach projektu GreenEvo, to nie oznacza iż ten wniosek odnosi się tylko do tej grupy osób. Istotą tego wniosku było wyeliminowanie praktyki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi zawieranymi z osobami realizującymi zadania MŚ, co zgodnie z art. 281 pkt 1 ustawy – Kodeks pracy stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Procedurach udzielania zamówień nie zostały uregulowane kwestie zlecenia zadań na podstawie umów cywilnoprawnych, których wartość nie przekracza 5,0 tys. zł brutto. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ wydatki publiczne mają być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła, że „(...) zamówienia, których wartość nie przekracza kwoty 5.000 zł brutto to w większości zamówienia na dostawy i usługi, związane z bieżącą obsługą urzędu, wymagające pilnej realizacji, ogólnie dostępne na rynku, o ustalonych standardach jakościowych, o niewielkiej rozbieżności cenowej w ramach danej grupy produktów i usług. Wydatki związane z udzieleniem każdego zamówienia ujęte są w umowach cywilnoprawnych, zamówieniach, fakturach, które to są potwierdzeniem zgodnej woli stron (...) w zakresie realizacji zamówienia i wynagrodzenia przysługującego Wykonawcy. (...) zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, umowy których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowane, udzielane są na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, z których wyraźnie wynika, że próg bagatelności został określony na poziomie 14.000 euro, tj. 59.148,60 zł netto (do 16.04.2014 r.), a następnie podwyższony do 30.000 euro, tj. 126.747,00 zł netto. (...) Nieujęcie w procedurach udzielania zamówień publicznych zasad obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 5.000 zł brutto nie zwalnia Dyrektorów komórek organizacyjnych z przeprowadzenia analizy ponoszonego wydatku w odniesieniu do uregulowań przedstawionych w wyżej cytowanym przepisie ustawy o finansach publicznych.” Ponadto Dyrektor Generalna MŚ podała, że przy kwotach nie przekraczających 5,0 tys. zł konieczność rozeznania rynku byłaby niepotrzebnym generowaniem pracy dla i tak nadmiernie obciążonych pracowników.

NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z przywołanym wyżej przepisem ustawy o finansach publicznych wszystkie wydatki publiczne, niezależnie od wysokości kwoty, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny. Dlatego też zdaniem NIK w dokumentacji dotyczącej zlecanego, na podstawie umowy cywilnoprawnej, zadania powinien znaleźć się ślad rewizyjny potwierdzający, że ustalone koszty wykonania danego zadania są ustalone właściwie nawet jeżeli ich wartość jest niższa niż 5,0 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1673-1704, 2147, 2150-2151)

2. NIK zwraca uwagę, że w MŚ na podstawie prowadzonego w systemie finansowo-księgowym Quorum (moduł AZF) rejestru umów cywilnoprawnych, ustalenie liczby i wartości zawartych umów wymaga przeprowadzenia czasochłonnej analizy. Dyrektor Biura Finansowego MŚ wyjaśniła, że „Głównym celem ww. rejestru jest pokazanie zaangażowania środków.”

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

Priorytetem dla prowadzonego rejestru umów jest wykonawca zawartej umowy co oznacza, że liczba rekordów w rejestrze nie jest tożsama z liczbą zawartych umów. W przypadku umowy, której stroną jest więcej niż jedna osoba do ewidencji wprowadzane są poszczególne osoby z tym samym numerem umowy (ewentualnie rozszerzonym o inicjały danej osoby). Ponadto w przypadku konieczności prawidłowego obliczenia kosztów uzyskania przychodu – jeżeli część przedmiotu umowy jest objęta prawami autorskimi – stosowna część wynagrodzenia dotycząca praw autorskich jest wprowadzana w odrębnej pozycji (pod tym samym numerem co umowa – z rozszerzeniem PA lub UD), pomimo ujęcia jej już w pełnej kwocie w innej pozycji. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Finansowego MŚ „(...) konfiguracja danych w rejestrze wynika z potrzeb określonych przepisami regulującymi zasady rozliczania umów z osobami fizycznymi (...). Rejestry te stanowią narzędzie pracy pracowników Biura Finansowego i wykorzystywane są do prawidłowego tworzenia zapisów w księgach rachunkowych jak również do tworzenia list płac, kontrolowania i tworzenia deklaracji ZUS i PIT, bowiem taki jest cel działania Biura.”

(dowód: akta kontroli str. 1583, 2069-2089, 2119-2139, 2143, 2182, 2184-2185, 2337-2363, 2401-2434)

Ocena cząstkowa

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

2. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie umów cywilnoprawnych

2.1. Wydatki na finansowanie umów cywilnoprawnych

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Środowiska wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2014 r. wyniosły 39.957,0 tys. zł (w tym w I półroczu 2014 r. – 21.085,1 tys. zł), a w I półroczu 2015 r. – 21.512,7 tys. zł. Przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełne etaty, w 2014 r. wyniosło 466 osób (w I półroczu 2014 r. – 469 osób), a w I półroczu 2015 r. – 487 osób.

Wydatki na zadania zlecone do realizacji na podstawie umów cywilnoprawnych w 2014 r. wyniosły 38.011,9 tys. zł (w tym w I półroczu 2014 r. – 23.457,5 tys. zł), a w I półroczu 2015 r. – 2.812,9 tys. zł. W ramach tych wydatków sfinansowano wykonanie zadań podstawowych:

- w I półroczu 2014 r. w kwocie 972,3 tys. zł, z tego 374,2 tys. zł (303 umowy z osobami fizycznymi) i 598,1 tys. zł (20 umów z innymi podmiotami - osobami prawnymi);
- ogółem w 2014 r. w kwocie 5.236,3 tys. zł, z tego 871,1 (577 umów z osobami fizycznymi) i 4.365,2 tys. zł (31 umów z innymi podmiotami - osobami prawnymi);
- w I półroczu 2015 r. w kwocie 596,9 tys. zł, z tego 239,3 tys. zł (239 umów z osobami fizycznymi) i 357,6 tys. zł (6 umów z innymi podmiotami - osobami prawnymi).

Na etapie planowania budżetu dyrektorzy komórek organizacyjnych sporządzali plany finansowe w układzie klasyfikacji budżetowej. Zadania do realizacji na podstawie umów cywilnoprawnych ustalane były po zatwierdzeniu planów finansowych na dany rok, w formie planu zamówień publicznych.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśniła, że „Jednym z dokumentów, które wytyczają szczegółowe zadania do realizacji jest plan działalności Ministerstwa Środowiska a wraz z nim jednostkowe plany działalności komórek organizacyjnych. Dyrektorzy planując budżety wydatków uwzględniają wysokość przewidywanych wszystkich kosztów, w tym odnoszących się do ewentualnych umów cywilnoprawnych. Potrzebne środki są zestawiane w układzie klasyfikacji budżetowej wskazującej na rodzaj wydatków.”

Przeciętna liczba osób wykonująca zadania zlecone na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi i z innymi podmiotami (osobami prawnymi) wynosiła:

- w I półroczu 2014 r. 223 osoby, w tym zadnia podstawowe 151 osób;

- ogółem w 2014 r. 341 osób, w tym zadania podstawowe 189 osób;
- w I półroczu 2015 r. 198 osób, w tym zadania podstawowe 102 osoby.

W okresie objętym kontrolą w MŚ nie zawierano umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami.

Zadania podstawowe MŚ realizowane były na podstawie umów cywilnoprawnych przez następującą przeciętną liczbę osób fizycznych¹⁵: 133 w I półroczu 2014 r.; 162 ogółem w 2014 r. oraz 95 w I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2066-2068, 2090-2100, 2119-2142, 2181-2215, 2234-2265, 2308-2336, 3228)

W okresie objętym kontrolą z 42 osobami fizycznymi (niebędącymi pracownikami MŚ) zawarto więcej niż po trzy umowy cywilnoprawne z tą samą osobą na realizację zadań podstawowych MŚ. Liczba umów zawartych z tą samą osobą wynosiła od czterech do 46. Najwięcej umów cywilnoprawnych (w odniesieniu do jednej osoby) zawierano z ekspertami wyznaczonymi przez przewodniczących Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich (KDGI) oraz Komisji Zasobów Kopalin (KZK). Komisje te są organami doradczymi Ministra Środowiska, powołanymi do działania w określonym zakresie zarządzeniami Ministra Środowiska, tj.:

- KDGI – zarządzeniem nr 43 Ministra Środowiska z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie powołania Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich. Skład Komisji został ustalony decyzją nr 32 Ministra Środowiska z dnia 5 września 2013 r. w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich¹⁶.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych, eksperci KDGI wywodzą się zarówno z ośrodków naukowych jak i z przedsiębiorstw geologicznych. Pracują m.in. na Uniwersytecie Warszawskim, Akademii Górniczo-Hutniczej. Są członkami organizacji Polskiego Komitetu Geologii Inżynierskiej i Środowiska oraz International Society for Soil Mechanics and Geotechnical Engineering. Wyznaczeni członkowie Komisji opracowują koreferaty dotyczące spraw skierowanych do rozpatrzenia i przedstawiają tę opinię zespołom.

(dowód: akta kontroli str. 1552-1554, 2308-2336)

- KZK – zarządzeniem nr 36 Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie powołania Komisji Zasobów Kopalin¹⁷. Skład Komisji został ustalony decyzją nr 12 Ministra Środowiska z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Zasobów Kopalin¹⁸.

Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych wyjaśnił, że w skład Komisji wchodzi specjaliści z dziedziny geologii złożowej, posiadający wieloletnie doświadczenie zawodowe. Osoby te wywodzą się z ośrodków naukowych i przedsiębiorstw geologicznych m.in. Akademii Górniczo-Hutniczej, Państwowego Instytutu Geologicznego, LOTOS Petrobaltic, PGNIG SA.

(dowód: akta kontroli str. 1552-1554)

Zadania podstawowe MŚ realizowane były na podstawie umów cywilnoprawnych przez następującą przeciętną liczbę innych podmiotów (osób prawnych)¹⁹: 18 w I półroczu 2014 r.; 27 ogółem w 2014 r. oraz siedem w I półroczu 2015 r.

W okresie objętym kontrolą realizowane były zadania podstawowe MŚ na podstawie 10 umów cywilnoprawnych zawartych z: Instytutem Chemii Przemysłowej, zwanym dalej IChP (pięć umów) i Instytutem Badawczym Leśnictwa, zwanym dalej IBL (pięć umów).

¹⁵ Liczoną według metodologii stosowanej do sprawozdania Rb-70.

¹⁶ publikacja na stronie BIP MŚ http://www.mos.gov.pl/artukul/365_organy_doradcze/58_kdgi.html.

¹⁷ Zmienionego zarządzeniem nr 53 Ministra Środowiska z dnia 15 października 2013 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Komisji Zasobów Kopalin.

¹⁸ Publikacja na stronie BIP MŚ.

http://www.mos.gov.pl/artukul/365_organy_doradcze/65_komisja_zasobow_kopalin.html.

¹⁹ Liczoną według metodologii stosowanej do sprawozdania Rb-70.

IBL realizował zadania MŚ m.in.: „Aktualizacja Krajowego programu zwiększania lesistości 2014”; „Monitoring lasów – badania na 12 stałych powierzchniach obserwacyjnych monitoringu intensywnego”; „Utrzymanie Krajowego Systemu Informacji o Pożarach Lasów w latach 2013–2014”.

IChP wykonywał m.in. następujące zadania: „Realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową – gromadzenie danych za 2012 r. dotyczących ewidencji substancji kontrolowanych w odniesieniu do art. 5 ustawy oraz ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych a także analiza danych i opracowanie odpowiedniego raportu”; Realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową – gromadzenie danych za 2013 r. dotyczących ewidencji substancji kontrolowanych w odniesieniu do art. 5 ustawy a także analiza danych i opracowanie odpowiedniego raportu”.

Instituty dysponujące odpowiednim potencjałem były jedynymi podmiotami, które mogły wykonać zleczone im zadania.

(dowód: akta kontroli str. 2235-2238)

2.2. Prawdliwość realizacji umów cywilnoprawnych na wykonanie podstawowych zadań jednostki

2.2.1. Formułowanie i zawieranie umów cywilnoprawnych

Badaniem objęto 45 umów cywilnoprawnych, z tego 38 zawartych z osobami fizycznymi oraz siedem z podmiotami gospodarczymi. Łączna wartość zbadanych umów wyniosła 2.546,5 tys. zł, a łączna kwota wydatków poniesionych w kontrolowanym okresie z tytułu ich realizacji wyniosła 1.423,7 tys. zł. Wydatki te zostały zaewidencjonowane w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. §417 na kwotę 289,1 tys. zł oraz w §430 na kwotę 1.134,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1705-1720)

Zadania do wykonania, określone zbadanymi umowami, należały do zadań publicznych i zadań, dla realizacji których zostało powołane MŚ. Najczęściej występującymi powodami zlecenia wykonania zadań na podstawie umów cywilnoprawnych była konieczność:

- zatrudnienia ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę w celu:
 - sporządzenia opinii, służących wypełnianiu statutowych obowiązków Ministra Środowiska, wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnictwo*²⁰;
 - przeprowadzenia oceny wniosków o dofinansowanie oraz przeprowadzenia kontroli Rocznych Planów Działalności w ramach PO liŚ;
 - przeprowadzenia oceny technologii firm uczestniczących w konkursie GreenEvo-Akcelerator Zielonych Inwestycji,
 - opracowania ekspertyz niezbędnych do wypełniania przez Ministra Środowiska zadań wynikających z wdrażania przepisów Unii Europejskiej i ratyfikacji przez RP konwencji międzynarodowych,
 - przeprowadzenia specjalistycznych szkoleń;
- zapewnienia wsparcia administracyjno-technicznego działań komórek organizacyjnych MŚ, w tym np.:
 - realizacji zaleceń wynikających z regulacji wewnętrznych (Polityki Bezpieczeństwa Informacji w MŚ),
 - obsługi elektronicznego rejestru pozwoleń zintegrowanych,
 - przygotowania wniosków o współfinansowanie Projektów Zintegrowanych Programu LIFE.

(dowód: akta kontroli str. 836-908, 3213-3214)

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 196, z późn. zm.

Dyrektorzy oraz inni pracownicy komórek organizacyjnych MŚ posiadali pełnomocnictwa Ministra Środowiska i Dyrektora Generalnego do wykonywania np. czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówień publicznych do równowartości w złotych kwoty 30,0 tys. euro (poprzednio 14,0 tys. euro), zawieraniem umów cywilnoprawnych, ich rozliczaniem. Dlatego też nie występowali z wnioskami/pismami o zgodę na zlecenie zadań. Wyjątkiem były zadania zlecane w ramach PO liŚ i GreenEvo, do których sporządzono notatki lub pisma uzasadniające konieczność zlecenia realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych. W przypadku zadań związanych z realizacją PO liŚ kierowano do akceptacji notatki do dyrektora komórki organizacyjnej. W notatkach tych był m.in. opis zlecanego zadania wraz z uzasadnieniem konieczności jego zlecenia, wielkość przewidywanych wydatków, z uwzględnieniem kosztu składek na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy, czas trwania umowy. W przypadku zadań dotyczących projektu GreenEvo²¹ zwracano się do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody (które otrzymano) na przeprowadzenie rozeznania rynku celem wyłonienia zespołu ekspertów w zakresie ww. projektu, zawierającymi m.in. informację o zlecanym zadaniu, czasie jego trwania, wielkości przewidywanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 909-1069, 1531-1550)

Przewidywane wydatki na realizację badanych umów cywilnoprawnych były ujmowane w planach finansowych na etapie konstruowania budżetu poszczególnych departamentów i w konsekwencji budżetu MŚ. Nie wskazywano w nich rzeczowo, na jakie planowane zadania środki mają być wydatkowane. Po zatwierdzeniu planu finansowego poszczególne zadania do zlecenia były ujmowane w planie zamówień publicznych.

W przypadku tzw. „nagłej potrzeby” zlecenia wykonania zadania na podstawie umowy cywilnoprawnej, która miała miejsce w przypadku umowy 2/2014 z 12 czerwca 2014 r. na wykonanie analizy i opracowania zestawienia danych z zakresu gospodarki odpadami za 2012 r. w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów w podziale na województwa – związanej z koniecznością pilnego przekazania danych na potrzeby Eurostatu – dokonano zmian w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1530)

Spośród 45 badanych umów:

- 41 zostało zwartych na kwotę niższą niż obowiązujący próg wartości zamówienia, warunkujący konieczność stosowania przepisów uzp przy wyborze wykonawcy.

Zgodnie z obowiązującymi *Procedurami udzielania zamówień publicznych w MŚ*, w przypadku udzielania zamówień publicznych na kwotę powyżej 5,0 tys. zł brutto a poniżej wartości 30,0 tys. euro (a poprzednio 14,0 tys. euro) niezbędne było dokonanie analizy rynku. W badanych umowach, których wartość mieściła się w ww. przedziale kwot-wyboru wykonawców dokonywano na podstawie rozeznania rynku poprzez rozesłanie zapytań ofertowych do potencjalnych wykonawców lub zamieszczenie ogłoszeń na stronie internetowej MŚ. Wyjątkiem było wyłonienie wykonawcy umowy 2/U/2014 na opracowanie publikacji *Przez ekologię do wolności* (szczegółowy opis w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);

- cztery umowy zawarto z uwzględnieniem przepisów uzp, tj. trzy w trybie przetargu nieograniczonego²², jedną w trybie zamówienia z wolnej ręki²³. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami wynikającymi z ustawy uzp.

(dowód: akta kontroli str. 909-1069, 1673-1704, 1712-1720, 3165-3212)

Kalkulacja kosztów umów była wykonywana na podstawie wartości umów zawieranych wcześniej w MŚ na realizację podobnego zakresu z uwzględnieniem stopnia

²¹ Z wyjątkiem zadań dotyczących opracowania opinii eksperckich związanych z udziałem w konkursach projektu GreenEvo, dla których dyrektor DZR podejmował decyzję o zleceniu zadania osobom fizycznym (ekspertom) w ramach stosownego pełnomocnictwa.

