



Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej

I. WSTĘP

W niektórych urzędach administracji rządowej zidentyfikowano praktykę nadużywania umów cywilnoprawnych jako podstawy zatrudniania osób w celu wykonywania statutowych zadań urzędu.

Zdarzają się również przypadki zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę lub podpisywania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami w związku z poleceniem wykonywania dodatkowych zadań, które nie wynikają z opisów ich stanowisk pracy.

Odrębną kwestią jest zawieranie umów cywilnoprawnych w celu uzyskania specjalistycznej opinii lub ekspertyzy.

Celowe zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika, a zatrudnioną w ten sposób osobę pozbawia uprawnień wynikających z Kodeksu pracy i przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym praw do urlopu wypoczynkowego i do zachowania okresu wypowiedzenia oraz wynagrodzenia za czas choroby. Ponadto osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych nie są objęte rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych, np. nie składają oświadczenia majątkowego oraz nie dotyczą ich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, co może utrudniać kierownikom jednostek rozpoznanie istnienia konfliktu interesów.

Zawieranie dodatkowych umów cywilnoprawnych z członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę nie jest zgodne z postanowieniami ustawy o służbie cywilnej, które przewidują określone składniki wynagrodzenia członka korpusu służby cywilnej.

Nadużywanie zawierania umów cywilnoprawnych w celu uzyskania wiedzy specjalistycznej może w niektórych przypadkach świadczyć, szczególnie jeśli urząd zatrudnia na podstawie umowy o pracę ekspertów w danej dziedzinie (np. doradztwo prawne, niektóre usługi informatyczne), o naruszaniu zasad gospodarowania środkami publicznymi, a w szczególności zasady celowości i oszczędności.

W celu wsparcia kierujących urzędami administracji rządowej w gospodarnym wydatkowaniu środków publicznych oraz racjonalnym zarządzaniu zasobami ludzkimi przygotowano rekomendacje, których wdrożenie powinno przyczynić się do przeciwdziałania nieprawidłowościom, zwiększyć przejrzystość funkcjonowania urzędów, ograniczyć możliwość wystąpienia konfliktu interesów, a przez to wpłynąć na wzrost zaufania do administracji rządowej.

II. REKOMENDACJE

1. Należy wzmocnić nadzór dyrektorów generalnych nad zawieraniem umów cywilnoprawnych.
2. Zaleca się przeprowadzenie analizy zawartych dotychczas umów cywilnoprawnych w celu zidentyfikowania potencjalnych obszarów nieprawidłowości.
3. Rekomendowane jest przeprowadzenie pogłębionych analiz dotyczących procedur wewnętrznych, które regulują zasady zawierania umów cywilnoprawnych. Celem pogłębionych analiz powinno być sprawdzenie, czy procedury wewnętrzne gwarantują prawidłowe i celowe zawieranie umów cywilnoprawnych.
4. W ramach prowadzonych analiz, należy ocenić m.in. sposób organizacji pracy urzędu, w tym podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, aby przeciwdziałać powielaniu się zadań i tym samym ograniczyć zawieranie niektórych umów cywilnoprawnych.

Umowy cywilnoprawne noszące znamiona umów o pracę

5. Zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru.
6. Obowiązujące regulacje wewnętrzne powinny minimalizować możliwość zaistnienia przypadków zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę.
7. Mając na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, należy ograniczyć korzystanie z usług agencji pracy tymczasowej tylko do przypadków niezbędnych dla realizacji podstawowych zadań jednostki.

Umowy cywilnoprawne zawierane z własnymi pracownikami

8. Zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca¹. W związku z tym zakresy powierzanych pracownikom zadań powinny być określone, a w razie potrzeb modyfikowane w taki sposób, by jak najpełniej zaspokajać potrzeby urzędu. W rezultacie nawet realizacja dodatkowych zadań nie powinna być przedmiotem zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikiem.
9. W przypadku zaistnienia uzasadnionych okoliczności, należy w szczególności wziąć pod uwagę inne formy wynagradzania własnych pracowników za wykonanie dodatkowych zadań, np. poprzez przyznanie dodatków zadaniowych, nagród finansowych.
10. Przed przyznaniem dodatku zadaniowego należy każdorazowo porównać zakres zadań dodatkowych, które mają być powierzone pracownikowi z zakresem jego obowiązków.

¹ Z wyjątkiem przypadków określonych przepisami szczególnymi.

Przed przyznaniem dodatku zadaniowego należy także uwzględnić obciążenie pracą danego pracownika spowodowane wykonywaniem większej liczby zadań.

Umowy na specjalistyczne opinie lub ekspertyzy

- 11.** Należy ocenić prawidłowość regulacji dotyczących zawierania umów na opinie i analizy specjalistyczne, tj. czy i w jaki sposób zasady zawierania i realizacji umów uwzględniają:
 - podział zadań w procesie zawierania umów między poszczególne komórki organizacyjne urzędu,
 - ocenę zasadności dokonania zlecenia (np. w kontekście posiadanych przez ministerstwo lub jednostki podległe potencjału eksperckiego w danej dziedzinie),
 - nadzór nad wykonywaniem umów (w tym procedury kontroli wykonania i odbioru przedmiotu umowy),
 - obowiązek dokumentowania sposobu wyboru wykonawcy,
 - obowiązek zawierania w umowach klauzul zabezpieczających należyte wykonanie umowy,
 - obowiązek prowadzenia rejestru umów.
- 12.** Wyniki analizy powinny być wykorzystane do usprawnienia sposobu postępowania przy przygotowaniu, zawieraniu, realizacji i rozliczaniu umów, zarówno w aspekcie finansowym, jak i merytorycznym. Zalecane jest wskazanie komórek organizacyjnych i pracowników odpowiedzialnych za realizację tych procesów.
- 13.** W celu zwiększenia potencjału organizacji i docelowego ograniczenia liczby umów na specjalistyczne opinie i ekspertyzy, należy przeanalizować obowiązujące w urzędzie regulacje wewnętrzne dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników. W obowiązujących regulacjach należy uwzględnić możliwość specjalistycznego kształtowania ścieżki rozwoju zawodowego pracowników, aby organizacja zyskiwała wiedzę, która zostanie wykorzystana zgodnie z jej potrzebami.
- 14.** W ramach procesu korzystania z wiedzy dostępnej w organizacji, do rozważenia przez kierowników jednostek pozostaje utworzenie w każdym urzędzie repozytorium dzieł powstałych w ramach zawartych umów. Pozwoliłoby to w niektórych przypadkach uniknąć nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych.