



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Strategii

KST.411.001.03.2022

Pan
Miroslaw Kalinowski
Dyrektor
Krajowy Instytut Mediów
ul. Wiktorska 63
02-587 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001/KST – Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Instytut Mediów ¹ , ul. Wiktorska 63, 02-587 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Kalinowski, Dyrektor Krajowego Instytutu Mediów, od dnia 4 stycznia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych.2. Planowanie działalności jednostki.3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania.4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 4 grudnia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ² , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, a mających znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontroler	Michał Hackiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/8/2022 z dnia 15 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: KIM, Instytut.

² Czynności kontrolne w jednostce zostały zakończone w dniu 30 czerwca 2022 r.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Krajowego Instytutu Mediów we wszystkich zbadanych obszarach.

Choć powołanie jednostki odbyło się zgodnie z prawem, a Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁵ zapewnił KIM środki finansowe na rozpoczęcie działalności i przygotowanie do realizacji działań statutowych, to sposób realizacji zadań obarczony był szeregiem nieprawidłowości. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, pomimo upływu półtora roku od utworzenia Instytutu, nie zostały ukończone prace nad stworzeniem ram organizacyjnych jego działania, zasad zatrudniania pracowników, czy zawierania umów. W połączeniu z nierealistycznym planowaniem rzeczowo-finansowym i brakiem monitorowania realizacji planów (w wyniku czego Dyrektor KIM nie dysponował bieżącymi danymi dla potrzeb zarządczych) oraz nierzetelnie prowadzoną gospodarką finansową, doprowadziło to do wygenerowania przez KIM (już w pierwszym roku jego funkcjonowania) straty na działalności operacyjnej w wysokości (-) 4 037,8 tys. zł, niezrealizowania w 2021 r. spośród czterech zaplanowanych - jednego zadania w całości⁶, a drugiego w ok. 85%⁷ i zagrożenia utrzymania płynności finansowej. Sytuację majątkowo-finansową KIM poprawiło przekazanie Instytutowi przez Ministra Finansów w dniu 31 grudnia 2021 r. skarbowych papierów wartościowych⁸ o wartości blisko 60 000 tys. zł. W kalkulacji kosztów zadań planowanych do sfinansowania ze sprzedaży ww. obligacji, KIM uwzględnił jednak naliczony podatek od towarów i usług⁹ w wysokości 11 205,5 tys. zł, który na podstawie art. 86 ust.1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. od podatku od towarów i usług¹⁰ może być w całości odliczony przez Instytut od podatku należnego¹¹. W konsekwencji działanie to przyczyni się w przyszłości do konieczności wydatkowania przez Skarb Państwa nieadekwatnie wyższych środków publicznych na wykup obligacji.

Dyrektor Instytutu nie podjął we właściwym czasie, a więc przed rozpoczęciem realizacji zadań statutowych, prac nad stworzeniem odpowiednich regulacji wewnętrznych. Przyczyniło się to m.in. do ponoszenia wydatków w sposób niegospodarny i nierzetelny oraz zawarcia umów, które, w ocenie NIK, nie zabezpieczały dostatecznie interesów KIM (umowa z [...] z dnia 29 lipca 2021 r.¹²) i nie mogły być w pełni zrealizowane¹³ (umowa z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji¹⁴

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także: Przewodniczący KRRiT.

⁶ Nie zrealizowano zadania pn. Badanie skuteczności rekrutacji i utrzymania panelu realizowanego przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy na mikropanelu.

⁷ W ok. 85% nie zrealizowano zadania pn. *Badanie założycielskie*. Badanie założycielskie stanowi rodzaj badania, prowadzonego zwykle na dużej losowo wybranej próbie, mającego na celu zdiagnozowanie populacji użytkowników mediów i stanowiącego punkt wyjścia do badań szczegółowych, w tym badań telemetrycznych.

⁸ Dalej: obligacje.

⁹ Dalej: podatek VAT

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 931, ze zm. Dalej: ustawa VAT

¹¹ Zgodnie z art. 86 ust.1 ustawy VAT, w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, z zastrzeżeniem (niemających zastosowania w przypadku Instytutu) art. 114, art. 119 ust. 4, art. 120 ust. 17 i 19 oraz art. 124 ustawy VAT.

^{*} W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) w interesie Krajowego Instytutu Mediów oraz podmiotów i osób fizycznych, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

¹² Umowa nr U-2021-07-03, dalej także: Umowa z [...], Umowa z 29 lipca 2021 r.

¹³ Umowa z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji z dnia 23 września 2021 r. przewidywała przeniesienie przez KIM na rzecz KRRiT całości praw autorskich do oprogramowania, podczas gdy umowa z [...] nie przewidywała ich przeniesienia na rzecz KIM.

¹⁴ Dalej także: KRRiT.

z dnia 23 września 2021 r.¹⁵ w związku z umową z [...]). Zlecenie nadto bez zachowania formy pisemnej i opłacenie stworzenia dwóch utworów, w połączeniu z nieprzeprowadzeniem ich rzetelnego odbioru, nie pozwoliło KIM na zidentyfikowanie, że stanowią one w rzeczywistości kompilację ogólnodostępnych w Internecie artykułów i nie niosły za sobą szczególnej wartości dodanej.

NIK negatywnie ocenia podpisanie przez Instytut umowy ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o., którą wybrano w trybie niekonkurencyjnym i z naruszeniem postanowień art. 214 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*¹⁶. Choć decyzje Dyrektora KIM pośrednio podyktowane były oczekiwaniami Przewodniczącego KRRiT co do terminu rozpoczęcia badań słuchalności stacji radiowych, to nie zwalniało to Dyrektora KIM z przeprowadzenia analizy zasadności i możliwości zastosowania wybranego trybu, którego, zdaniem NIK, w żaden sposób nie uzasadniały okoliczności ani kontekst prawny. Co więcej, Dyrektor KIM nie uzyskał, wbrew dyspozycji art. 28 ust. 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹⁷, zgody Przewodniczącego KRRiT na zaciągnięcie zobowiązania w postaci podpisania umowy ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o., której wartość przekraczała 30% zaplanowanych na 2022 r. przychodów Instytutu.

NIK ocenia, że działalność KIM, choć tłumaczona przez KIM sytuacją na rynku mediów¹⁸, była w dużej mierze nieprzejrzysta i nieskoordynowana, a w niektórych aspektach również nierzetelna i niegospodarna, zaś przyjęty model funkcjonowania KIM nie odpowiadał kryteriom działania jednostek publicznych i standardom finansów publicznych. Nie sprzyjało to odbiorowi społecznemu i rynkowemu wyników pracy Instytutu oraz przyszłej wiarygodności działania ww. jednostki i jej produktów i usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

Instytucja gospodarki budżetowej pod nazwą Krajowy Instytut Mediów została utworzona²⁰ w dniu 4 grudnia 2020 r. przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 u.f.p. Wpisu KIM do Krajowego Rejestru Sądowego dokonano w dniu 31 grudnia 2020 r.

Organem wykonującym funkcje organu założycielskiego²¹ Instytutu i sprawującym nad nim nadzór²² był Przewodniczący KRRiT.

¹⁵ Umowa nr 40/2021, dalej także: Pierwsza Umowa z KRRiT, Umowa z 23 września 2021 r., Umowa nr 40/2021

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm., dalej: pzp.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: u.f.p.

¹⁸ Na rynku badania konsumpcji głównych mediów funkcjonowały [...] podmioty tj. Komitet Badań Radiowych oraz Nielsen.

¹⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁰ Utworzenie nastąpiło na podstawie Zarządzenia nr 2 Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Krajowy Instytut Mediów”.

²¹ Na podstawie §3 Zarządzenia nr 2 Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Krajowy Instytut Mediów”.

²² Na podstawie § 6 Statutu Instytucji gospodarki budżetowej Krajowy Instytut Mediów.

Statut KIM, nadany w dniu utworzenia przez Przewodniczącego KRRiT²³, określił przedmiot działalności Instytutu w postaci 28 zadań²⁴ obejmujących szeroko pojęte zagadnienia tzw. konsumpcji mediów.

(akta kontroli str. 3, 4-10)

Zgodnie z informacjami udzielonymi NIK²⁵ przez Przewodniczącego KRRiT, Instytut przejął rolę koordynatora i realizatora działań w obszarze telemetrii²⁶, a zakres jego działań określają *Strategia realizacji projektu Telemetria Polska*²⁷ oraz Statut KIM. Bezpośrednie odniesienie do przejścia przez KIM części działań związanych z prowadzeniem programu Telemetria Polska znalazło się natomiast w *Porozumieniu trójstronnym dotyczącym umowy nr 71/2019*²⁸ podpisanym w dniu 25 stycznia 2022 r. pomiędzy KRRiT, KIM oraz Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym²⁹, na mocy którego KRRiT przeniósł część praw i obowiązków wynikających z ww. umowy na KIM.

(akta kontroli str. 981-989, 1394 – pliki: 176, 178-187)

W Statucie, zadania jednostki zostały określone jednoznacznie i szczegółowo, a ich charakter determinuje ich realizację zarówno w krótkim, jak i dłuższym horyzoncie czasowym, a także w trybie ciągłym.

Zgodnie z informacjami przekazanymi³⁰ przez Przewodniczącego KRRiT, Krajowa Rada na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji³¹ jest zobligowana do organizowania badań treści i odbioru usług medialnych, a KIM został powołany do realizacji zadań szczegółowych związanych z tym obszarem. Dla przygotowania realizacji tych zadań w KRRiT powołany został w dniu 25 września 2018 r. Zespół ds. Telemetrii³², który opracował Strategię Realizacji

²³ Statut stanowił załącznik do Zarządzenia nr 2 Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Krajowy Instytut Mediów”.

²⁴ 1) Dostarczanie danych populacyjnych w zakresie konsumpcji mediów, 2) Konceptualizacja i wykonanie badania, które będzie głównym źródłem danych statystycznych odnośnie do celów, częstotliwości i sposobów konsumpcji mediów, 3) Dostarczanie informacji o trendach i technologiach w zakresie konsumpcji mediów, 4) Diagnoza i segmentacja użytkowników mediów w zakresie ich konsumpcji, 5) Współpraca ze środowiskami nadawców i reklamodawców w zakresie konsumpcji mediów i budowy golden standardu badań mediów w Polsce oraz w tworzeniu regulacji prawnych w zakresie mediów i badań mediów, 6) Weryfikacja mierników do pomiaru mediów w Polsce, 7) Weryfikacja i kalibracja źródeł danych na temat konsumpcji mediów np. RPD, fuzja wszelkich danych o charakterze telemetrycznym, 8) Weryfikacja, zbieranie i dostarczenie uniwersów i wag do badań w zakresie konsumpcji mediów w Polsce, 9) Tworzenie procesu audytowego dla wszystkich rodzajów pomiarów mediów, 10) Tworzenie definicji i opis wskaźników w zakresie konsumpcji mediów, 11) Projektowanie nowych metodologii w zakresie badania konsumpcji mediów, 12) Projektowanie nowych mierników w obszarze badania konsumpcji mediów, 13) Gromadzenie danych i dobrych praktyk w zakresie prowadzenia diagnoz i badań założycielskich, 14) Gromadzenie wiedzy i dobrych praktyk w zakresie budowania respons rate, 15) Gromadzenie wiedzy w zakresie sposobów budowania i utrzymania paneli mierzących media, 16) Gromadzenie wiedzy na temat systemów grywalizacyjnych w zakresie konsumpcji mediów, 17) Stała współpraca z organizacjami zagranicznymi, wymiana doświadczeń międzynarodowych, uczestnictwo w konferencjach w zakresie konsumpcji mediów, 18) Współpraca z branżą badawczą - gromadzenie dobrych praktyk w zakresie badania konsumpcji mediów, 19) Współpraca z ośrodkami naukowymi i badawczymi w zakresie technologii pomiarów konsumpcji mediów, 20) Współpraca z ośrodkami statystycznymi w zakresie łączenia wyników diagnozy konsumpcji mediów z innymi źródłami danych, 21) Pozyskiwanie, analiza i kompilacja danych opisujących konsumpcję mediów (BIG Data), udostępnionych przez inne podmioty rynkowe, 22) Realizacja i dostarczanie wyników badań mediów o charakterze poznawczym i uzupełniającym, w zakresie konsumpcji mediów, 23) Analiza rynku i trendów sprzedaży wszystkich sprzętów do konsumpcji mediów, 24) Publikacja wyników badania - diagnozy konsumpcji mediów, 25) Udostępnienie w Internecie przeglądarki najważniejszych wyników badania, 26) Organizacja szkoleń i konferencji w zakresie konsumpcji mediów, publikacja materiałów branżowych oraz dydaktycznych, 27) Tworzenie narzędzi/dashboardsów do badania i planowania mediów w oparciu o wyniki badań konsumpcji mediów i inne źródła badań i wiedzy o konsumentach, 28) Wykonywanie usług z zakresu informatyzacji, telekomunikacji i teleinformatyki oraz zarządzania informacją, w szczególności w zakresie utrzymania, serwisu, budowy, rozwoju i eksploatacji systemów informatycznych i teleinformatycznych prowadzonych lub przewidzianych do prowadzenia przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji

²⁵ W piśmie znak W-55795-2022 z dnia 31 maja 2022 r.

²⁶ Telemetria stanowi dziedzinę telekomunikacji zajmującą się technikami przesyłu wartości pomiarowych na odległość.

²⁷ Dokument z 30 kwietnia 2019 r. (Wersja 2.0), opracowany w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, opisujący kierunki, etapy i metody oraz koszty i pożądane rezultaty realizacji w Polsce jednoźródłowego pomiaru konsumpcji mediów.

²⁸ Dotyczące prowadzenia prac badawczo-rozwojowych w zakresie realizacji programu Telemetria Polska.

²⁹ Dalej także: IL-PIB.

³⁰ W piśmie znak W-55795-2022 z dnia 31 maja 2022 r.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 805, ze zm., dalej: uorit.

³² Od chwili powołania Zespołu ds. Telemetrii liczył nie więcej niż dwóch pracowników etatowych, a w roku 2020 nie zatrudniał nikogo (w formie umowy o pracę).

Projekt Telemetria Polska³³, a od połowy 2019 r. przewodniczący KRRiT podejmował aktywne działania propagujące projekt³⁴ oraz powołał do życia liczne ciała doradcze³⁵ celem jego przygotowania i realizacji. W dniu 22 października 2019 r. podpisana została umowa pomiędzy KRRiT a IŁ-P I B na realizację prac badawczo-rozwojowych w zakresie konsumpcji mediów³⁶, a w dniu 23 lipca 2020 r. pomiędzy KRRiT a NASK Państwowym Instytutem Badawczym umowa na prace badawczo-rozwojowe w obszarze telemetrii danych RPD³⁷.

Niewielka część zadań zbieżnych do KIM, dotyczących przede wszystkim zbierania i analizy niektórych, podstawowych danych w dziedzinie wykorzystania mediów w Polsce, jest wykonywana przez inne jednostki sektora finansów publicznych – Główny Urząd Statystyczny³⁸ i Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej³⁹.

NIK zwraca przy tym uwagę, że KIM rozbudowuje (przede wszystkim do realizacji badania założycielskiego) własną sieć ankietników, w której docelowo znaleźć się może nawet [...] ⁴⁰ ankietników (na koniec I kw. 2022 r. KIM zatrudnił na podstawie umowy o pracę 20, a na podstawie umów cywilnoprawnych 13 ankietników). Potrzebę taką Dyrektor KIM uzasadnił⁴¹ m.in. rangą i wysokim poziomem skomplikowania projektu oraz potrzebą uniezależnienia się od podwykonawców, co pozwoli KIM na większą elastyczność wdrażania nowych rozwiązań.

(akta kontroli str. 981-989, 1405 – plik 542)

Przewodniczący KRRiT w dniu utworzenia i nadania statutu KIM powołał Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów. W badanym okresie nie doszło do zmiany osoby zajmującej to stanowisko. Do dnia zakończenia kontroli w KIM nie wyznaczono osób na stanowisko Zastępcy Dyrektora KIM, choć taką możliwość przewidywał Statut (§ 3 ust. 7) i Regulamin organizacyjny KIM (§ 4 ust. 2)⁴² oraz audytora wewnętrznego, którego zatrudnienie umożliwiał regulamin organizacyjny KIM (§ 3 ust.1 pkt 4), precyzując również zakres jego obowiązków.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym KIM z dnia 1 lutego 2021 r.⁴³, strukturę organizacyjną KIM tworzyło 10 komórek, w tym pięć departamentów, spośród których cztery⁴⁴ realizowały zadania statutowe, a jeden⁴⁵ administracyjne. Ponadto funkcjonowały jako samodzielne komórki: Główny Księgowy, Wieloosobowe stanowisko do spraw komunikacji, Audytor Wewnętrzny, Pełnomocnik do spraw

³³ Telemetria Polska. Strategia Realizacji Projektu. Wersja 2.0 z dnia 30 kwietnia 2019 r.

³⁴ <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/telemetria-polska/aktualnosci/news.2836.telemetria-polska---spotkanie-przewodniczacego-krrit-z-reprezentacja-strony-rynkowej.html>, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/telemetria-polska/aktualnosci/news.2858.przewodniczacy-krrit-witold-kolodziejski-oglosil-uruchomienie-jednozdrowego-pomiaru-mediow.html>.

³⁵ <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/telemetria-polska/aktualnosci/news.2865.rada-metodologiczna-przy-projekcie-telemetria-polska.html>, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/telemetria-polska/aktualnosci/news.2902.przewodniczacy-krrit-powolal-rade-metodologiczna-ds-rpd.html>, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/telemetria-polska/aktualnosci/news.2908.przewodniczacy-krrit-powolal-komitet-sterujacy-programu-telemetria-polska.html>, <http://www.archiwum.krrit.gov.pl/krrit/telemetria-polska/aktualnosci/news.2952.program-telemetria-polska---powstaje-rada-do-spraw-internetu.html>

³⁶ Mocą Porozumienia trójstronnego dotyczącego umowy 71/2019 zawartego w dniu 21 stycznia 2022 r. pomiędzy KRRiT, KIM i IŁ-PIB część praw i obowiązków wynikających z umowy pomiędzy KRRiT a IŁ-PIB przeszła na KIM.

³⁷ ang. *Return Path Data* (dalej: RPD) sposób pomiaru konsumpcji mediów polegający na zbieraniu danych zwrotnych urządzenia elektronicznego, np. dekodera telewizji cyfrowej.

³⁸ Np. Telekomunikacja w 2020 roku, data publikacji 30.09.2021 r.

³⁹ Np. Komunikat z badań Nr 85/2020 – Korzystanie z Internetu.

⁴⁰ Taką liczbę wskazano w Strategii Krajowego Instytutu Mediów na lata 2021-2024. Strategia KIM na lata 2021-2024 nie została formalnie wprowadzona zarządzeniem Dyrektora KIM, choć KIM prowadził działania zmierzające do jej realizacji, co zostało opisane w innej części wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r.

⁴² Dyrektor KIM mógł zatrudnić Zastępcę Dyrektora KIM po uzyskaniu zgody Przewodniczącego KRRiT.

⁴³ Zarządzenie Nr 3/2021 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Krajowemu Instytutowi Mediów, dalej także: Regulamin organizacyjny KIM.

⁴⁴ Departament Badania Mediów, Departament Metodyki i Pomiarów, Departament Badania i Rozwoju, Departament Realizacji i Technologii.

⁴⁵ Departament Administracyjny.

Ochrony Informacji Niejawnych oraz Inspektor Ochrony Danych. Choć w okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna KIM ulegała zmianom (wg. stanu na dzień 17 maja 2022 r. w nieformalnej, o czym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, strukturze organizacyjnej KIM znajdowało się 13 komórek), regulamin organizacyjny nie był aktualizowany. Dyrektor KIM wyjaśnił⁴⁶, że KIM jest w dalszym ciągu w fazie rozwoju, a zadania stawiane mu przez KRRiT ewoluują, w związku z czym nie było możliwe stworzenie docelowego schematu organizacyjnego, a sam proces tworzenia ostatecznego kształtu jednostki jest na ukończeniu. Dla żadnego z departamentów nie został opracowany regulamin wewnętrzny, pomimo że przygotowanie takich regulaminów przewidywał § 3 ust. 7 i ust. 8 Regulaminu organizacyjnego KIM.

(akta kontroli str. 3, 4-10, 11-20)

W okresie objętym kontrolą w Instytucie obowiązywały regulaminy pracy i wynagrodzeń, nadane odpowiednio zarządzeniami nr 1⁴⁷ i 2⁴⁸ Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 1 lutego 2021 r., a także Regulamin udzielania zamówień w Krajowym Instytucie Mediów i Regulamin pracy komisji przetargowej wprowadzone w dniu 28 marca 2022 r.⁴⁹. Dyrektor KIM wyjaśnił⁵⁰, że w dniu 2 marca 2022 r. powołany został w Instytucie zespół do spraw wprowadzenia w KIM regulacji wewnętrznych oraz procesów zarządczych. NIK zwraca przy tym uwagę, że m.in. opracowanie docelowej struktury Instytutu i dokumentów organizacyjnych było przedmiotem dwóch umów na usługi doradcze zawartych już w dniu 1 marca 2021 r. Realizacja tych umów zakończyła się odpowiednio w dniach 31 lipca 2021 r. oraz 30 listopada 2021 r., a zleceniobiorcom wypłacono łącznie 246 tys. zł.

Regulaminy pracy i wynagradzania zostały nadane w wymaganym terminie (przed osiągnięciem określonych w art. 104 §1¹ i art. 77² §1 *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy*⁵¹ progów zatrudnienia. W KIM nie opracowano regulacji dotyczących zasad naboru pracowników. Jednostka nie posiadała także aktów wewnętrznych regulujących procesy zatrudniania pracowników i zawierania umów cywilnoprawnych (zlecenia, o dzieło czy świadczenia usług przez przedsiębiorców, w tym usług doradczych). Choć w Regulaminie wynagradzania KIM określono poziom wykształcenia, jakim powinien legitymować się pracownik na danym stanowisku, to dyrektor ds. operacyjnych został zatrudniony na umowę o pracę, mimo braku wymaganego wykształcenia⁵². Poziom wykształcenia pracowników na określonych stanowiskach został określony w Regulaminie wynagradzania KIM.

(akta kontroli str. 28-41)

Dyrektor KIM rozpoczął pracę w Instytucie z dniem 4 stycznia 2021 r., a do końca I kw. 2021 r. liczba zatrudnionych osiągnęła 10 osób. Na koniec 2021 r. w KIM zatrudnionych było 41 osób (36 etatów), spośród których dziewięć zajmowało stanowiska administracyjne, a 32 osoby (27,5 etatu) bezpośrednio wykonywały zadania statutowe. Liczba zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych na koniec 2021 r. wyniosła pięć osób.

⁴⁶ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.11.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 1/2021 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu pracy Krajowemu Instytutowi Mediów.

⁴⁸ Zarządzenie Nr 2/2021 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Wynagrodzeń Krajowemu Instytutowi Mediów.

⁴⁹ Na podstawie Zarządzenia nr 1/2022 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych i Regulaminu pracy komisji przetargowej.

⁵⁰ W piśmie bez znaku z dnia 28 marca 2022 r.

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

⁵² Wymagane było wykształcenie wyższe magisterskie, podczas gdy kandydat na stanowisko, a później zatrudniony dyrektor ds. operacyjnych, legitymował się wykształceniem wyższym licencjackim.

W kontrolowanym okresie wszyscy przedstawiciele kadry kierowniczej KIM, z wyjątkiem jednej osoby, legitymowali się wykształceniem wyższym i łącznym stażem pracy wahającym się przedziale 8-26 lat.

(akta kontroli str. 196, 197, 205)

Instytut w toku kontroli nie przedstawił, poza przygotowanym przez siebie zestawieniem, dokumentów, które potwierdzałyby, że przed podpisaniem umów cywilnoprawnych prowadzony był proces rekrutacji i szacowania ewentualnego wynagrodzenia oraz czy weryfikowane było wykształcenie i doświadczenie zawodowe zleceniobiorcy, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 614-617)

W toku czynności kontrolnych nie stwierdzono, by którykolwiek z pracowników KIM łączył pracę w Instytucie z zatrudnieniem w innych jednostkach. Regulamin pracy KIM nie wymagał zgody na równoczesne zatrudnienie w innej jednostce.

Na koniec I kw. 2022 r. KIM zatrudnił 62 osoby, z których 52 były bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań statutowych, a koszty usług obcych i wynagrodzeń bezosobowych w Planie finansowym KIM na 2022 r. stanowiły blisko 65% całkowitych planowanych kosztów funkcjonowania Instytutu. W KIM nie opracowano przy tym planu zatrudnienia, w którym nastąpiłoby oszacowanie zasobochłonności poszczególnych zadań, co, w połączeniu z nieokreśloną strukturą organizacyjną, uniemożliwia ocenę adekwatności zatrudnienia do realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 196, 1389 – plik 021)

W grupie pracowników administracyjnych uwidoczniły się braki, które negatywnie wpłynęły na działalność Instytutu. Pierwszy udokumentowany nabór na stanowisko specjalisty ds. zamówień publicznych uruchomiono w dniu 27 września 2021 r. – dziewięć miesięcy po utworzeniu Instytutu, zaś na specjalistę ds. kadr i płac w dniu 4 listopada 2021 r. – 10 miesięcy po utworzeniu Instytutu. Ostatecznie KIM zatrudnił pracowników na stanowiskach specjalistów ds. zamówień publicznych, a stanowisko specjalisty ds. HR, według stanu na dzień zakończenia kontroli, w dalszym ciągu pozostawało nieobsadzone.