²² 19/U/2014/DZR/AZT; DGOgt 1/2014; 5/BAT/2014.

²³ 3/DOP/2014.

skomplikowania prac, czasochłonności oraz na podstawie wysokości kwot podanych w ofertach składanych do MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1530, 2880-3099, 3148-3160)

W umowach objętych badaniem, przedmiot zamówienia został właściwie określony i umożliwiał rozliczenie zleconej pracy. Umowy te, oprócz opisu przedmiotu umowy, zawierały zapisy dotyczące: terminu wykonania zadania, warunków odbioru i rozliczenia zadania, terminu i warunków zapłaty, zabezpieczenia interesów jednostki poprzez wskazanie formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, kar umownych za niewłaściwą czy nieterminową realizację zadania. Umowy zostały zaakceptowane przez uprawnionych pracowników: Biura Finansowego i Departamentu Prawnego (z wyjątkiem umów, które opisano w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz podpisane przez osoby upoważnione do ich zawarcia. W treści 43 umów objętych badaniem nie dokonywano zmian. Natomiast dokonano zmiany w formie aneksu w treści dwóch umów, m.in. z powodu zmian organizacyjnych w MŚ i tym samym konieczności ich uwzględnienia w treści umowy.

Przed wyborem wykonawcy zadania określano wymagane kwalifikacje osób, którym zostanie zlecona realizacja zadań objętych umowami cywilnoprawnymi. Umowy zawierano z osobami o kwalifikacjach wskazanych przed wyborem wykonawcy. Umowy na zadania, których realizacja wymagała specjalistycznej wiedzy, zawierały oświadczenie wykonawcy/zleceniobiorcy, iż posiada on wiedzę i doświadczenie niezbędne do wykonania umowy. W przypadku umów zawieranych z innymi podmiotami zapewniono odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia osób realizujących te zadania. Prace realizowane na podstawie badanych umów cywilnoprawnych mogły być realizowane przez osoby inne niż funkcjonariusze publiczni.

(dowód: akta kontroli str. 9-407, 833-835, 909-1069, 1728-1833, 2443-3217)

2.2.2. Realizacja i rozliczanie umów cywilnoprawnych

Zlecane badanymi umowami zadania należały do kompetencji komórek organizacyjnych MŚ²⁴ oraz organów doradczych Ministra Środowiska: Komisji Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich (KDGI) Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych (KDH) jak również Komisji Zasobów Kopalni (KZK).

Zadania zlecane badanymi umowami nie były ujęte w zakresach obowiązków pracowników komórek organizacyjnych MŚ, z wyjątkiem umowy DLP/2/2014 z dnia 14 lutego 2014 r. (szczegółowy opis w pkt III.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 301-310a, 593-832, 1552, 1728-1833, 3229-3278)

Dyrektor Generalna MŚ wyjaśniła m.in., że:

„Co do zasady nie podpisujemy umów cywilnoprawnych na zadania, które leżą w zakresie działań komórek organizacyjnych. Posiłkujemy się ekspertami zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych, którzy posiadają specjalistyczną wiedzę oraz doświadczenie i pozyskanie ich jako pracowników MŚ jest zbyt kosztowne oraz nierealne – nie przyjdą oni do pracy do MŚ, gdyż pracują np. w placówkach naukowych. Ponadto, niektóre prace, które wykonują mają charakter doraźny i niezasadnym byłoby zatrudnienie ich na stałe w MŚ.”

(dowód: akta kontroli str. 1587-1592)

Wszystkie 45 badanych umów cywilnoprawnych zrealizowano terminowo i w pełnym zakresie. Zasady odbioru zleconych prac określono w umowach. I tak umowy z ekspertami posiadającymi specjalistyczną wiedzę były rozliczane po komisyjnym odbiorze wykonanych opinii, sprawozdań/raportów z wykonanej pracy, potwierdzonych protokołem zdawczo-odbiorczym. W przypadku działań zleconych w związku z realizacją programu GreenEvo

²⁴ Departamentu Zrównoważonego Rozwoju, Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych, Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody, Departamentu Gospodarki Odpadami, Departamentu Funduszy Ekologicznych (poprzednio – Departamentu Funduszy Europejskich), Departamentu Strategii i Komunikacji, Departamentu Ochrony Powietrza, Departamentu Ochrony Środowiska), Departamentu Informacji o Środowisku (który przestał istnieć z dniem 10 czerwca 2014 r.).

odbiór prac następował po przedłożeniu i zaakceptowaniu przez Dyrektora DZR cyklicznych raportów potwierdzających jej wykonanie. Nie wystąpiły przypadki dokonania zapłaty przed terminem wynikającym z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 9-407, 438-592, 1585-1586, 1712-1720, 1555-1561, 1583-1586, 1612-1654, 2444-2899)

Efekty zleconych prac zostały wykorzystywane do wypełniania statutowych obowiązków Ministra Środowiska, w tym m.in. do:

- podejmowania przez Departament Funduszy Ekologicznych, jako Instytucję Pośredniczącą PO liŚ, decyzji o przyznaniu dofinansowania;
- wypełniania obowiązków Ministra Środowiska wynikających z ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, polegających na zatwierdzeniu dokumentacji lub przygotowania decyzji Ministra Środowiska na podstawie opinii (koreferatów), opracowanych przez biegłych powołanych przez KDGI, KDH i KZK;
- tworzenia projektów aktów prawnych, m.in.: ustawy – Prawo wodne, ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz rozporządzenia w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska;
- wypracowania koncepcji krajowego systemu dostępu do zasobów genetycznych i podziału korzyści w ramach wdrażania przepisów unijnych (rozporządzenie PE i Rady nr 511/2014 z 16 kwietnia 2014 r.);
- prowadzenia przez Ministra Środowiska polityki w zakresie substancji zubożających warstwę ozonową, w tym prac legislacyjnych w tym obszarze;
- wypełniania zobowiązań wynikających z ratyfikacji Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych.

Opinie (koreferaty) opracowane przez biegłych powołanych przez KDGI, KDH i KZK były umieszczane w aktach sprawy, do których opinia publiczna może uzyskać wgląd na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁵.

Wyniki ekspertyz, finansowanych przez MŚ z rezerwy celowej poz. 59 na podstawie umów z NFOŚiGW, były udostępnione na stronie internetowej NFOŚiGW.

Wyniki oceny wniosków nie stanowiły informacji publicznej i mogą być udostępniane dopiero po zawarciu wszystkich umów w ramach konkursu. Ze względu na niesprecyzowany prawnie zakres adresatów, informacje są udzielane w odpowiedzi na indywidualne pytania zainteresowanych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1108, 3213-3214)

Kontrola wykazała, że był sprawowany nadzór nad realizacją zleconych zadań w trybie określonym w umowach, tj. poprzez: sprawdzanie efektów wykonanych prac przy przedkładanych raportach/sprawozdaniach z ich wykonania, zgłaszanie uwag do przedstawionych opinii, opracowań przed odbiorem wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 1728-1833, 2444-2899)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak przeprowadzenia rozeznania rynku celem ustalenia kwoty wynagrodzenia za wykonanie publikacji określonej umową cywilnoprawną.

Ustalono i wydatkowano kwotę wynagrodzenia w wysokości 45,7 tys. zł za wykonanie opracowania publikacji *Przez ekologię do wolności* (2/U/2014 z dnia 12 marca 2014 r.) przez Instytut na Rzecz Ekorozwoju – wskazany jako wykonawca publikacji decyzją Kierownictwa MŚ – bez przeprowadzenia rozeznania rynku, które miałyby na celu stwierdzenie, czy zaproponowana w ofercie kwota wynagrodzenia nie jest zawyżona.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 782, z późn. zm.

Tym samym brak jest śladu rewizyjnego umożliwiającego stwierdzenie, że wydatek na ww. zadanie został dokonany z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i od tych zasad ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków.

W dniu 25 lutego 2014 r. sporządzono *Notatkę uzasadniającą odstępianie od przeprowadzenia rozeznania rynku zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych obowiązującą w MŚ*. Notatka ta w swej istocie nie odnosiła się do kwestii uzasadnienia odstąpienia od rozeznania rynku, lecz jedynie stanowiła uzasadnienie wyboru Instytutu na Rzecz Ekorozwoju jako jedyne podmiotu mogącego wykonać to zadanie. Uzasadnieniem wyboru tego podmiotu była decyzja Kierownictwa MŚ.

W powyższej notatce nie było żadnych zapisów stwierdzających, że kwota wynagrodzenia zaproponowana w ofercie jest adekwatna do zlecanego zadania i nie jest zawyżona.

Jakkolwiek Instytut na Rzecz Ekorozwoju w złożonej ofercie przedstawił kosztorys prac, to jednak nie został on zweryfikowany. Zdaniem NIK, konieczność wykonania danego zadania nie oznacza, że ma być ono wykonane za wszelką cenę.

(dowód: akta kontroli str. 1438-1443, 1656-1663, 1712-1720)

W kwestii przyczyn odstąpienia od rozeznania rynku i sposobu uzyskania pewności, że wydatek na wykonanie publikacji *Przez ekologię do wolności* został dokonany z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust 3 ufp, Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że: „*W związku z decyzją Kierownictwa Zamawiający odstąpił od przeprowadzenia rozeznania rynku właściwego dla przedmiotu zamówienia (...) W oparciu o wartość zamówień zlecanych przez Ministerstwo Środowiska przedstawiona oferta nie odbiegała od obowiązujących cen rynkowych za wykonanie prac przy udziale ekspertów/specjalistów w danej dziedzinie. Średnia stawka za roboczogodzinę pracy eksperta wynosi 40-50 zł. Zakres opracowania obejmował przygotowanie 20 esejów, przy czym dodatkowo w wynagrodzeniu należało uwzględnić kwotę za przeniesienie autorskich praw majątkowych (którą to określa autor utworu) oraz dodatkowe koszty m.in. nadzoru autorskiego i redakcji językowej, a także wynikające z procesu uzgodnień z zamawiającym ostatecznej wersji opracowania.*”

(dowód: akta kontroli str. 1664-1672)

2. Zawarcie umów cywilnoprawnych, pomimo iż stosunek prawny łączący strony na podstawie umów cywilnoprawnych zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

W Wytycznych zapisano, że projekt umowy, przed podpisaniem jest kierowany do DP do zaopiniowania pod względem formalno-prawnym i do parafowania.

(dowód: akta kontroli str. 2106-2118, 2221-2233)

DP parafował trzy umowy cywilnoprawne z tą samą osobą, tj. DFE/141/2014 z dnia 17 grudnia 2014 r., DFE/083/2014 z dnia 5 czerwca 2014 r. oraz DFE/032/2015 z dnia 29 czerwca 2015 r. na wykonywanie usługi wsparcia pracowników w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 września 2015 r., polegającego m.in. na prowadzeniu bazy ekspertów, proponowaniu składów zespołów oceniających wnioski o dofinansowanie, przygotowaniu oraz rozliczaniu umów cywilnoprawnych zawieranych pomiędzy MŚ a ekspertami, zapewnianiu terminowości prowadzonych ocen poprzez prowadzenie stałej współpracy z ekspertami, pomimo że stosunek prawny łączący strony na podstawie umowy cywilnoprawnej zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

Wykonanie zadań było bowiem powiązane z wykonywaniem pracy przez etatowych pracowników MŚ, np. poprzez określoną w umowie pomoc w terminach określonych umowami, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy i sobót, na żądanie Naczelnika Wydziału Koordynacji Wdrażania DFE, a więc Zleceniobiorca pozostawał do dyspozycji Zleceniodawcy.

W umowach tych był również zapis, że jeżeli wsparcie nie będzie udzielane więcej niż dwa dni w czasie świadczenia wsparcia Zleceniodawca naliczy stosowną karę – co świadczy o konieczności jej codziennego, systematycznego wykonywania, na równi z pracownikami etatowymi MŚ.

Charakter pracy określony w tych umowach wskazuje, iż praca nie może być wykonywana bez kierownictwa, o czym stanowią zapisy w umowie dotyczące kontroli przez Zleceniodawcę sposobu udzielania wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 311-407)

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła m.in., że:

„(...) Umowy dotyczą obsługi projektów finansowanych z PO IiŚ.

Trudno mi się zgodzić ze stwierdzeniem, że umowy te noszą cechy umowy o pracę. Nie można było przewidzieć ile wniosków wpłynie do oceny ekspertów i jaka będzie potrzeba zatrudnienia osoby do obsługi ich pracy. Wynagrodzenie jest określone miesięczne podobnie jak np. w przypadku kancelarii prawnych, które otrzymują wynagrodzenie miesięczne pomimo że nie musi być wykonana jakakolwiek praca – zapłata jest nawet za gotowość pracy.

W przypadku tych umów kary umowne są naliczane wówczas, gdy przez dwa dni wykonawca nie będzie wykonywał zlecenia po otrzymaniu żądania jego wykonania od Zleceniodawcy (DFE/141/2014). Nie jest to wsparcie pracowników tylko wsparcie zadania Ministra Środowiska.

Umowy te nie mają cech umów o pracę. Moim zdaniem, żadna z umów cywilnoprawnych MŚ parafoowanych przez DP w kontrolowanym okresie nie zastępuje umowy o pracę. Przedstawione 3 umowy nie zastępują umów o pracę.

Zlecenia w umowach 1/BAT/2014 i 4/BAT/2014 mają taki sam charakter i również nie zastępują umów o pracę.”

(dowód: akta kontroli str. 1580-1582)

Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych wyjaśniła m.in., że

„(...) Zgodnie z zasadami wytycznych (...) umowa cywilnoprawna nie powinna być zawarta zastępując umowę o pracę jeśli wypełnia wszystkie znamiona umowy o pracę jednocześnie. Zawieranie elementów (niektórych) charakterystycznych dla umowy o pracę nie przesądza, że jest to umowa która w sposób sztuczny umowę o pracę zastępuje. Odnosząc się do zapisów konkretnych, zawartych w DFE umów, w mojej ocenie (...) nie zawierają one elementów charakterystycznych dla stosunku pracy.

– w ww. umowach nie ma zapisów narzucających na Zleceniobiorcę obowiązku wykonywania pracy na równi z pracownikami etatowymi MŚ, tj. przez pięć dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy i sobót. W § 2 ust. 2 ww. umów cywilnoprawnych stwierdzono, że wsparcie będzie świadczone na żądanie Naczelnika Wydziału Koordynacji Wdrażania. Żądanie to może być sformułowane w razie konieczności realizacji czynności, o których mowa w § 1 umowy, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy i sobót, gdyż wtedy naczelnik nie pracuje (co do zasady).

– Zapisy dotyczące kar umownych także nie dotyczą wszystkich dni roboczych w okresie obowiązywania umowy, a jedynie tych dni, w przypadku których sformułowane zostało żądanie wsparcia, a Zleceniodawca go nie udzielił. W zawartych umowach Zleceniodawca zastrzega sobie prawo kontrolowania sposobu udzielania wsparcia m.in. w zakresie terminów, co jest niezbędne dla zapewnienia realizacji celu zamówienia oraz akceptacji sprawozdania z usług realizowanych w ramach umowy. W mojej ocenie kontrola sposobu udzielania wsparcia nie może być utożsamiana z kierownictwem sprawowanym przez pracodawcę nad osobą wykonującą pracę. (...)

Podsumowując (...) ww. umowy cywilnoprawne (...) nie zawierają elementów, które zgodnie z Wytycznymi w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki

organizacyjne MŚ mogłyby budzić wątpliwości, iż umowy te mają de facto charakter stosunku pracy, tj.

- nie zawierają zapisów umożliwiających Zleceniodawcy wydawania wiążących poleceń co do sposobu wykonywania pracy;
- nie określają czasu i miejsca świadczenia prac;
- ze względu na zmienną liczbę wniosków złożonych w poszczególnych konkursach zlecenie nie ma charakteru ciągłego, w sensie stałego, możliwego do przewidzenia obciążenia pracą;
- Zleceniobiorca nie musi wykonywać zadań osobiście;
- Zleceniobiorca nie otrzymał uprawnień oraz obowiązków charakterystycznych dla stosunku pracy, np. urlopu wypoczynkowego, obowiązku podpisywania listy obecności.

(...) obciążenie pracą związaną z prowadzeniem bazy ekspertów, proponowaniem składów zespołów oceniających wnioski, zapewnieniem terminowości prowadzonych ocen oraz rozliczaniem pracy ekspertów zależy od liczby wniosków złożonych w ogłoszonych naborach i umieszczonych na Liście projektów indywidualnych. Taka zmienność ilości zadań powodowałaby utrudnienia w sprawnym wykorzystaniu etatu i uzasadnieniu jego stałego utrzymywania w służbie cywilnej i raziłaby w zasadę gospodarności, natomiast forma zlecenia podmiotowi zewnętrznemu pozwala na ich efektywną realizację. Ponadto należy podkreślić, iż nie było uzasadnienia do realizacji zadań związanych z koordynacją prac grupy roboczej przez pracowników etatowych, gdyż według najlepszej wiedzy posiadanej w 2011 r. zakładano zakończenie naboru wniosków w 2012 r. Od lat 2011-2012, beneficjenci projektów, które otrzymały wcześniej dofinansowanie rozstrzygali postępowania przetargowe na zakresy rzeczowe objęte projektem po kosztach znacząco niższych od pierwotnie zakładanych. W konsekwencji rozpoczął się proces aneksowania umów o dofinansowanie i zwracania nadwyżek ponownie do dyspozycji IP. W związku z nasileniem tego procesu w latach kolejnych, IP organizowała kolejne nabory wniosków, niemniej jednak nie była w stanie oszacować, czy będą one wystarczające do wykorzystania całej dostępnej alokacji, czy też zajdzie potrzeba organizacji kolejnego konkursu. (...).”