(akta kontroli str. 1400 – pliki: 402-406, 408, 409; 1458-1459)

Wobec braku regulacji dotyczących zasad naborów i rekrutacji nowych pracowników, a także, jak dalej wyjaśnił⁵³ Dyrektor KIM, dynamicznego rozpoczęcia działalności oraz wąskiego i specyficznego zakresu pożądanych kompetencji, w okresie objętym kontrolą KIM pozyskiwał pracowników w trybie bezpośrednich rozmów oraz *negocjacji wynikających ze znajomości rynku badawczego*. W konsekwencji KIM nie posiadał dokumentów wskazujących na proces rekrutacji kadry kierowniczej Instytutu. Przedstawione NIK przez Instytut materiały świadczyły wprawdzie o tym, że KIM poszukując pracowników korzystał z platformy internetowej i Biuletynu Informacji Publicznej⁵⁴, natomiast większość zamieszczanych tam ofert dotyczyła stanowisk ankierskich⁵⁵.

(akta kontroli str. 1400 – pliki: 402-406, 408, 409; 1458-1459)

⁵³ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r. i piśmie bez znaku z dnia 23 czerwca 2022 r. (otrzymanym w odpowiedzi na pismo KST.411.001.03.2022.12.MH z dnia 10 czerwca 2022 r.).

⁵⁴ W okresie objętym kontrolą na BIP Instytutu opublikowano sześć ofert pracy.

⁵⁵ Poza nimi, z wykorzystaniem internetowych platform, KIM poszukiwał pracowników na stanowiska: specjalista ds. zamówień publicznych, metodolog-statystyk, analityk finansowy, HR partner, spośród których tylko pierwsza oferta opublikowana była w 2021 r.

Zgodnie z § 5 ust. 1 statutu, KIM otrzymał od organu założycielskiego dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe w wysokości 11 952 857 zł. Zasady udzielania i rozliczania dotacji zostały sformułowane w zarządzeniu Nr 3 Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 marca 2021 r. w sprawie sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe dla Krajowego Instytutu Mediów. Dotacja na pierwsze wyposażenie została wypłacona w maksymalnej wysokości, na podstawie ośmiu wniosków i wydatkowana na: wynagrodzenia (12,6%), składki i podatki (7,3%), realizację usług (24,7%), zakup materiałów (1,2%), środki trwałe i wartości niematerialne i prawne⁵⁶ oraz wartości niematerialne i prawne w budowie (52,9%), wyposażenie (2,3%), a także opłaty bankowe (0,03%).

(akta kontroli str. 1050-1059, 1396 – pliki: 235-243)

Ponadto, zgodnie z § 5 ust. 2 statutu, na wyposażenie KIM, w formie użyczenia, KRRiT przeznaczyła pięć laptopów, pięć stacjonarnych zestawów komputerowych, dwa urządzenia drukujące oraz samochód osobowy, spośród których Instytut przejął w drodze umowy użyczenia tylko samochód osobowy, a z pozostałych urządzeń zrezygnował.

Pomimo że w momencie utworzenia Instytut nie dysponował żadnym majątkiem trwałym, który mógłby posłużyć do wykonywania zadań statutowych, to otrzymana dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe pozwoliła w krótkim czasie zgromadzić zasoby niezbędne do rozpoczęcia działalności.

Instytutowi nie przekazano żadnych nieruchomości, w związku z czym w pierwszych tygodniach działalności funkcjonował on w pomieszczeniach KRRiT, a następnie wynajął przestrzeń biurową na rynku komercyjnym.

(akta kontroli str. 9, 666-667)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo upływu blisko półtora roku od utworzenia Instytutu do zakończenia kontroli, nie została określona jego docelowa struktura organizacyjna oraz podział obowiązków i kompetencji poszczególnych komórek. Regulamin organizacyjny KIM, według stanu stwierdzonego w toku kontroli, nie został zaktualizowany, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto zgodnie z pkt 3 części A rozdziału II standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych⁵⁷, struktura organizacyjna jednostki oraz zakres podległości pracowników powinny być określone w formie pisemnej w sposób spójny i przejrzysty.

W przyjętym w dniu 1 lutego 2021 r. Regulaminie organizacyjnym KIM ustanowiono 10 komórek organizacyjnych, z których sześć miało charakter administracyjny, a cztery merytoryczny, i opisano ich zakres zadań. W *Strategii Krajowego Instytutu Mediów na lata 2021-2024* z lipca 2021 r.⁵⁸ założono rozbudowę struktury organizacyjną KIM do 15 jednostek organizacyjnych – siedmiu o charakterze administracyjnym i ośmiu o charakterze merytorycznym. Pomimo tego, w toku kontroli, według stanu na dzień 17 maja 2022 r., KIM posiadał 13 komórek organizacyjnych – cztery administracyjne i dziewięć

⁵⁶ Dalej: WNiP

⁵⁷ Standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz.U. MF nr 15 poz. 84); dalej: *Standardy kontroli zarządczej*.

⁵⁸ Dalej także: *Strategia KIM 2021-2024*, *Strategia KIM*.

merytorycznych. Nie były one przewidziane w obowiązującym regulaminie organizacyjnym.

Brak docelowej struktury administracyjnej i nieaktualność Regulaminu organizacyjnego KIM Dyrektor KIM wyjaśnił⁵⁹ tym, że struktura organizacyjna KIM ewoluje w związku ze zmieniającymi się zadaniami, a ponieważ „nie wykrystalizował się jej ostateczny kształt, trudno stworzyć finalną wersję regulaminu organizacyjnego”.

NIK nie podziela stanowiska⁶⁰ Dyrektora KIM (bowiem nie potwierdzają tego żadne przekazane przez KIM dokumenty), jakoby zadania stawiane przed Instytutem przez KRRiT ewoluowały i nie było możliwe stworzenie docelowego schematu organizacyjnego. Ewentualna nawet zmienność zadań nie stanowi okoliczności znoszącej wadliwość nieaktualności regulaminu organizacyjnego. Dokument ten, jako podstawowy dla organizacji każdej jednostki, wskazuje na podział zadań i zakres odpowiedzialności poszczególnych komórek, stanowiąc kluczowy instrument zarządczy dla terminowego i adekwatnego do zasobów wykonywania zadań.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 20, 658, 866, 1405 – plik 542)

2. Dyrektor KIM w dniu 2 listopada 2021 r. zatrudnił na stanowisku dyrektora ds. [...] osobę, która wbrew wymogom określonym w poz. 2 Załącznika nr 1 do Regulaminu wynagradzania KIM, nie posiadała wykształcenia wyższego magisterskiego.

Dyrektor KIM wyjaśnił⁶¹, że zatrudniona osoba posiadała duże doświadczenie i umiejętności zdobyte w pracy na podobnym stanowisku, w spółce zajmującej się badaniem konsumpcji mediów, wobec czego kwestia samego wykształcenia była w tym przypadku drugorzędna.

NIK nie podziela udzielonych wyjaśnień, albowiem w toku kontroli KIM nie posiadał jakichkolwiek dokumentów potwierdzających opisywane wysokie umiejętności pracownika – udokumentowane na moment zatrudnienia, co nawet w przypadku ich występowania nie usuwałoby faktu naruszenia wewnętrznych regulacji. Należy zaznaczyć, że zatrudniona na tym stanowisku osoba zrezygnowała z pracy w KIM zaledwie po miesiącu.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 655, 840-863)

3. Nieopracowanie przez KIM zasad naboru i rekrutacji pracowników stanowiło działanie nierzetelne, a brak prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów na wolne stanowiska pracy nie sprzyjał możliwości znalezienia najlepszych kandydatów. Prowadzenie procesów w tym zakresie „w trybie bezpośrednich rozmów oraz negocjacji wynikających ze znajomości rynku badawczego”⁶² było działaniem nieprzejrzystym i nietransparentnym. NIK zauważa również, że zgodnie z pkt 2. części A rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*, kierownik jednostki był zobowiązany do tego, by proces zatrudnienia był prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Brak dokumentacji rekrutacyjnej – ogłoszeń o pracę, dokumentów potwierdzających wykształcenie i doświadczenie zawodowe kandydatów, notatek z uzasadnieniem wyboru kandydatów do pracy – nie sprzyjał weryfikacji

⁵⁹ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.11.

⁶⁰ Wyrażonego w piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.11

⁶¹ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.8

⁶² Jak określił Dyrektor KIM w piśmie z dnia 30 maja 2022 r. znak: KW-2022-05-068.

prawidłowości i zasadności zatrudnienia osoby na danym stanowisku. Nieformalny sposób poszukiwania kandydatów powodował również możliwość oddziaływania na procesy kadrowe określonych osób – brak było też w KIM dokumentów wskazujących, kto i w jaki sposób zarekomendował zatrudnienie danej osoby. Wagę nieprawidłowości powiększa brak planów zatrudnienia i zmienna struktura organizacyjna, co *de facto* pozwalało zatrudnić dowolną osobę na dowolnie stworzone stanowisko.

Zastosowanie opisanego wyżej trybu zatrudniania, nawet jeśli w krótkim horyzoncie pomogło zebrać grupę pracowników posiadających doświadczenie zawodowe zdobyte w podmiotach działających na rynku mediów, to przy braku pracowników z doświadczeniem w sektorze finansów publicznych, posiadających wiedzę np. w obszarze udzielania zamówień publicznych lub zasad gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej, skutkowało wystąpieniem nieprawidłowości w tych obszarach.

Dyrektor KIM wyjaśnił⁶³, że od roku 2022 proces naboru i rekrutacji podlega standaryzacji – podjęto próby zatrudnienia specjalisty ds. HR oraz powołano roboczy Zespół ds. Optymalizacji Procesów Instytutu, który opracował pierwsze dokumenty formalizujące ścieżkę rekrutacji pracowników w KIM.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 657-658, 1458-1459)

4. W KIM nie opracowano zasad zawierania umów cywilnoprawnych, w tym umów o świadczenie usług doradczych, co było działaniem nierzetelnym. Instytut nie dokumentował informacji o wykształceniu, doświadczeniu zawodowym i umiejętnościach osób, z którymi zawierano umowy, co uniemożliwiało ich weryfikację i nie gwarantowało wyboru najlepszego kandydata do realizacji danego zadania.

Dyrektor KIM wyjaśnił⁶⁴, że „w procesie zatrudniania osób na podstawie umów cywilnoprawnych wykształcenie nie stanowiło najistotniejszego kryterium, a doświadczenie zawodowe było potwierdzane wcześniejszą, często wieloletnią współpracą z Dyrekcją KIM”.

W ocenie NIK, Dyrektor KIM świadomie ograniczył grupę potencjalnych zleceniobiorców i wykonawców usług na rzecz Instytutu do osób/podmiotów sobie znanych, co było nie tylko działaniem nierzetelnym, ale mogło również naruszać zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p., zobowiązujące kierownika jednostki sektora finansów publicznych do czynienia wydatków publicznych (w tym wypadku na wynagrodzenia zleceniobiorców i kooperantów) w sposób celowy i oszczędny, zmierzający do uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, czego nie może gwarantować wybór podmiotów na podstawie przeszłej współpracy „z Dyrekcją KIM” – a więc z uwagi na jednoosobowe kierownictwo KIM, z określoną osobą zajmującą dane stanowisko.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 675)

OCENA CZĄSTKOWA

Utworzenie Krajowego Instytutu Mediów w ujęciu formalnym przebiegło prawidłowo, jednak proces organizacji tej jednostki, szczególnie w warstwie administracyjnej, nie został do zakończenia kontroli sfinalizowany, pomimo upływu półtora roku od jej

⁶³ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.10

⁶⁴ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.28

utworzenia. Dostrzegalny w działalności Instytutu prymat⁶⁵ jak najszybszej realizacji zadań statutowych nad kwestiami organizacyjnymi spowodował nieprzestrzeganie przez Dyrektora KIM wewnętrznych regulacji bądź wręcz brak ich opracowania. Zadania stawiane przed jednostką przez KRRiT nie ewoluowały w sposób uniemożliwiający wypracowanie stabilnej struktury organizacyjnej. Co do zasady niezmiennym celem KIM było utworzenie mechanizmu jednoźródłowego pomiaru konsumpcji mediów, a co za tym idzie nieokreślenie docelowej struktury organizacyjnej i niezaktualizowanie przyjętego w lutym 2021 r. Regulaminu organizacyjnego KIM do jego realizacji świadczy o braku rzetelności w planowaniu i organizacji Instytutu. Świadczy o tym również fakt nieopracowania i nieprzyjęcia wewnętrznych regulacji dotyczących rekrutacji i zatrudniania pracowników, czego skutkiem był brak transparentności przy zawieraniu umów o pracę i innych umów cywilnoprawnych. W okresie objętym kontrolą w Biuletynie Informacji Publicznej KIM umieszczono zaledwie sześć ogłoszeń o pracę, choć zatrudnienie w KIM na koniec I kw. 2022 r. przekroczyło 60 osób. NIK dostrzega podjęcie przez Instytut prac nad uregulowaniem kwestii naboru pracowników i kształtowania docelowej struktury organizacyjnej, jednak były to działania spóźnione.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Planowanie działalności jednostki

Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej jest roczny plan finansowy.

W okresie objętym kontrolą w Krajowym Instytucie Mediów sporządzone zostały: - Plan finansowy na rok 2021, - Plan finansowy na rok 2022, - Plan finansowy na lata 2022-2025, - Plan finansowy w układzie zadaniowym na rok 2021, 2022 i 2023⁶⁶, - Plan finansowy w układzie zadaniowym na rok 2022, 2023 i 2024⁶⁷, - Strategia Krajowego Instytutu Mediów na lata 2021-2024.

(akta kontroli str. 206, 207, 1389 – pliki: 022, 024; 1405 – plik 542)

W KIM nie opracowano i nie przyjęto wewnętrznych procedur sporządzania planów finansowych, planów działalności oraz innych opracowań planistycznych. Szczegółowe zasady sporządzania planów finansowych i planów działalności Krajowego Instytutu Mediów oraz tryb nadzoru i kontroli sprawowanej przez Przewodniczącego KRRiT nad KIM, określone zostały w zarządzeniu Nr 3/2022 Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad Krajowym Instytutem Mediów⁶⁸ (tj. po ponad 14 miesiącach po uzyskaniu przez Instytut osobowości prawnej).

Powyższe zarządzenie w sprawie nadzoru zobowiązywało Instytut do przedkładania komórce nadzorującej w KRRiT do 20 czerwca roku budżetowego projektu planu finansowego⁶⁹ i projektu planu finansowego w układzie zadaniowym na przyszły rok budżetowy oraz prognozę na kolejne lata wraz z omówieniem.

(akta kontroli str. 1060-1067)

Jak wyjaśnił⁷⁰ Dyrektor KIM, Plan finansowy Instytutu na 2021 r. został stworzony w oparciu o wiedzę ekspercką pierwszych pracowników KIM we współpracy z ekspertami KRRiT, a przygotowania prowadzone były w formie warsztatów⁷¹, na

⁶⁵ Potwierdzają to m.in. wyjaśnienia Dyrektora KIM z dnia 23 czerwca 2022 r. w których niezatrudnienie audytora wewnętrznego tłumaczy on priorytetem rozpoczęcia badań i rekrutacji kadry badawczej.

⁶⁶ Dalej także: Plan zadaniowy 2021-2023.

⁶⁷ Dalej także: Plan zadaniowy 2022-2024.

⁶⁸ Dalej także: Zarządzenie w sprawie nadzoru.

⁶⁹ Sporządzonego na formularzu określonym w nocie budżetowej.

⁷⁰ W piśmie znak KW-2022-05-066 z dnia 30 maja 2022 r.

⁷¹ Nie przedstawiono notatek ani sprawozdań potwierdzających realizację takich warsztatów.

których omawiano poszczególne potrzeby, ich koszt i zasadność. W Planie finansowym na rok 2021 wyszczególnione zostały cztery zadania:

- *badanie założycielskie,*
- *badanie skuteczności rekrutacji i utrzymania panelu realizowanego przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy na mikropanelu,*
- *prace badawczo-rozwojowe nad [...]72 w badaniach oglądalności i słuchalności,*
- *niesprecyzowane usługi dla podmiotów zewnętrznych.*

(akta kontroli str. 193-194, 1389 – plik 022)

W lipcu 2021 r. sporządzono w KIM dokument p.n. *Strategia Krajowego Instytutu Mediów na lata 2021-2024*. NIK zauważa, że na stronie tytułowej dokumentu podano lata 2021-2023, co nie koresponduje z treścią dokumentu. Za jego przygotowanie KIM zapłacił zewnętrznemu ekspertowi 79,8 tys. zł. Strategia KIM 2021-2024 nie została przyjęta do stosowania w Instytucie formalną dyspozycją Dyrektora KIM⁷³, mimo to stanowiła punkt odniesienia, m.in. dla Sprawozdania z działalności KIM w 2021 r. Pomimo braku formalnego przyjęcia Strategii KIM 2021-2024 zatrudniony został w KIM na podstawie umowy B2B Ekspert ds. Programu Wdrożenia Strategii Krajowego Instytutu Mediów. Zawarta z nim umowa przewiduje świadczenie usług w okresie od dnia 3 stycznia do dnia 31 grudnia 2022 r., a wynagrodzenie ustalono na kwotę 336 960 zł. W okresie od dnia 3 stycznia 2022 r. do dnia 30 kwietnia 2022 r. wypłacono mu na podstawie powyższej umowy wynagrodzenie w wysokości 103,7 tys. zł. NIK zauważa, że niezależnie od wyłonienia ww. wykonawcy w trybie przetargu nieograniczonego, wydatkowanie ww. kwoty 336 960 zł na usługi eksperta wspierającego KIM we wdrożeniu Strategii, stanowi znaczący wydatek ze środków publicznych w stosunku do istoty zadania i wynagrodzeń obowiązujących w KIM w stosunkach pracowniczych.

W Strategii KIM 2021-2024 przywołano cele statutowe jednostki, scharakteryzowano głównych interesariuszy działalności Instytutu, a także określono cele strategiczne – dwa cele główne⁷⁴ i pięć szczegółowych⁷⁵. Opisano też strukturę organizacyjną KIM – inną niż w obowiązującym regulaminie organizacyjnym. Szacowany koszt realizacji strategii w latach 2021-2024 określono na 249 800 tys. zł⁷⁶ brutto (203 089 tys. zł netto⁷⁷). Nie przedstawiono szacunków dotyczących zatrudnienia. NIK zauważa, że dane wykazane w Strategii KIM 2021-2024 są niespójne z danymi wynikającymi z projektu wieloletniego planu finansowego na lata 2022-2025 (w którym wykazano również planowane dane za 2021 r.). W wieloletnim planie podano bowiem koszty ogółem przypadające na lata 2021-2024 w wysokości 163 637 tys. zł netto, czyli niższe o 39 452 tys. zł (19,4%) od kosztów podanych w Strategii KIM. Niespójność ta wskazuje na brak rzetelności działania jednostki w sporządzaniu dokumentów planistycznych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 864, 1405 – plik 542, 1456-1457)

⁷² [...].

⁷³ Za formę przyjęcia Strategii KIM 2021-2024 NIK nie przyjmuje przywoływanego przez Dyrektora KIM w wyjaśnieniach z dnia 23 czerwca 2022 r., (złożonych w odpowiedzi na pismo KST.411.001.03.2022.12.MH z dnia 10 czerwca 2022 r.), faktu prezentacji założeń ww. dokumentu na spotkaniach branżowych i z Przewodniczącym KRRiT.

⁷⁴ 1: Kalibracja badania mediów w Polsce, 2: Standaryzacja badań.

⁷⁵ 1: Cykliczne badanie założycielskie, 2: Stworzenie i utrzymanie panelu hybrydowego, 3: Fuzje danych, 1: Opracowanie metodyki pomiaru, 2: Opracowanie metodyki audytu.

⁷⁶ 208,2 mln zł brutto plus 20% tej kwoty na ryzyko niedoszacowania i zmian cen.

⁷⁷ Kwotę wyliczono szacunkowo, przyjmując stawkę podatku VAT w wysokości 23%.

W pierwotnym Planie finansowym KIM na 2021 r.⁷⁸ zaplanowano przychody z usług na poziomie 35 597 tys. zł, zaś wykonano⁷⁹ zaledwie w kwocie 7 239 tys. zł.

Dyrektor KIM wyjaśnił⁸⁰ opisany poziom wykonania m.in. trwającą pandemią COVID-19 oraz brakami kadry specjalistycznej realizującej powierzone instytutowi zadania, a także małym doświadczeniem zatrudnianych specjalistów w prowadzeniu postępowań w ramach procedury zamówień publicznych.

KIM nie zrealizował zaplanowanego w ww. Planie zadania *Badanie skuteczności rekrutacji i utrzymania panelu realizowane przez IŁ-PIB na mikropanelu*, które przynieść miało 26,7%⁸¹ założonych przychodów. Jednocześnie w żadnej z czterech zmian Planu finansowego KIM na 2021 r. (z których ostatnia miała miejsce w dniu 23 grudnia 2021 r.) nie zdecydowano o usunięciu tego zadania i dokonaniu korekty zaplanowanych przychodów i związanych z nimi kosztów.

NIK zwraca uwagę, że początek epidemii COVID-19 w Polsce datuje się na I kw. 2020 r., a więc trudności w realizacji zadań wymagających przeprowadzania tysięcy ankiet metodą wywiadu osobistego były łatwe do przewidzenia. Ponadto w przyjętym Planie finansowym KIM na 2021 r. założono zatrudnienie w Instytucie na poziomie 20 etatów i wartość tę osiągnięto już na koniec III kw. 2021 r. (22 osoby, 21 etatów), a do końca IV kw. 2021 r. zatrudnienie niemal się podwoiło (do 41 osób/36 etatów). W ocenie NIK przeczy to argumentom Instytutu o brakach kadrowych, tym bardziej, że w 2021 r. podpisano także 62 umowy cywilnoprawne w celu realizacji zadań statutowych, w tym sześć w zakresie przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (co zostanie szerzej omówione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 189-194, 199-204, 929-950, 1389 – plik 022)

Plan finansowy w układzie zadaniowym na rok 2021, 2022 i 2023 przewidywał wykonywanie jednego zadania – *Przeprowadzenie badania założycielskiego na próbie 30 000 gospodarstw domowych*. Plan finansowy w układzie zadaniowym na rok 2022, 2023 i 2024 przewidywał z kolei wykonywanie dwóch zadań: – *Przeprowadzenie badania założycielskiego na próbie 30 tysięcy respondentów*; – *Przekształcenie panelu eksperymentalnego w produkcyjny i rozbudowa panelu do wielkości 2000 panelistów*. NIK zwraca przy tym uwagę, że w pierwszym planie jednostką próby są „gospodarstwa domowe”, a w drugim „respondenci”, co oznacza przynajmniej dwukrotne zmniejszenie próby.

(akta kontroli str. 206, 207)

Plan finansowy na rok 2021 czterokrotnie podlegał zmianom. Wszystkie zmiany zostały zatwierdzone przez Przewodniczącego KRRiT, odpowiednio w dniach: 29 lipca 2021 r., 23 września 2021 r., 8 października 2021 r. i 27 grudnia 2021 r. Po ostatniej zmianie planowane przychody wynosiły 29 630 tys. zł, planowane koszty 34 529 tys. zł, a wynik finansowy (-) 4 937 tys. zł, zaś wykonanie⁸² odpowiednio: 7 239 tys. zł, 16 069 tys. zł⁸³, (-) 8 785 tys. zł. Istotnego zmniejszenia kwot przychodów i kosztów dokonano pierwszą zmianą⁸⁴, zaś pozostałe zmiany miały charakter techniczny. Żadna ze zmian nie odnosiła się do ryzyka niezrealizowania badania założycielskiego w planowanej wielkości, co Dyrektor KIM wyjaśnił⁸⁵ chęcią jak

⁷⁸ Z dnia 11 lutego 2021 r.

⁷⁹ Zgodnie ze Sprawozdaniem finansowym KIM za 2021 r.

⁸⁰ W piśmie znak KW-2022-05-066 z dnia 30 maja 2022 r.

⁸¹ Tj. 9 513 tys. zł

⁸² Za Sprawozdaniem finansowym KIM za 2021 r.

⁸³ W tym 11 314 604,85 zł kosztów operacyjnych i 4 754 059,01 zł kosztów finansowych.

⁸⁴ Ze względu na przeniesienie z KIM na KRRiT realizacji zadania kontynuowania prac B+R w zakresie danych RPD z NASK-PIB.

⁸⁵ W piśmie z dnia 23 czerwca 2022 r., które stanowiło odpowiedź na pismo KST.411.001.03.2022.12.MH z dnia 10 czerwca 2022 r.

najdokładniejszego oszacowania liczby wywiadów, jaka powinna zostać przeniesiona na kolejny rok. NIK zauważa, że plany finansowe KIM i ich zmiany, nie uwzględniały rosnących ryzyk w zakresie rzeczowego i finansowego wykonania zadań, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 867-928, 1459)

Plan finansowy KIM na 2022 r. został opracowany na formularzu PF-OSPR i obejmował lata 2022-2025, a jego część dotycząca 2022 r. została ujęta w ustawie budżetowej na rok 2022. Przekazane przez Instytut materiały⁸⁶ potwierdzają, że czynności planistyczne związane z opracowaniem Planu finansowego KIM na 2022 r. były prowadzone. KIM nie opracował wewnętrznej procedury sporządzania planów finansowych. Były one sporządzane zgodnie z przepisami *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*⁸⁷.

(akta kontroli str. 193-194, 1391 – pliki 063-088)

W dniu 31 grudnia 2021 r., na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 *ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.*⁸⁸, Instytut otrzymał od Ministra Finansów skarbowe papiery wartościowe o wartości 59 986 tys. zł. Choć Dyrektor KIM wnioskował do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie obligacji o wartości 60 000 tys. zł, to ze środków pochodzących z ich sprzedaży planował realizację zadań o wartości zaledwie 48 780,5 tys. zł netto (60 000 tys. zł brutto), choć sprzedaż KIM jest w całości opodatkowana VAT, co zostało to szerzej omówione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 42-44)

Plan finansowy KIM na 2021 r. był przedmiotem opiniowania Ministerstwa Finansów, które oceniło⁸⁹ zaplanowane średnie wynagrodzenie osobowe na 2021 r. oraz wydatki na usługi zewnętrzne i wynagrodzenia bezosobowe jako zbyt wysokie⁹⁰. Ostatecznie plan w tym zakresie nie został jednak zmieniony.