(dowód: akta kontroli str.1597-1601)

Ponadto, NIK stwierdziła, że Departament Prawny odmówił parafowania projektu umowy cywilnoprawnej DLP/2/2014 z dnia 14 lutego 2014 r. na zapewnienie wsparcia administracyjno-technicznego (do dnia 30 listopada 2014 r.) z zakresu Konwencji Waszyngtońskiej (CITES) w ramach realizacji przez Ministra Środowiska zadań wynikających z wdrażania przepisów dotyczących tej Konwencji, zgłaszając uwagi m.in. że „Wskazany zakres obowiązków mieści się w zakresie obowiązków, które spoczywają na DLP. Mając na uwadze zakres obowiązków oraz przedmiot i pozostałe postanowienia niniejszej umowy, należy stwierdzić, że w znacznym stopniu wypełnia ona elementy umowy o pracę, a tym samym należy się w ogóle zastanowić nad możliwością zawarcia tej umowy. Ponadto jest to kolejna umowa zlecenia z tą samą osobą, co jeszcze bardziej wykazuje, że mamy tu do czynienia ze stosunkiem pracy a nie umową cywilnoprawną (...).”

(dowód: akta kontroli str. 301-310a)

Z tą samą osobą również w 2013 r. zawarto umowę DLP/28/2013 z dnia 13 września 2013 r. na wykonywanie (do dnia 15 listopada 2013 r.) takich samych zadań jak wskazane w umowie DLP/2/2014 z dnia 14 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3218-3220)

Znając ww. stanowisko i nie posiadając parafowanej umowy przez DP, Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody zawarła powyższą umowę, pomimo że stosunek prawny łączący strony na podstawie umowy cywilnoprawnej zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

Charakter pracy określony w tej umowie wskazywał, iż praca nie może być wykonywana bez kierownictwa. Wykonanie zadań jest powiązane z wykonywaniem pracy przez etatowych pracowników MŚ, np. poprzez określoną w umowie pomoc w: ewidencji

spraw i wniosków, przygotowywaniu projektów dokumentów CITES, prowadzeniu korespondencji itd. Ponadto, w umowie zapisano, że Zleceniodawca udostępni Zleceniobiorcy komputer stacjonarny, co świadczy o konieczności jej wykonywania w siedzibie Zamawiającego.

W sprawie podania przyczyn zawarcia ww. umowy cywilnoprawnej Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody wyjaśniła m.in., że

„(...) W 2013 r. i 2014 r., w związku z zobowiązaniami jako strony Konwencji i wydarzeniami międzynarodowymi wymagającymi dużo większego zaangażowania pracowników oraz znacznie większą ilością wniosków względem lat ubiegłych nadsyłanych przez obywateli i instytucje (...) powstały problemy z terminowym załatwianiem spraw. Samych tylko wydanych zezwoleń CITES i świadectw było w 2013 r.: 956 szt., w 2014 r.: 1057 szt., wobec 648 w 2012 r. (ponadto przygotowywano decyzje na przekazanie okazów CITES – ponad 100 szt. rocznie. W związku z tym Dyrekcja Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody podjęła decyzję o konieczności pilnego rozwiązania zaistniałego problemu poprzez zawarcie umowy będącej przedmiotem zapytania.

Ponadto należy zaznaczyć, iż w związku z powstałymi opóźnieniami obywatele, w bezpośrednim kontakcie z urzędnikami wyrażali swoje niezadowolenie. Brak szybkiego rozwiązania powstałej sytuacji mógł wpłynąć negatywnie na zewnętrzny wizerunek Ministerstwa Środowiska. (...)”

W sprawie zawarcia umowy, pomimo braku jej akceptacji przez DP, Dyrektor DLP wyjaśniła m.in., że kierowała się interesem obywateli i troską o wizerunek MŚ, rozwiązanie takie było podyktowane przede wszystkim „pilnym charakterem sprawy”.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1605)

W sprawie działań podjętych przez Ministra Środowiska w celu zapewnienia, adekwatnej do zakresu realizowanych zadań, liczby pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę Sekretarz Stanu (działająca w zastępstwie Ministra Środowiska) wyjaśniła, że:

„(...) obowiązującą w Ministerstwie Środowiska zasadą jest zatrudnianie do realizacji statutowych zadań Ministerstwa pracowników w ramach stosunków pracy, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa pracy. Obowiązujące wewnętrzne regulacje²⁶ przewidują także możliwość zawierania – w określonych sytuacjach – umów cywilnoprawnych. Przyjęte w Ministerstwie Środowiska rozwiązania uwzględniają zalecenia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie²⁷.

Zapewnienie realizacji rosnącej liczby zadań oraz sprawnego funkcjonowania urzędu stanowi poważne wyzwanie merytoryczne oraz organizacyjne w sytuacji ograniczonych zasobów, wynikających m.in. z utrzymywania od kilku lat w niezmięionej wysokości limitów środków na wynagrodzenia pracowników oraz kontynuowanej polityki ograniczania zatrudnienia w administracji rządowej. (...) Uzyskanie dodatkowych środków umożliwiających zatrudnienie dodatkowych pracowników jest łatwiejsze w sytuacji dużych zmian legislacyjnych, co miało miejsce np. w sytuacji zmiany ustawy Prawo geologiczne i górnicze nakładającej na Ministerstwo Środowiska nowe zadania. (...)

Funkcjonując w opisanych wyżej uwarunkowaniach, Ministerstwo Środowiska wprowadza rozwiązania zarządcze wpływające na usprawnienie organizacji i poprawę efektywności pracy. W sytuacjach problemów kadrowych wynikających np. z usprawiedliwionych długotrwałych nieobecności pracowników zatrudniane są osoby na podstawie umów o pracę w celu zastępstwa nieobecnych pracowników. Pamiętać jednak należy, że zatrudnienie na tej podstawie w służbie cywilnej następuje także w wyniku przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, co oznacza kilkutygodniowe oczekiwane na nowego pracownika (przy założeniu pozytywnego rozstrzygnięcia naboru). Kolejnym stosowanym rozwiązaniem jest powierzenie do realizacji zadań nieobecnego pracownika innemu pracownikowi lub pracownikom zespołu wraz z przyznaniem z tego tytułu dodatków zadaniowych. Jednak rozwiązanie

²⁶ Wytyczne w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska.

²⁷ Pismo znak DKN-580-8(2)/13 z dnia 1 lutego 2013 r.

to nie zawsze może być zastosowane np. ze względu na duże obciążenie pracą pozostałych członków danego zespołu.

Zawieranie umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi ma miejsce w sytuacjach uzasadnionych rodzajem zlecanych czynności, ich przejściowym lub technicznym charakterem oraz koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji zadań w sytuacjach szczególnych. Należy zaznaczyć, że w przytaczanych zaleceniach Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przewidziano także – w sytuacjach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami – możliwość zawierania umów cywilnoprawnych, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników zatrudnionych w jednostce. (...) umowa DLP/2/2014 z dnia 14 lutego 2014 r. jest wyjątkiem i zawarta została z naruszeniem wewnętrznych procedur. Przyjęta w Ministerstwie Środowiska ścieżka opiniowania przez Departament Prawny projektów umów cywilnoprawnych ma na celu zapobieganie sytuacjom zawierania umów wadliwych, zlecania zadań własnych MŚ oraz zawierania umów noszących znamiona umowy o pracę. W pozostałych opiniowanych umowach cywilnoprawnych, które zostały zawarte w okresie podlegającym kontroli, Departament ten nie stwierdził elementów charakterystycznych dla stosunku pracy i w związku z tym nie odmawiał ich parafowania. Tym samym zamieszczone w drugim akapicie Pani pisma stwierdzenie, w którym użyto liczby mnogiej sugerujące wielość takich umów: „Niektóre z nich właśnie z tego powodu nie uzyskały akceptacji Departamentu Prawnego, a mimo to zostały zawarte” jest nieuprawnione.”

(dowód: akta kontroli str. 1721-1727)

Przywołana w piśmie NIK umowa nie stanowiła odosobnionego przypadku. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.²⁸, NIK oceniła jako nieprawidłowe zawieranie umów cywilnoprawnych z osobami realizującymi zadania projektu GreenEvo, w tym poprzez Biuro Pracy Tymczasowej. Departament Prawny MŚ również zgłaszał zastrzeżenia do przyjęcia takiej praktyki, argumentując, iż prace te nie mają charakteru doraźnego, tymczasowego czy też okresowego.

W wyniku przeprowadzonego badania umów cywilnoprawnych w obecnej kontroli jak również w kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. stwierdzono, że łącznie 20 umów cywilnoprawnych zawierało elementy charakterystyczne dla stosunku pracy, z tego:

- sześć umów zawartych przez DZR, dotyczących realizacji projektu GreenEvo²⁹ oraz osiem umów zawartych poprzez Biuro Pracy Tymczasowej również dotyczących realizacji projektu GreenEvo (co zostało ocenione w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.);
- trzy umowy cywilnoprawne zawarte przez DFE z tą samą osobą (wskazane powyżej) na wykonywanie usługi wsparcia pracowników w łącznym okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 września 2015 r.;
- jedna umowa zawarta z przez DLP (wskazana powyżej) na zapewnienie wsparcia administracyjno-technicznego z zakresu Konwencji Waszyngtońskiej (CITES);
- dwie umowy zawarte przez DOP i DOŚ (omówione poniżej) na wsparcie w zakresie wdrażania infrastruktury informacji przestrzennej w administracji.