(akta kontroli str. 1379-1380)

Sprawozdanie finansowe KIM za okres od 31 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. zostało podpisane przez Dyrektora Instytutu w dniu 29 kwietnia 2022 r. i zostało sporządzone terminowo, w sposób przejrzysty, kompletny i z wymaganą szczegółowością oraz w pełnym zakresie informacji przewidzianych przepisami. Załącznikiem do Sprawozdania finansowego KIM za 2021 r. było Sprawozdanie z działalności za okres od 31 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r., zawierające krótki opis wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 929-950)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W 2021 r. planowanie działalności Instytutu odbywało się w sposób nierealistyczny i niespójny, bez dostatecznego powiązania zadań z posiadanymi lub możliwymi do pozyskania w dającej się określić perspektywie zasobami, a także otoczeniem

⁸⁶ Projekty planów finansowych poszczególnych komórek, kolejne wersje planów.

⁸⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 740 ze zm. Uchylony 6 kwietnia 2022 r.

⁸⁸ Dz. U. poz. 190, dalej także: Ustawa budżetowa na 2021 r.

⁸⁹ W piśmie znak FS2.413.4.2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r.

⁹⁰ Argumentując, że „[...] stworzenie wyspecjalizowanej jednostki, jaką powinna być przedmiotowa instytucja gospodarki budżetowej nie powinno pociągać za sobą tak wysokich, jak wskazano w projekcie planu, kosztów na usługi zewnętrzne (w tym eksperckie) oraz wynagrodzenia bezosobowe [...]”.

zewnątrznym, co było działaniem nierzetelnym. Instytut nie prowadził również w sposób systemowy monitoringu realizacji zadań w układzie finansowym.

Plany i kolejne ich zmiany nie uwzględniały rosnących ryzyk w zakresie rzeczowego i finansowego wykonania zadań, co prowadziło do rosnących rozbieżności pomiędzy planami a ich spodziewanym wykonaniem. W zakresie badania założycielskiego Dyrektor KIM wyjaśnił⁹¹, że biorąc pod uwagę potrzeby merytoryczne oraz kosztorysowy charakter umowy z KRRiT, Instytut do ostatnich dni roku starał się zrealizować jak najwięcej wywiadów.

W Instytucie w planie finansowym w układzie zadaniowym na lata 2021-2023, sporządzonym w dniu 26 marca 2021 r. założono przeprowadzenie w 2021 r. (i w każdym kolejnym roku) badania założycielskiego na próbie 30 tys. gospodarstw domowych. W Strategii KIM na lata 2021-2024 założono próbę badania założycielskiego rocznie na poziomie 20-30 tys. gospodarstw domowych. Wobec takich założeń planistycznych, Instytut zawarł w dniu 23 września 2021 r. umowę z KRRiT na wykonanie do dnia 31 grudnia 2021 r. badań założycielskich na próbie 10 tys. respondentów (co odpowiada ok. 5 tys. gospodarstwom domowym). Jednocześnie liczba gospodarstw domowych, które rzeczywiście w ramach tego zadania zbadano w 2021 r. (w wyniku realizacji powyższej umowy) odbiegała znacząco (*in minus*) od planowanych wartości i wyniosła 4 458⁹².

Niższe tempo realizacji badania założycielskiego zostało wskazane przez Dyrektora KIM⁹³ jako jeden z czynników niezrealizowania zadania p.n. *Badanie skuteczności rekrutacji i utrzymania panelu realizowane przez IŁ-PIB na mikropanelu*.

Pomimo braku możliwości zrealizowania zakładanych zadań w zaplanowanym wymiarze nie skorygowano dostatecznie planu finansowego w powyższym zakresie.

Kolejnym przykładem świadczącym o nierzetelnym planowaniu było wykazanie niespójnych danych w Strategii KIM 2021-2024 i wieloletnim planie finansowym, w których zaplanowane koszty ogółem wykazano w kwocie różnej o 39 452 tys. zł (19,4%).

Dyrektor KIM wyjaśnił⁹⁴: „Różnice kwot ujęte w planie wieloletnim (kwoty netto) w stosunku do kwot ujętych w strategii (kwoty brutto) spowodowane są upływem czasu i rozwojem ogólnej sytuacji makroekonomicznej, pomiędzy przekazaniem planu finansowego do ustawy budżetowej, a zaakceptowaniem dokumentu strategii, co skutkowało nałożeniem w kalkulacji do celów strategii 20% rezerwy na ryzyko niedoszacowania i wzrostu cen”.

NIK zauważa, że Strategia KIM została opracowana w lipcu 2021 r. a wieloletni plan finansowy został podpisany w sierpniu 2021 r., co oznacza, że uwarunkowania makroekonomiczne i inne ryzyka niedoszacowania i wzrostu cen, wpływające na poziom planowanych kosztów były praktycznie takie same na etapie sporządzania tych dwóch dokumentów planistycznych. W konsekwencji skutki zmieniających się uwarunkowań powinny mieć taki sam wpływ na poziom zaplanowanych w nich kosztów.

Dyrektor finansowy i administracyjny KIM w odniesieniu do kwestii planowania rzeczowo-finansowego i monitorowania – dla potrzeb zarządczych – ich realizacji, wyjaśnił⁹⁵: „zdając sobie sprawę z niedoskonałości na tym polu, 1 czerwca 2022 r. został zatrudniony analityk finansowy, odpowiedzialny za bieżące weryfikowanie finansów projektów. (...) Zdając sobie sprawę, że planowanie jest niedoskonałe,

⁹¹ W piśmie z dnia 23 czerwca 2022 r.

⁹² Zgodnie z Rocznym sprawozdaniem z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2021

⁹³ Jak wyjaśnił Dyrektor KIM w piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.3.

⁹⁴ W piśmie z dnia 23 czerwca 2022 r.

⁹⁵ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 8 czerwca 2022 r.

postanowiłem stworzyć zespół ds. finansów”. Ponadto wskazał, że zaplanowany jest zakup profesjonalnego narzędzia monitoringu planów finansowych.

Skutkiem nieprawidłowości był brak bieżących danych dla potrzeb zarządczych.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 76-102, 206, 208, 650, 1223-1229, 1459)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że niezrealizowanie przez KIM części zaplanowanych na 2021 r. zadań, a co za tym idzie kosztów i przychodów, spowodowane było przeszacowaniem potencjału KIM na skutek nierzetelnego planowania finansowego i braku właściwego planowania rzeczowo-finansowego.

Zaplanowanie przez KIM przeprowadzenia w 2021 r. w ramach badania założycielskiego wywiadów na próbie 30 tys. gospodarstw domowych, a więc *de facto* co najmniej 60 tys. osób, było, biorąc pod uwagę epidemię COVID-19 i konieczność oparcia się niemal w pełnym zakresie na zasobach obcych, tak w zakresie przygotowania przetargów, jak i ich realizacji, było obarczone skrajnym ryzykiem niepowodzenia, które się zmaterializowało.

W tym kontekście podpisanie w dniu 23 września 2021 r. umowy z KRRiT m.in. na realizację badania założycielskiego na próbie 10 tys. respondentów było, w ocenie NIK, potwierdzeniem braku możliwości zrealizowania pierwotnych założeń i osiągnięcia planowanych przychodów, nawet pomimo wyższej wyceny wywiadów. Nie pociągnęło to jednak za sobą zmian, które pozwoliłyby urealnić plan finansowy. Niższe tempo realizacji badania założycielskiego było również, co przyznała sama jednostka, jedną z przyczyn niezrealizowania innego planowanego zadania w postaci badania skuteczności rekrutacji i utrzymania panelu realizowanego przez IŁ-PIB na mikropanelu.

Wszystko powyższe świadczy, w ocenie NIK, o zbyt optymistycznym, niedostosowanym do realiów, a w konsekwencji nierzetelnym planowaniu działalności KIM, czego konsekwencją było niezrealizowanie Planu finansowego KIM na 2021 r. oraz wygenerowanie straty na działalności operacyjnej w wysokości (-) 4 037,8 tys. zł.

OBSZAR

3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania

Opis stanu faktycznego

W 2021 r., pierwszym roku działalności, Krajowy Instytut Mediów osiągnął przychody w wysokości 7 239 tys. zł, które w 100% pochodziły z realizacji zadań wykonywanych odpłatnie. Przy kosztach działalności operacyjnej w 2021 r. na poziomie 11 315 tys. zł, KIM poniósł stratę na sprzedaży w wysokości 4 076 tys. zł co oznacza, że zrealizowane przychody nie pokryły kosztów funkcjonowania jednostki.

W 2021 r. KIM z wyprzedzeniem zamawiał usługi, które później były przedmiotem umowy pomiędzy KIM a KRRiT.

Dyrektor KIM wyjaśnił⁹⁶, że niższe od zakładanych przychody wynikły przede wszystkim z opóźnień w realizacji zaplanowanych na 2021 rok zadań, czego powodem była pandemia COVID-19 utrudniająca realizację wywiadów badania założycielskiego, przeciągające się procedury wyboru wykonawców oraz opóźnienie w zatrudnianiu specjalistów realizujących prace na rzecz zaplanowanych zadań. Wśród działań podejmowanych na rzecz zwiększenia przychodów Dyrektor KIM wymienił powierzenie przeprowadzenia ankiet wielu niezależnym podmiotom i obraniu metody dającej możliwość ograniczania do minimum konieczności realizacji

⁹⁶ W piśmie znak KW-2022-05-066 z dnia 30 maja 2022 r.

wywiadów bezpośrednich. W tym samym piśmie Dyrektor KIM wyjaśnił również, że w celu obniżenia ryzyka przedłużania się procedur zamówieniowych, Instytut przygotowując postępowania na wybór wykonawców, przed publikacją warunków zamówienia, przeprowadzał rozeznanie rynku w zakresie cen i warunków realizacji tego typu zamówień.

(akta kontroli str. 189-194, 929-950)

W okresie objętym kontrolą Krajowy Instytut Mediów, poza dotacją na pierwsze wyposażenie, nie otrzymywał innych dotacji. Zostały mu natomiast przekazane w dniu 31 grudnia 2021 r. skarbowe papiery wartościowe o wartości 59 986 tys. zł. Przekazanie KIM ww. aktywów nastąpiło na wniosek Dyrektora KIM z dnia 29 października 2021 r.⁹⁷, poparty przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji tego samego dnia⁹⁸, po uprzednim przeprowadzeniu przez Departament Prawny w Ministerstwie Finansów, na polecenie Departamentu Instrumentów Rozwojowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, analizy prawnej w przedmiocie zgodności z prawem podjęcia takiej czynności.

(akta kontroli str. 42-45)

Pismem⁹⁹ z dnia 1 grudnia 2021 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Instrumentów Rozwojowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poprosił Dyrektora KIM o uzupełnienie wniosku o informacje dotyczące planowanego sposobu wykorzystania obligacji, przeznaczenia środków z nich uzyskanych, mechanizmów kontroli ich wydatkowania, a także przekazanie kopii dokumentów założycielskich, planów i sprawozdań Instytutu za ostatnie trzy lata obrotowe. Dyrektor KIM przekazał do KPRM: plany finansowe na 2021 r. i lata 2022-2025, opis przeznaczenia środków uzyskanych z planowanej sprzedaży obligacji, harmonogram ich wydatkowania i regulacji ustawowych dotyczących nadzoru KRRiT nad KIM¹⁰⁰, a także sprawozdanie Rb-40¹⁰¹ za trzy kwartały 2021 r. pokazujące realizację przychodów na poziomie poniżej 1% planowanych i stratę netto na działalności KIM w wysokości blisko 4 500 tys. zł.

Ze środków pochodzących z wnioskowanych papierów wartościowych Instytut zamierzał sfinansować: - pasywny pomiar oglądalności stacji TV – 24,6 mln zł brutto, pasywny pomiar słuchalności stacji radiowych – 16,0 mln zł brutto, pasywny pomiar konsumpcji wszystkich mediów poza miejscem zamieszkania – 5,8 mln zł brutto, wypracowanie [...] – 13,0 mln zł brutto, wykonanie badania stanu zagęszczenia w populacji infrastruktury do odbioru sygnału w standardzie DVB-T2 HEVC – 0,6 mln zł brutto (brakująca kwota), z czego w I półroczu 2022 r. – 25,6 mln zł brutto, II półroczu – 25,6 mln zł brutto, III półroczu – 4,7 mln zł brutto, IV półroczu – 4,1 mln zł brutto. Choć sprzedaż KIM jest w całości opodatkowana VAT, to Dyrektor KIM wniósł o przekazanie obligacji w kwocie zapewniającej pokrycie kosztów brutto zadań, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 50-53)

W dniu 29 grudnia 2021 r. o podjęcie decyzji i wyrażenie zgody na przekazanie Instytutowi skarbowych papierów wartościowych wniósł w notatce do Ministra Finansów Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów. Tego samego dnia Minister Finansów wydał List Emisyjny Nr 103/2021 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie emisji obligacji zerokuponowych o terminie wykupu w dniu 25 lipca

⁹⁷ Pismo bez znaku z dnia 29 października 2021 r.