W badanym okresie zawarto dwie umowy cywilnoprawne na zadanie, mające na celu wsparcie Wydziału ds. Najlepszych Dostępnych Technik³⁰, pn. „Zapewnienie wsparcia w prowadzeniu działań w zakresie: pomoc w przygotowaniu wykazu elektronicznych wersji wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych oraz pomoc w weryfikowaniu wprowadzanych danych do rejestru wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych oraz wydanych pozwoleń

²⁸ Kontrola P/15/001 Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko.

²⁹ Z wyłączeniem umów dotyczących opracowania opinii eksperckich związanych z udziałem w konkursach projektu GreenEvo.

³⁰ Istniejącego w Departamencie Ochrony Powietrza, zwanym dalej DOP, a następnie, po reorganizacji – w departamencie Ochrony Środowiska, zwanym dalej DOŚ.

zintegrowanych, pomoc w aktualizacji danych wprowadzanych do rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych oraz przy organizacji szkoleń z zakresu pozwoleń zintegrowanych i najlepszych dostępnych technik (BAT)”, tj.:

- umowę 1/BAT/2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r. (DOP),
- umowę 4/BAT/2014 z dnia 18 lipca 2014 r. (DOŚ).

(dowód: akta kontroli str. 2687-2688, 2792-2794)

Zgodnie z pkt V ust. 1pkt 2 lit. a Wytycznych, przed przystąpieniem do realizacji zamówienia publicznego, które ma być realizowane w formie umowy cywilnoprawnej, dyrektor komórki organizacyjnej zobowiązany jest do sprawdzenia czy planowana do zawarcia umowa nie nosi cech umowy o pracę, ponieważ niedopuszczalne jest zawarcie umowy cywilnoprawnej, która nosi cechy stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 2106-2118, 2222-2233)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że realizacja zadań objętych ww. umowami odciążała etatowych pracowników ww. Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 863-897)

Jak wyjaśnili Dyrektorzy DOP oraz DOŚ, umowy 1/BAT/2014 oraz 4/BAT/2014 zostały zawarte w ramach umowy Ministra Środowiska z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) z dnia 26 maja 2011 r. na realizację zadania pn. „Gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska oraz prowadzenie rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych”, zgodnie z którą finansowane były umowy na koreferaty, opinie, doradztwo, ekspertyzy, wytyczne i inne prace. Ponadto Dyrektorzy DOP oraz DOŚ w wyjaśnieniach wskazali, iż zgodnie z art. 401c ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*³¹ środki stanowiące przychód NFOŚiGW z tytułu opłat, o których mowa w art. 210 ust. 1 (opłaty rejestracyjne wnoszone za rozpatrzenie wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego), przeznacza się na finansowanie zadań ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, o których mowa w art. 206 i 212 ustawy i to właśnie w tym kontekście zlecenie wsparcia działań MŚ w ramach prowadzenia wykazu wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych, można uznać za „odciążenie etatowych pracowników” urzędu, które miało charakter wsparcia technicznego a nie merytorycznego. Zdaniem Dyrektorów DOP i DOŚ, stosunek prawny łączący strony ww. umów cywilnoprawnych nie zawierał elementów właściwych dla stosunku pracy, zaś Dyrektor DP w wyjaśnieniach podkreśliła, że jej zdaniem żadna z umów cywilnoprawnych MŚ parafowanych przez DP w kontrolowanym okresie nie zastępowała umowy o pracę. Ponadto Dyrektor DP stwierdziła, że ww. umowy były finansowane ze środków pochodzących z rezerwy celowej, w ramach umowy z NFOŚiGW, która nie dopuszczała finansowania wynagrodzeń dla pracowników etatowych MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1580-1582, 1606-1611, 3100-3111)

W świetle udzielonych wyjaśnień, w ocenie NIK, charakter zadań realizowanych w ramach ww. umowy (tj. wsparcie/pomoc w określonych działaniach, a nie ich samodzielne wykonywanie) jak również fakt, iż ich wykonywanie (również ze względu na ich pomocniczy charakter) nie było możliwe bez kierownictwa wskazuje, że stosunek prawny łączący strony umowy cywilnoprawnej zawiera elementy właściwe dla stosunku pracy.

Zdaniem NIK, źródło finansowania dla danego zadania nie może przesądzać o charakterze stosunku prawnego łączącego strony umowy.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że:

„Moim zdaniem pracowników etatowych MŚ jest za mało. Przybywa nowych zadań dla Ministra Środowiska do realizacji oraz rośnie liczba pracy do wykonania przy realizacji zadań już wykonywanych. Wzrost ilości pracy powoduje ogromne obciążenie pracowników, co przekłada się m.in. na opóźnienie w realizacji zadań, np. w wydawaniu decyzji. W związku z przyjętą zasadą braku możliwości zwiększenia etatów na już wykonywane zadania, ale także z przyjętą zasadą niezawierania umów cywilnoprawnych na zadania, które powinny być wykonane przez pracowników MŚ, na zadania określone w regulaminach organizacyjnych, a nie wymagające specjalistycznej wiedzy eksperckiej – rośnie obciążenie pracą pracowników MŚ. Przybywa nowych zadań horyzontalnych – międzyministerialnych, np. realizacja planu przeciwdziałania korupcji czy projekt Obywatel, które wymagają zaangażowania pracowników MŚ, dotychczas realizujących zadania Ministra Środowiska związane ze środowiskiem.”

(dowód: akta kontroli str. 1587-1592)

3. Niestosowanie zasad określonych w Wytocznych, tj.:

- w pkt V ust. 1 pkt 8 jest zapis zobowiązujący dyrektora komórki organizacyjnej do określenia rodzaju zawieranej umowy, jeśli wykonawcą zamówienia ma być osoba fizyczna, tj. umowy zlecenia lub umowy o dzieło oraz wprowadzenie nazwy rodzaju umowy w tytule;
- w części zatytułowanej *Najczęściej popełniane błędy* zapisano, że do takich błędów należy m.in.: *„Brak określenia rodzaju umowy (tj. umowy zlecenia, umowy o dzieło) oraz brak wprowadzenia tej nazwy w tytule umowy, jeśli wykonawcą zamówienia ma być osoba fizyczna.”*

(dowód: akta kontroli str. 2106-2118, 2222-2233)

Spośród 45 umów cywilnoprawnych poddanych badaniu, zostało parafowanych 12 umów³² cywilnoprawnych (26,7% badanych), pomimo iż w swojej treści nie zawierały oznaczenia rodzaju zawieranej umowy.

Zdaniem NIK, było to działanie niezgodne z obowiązującymi w MŚ przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 71-76, 152-163, 236-239, 281-283, 319-322, 2534-2542, 2606-2607, 2633-2636, 2687-2688, 2775-2779, 2792-2794, 2851-2857)

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła m.in., że w sytuacji braku wskazania w nazwie rodzaju umowy, można go bez trudu zidentyfikować w oparciu o postanowienia dotyczące przedmiotu umowy. Podkreśliła również, że choć określenie umowy zostało wskazane w Wytocznych w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych w MŚ to jego brak nie stanowi uchybienia, skutkującego wadą takiej umowy. Dla ważności i skutecznej realizacji umowy istotne jest, aby umowa wyrażała zgodną wolę stron, nie zaś jej nazwa. Nieokreślenie w treści nazwy umowy jako zlecenia lub o dzieło nie jest błędem.

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśniła, że zgłaszała ustnie uwagi do Wytocznych, w których informowała, iż nie jest błędem niewskazanie w tytule umowy czy jest to umowa o dzieło, czy też umowa zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 1580-1582)

4. Stwierdzono nierzetelne sprawdzenie dowodów księgowych pod względem zgodności z warunkami umowy, co świadczy o niewystarczająco funkcjonujących mechanizmach kontroli bieżącej przy zatwierdzaniu dowodów księgowych.

Kontrola wykazała dokonanie nierzetelnego sprawdzenia pod względem zgodności z warunkami umowy³³ dowodów księgowych – faktur VAT, przedkładanych przez konsorcjantów Biura Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. i stanowiących podstawę wypłaty środków. Faktury nie posiadały zapisu wymaganego w § 8 ust. 6 ww. umowy, stanowiącego, że: *„Wykonawca zobowiązany jest w treści faktury zamieścić*

³² 5/U/2014; 03/2015/DGK/z; 1/BAT/14; DLP/23/2014; 4/BAT/14; 1/U/2015/DOS; DLP/3/2014; DFE/083/2014; DFE/129/2014; 7/U/2014/DZR/AZT; 20/U/2014/DZR/AZT; DLP/8/2015.

³³ Nr 9/U/2014/DZR/AZT z dnia 2 lipca 2014 r.

następujący opis: „Usługa wykonywania działań przez osoby skierowane do pracy tymczasowej zgodnie z umową z dnia....za miesiąc.....rok....”

(dowód: akta kontroli str. 240-256)

Nieprawidłowość stwierdzono łącznie w 6 dowodach księgowych – fakturach VAT³⁴, wystawionych od lipca do września 2014 r. przez konsorcjantów Biura Pracy Tymczasowej Sp. z o.o., na podstawie których dokonano wypłaty środków na łączną kwotę 127,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 408-437)

Powyższe działanie, zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju, zatwierdzający dowody pod względem merytorycznym, wyjaśnił że nie zauważył braku wymaganego zapisu. Natomiast Dyrektor Biura Finansowego zatwierdzająca dowód do zapłaty wyjaśniła, iż przeoczyła, że na fakturze ma być dokładnie treść zapisu zacytowana w umowie. Dodała również, że w dniu 31 października 2014 r. po zauważeniu nieścisłości skierowano do wystawcy faktur prośbę o przesłanie not korygujących do błędnie wystawionych faktur.

Noty te, po uzgodnieniu z Głównym Księgowym, nie zostały wprowadzone do systemu finansowo-księgowego (FK), gdyż, jak oświadczyła Dyrektor Departamentu Finansowego, korygowały tylko brzmienie nazwy usługi, nie wnosząc niczego do poziomu rozliczeń finansowych i niczego istotnego do opisu w pierwotnym zapisie księgowym.

Kontrolerom NIK przedłożono potwierdzenie z ESOD³⁵ wpływu do MŚ w dniu 17 listopada 2014 r. not korygujących, których kontrolujący nie otrzymali, gdyż jak podała Dyrektor Biura Finansowego, prawdopodobnie uległy błędnej segregacji po zwrocie od kontrolujących z poprzednich kontroli przeprowadzanych w MŚ przez inne instytucje kontrolne. W czasie kontroli NIK ponownie wystąpiono o przesłanie not korygujących do błędnie wystawionych faktur, które wpłynęły do MŚ w dniu 24 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1562-1575, 1593-1596)

5. W umowie 1/U/2015/DOS z dnia 4 marca 2015 r. zawyżono stawkę roboczogodziny od 37,3% do 197,5% w stosunku do cen stosowanych przy zamówieniach o tym samym zakresie, zawartych z innymi osobami fizycznymi.

Szczegółowym badaniem objęto dwie umowy na świadczenie usług konsultingowych z zakresu wdrażania infrastruktury informacji przestrzennej w administracji (INSPIRE), tj. umowy:

- 5/U/2014 z dnia 17 marca 2014 r. zawartą przez Dyrektor Departamentu Informacji o Środowisku (DIOŚ) na kwotę nie wyższą niż 10,4 tys. zł brutto, stanowiącą iloczyn limitu roboczogodzin, wynoszącego 80 oraz stawki za roboczogodzinę, wynoszącej 130 zł brutto;
- 1/U/2015/DOS z dnia 4 marca 2015 r. zawartą przez Dyrektor DOS na kwotę nie wyższą niż 5,0 tys. zł brutto, stanowiącą iloczyn limitu roboczogodzin, wynoszącego 28 oraz stawki za roboczogodzinę, wynoszącej 178,50 zł brutto.

³⁴ Faktury nr:

1. 10442304011408001 z dnia 31 lipca 2014 r. wystawiona przez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. 2 Sp. k;
2. 10462304011408001 z dnia 31 lipca 2014 r. wystawiona przez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. 4 Sp. k;
3. 10462304011409001 z dnia 29 sierpnia 2014 r.; wystawiona przez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. 4 Sp. k;
4. 10442304011409001 z dnia 29 sierpnia 2014 r. wystawiona przez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. 2 Sp. k;
5. 10442304011409002 z dnia 30 września 2014 r. wystawiona przez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. 2 Sp. k;
6. 10462304011409002 z dnia 30 września 2014 r.; wystawiona przez Biuro Pracy Tymczasowej Sp. z o.o. 4 Sp. k.

³⁵ Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów.

Zgodnie z notatką w sprawie rozeznania rynku z dnia 11 lutego 2014 r., przygotowaną w DłoŚ, najwyższa stawka za roboczogodzinę spośród stawek zaproponowanych przez ekspertów wynosiła 160 zł brutto.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, m.in. z zachowaniem zasady optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów.

W umowie 1/U/2015/DOŚ zawartej przez Dyrektora DOŚ przyjęto stawkę za roboczogodzinę w wysokości 178,50 zł, tj. o 37,3% wyższą niż stawka obowiązująca zgodnie z umową 5/U/2014, zawartą rok wcześniej przez Departament Informacji o Środowisku na usługę o takim samym zakresie, tj. świadczenia usług konsultingowych z zakresu wdrażania infrastruktury informacji przestrzennej w administracji (INSPIRE). Skutkiem przyjęcia stawki tej wysokości było wydatkowanie kwoty 1,4 tys. zł brutto z tytułu umowy 1/U/2015/DOŚ z naruszeniem zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2534-2542, 2851-2857, 2882-2926)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska podała, iż „przed zleceniem zadania przeprowadzono samodzielnie analizę kosztów zadania na podstawie zamówień zleczanych ekspertom w Departamencie Informacji o Środowisku (departament istniejący przed reorganizacją)”. Ponadto, Dyrektor DOŚ wyjaśniła, iż kalkulacja kosztów m.in. odnośnie umowy określonej w Zestawieniu – część II, poz. 16 (tj. umowy 1/U/2015/DOŚ) przeprowadzona była w trybie roboczym i nie była przygotowana na piśmie.

Dyrektor DOŚ wyjaśniła także, iż fakt, że umowa 5/U/2014 z dnia 17 marca 2014 r. (wraz z dokumentami z szacowania wartości przeprowadzonego w DłoŚ) stanowiła bazę do ustalenia wartości umowy 1/U/2015/DOŚ z dnia 4 marca 2015 r. nie oznacza, że wartość umowy 5/U/2014 musiała być taka sama jak wartość umowy 1/U/2015/DOŚ lub odpowiadać przynajmniej górnej stawce za roboczogodzinę wynikającej z rozeznania rynku zakończonego w lutym 2014 r., tj. kwocie 160 zł brutto. Dyrektor DOŚ podała, że przy zawieraniu umowy 1/U/2015/DOŚ wzięto pod uwagę wpływ czasu mogący mieć wpływ na wzrost ceny, a także zmniejszenie liczby godzin świadczonych usług przy zachowaniu jednakowego zakresu przedmiotu zamówienia, co zdaniem Dyrektora DOŚ wiązało się ze zintensyfikowaniem prac eksperta w krótszym czasie obowiązywania umowy (od 4 marca do 30 kwietnia 2015 r.) w porównaniu z umową z 2014 r. (od 17 marca do 15 grudnia 2014 r.).

Zdaniem NIK, wzrostu stawki roboczogodziny nie można uzasadnić wzrostem cen rynkowych, gdyż pomiędzy zawarciem umowy nr 5/U/2014 (marzec 2014 r.) i 1/U/2015/DOŚ (marzec 2015 r.), wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych był ujemny, tj. wyniósł minus 1,5% rok do roku.³⁶

Podany w wyjaśnieniach argument upływu czasu, uzasadniający wyższą stawkę za roboczogodzinę pracy eksperta nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym, gdyż zgodnie z umową 2/U/2015/DOŚ zawartą w DOŚ w dniu 18 maja 2015 r. na usługi konsultingowe w zakresie analogicznym do zakresu umów 5/U/2014 i 1/U/2015/DOŚ, stawka za roboczogodzinę wynosiła 60 zł brutto (wynagrodzenie zleceniobiorcy zostało ustalone na kwotę nie wyższą niż 4,8 tys. zł brutto i stanowiło iloczyn limitu roboczogodzin wynoszącego 80 oraz ww. stawki za roboczogodzinę). Na uwagę zasługuje fakt, iż zawarcie umowy 2/U/2015/DOŚ, w której określono tak korzystną, niską stawkę, było poprzedzone rzetelnym rozeznaniem rynku przeprowadzonym poprzez wysłanie zapytań ofertowych do sześciu ekspertów. Tymczasem stawka 178,50 zł brutto za roboczogodzinę, przyjęta w umowie z dnia 4 marca 2015 r., została ustalona w wysokości zaproponowanej przez jednego eksperta, bez przeprowadzenia rozeznania rynku, (które ze względu na wartość zamówienia nieprzekraczającą 5,0 tys. zł brutto nie było wymagane zgodnie z procedurami obowiązującymi w MŚ).

(dowód: akta kontroli str. 1484-1530, 2882, 3066-3099)

³⁶ Źródło: Główny Urząd Statystyczny *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w marcu 2015 r.* (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-marcu-2015-r-,2,40.html>).

Ponadto NIK stwierdziła³⁷, że przed powierzeniem zatrudnienia pracowników tymczasowych agencji pracy tymczasowej (Biuro Pracy Tymczasowej), w okresie luty–marzec 2014 r. w MŚ zatrudniano do obsługi GreenEvo sześciu pracowników na podstawie umów zlecenia zawartych przez MŚ m.in. przy obsłudze programu GreenEvo lub Konferencji COP19. Zawarcie umowy³⁸ z agencją zwiększyło wydatki na zatrudnienie dodatkowych pracowników o 23,02%, tj. o koszty narzutu agencji pracy tymczasowej, które w 2014 r. wyniosły 49,4 tys. zł.