⁹⁸ W piśmie bez znaku z dnia 29 października 2021 r.

⁹⁹ Znak DIR.WA.414.20.2021.AMJ(1)

¹⁰⁰ Szczegółowe uregulowania w tym zakresie przyjęto dopiero w Zarządzeniu Nr 3/2022 Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad Krajowym Instytutem Mediów.

¹⁰¹ Sprawozdania finansowe za trzy ostatnie lata obrotowe nie mogły zostać przedstawione z uwagi na zbyt krótki okres działalności KIM.

2024 r. przeznaczonych na podwyższenie funduszu Krajowego Instytutu Mediów, które zostały przekazane w dniu 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 60-65)

W okresie od dnia 11 lutego 2022 r. do dnia 13 kwietnia 2022 r. Instytut sprzedał, w siedmiu transakcjach, 18 800 obligacji (tj. 31,3% otrzymanych), uzyskując z ich sprzedaży 16 752,4 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie: umowy na *Realizację badania ciągłego (tzw. Trackingu) dotyczącego konsumpcji mediów techniką wywiadu telefonicznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego i systemu do realizacji wywiadów telefonicznych (CATI)* zawartej ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o. – 13 492,2 tys. zł; umów ramowych na realizację *Badania Założycielskiego* – 1 743,8 tys. zł, a także wypłatę wynagrodzeń i składek ZUS – 1 516,4 tys. zł.

NIK zauważa, że, przynajmniej w przypadku pierwszej umowy, nie można określić, czy w ogóle, a jeśli tak, to kiedy i od kogo oraz w jakiej wysokości, Instytut osiągnie przychody z tytułu sprzedaży wyników badań słuchalności zakupionych na podstawie tej umowy, a finansowanie aktywnego pomiaru słuchalności stacji radiowych¹⁰² (realizowanego przy pomocy wywiadów telefonicznych) jest niezgodne z celem, na realizację którego wnioskowano o przyznanie obligacji, jakim był pasywny pomiar słuchalności stacji radiowych, tj. wykonywany zdalnie, przy pomocy urządzeń elektronicznych (mierników).

(akta kontroli str. 965-968)

Najwyższą pozycję w strukturze kosztów KIM w 2021 r. zajmowały usługi obce – 7 025 tys. zł (62%), a następnie wynagrodzenia – 3 084 tys. zł (27,3%). Koszty finansowe Instytutu w 2021 r. wyniosły 4 754,1 tys. zł, z tego 4 753,9 tys. zł przypadło na odpis aktualizujący wartość obligacji.

(akta kontroli str. 929-950)

Ewidencja pozaksięgowa KIM pozwalała na analizę kosztów według realizowanych projektów, choć nie według zadań określonych w statucie.

Jak wyjaśnił Dyrektor Administracyjny i Finansowy KIM¹⁰³, w celu monitorowania kosztów realizacji zadań stosowano procedury analizy bezpośredniej, wynikającej z ksiąg, a narzędzia informatyczne są dopiero planowane do zakupienia.

(akta kontroli str. 635-642, 1223-1229)

Dyrektor Krajowego Instytutu Mediów nie uzyskał, wbrew dyspozycji art. 28 ust. 3 u.f.p., zgody Przewodniczącego KRRiT na zaciągnięcie zobowiązania w postaci podpisania umowy ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o., której wartość przekraczała 30% zaplanowanych na 2022 r. przychodów Instytutu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1238)

W momencie utworzenia, ani później, Instytut nie otrzymał składników majątku takich jak budynki, budowle, lokale, które generowałyby koszty utrzymania lub mogłyby zostać sprzedane lub zagospodarowane w inny sposób. Jedynym składnikiem majątku, który KIM otrzymał w momencie utworzenia był samochód osobowy, który Instytut przejął od Skarbu Państwa – KRRiT na mocy umowy użyczenia z dnia 1 czerwca 2021 r. Majątek ten nie był wystarczający do wykonywania działań

¹⁰² O ile sfinansowanie mierników, mimo iż nie stanowiły one własności KIM, można uznać za element przygotowania do realizacji badania pasywnego słuchalności stacji radiowych, to zaliczka wypłacona spółce Alternatywa Polska Sp. z o.o. zgodnie z § 10 pkt 7 umowy nr U-2022-01-023 z dnia 28 stycznia 2022 r. w wysokości 2 837 093,40 zł miała być przeznaczona m.in. na realizację wywiadów telefonicznych.

¹⁰³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 8 czerwca 2022 r.

statutowych, w związku z czym KIM podjął działania celem jego uzupełnienia i rozbudowy (wydatkując na to środki z dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe) o komputery, sprzęt drukujący, meble biurowe, telefony i infrastrukturę informatyczną.

Na podstawie umowy z dnia 2 sierpnia 2021 r., KIM zakupił również, za 5 062 tys. zł, system wspierający realizację badania założycielskiego, co było największym wydatkiem majątkowym KIM w roku utworzenia. Koszt zakup tego systemu stanowił 42,3% środków, jakie Instytut otrzymał od KRRiT w ramach dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

(akta kontroli str. 209-210, 1392 – pliki: 089-106; 1403 – plik 471)

Z tytułu korzystania z obcych składników majątkowych KIM poniósł w 2021 r. koszty w wysokości 226,5 tys. zł, wśród których 84,9% stanowiły koszty najmu powierzchni biurowej.

(akta kontroli str. 210)

Przeciętne, średniomiesięczne wynagrodzenie w Instytucie w 2021 r. wynosiło 12 167,26 zł. Przeciętne średniomiesięczne wynagrodzenie w 2021 r. kadry kierowniczej¹⁰⁴ wyniosło 20 721,25 zł, a pracowników administracyjnych – 6 055,32 zł. W grupie pracowników wykonujących zadania statutowe (z wyłączeniem stanowisk ankieterskich) przeciętne średniomiesięczne wynagrodzenie w 2021 r. wyniosło 10 823,65 zł.

(akta kontroli str. 195)

Zasady ustalania wynagrodzeń pracowników KIM uregulowane zostały w *Regulaminie wynagradzania Krajowego Instytutu Mediów*¹⁰⁵ nadanym zarządzeniem Nr 2/2021 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 1 lutego 2021 r.¹⁰⁶. Regulamin wynagradzania stanowił, że pracownikowi przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze za pracę oraz dodatki: - funkcyjny (do 60% wynagrodzenia zasadniczego), - za udział w istotnych procesach funkcjonowania KIM (do 50% wynagrodzenia zasadniczego), - za udział w kluczowych projektach KIM (do 40% wynagrodzenia zasadniczego).

Wynagrodzenie zasadnicze ustalane było zgodnie z przyznaną kategorią zaszeregowania i mogło wynosić od 2 800 zł do 12 889 zł. Wykaz stanowisk określał kategorię zaszeregowania, a ponadto wymagania kwalifikacyjne na poszczególne stanowiska (wykształcenie i staż pracy) oraz stawkę dodatku funkcyjnego do wynagrodzenia dla poszczególnych kategorii zaszeregowania.

Regulamin wynagradzania KIM nie określał zasad przyznawania dodatków za udział w istotnych procesach funkcjonowania KIM oraz za udział w kluczowych projektach KIM. W badanym okresie były one przyznawane kadry kierowniczej¹⁰⁷ już w momencie podpisania umowy o pracę – zarówno dyrektorom departamentów bezpośrednio realizujących zadania statutowe, jak i dyrektorom departamentów administracyjnych. Dyrektor KIM wyjaśnił¹⁰⁸, że każdorazowo przed ustaleniem wynagrodzenia określany był stopień zaangażowania danego stanowiska w istotne procesy i kluczowe projekty, co znajduje swoje odzwierciedlenie jako wielkość

¹⁰⁴ Do kadry kierowniczej zaliczono Dyrektora KIM, Dyrektorów komórek organizacyjnych oraz Głównego księgowego.

¹⁰⁵ Dalej: Regulamin wynagradzania KIM.

¹⁰⁶ Zarządzenie Nr 2/2021 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 1 lutego 2021 r. w sprawie nadania Regulaminu Wynagrodzeń Krajowemu Instytutowi Mediów

¹⁰⁷ A także, jak wyjaśnił Dyrektor KIM w piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., pracownikom spoza kadry kierowniczej.

¹⁰⁸ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.8.

procentowa dodatków do wynagrodzenia zasadniczego. Jednocześnie nie został sporządzony w Instytucie katalog istotnych procesów i kluczowych projektów.

Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 28-41, 655)

W trakcie czynności kontrolnych nie ujawniono przypadków, by osoby otrzymujące wynagrodzenie z umów cywilnoprawnych były jednocześnie pracownikami etatowymi Instytutu. W KIM nie opracowano i nie przyjęto zasad ustalania wynagrodzeń z umów cywilnoprawnych. Jak wyjaśnił¹⁰⁹ Dyrektor KIM stawki były ustalane z kandydatem na podstawie przedstawionej oferty (co zostało opisane w pierwszym badanym obszarze w wystąpieniu pokontrolnym).

(akta kontroli str. 625-634)

W okresie objętym kontrolą¹¹⁰ pracownicy Krajowego Instytutu Mediów nie brali udziału w zagranicznych podróżach służbowych.

(akta kontroli str. 192)

Sytuacja majątkowo-finansowa Krajowego Instytutu Mediów po półtora roku funkcjonowania, uwzględniając tylko przychody własne i wynik finansowy jako źródła finansowania i zabezpieczenia kontynuacji działalności jednostki, była zła. KIM zakończył pierwszy rok funkcjonowania ze stratą netto w wysokości (-) 8 785,1 tys. zł, wskazując przy tym¹¹¹, że zostanie ona częściowo pokryta ze sprzedaży otrzymanych obligacji, a częściowo ze sprzedaży usług w 2022 r., co jest ze względów formalnych i rachunkowych niemożliwe do zrealizowania.

(akta kontroli str. 938, 947)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Instytut realizował zadania nie posiadając zabezpieczenia, np. w postaci promes, gwarancji, listów intencyjnych czy umów przedwstępnych, że koszty poniesione przez KIM na opracowanie produktów przyniosą przychody w wysokości pozwalającej przynajmniej na ich pokrycie, czym naruszył art. 23 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i art. 24 ust. 3 u.f.p. Ponadto, choć wymienione przepisy obligują instytucję gospodarki budżetowej do pokrywania kosztów działalności z przychodów, KIM wykorzystywał do tego celu również dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Wprawdzie w przypadku działań dotyczących realizacji badania założycielskiego i technologii [...] uzyskanie przychodów było uprawdopodobnione umieszczeniem tych zadań w planie finansowym KIM¹¹² i ostatecznie nastąpiło na mocy umowy nr 40/2021 zawartej pomiędzy KIM a KRRiT, lecz badanie *Realizacja badania ciągłego (tzw. Trackingu) dotyczącego konsumpcji mediów techniką wywiadu telefonicznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego i systemu do realizacji wywiadów telefonicznych (CATI)* nie przyniosło do dnia zakończenia kontroli żadnych przychodów, jak również w przewidywalnej przyszłości nie można określić ich wysokości, ani nawet tego, czy w ogóle zostaną uzyskane.

Nawet jeśli przyjąć, że finansowanie realizacji zadań statutowych z dotacji na pierwsze wyposażenie miało charakter przejściowy, pozwalający na zachowanie płynności finansowej KIM, to poprzez brak dostatecznych podstaw dla przyjęcia, iż opracowywane produkty znajdują swoją adekwatną monetyzację, stanowiło to, w

¹⁰⁹ W piśmie znak KW-2022-05-067 z dnia 30 maja 2022 r.

¹¹⁰ Do dnia 30 kwietnia 2022 r.

¹¹¹ W informacji dodatkowej, stanowiącej integralną część sprawozdania finansowego za 2021 r.

¹¹² Który został sporządzony przy współudziale KRRiT – organu założycielskiego KIM.

ocenie NIK, działanie obarczone wysokim ryzykiem, iż ponoszone koszty nie zostaną co najmniej pokryte przez przychody, a przez to stanowiło to działanie nierzetelne i naruszające zasady celowego i oszczędnego dokonywania wydatków publicznych określone w art. 44 ust. 3 u.f.p.

Podobnie, w przypadku umowy ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o., zarówno w chwili podpisywania umowy, jak i w dniu zakończenia kontroli, brak było podstaw dla określenia czy, kiedy i w jakiej wielkości przychody uzyska KIM z wykorzystania efektów umowy zawartej z ww. spółką, co zdaniem NIK rodzi ryzyko, że środki przeznaczone na jej realizację będą wydatkowane niegospodarnie.

Dyrektor KIM wyjaśnił¹¹³, że głównym źródłem przychodów z realizacji umowy na Realizację badania ciągłego (tzw. *Trackingu*) dotyczącego konsumpcji mediów techniką wywiadu telefonicznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego i systemu do realizacji wywiadów telefonicznych (CATI) będą umowy z KRRiT i realizacja dodatkowych zadań analitycznych zleczanych *ad hoc* przez podmioty rynkowe. Dyrektor KIM nie przedstawił jednak materiałów na potwierdzenie prowadzenia negocjacji z KRRiT lub podmiotami rynkowymi w ww. obszarze.

Przewodniczący KRRiT poinformował przy tym, że po utworzeniu KIM otrzymał środki na pierwsze wyposażenie i w ich ramach miał przygotować narzędzia i zdolności organizacyjne do przeprowadzenia zadań, które następnie znalazły się w umowie nr 40/2021 z dnia 23 września 2021 r.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Dyrektor KIM.

(akta kontroli str. 76-114d, 674-675, 983)

2. Przed podpisaniem umowy ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o. o wartości maksymalnej wartości 22 046 tys. zł netto (tj. 65,9% planowanych na 2022 r. przychodów)¹¹⁴ na wykonanie na rzecz KIM badań słuchalności stacji radiowych, Krajowy Instytut Mediów nie uzyskał od Przewodniczącego KRRiT zgody na zaciągnięcie zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów, czym naruszył art. 28 ust. 3 u.f.p.¹¹⁵.

Dyrektor KIM wyjaśnił¹¹⁶, że Instytut uzyskał zgodę na jego realizacją w czasie spotkań z Przewodniczącym KRRiT, nie przedstawiając jednak na potwierdzenie tych wyjaśnień żadnych dokumentów i innych dowodów.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Dyrektor KIM.

(akta kontroli str. 1238-1239)

3. Instytut, będąc, na podstawie art. 86 ust.1 ustawy VAT, uprawnionym do odliczenia całości podatku VAT naliczonego od podatku należnego, wniósł do Prezesa Rady Ministrów o przekazanie mu obligacji o wartości równej prognozowanemu kosztowi brutto (łącznie z podatkiem VAT naliczonym) zadań przewidzianych do zrealizowania ze środków pochodzących z ich sprzedaży.

Przyczyniło się to do uzyskania w sposób nieuprawniony przez KIM kwoty w wysokości 11 205,5 tys. zł, co było konsekwencją otrzymania obligacji Skarbu Państwa o wartości przewyższającej prognozowany koszt realizacji zadań KIM przewidzianych do sfinansowania ze środków pochodzących z ich sprzedaży.

¹¹³ Pismo znak: KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r. str. 27-28.

¹¹⁴ Minimalna kwota zobowiązania wynikającego z umowy (bez skorzystania z opcji) wynosi 14 694,4 tys. zł netto, tj. 43,9% planowanych przychodów na 2022 r.

¹¹⁵ Instytucja gospodarki budżetowej w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów jest obowiązana uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

¹¹⁶ W piśmie bez znaku z dnia 5 lipca 2022 r.

Dyrektor KIM wyjaśnił¹¹⁷, że postępowanie takie było uzasadnione pojawiającymi się, ze względu na inflację i sytuację geopolityczną, czynnikami zwiastującymi utratę wartości skarbowych papierów wartościowych, a także koniecznością zapewnienia KIM płynności finansowej w sytuacji, gdy proces uiszczenia i zwrotu VAT jest rozłożony w czasie.

NIK nie podziela przedstawionych wyjaśnień i wskazuje, że zachowanie płynności finansowej Instytutu, a temu *de facto* – jak wynika z udzielonych wyjaśnień – posłużyło pozyskanie obligacji w kwocie wyższej niż koszt zadań, nie było zgodne z katalogiem celów przekazany Kancelarii Prezesa Rady Ministrów we wniosku o skarbowe papiery wartościowe. To po stronie Dyrektora Instytutu leżało zapewnienie jednostce środków obrotowych i płynności finansowej, m.in. z dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe lub z ewentualnych wypracowanych zysków.

W żadnym z pism do KPRM dotyczących przekazania obligacji Instytut nie sygnalizował możliwości spadku wartości obligacji, nie akcentował rosnącej inflacji i zmieniającej się sytuacji geopolitycznej i nie wykazał kwoty obligacji, które planował przeznaczyć na zwiększenie środków obrotowych Instytutu dla potrzeb zachowania płynności finansowej.

NIK zwraca również uwagę, że obowiązek wykupu obligacji przez Skarb Państwa¹¹⁸ dotyczy całej ich puli, a otrzymanie przez KIM obligacji w większej niż uzasadniona liczbie, wygeneruje dodatkowe, choć niemożliwe w tym momencie do oszacowania, koszty, których SP nie poniósłby w sytuacji przekazania KIM obligacji o wartości odpowiadającej kosztom netto zadań planowanych do sfinansowania ze środków z ich sprzedaży.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Dyrektor KIM.

(akta kontroli str. 50-53, 1461)

4. Określone w Regulaminie wynagradzania KIM dodatki – *za udział w istotnych procesach funkcjonowania KIM i za udział w kluczowych projektach KIM* – przyznawane były w momencie podpisywania umów o pracę, bez określenia, w jakich procesach i projektach pracownik będzie brał udział i przez jaki okres. Nie stworzono przy tym katalogu procesów i projektów. Nieokreślenie przez Dyrektora KIM zasad i kryteriów przyznawania ww. dodatków, sprowadzało ich rolę do stałych dodatków uznaniowych i było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym, bowiem nie służyło motywacji pracowników.

Dyrektor KIM wyjaśnił¹¹⁹, że stopień uczestnictwa pracownika w istotnych procesach i kluczowych projektach znajdował swoje odzwierciedlenie w wielkości procentowej dodatków do wynagrodzenia zasadniczego.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora KIM, ponieważ dla stworzenia systemu, który rzetelnie odzwierciedlałby w wynagrodzeniu udział pracownika w procesach i projektach niezbędne byłoby choćby stworzenie i aktualizowanie katalogu i kart tychże procesów/projektów oraz rozróżnienie zasad przydzielania dodatków dla pracowników merytorycznych (dodatki projektowe) i pracowników wsparcia (dodatki procesowe). Tymczasem kadra kierownicza, poza głównym księgowym i dyrektorem finansowo-administracyjnym, pobierała dodatki za udział w procesach i projektach w tej samej wysokości procentowej, w przedziale 30%-40%, bez wskazania których projektów czy też procesów te dodatki dotyczą

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Dyrektor KIM.

¹¹⁷ W piśmie bez znaku z dnia 23 czerwca 2022 r., stanowiącym odpowiedź na pismo KST.411.001.03.2022.14.MH z dnia 15 czerwca 2022 r.

¹¹⁸ Dalej także: SP.

¹¹⁹ Udzielonych w piśmie znak: KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str. 8.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane przez Krajowy Instytut Mediów w obszarze gospodarki finansowej.

Prowadzenie przez Instytut nierzetelnej gospodarki finansowej, w szczególności ponoszenie kosztów bez zabezpieczenia przychodów pozwalających na ich pokrycie, w połączeniu z nierealistycznym planowaniem, pozyskaniem obligacji Skarbu Państwa o wartości przewyższającej szacunkową wartość zadań mających podlegać finansowaniu ze środków pochodzących z ich zbycia oraz niestosowaniem zasad finansów publicznych, już w pierwszym roku działalności doprowadziło do wygenerowania przez Instytut straty i zagrożenia utrzymania płynności finansowej oraz przyczyni się w przyszłości do konieczności wydatkowania przez Skarb Państwa nieadekwatnie wyższych środków publicznych na wykup obligacji.

Choć zasoby majątkowo-kadrowe Instytutu były wystarczające do potrzeb wynikających z konieczności wykonywania zadań statutowych, to poprzez niewłaściwą gospodarkę majątkowo-finansową nie zostały one rzetelnie wykorzystane, a brak procedur i narzędzi planowania i monitorowania kosztów uniemożliwił efektywne zarządzanie środkami publicznymi.

OBSZAR

4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji

Opis stanu faktycznego

Przedmiot podstawowej działalności Instytutu został określony w § 2 ust. 1 statutu KIM i obejmował 28 zagadnień, które zostały wyszczególnione w pierwszym obszarze niniejszego wystąpienia. Otwarty katalog działalności innej niż podstawowa, która mogła być prowadzona na rzecz podmiotów innych niż KRRiT, został opisany w § 2 ust. 3 statutu KIM (obejmował on siedem przykładowych zagadnień).

Beneficjentem zadań realizowanych w ramach działalności podstawowej była Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Jak poinformował¹²⁰ Przewodniczący KRRiT, Instytut został powołany jako specjalny podmiot do przejęcia i rozwinięcia realizacji zadań związanych z badaniem rynku mediów, a w szczególności mediów elektronicznych, a podstawową rolą KRRiT w tym zakresie jest priorytetyzacja zadań, finansowanie ich realizacji oraz kontrola osiąganych wyników.

Wspólnym mianownikiem dla wszystkich zadań KIM było wypracowanie, wdrożenie i prowadzenie jednoźródłowego pomiaru mediów¹²¹ w Polsce.

Określone w statucie zadania obejmowały, niemal wyłącznie, zagadnienia dotyczące tzw. *konsumpcji mediów* – badania, rozwijania oraz prowadzenia współpracy w jej zakresie.

(akta kontroli str. 4-10, 981-982)

Dyrektor KIM wyjaśnił¹²², że według stanu na koniec kwietnia 2022 r. Instytut realizował działania w ramach sześciu projektów, obejmujących 17 z 28 zagadnień stanowiących przedmiot podstawowej działalności Instytutu. Zestawienia prowadzone poza systemem księgowym pozwalały na analizę kosztów według realizowanych projektów, a nie według zadań określonych w statucie.

(akta kontroli str. 189-194)

¹²⁰ W piśmie znak W-55795-2022 z dnia 31 maja 2022 r.

¹²¹ Zbierającego z jednego źródła dane o konsumpcji różnych rodzajów mediów.

¹²² W piśmie znak KW-2022-05-066 z dnia 30 maja 2022 r.

Większość ww. projektów i zadań realizowano w związku z dwiema umowami na świadczenie przez KIM odpłatnych usług, podpisanymi z KRRiT odpowiednio w dniach 23 września 2021 r. i 25 kwietnia 2022 r.¹²³. Były to jedyne umowy na świadczenie przez KIM odpłatnych usług, jakie w okresie objętym kontrolą podpisał Instytut.

W ramach Umowy nr 40/2021 Instytut zobowiązał się do zrealizowania na rzecz KRRiT czterech zadań: 1. Wykonanie Badania Założycielskiego¹²⁴, 2. Wykonanie fuzji danych¹²⁵, 3. Zapewnienie dostępu do danych [...] ¹²⁶, 4. Przeprowadzenie prac badawczo-rozwojowych w zakresie [...]. Przygotowania do realizacji zadania nr 1 Instytut podjął¹²⁷ przed podpisaniem ww. umowy, zaś zadanie nr 4, do czasu jej podpisania, zostało praktycznie w całości zrealizowane. Wykorzystano do tego m.in. środki z dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Wynagrodzenie KIM określono na kwotę 22 223 520,30 zł brutto, jednak mogło być ono zgodnie z umową zwiększone lub zmniejszone w zależności od wysokości poniesionych przez KIM i zaakceptowanych przez KRRiT kosztów. Ostatecznie, w wyniku realizacji ww. umowy KIM uzyskał w 2021 r. przychód¹²⁸ w wysokości 7 239 tys. zł.

(akta kontroli str. 76-94, 1240-1270)

NIK zwraca uwagę, że w pierwotnym Planie finansowym KIM na 2021 r. założono przychody z prowadzonej działalności w wysokości 35 597 tys. zł (z czego z usług na rzecz KRRiT 34 597 tys. zł), a w kolejnych zmianach planów finansowych KIM zredukowano tę pozycję do wartości 29 577 tys. zł.

Na realizację zadań z Umowy nr 40/2021 Instytut otrzymał od KRRiT zaliczki w wysokości 9 318,8 tys. zł brutto, co było zgodne z warunkami umowy.

W wyniku przyjęcia do szczegółowego badania realizacji wynikających z tej umowy zadań nr 1 i 4 stwierdzono, że w celu realizacji zadania nr 1 KIM zobowiązał się do wykonania badania założycielskiego¹²⁹, które w dokumentach planistycznych KIM¹³⁰ wskazywano jako priorytetowe, cykliczne zadanie Instytutu, a jego wyniki za punkt wyjścia dla realizacji dalszych badań. Choć w Planie finansowym KIM w układzie zadaniowym na lata 2021, 2022 i 2023 założono przeprowadzenie BZ na próbie 30 000 gospodarstw domowych¹³¹ w każdym roku, to w umowie nr 40/2021 wymaganą wielkość próby określono na 10 000 respondentów, uwzględniając tym samym, jak wyjaśnił¹³² Przewodniczący KRRiT, możliwe do wystąpienia ryzyka.

Przygotowania do realizacji badania założycielskiego podjęto w zasadzie niezwłocznie po powołaniu Instytutu – opracowywano różne wersje kwestionariuszy i podręcznik BZ.