W badanym okresie narzut wypłacony agencji pracy tymczasowej wyniósł łącznie 92,2 tys. zł, tj. 49,4 tys. zł w 2014 r. i 42,8 tys. zł w I połowie 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1551)

6. Naruszenie procedur wewnętrznych polegające na nieprzekazaniu projektów czterech umów cywilnoprawnych do zaopiniowania i parafowania przez Departament Prawny, tj.:
- 03/2015/DGK/Z z dnia 19 marca 2015 r. na usługę polegającą na skatalogowaniu i opisaniu archiwalnych i bieżących dokumentacji i opracowań geologicznych znajdujących się w posiadaniu Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (DGK), zawarta w DGK;
 - DFE/131/2014 z dnia 20 listopada 2014 r., DFE/011/2015 z dnia 27 marca 2015 r. oraz DFE/015/2015 z dnia 3 kwietnia 2015 r. na dokonanie na rzecz Ministerstwa Środowiska jako Instytucji Pośredniczącej PO liŚ oceny wniosków o dofinansowanie oraz opinii dot. zarzutów wnioskodawców – zawarte w Departamencie Funduszy Ekologicznych (DFE).

Zgodnie z pkt V ust. 2 Wytucznych, projekt umowy, przed podpisaniem z wykonawcą, powinien być skierowany za pismem przewodnim, do DP do zaopiniowania pod względem formalno-prawnym i parafowania.

(dowód: akta kontroli str. 2106-2118, 2606-2607, 2622-2625, 2651-2654, 2678-2681)

W kwestii umowy 03/2015/DGK/Z Dyrektor DGK wyjaśnił, iż nie zwracał się do DP o parafowanie jej projektu, gdyż realizacja zadania stanowiącego przedmiot umowy miała na celu wypełnienia w trybie pilnym zobowiązań wynikających z *Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Środowiska* z dnia 14 kwietnia 2014 r., zaś czas opiniowania standardowej umowy zlecenia pod względem formalno-prawnym (do 12 dni roboczych, zgodnie z Wytucznymi) wydłużyłby proces realizacji ww. zobowiązań. Ponadto Dyrektor DGK w wyjaśnieniach podał, że zdecydował się zawrzeć umowę 03/2015/DGK/Z, gdyż zlecenie zyskało akceptację pod względem formalnym z BDG, uwzględniając identyczne postanowienia zabezpieczające interesy Skarbu Państwa oraz należyte wykonanie umowy stosowane w innych wzorach umów, parafowanych przez DP w poprzednich latach.

Ww. wyjaśnienia Dyrektora DGK uzasadniająco pominięcie etapu uzyskania opinii i parafy DP chęcią skrócenia o 12 dni roboczych okresu poprzedzającego realizację zadania, które uznał za pilne, stoją w sprzeczności z jego wyjaśnieniami dotyczącymi planowania zadań objętych umowami cywilnoprawnymi, w których podał, iż zadanie objęte umową 03/2015/DGK/Z nie wynikało z nagłej potrzeby i było przewidziane na etapie planowania budżetu DGK na 2015 r. i w granicach środków przyznanых Departamentowi.

W kwestii umów DFE/131/2014, DFE/011/2015 oraz DFE/015/2015 Dyrektor DFE wyjaśniła, że wzór umowy o dzieło na ocenę wniosków o dofinansowanie projektów w ramach PO liŚ został parafowany przez DP zgodnie z Wytucznymi w dniu 28 lipca 2014 r., a następnie, w związku z ze zmianami personalnymi, w styczniu 2015 r., wzór umowy podlegał ponownej akceptacji przez DP. Ponadto Dyrektor DFE podała, że z uwagi na fakt, iż umowy o dzieło na ocenę wniosków o dofinansowanie projektów mają charakter powtarzalny, parafowaniu i uzgodnieniu z DP podlegał jedynie projekt (tu rozumiany jako wzór „in blanco” – przypis kontrolera) umowy o dzieło z ekspertami dokonującymi oceny wniosków.

³⁷ Zostało to ustalone w toku kontroli P/15/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 22 – Gospodarka wodna i części 41 – Środowisko*.

³⁸ 19/U/2014/DZR/AZT z dnia 2 lipca 2014 r.

W ocenie NIK, stosowanie przez DFE wzoru umowy zlecenia zaopiniowanego i parafowanego przez DP do przygotowania umów na ocenę wniosków o dofinansowanie nie zwalniało Departamentu od stosowania Wytycznych, tj. kierowania projektu każdej takiej umowy do DP w celu parafowania, przed podpisaniem umowy przez strony tym bardziej, że w Wytycznych nie przewidziano żadnych odstępstw od tej procedury. Powyższa ocena wynika także z faktu, iż zgodnie z Wytycznymi, projekt umowy kierowany do parafowania przez DP powinien być przekazywany jak najwcześniej, nie później jednak niż na 12 dni roboczych przed przewidywanym terminem jej zawarcia, co oznacza, że parafowaniu podlegają projekty konkretnych umów bezpośrednio przed ich zawarciem, nie zaś niewypełnione wzory umów.

(dowód: akta kontroli str. 3112-3136, 3145-3147)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w świetle ustaleń kontroli, Dyrektor DZR, pomimo iż był autorem wewnętrznego regulaminu DZR, nie posiadał pełnej wiedzy jakie zadania należą do właściwości jego Departamentu.

Dyrektor DZR w udzielonych wyjaśnieniach (z dnia 31 lipca 2015 r.³⁹), będących odpowiedzią na pismo kontrolera NIK⁴⁰ w sprawie podania powodów/przyczyn podjęcia decyzji o zleceniu zadań do wykonania przez wykonawców „z zewnątrz” a nie przez pracowników MŚ w ramach wykonywania obowiązków służbowych – podał m.in., że zasadnym było zawarcie takich umów przez wykonawców z zewnątrz, gdyż zadania ujęte w umowach (dotyczące realizacji projektu GreenEvo) wykraczały poza zakres zadań określonych w regulaminie wewnętrznym DZR.

Wyjaśnienia Dyrektora DZR nie znalazły potwierdzenia w dokumentach przedłożonych do kontroli. Ustalenia kontroli wskazują, że we wszystkich obowiązujących w badanym okresie wewnętrznych regulaminach organizacyjnych DZR są zapisy, w których określono, że do zadań tego Departamentu należą m.in. działania związane z GreenEvo – Akceleratorem Zielonych Technologii.

Następnie, w kolejnych wyjaśnieniach Dyrektor DZR podał, że sformułowanie użyte w swojej odpowiedzi dla kontrolera NIK (z dnia 31 lipca 2015 r.) są niewłaściwe. Stwierdził, że zadania zleczone do wykonania zawartymi umowami cywilnoprawnymi należą jednak do zadań DZR i są określone w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Zadania te nie mogły być wykonane przez DZR powodu braku możliwości zwiększenia zatrudnienia. Powierzenie ich pracownikom DZR zatrudnionym na umowę o pracę było niemożliwe z powodu bardzo dużej liczby zadań do wykonania i w rezultacie niemożności ich wykonania przez etatowych pracowników.

Następnie Dyrektor DZR oświadczył m.in., że: *„(...) podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym cele projektu GreenEvo są w pełni zgodne z zapisami regulaminu wewnętrznego Departamentu Zrównoważonego Rozwoju, natomiast charakter i zakres zadań (w ogromnej większości obsługowym) niezbędnych dla realizacji projektu wykracza poza zadania określone w regulaminie departamentu jako komórki merytorycznej. (...)”*

(dowód: akta kontroli str. 716-751, 1576-1579)

W związku z powyższymi wyjaśnieniami i oświadczeniem Dyrektora DZR - Dyrektor Generalna w sprawie: *„(...) jak to jest możliwe, że Dyrektor DZR zawarł umowy cywilnoprawne na realizację zadań, które nie znajdują się we właściwości DZR? Jeżeli umowy te dotyczyły zadań o charakterze obsługowym dlaczego nie były wykonywane przez pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych wykonujących właśnie takie zadania obsługowe m.in. przez pracowników Biura Finansowego?”* podała, że:

„Dyrektor DZR ma stosowne upoważnienie do zawierania umów, podpisał umowy związane z realizacją projektu GreenEvo i ponosi odpowiedzialność za realizację ich postanowień.”

Natomiast w sprawie *„(...) jak to jest możliwe, w świetle zmienianych wyjaśnień przez Dyrektora DZR, że kierownik komórki organizacyjnej nie wie jakie zadania należą do*

³⁹ Znak: DZR-091-4/29140/15/TS.

⁴⁰ Z dnia 30 lipca 2015 r., znak KSI.410.004.01.2015/AK-3.

właściwości jego departamentu?” Dyrektor Generalna wyjaśniła, że: „Nie jest to możliwe – sam jest autorem treści wewnętrznego regulaminu DZR i zatem powinien go znać.”

(dowód: akta kontroli str. 1587-1592)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, wnosi o:

- 1) przeprowadzenie rzetelnej identyfikacji ryzyka i jego oceny,
- 2) rozważenie ujęcia w planie audytu zadania audytowego w zakresie zlecenia realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych,
- 3) wyeliminowanie przypadków zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 września 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.