(akta kontroli str. 76-114d, 983, 1389-plik 022)

¹²³ Dalej także: Umowa nr U-2022-04-006, Umowa z dnia 24 kwietnia 2022 r., Umowa nr 13/2022

¹²⁴ Na próbie TERYT GUS 10 000 respondentów, w tym badanie pilotażowe na próbie minimum 3 000 respondentów

¹²⁵ W oparciu o dane z Pilotażowego Badania Założycielskiego uzyskane w ramach realizacji Zadania 1, dane z panelu RPD i dane populacyjne GUS

¹²⁶ Wytworzonego w ramach prac badawczo rozwojowych prowadzonych przez KRRiT we współpracy z NASK-PIB w ramach umowy nr 29/2020 z dnia 22 lipca 2020 r. Realizacja będzie polegała na dostępie do strony prezentującej wyświetlenia dla poszczególnych

¹²⁷ Poprzez zakup systemu wspierającego realizację badania założycielskiego, a także nieudane próby realizacji zamówień publicznych na wykonanie Badania Założycielskiego, co zostało opisane w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁸ Przychód z realizacji Umowy nr 40/2021 był jedynym przychodem KIM uzyskanym w 2021 r.

¹²⁹ Dalej także: BZ

¹³⁰ Plan finansowy w układzie zadaniowym na lata 2021, 2022, 2023 z dnia 26 marca 2021 r., Plan finansowy KIM na 2021 r. z dnia 11 lutego 2021 r.

¹³¹ Co, jak wskazał Przewodniczący KRRiT w piśmie znak: W-55795-2022 z dnia 31 maja 2022 r., stanowi reprezentatywną próbę badania założycielskiego dla Polski.

¹³² W piśmie znak W-55795-2022 z dnia 31 maja 2022 r.

W dniu 29 marca 2021 r. wysłano do sześciu podmiotów zaproszenia do składania ofert na realizację pilotażu badania założycielskiego, którego przedmiotem była „Rekrutacja osób do badania założycielskiego oraz panelu badawczego, walidacja schematów aranżacji wywiadów oraz narzędzi badawczych”. Postępowanie to prowadzono z wyłączeniem stosowania pzp, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Wobec faktu, że oferty złożyły tylko trzy podmioty¹³³, postępowanie unieważniono, a w ramach kolejnego, po zmianie zakresu postępowania, w maju 2021 r. podpisano umowy z trzema wykonawcami. Wykonawcom wypłacono łącznie 2 982,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1395-pliki 222-224)

Pierwsze postępowanie¹³⁴ na wykonanie BZ, w trybie przetargu nieograniczonego, zostało opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KIM w dniu 18 maja 2021 r. Postępowanie zostało podzielone na osiem części, a badanie miało objąć łączną próbę 25 000 gospodarstw domowych. Postępowanie to zostało unieważnione w dniu 8 lipca 2021 r.¹³⁵.

W kolejnym postępowaniu związanym z BZ¹³⁶, ogłoszonym w dniu 11 czerwca 2021 r., Instytut wyłonił podmiot odpowiedzialny za dostawę i wdrożenie systemu wspierającego realizację badania założycielskiego, zaś w dniu 12 lipca 2021 r. ogłoszono kolejne postępowanie¹³⁷ na wykonanie badania założycielskiego, które unieważniono w dniu 19 października 2021 r.¹³⁸

W ramach kolejnych postępowań¹³⁹, udzielonych w trybie z wolnej ręki, wybrano wykonawców do realizacji łącznie, w terminie od listopada 2021 r. do marca 2022 r. 3 500 wywiadów, a w ramach odrębnego postępowania¹⁴⁰ wybrano wykonawców umowy ramowej na świadczenie usług w zakresie dostarczania danych populacyjnych na temat konsumpcji mediów. W ramach umowy ramowej ogłaszane były zamówienia cząstkowe na konkretne pule wywiadów.

Do końca 2021 r. w ramach realizacji badania założycielskiego przeprowadzono 4 458 wywiadów w gospodarstwach domowych i 9 832 indywidualnych¹⁴¹.

Z przekazanych¹⁴² przez KIM danych wynika ponadto, że do końca maja 2022 r. przeprowadzono łącznie 37 805 wywiadów (11 506 w gospodarstwach domowych i 26 299 w indywidualnych), z czego 17 202 w ramach trwającego od lipca 2021 r. do lutego 2022 r. pilotażu badania założycielskiego, a 20 603 w ramach właściwego badania założycielskiego.

(akta kontroli str. 680,1395-plik 223;1412-plik 782)

W dniu 29 lipca 2021 r. KIM podpisał z [...] umowę na realizację projektu pt. „[...]”, której przedmiotem, w ramach pierwszego etapu, było „[...]”.¹⁴³

¹³³ Zapraszano do składania ofert na wykonanie badania na próbie 1 000 gospodarstw domowych, a KIM założył, że badanie należy przeprowadzić na próbie przynajmniej 5 000 gospodarstw domowych.

¹³⁴ Nr KIM.1.2021.

¹³⁵ W niektórych częściach ze względu na błędy proceduralne, w niektórych ze względu na fakt, że ceny złożonych ofert przewyższały kwotę, jaką KIM zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia.

¹³⁶ Nr KIM.2.2021.

¹³⁷ Nr KIM.5.2021.

¹³⁸ W niektórych częściach ze względu na brak ofert, w niektórych ze względu na fakt, że ceny złożonych ofert przewyższały kwotę, jaką KIM zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia.

¹³⁹ Nr KIM.8.2021 i KIM.10.2021.

¹⁴⁰ Nr KIM.14.2021.

¹⁴¹ „Podsumowanie realizacji Zadania 1 w ramach umowy 40/2021 z dnia 23.09.2021 r.” z dnia 31 grudnia 2021 r.

¹⁴² W piśmie z dnia 23 czerwca 2022 r. stanowiącym odpowiedź na pismo KST.411.001.03.2022.12.MH z dnia 10 czerwca 2022 r.

¹⁴³ Dalej także: Umowa z [...], Umowa z dnia 29 lipca 2021 r.

Umowę z [...] podpisano dwa miesiące przed podpisaniem umowy nr 40/2021 z KRRiT, dzięki której możliwe stało się uzyskanie przez KIM przychodów ze sprzedaży do KRRiT rozwiązań pozyskanych w ramach umowy z [...]. W ocenie NIK, rodziło to dla KIM ryzyko finansowe, szczególnie w sytuacji, w której nie posiadała ona innych środków finansowych niż te pochodzące z dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Dyrektor KIM wyjaśnił¹⁴⁴, że „rozmowy pomiędzy KRRiT a [...] były prowadzone już w 2020 r., a w budżecie projektu Telemetria Polska w 2020 r. była pozycja związana z realizacją projektu [...]. Ponieważ nie było pewności, co do uzyskania uzgodnień w tym zakresie, dlatego zadanie nie zostało wpisane w plan działań Instytutu. Gdy w ciągu roku, po sporządzeniu planu finansowego oraz planów w budżecie zadaniowym, okazało się, że współpraca z [...] stała się realna, kierownictwo KRRiT i KIM podjęło decyzję o wpisaniu zadania do umowy nr 40/2021”. Kwestie dotyczące ponoszenia przez Instytut kosztów, przy braku gwarancji uzyskania przychodów ze świadczenia usług zostały szerzej omówione w trzecim obszarze niniejszego wystąpienia.

Umowa z [...] niedostatecznie chroniła interesy KIM, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 115-155, 185-188, 631)

Sprzedając KRRiT utwory będące wynikiem realizacji umowy z [...], Instytut naruszył § 7 ust. 4 umowy z KRRiT w ten sposób, że zagwarantował KRRiT, iż korzystanie przez nią (w tym łączenie z innymi utworami, uaktualnianie, modyfikowanie¹⁴⁵) z utworów w ramach prawidłowej realizacji łączącej ich umowy nie narusza praw autorskich lub innych praw osób trzecich. Na podstawie § 10 ust. 4 umowy z [...], co zostało dodatkowo potwierdzone w wyjaśnieniach¹⁴⁶, wyłączne prawo wprowadzania zmian, modyfikacji i przeróbek utworów pozostało przy wykonawcy, czyli [...], a zgodnie z wyjaśnieniami produkty (utwory) realizacji umowy z [...] zostały bez zmian przekazane KRRiT. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87,88,125,126)

Zgodnie z § 7 ust. 4 umowy z dnia 29 lipca 2021 r. KIM wypłacił rzecz [...] zaliczki w wysokości 50% wartości poszczególnych zadań, tj. odpowiednio: 405 tys. zł na poczet realizacji zadania nr 3, 415 tys. zł na poczet realizacji zadania nr 2 i 330 tys. zł na poczet realizacji zadania nr 1. Ponadto, na mocy aneksu nr 1/2021 z dnia 13 października 2021 r. do ww. umowy, KIM zgodził się na wydłużenie terminu jej realizacji z dnia 29 października 2021 r. do dnia 6 grudnia 2021 r., a także wypłatę dodatkowych zaliczek w łącznej wysokości do 95% wartości każdego z zadań. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 158-160)

Łączna wartość umowy z [...] wyniosła 2 300 tys. zł. Wyniki badań zrealizowanych przez [...] na zlecenie Instytutu, KRRiT odkupiła od KIM za kwotę w wysokości 2 861,2 tys. zł w ramach realizacji przez Instytut zadania nr 4 z umowy 40/2021 z dnia 23 września 2021 r.

(akta kontroli str. 76-188)

¹⁴⁴ W piśmie znak KW-2022-05-067 z dnia 30 maja 2022 r., str.6

¹⁴⁵ O czym mowa w § 7 ust.1 lit. i.

¹⁴⁶ W piśmie znak KW-2022-05-067 z dnia 30 maja 2022 r.

¹⁴⁷ Oraz dodatkowo element porównania testowanego w ramach prac badawczo-rozwojowych prowadzonych przez Instytut Łączności - Państwowy Instytut badawczy rozwiązania [...] przygotowanego przez firmę [...] z rozwiązaniem opracowywanym przez [...], które to porównanie, które nie było realizowane przez [...], polegało na wymienieniu wad i zalet każdego z rozwiązań.

Drugą, w okresie objętym kontrolą, umowę na odpłatne świadczenie usług KIM podpisał z KRRiT w dniu 25 kwietnia 2022 r. Przewidywała ona realizację trzech zadań: 1. Wykonania badania założycielskiego na próbie 40 000 respondentów wraz z pozyskaniem 4 000 deklaracji przystąpienia do panelu telemetrycznego, 2. Rozbudowy do co najmniej 3 000 panelistów i utrzymania panelu telemetrycznego, 3. Budowy środowiska telemetrycznego i produkcji wyników. Wszystkie zadania miały określony termin realizacji do dnia 31 grudnia 2022 r. Wynagrodzenie KIM z tytułu realizacji ww. umowy określono na kwotę 46 762, 2 tys. zł, w tym 10% marży, a maksymalną wysokość zaliczek na kwotę 42 511,1 tys. zł (91% wartości umowy).

(akta kontroli str. 1240-1270)

Wykonawcą zamówienia *Realizacja badania ciągłego (tzw. Trackingu) dotyczącego konsumpcji mediów techniką wywiadu telefonicznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego i systemu do realizacji wywiadów telefonicznych (CATI)* – tj. spółkę Alternatywa Polska Sp. z o.o., z którą Instytut zawarł umowę w dniu 28 stycznia 2022 r.¹⁴⁸ o wartości maksymalnej 28 630,96 tys. zł, wybrano w trybie „z wolnej ręki”, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt. 5 pzp¹⁴⁹, co zostało szerzej omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Uzasadnieniem dla zastosowania przez Dyrektora KIM takiego trybu było polecenie ustne, powtórzone później w formie mailowej, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁵⁰ dotyczące konieczności podjęcia działań w celu uzyskania wyników słuchalności stacji radiowych już od stycznia 2022 r., a bezpośrednim przyczynkiem pisma Prezesa Zarządu Polskiego Radia SA i Prezesa Zarządu Związku Pracodawców Mediów Radiowych „MOC RADIO”, w których informowali oni Przewodniczącego KRRiT o zamiarze rezygnacji z wykorzystywanego od odpowiednio 12 i 10 lat badania słuchalności *Radio Track* i prosili o: „[...] rozważenie możliwości przyspieszenia działań i udostępnienie podmiotom publicznym wyników badań w pierwszym kwartale przyszłego roku”¹⁵¹ oraz „[...] zapewnienie dostępu do badań organizowanych przy zaangażowaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji już w pierwszym kwartale 2022 r.”¹⁵².

(akta kontroli str. 360-612, 1137-1138, 1387-1388)

Wcześniej jednak, od dnia 5 stycznia 2022 r. do dnia 27 stycznia 2022 r., prowadzone było postępowanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia, którego tytuł był zbieżny z wyżej wymienionym. Do negocjacji w tym postępowaniu zaproszono trzy podmioty. Choć początkowo przedmiot zamówienia obejmował wyłącznie badanie słuchalności w formie nie mniej niż 20 000 wywiadów miesięcznie, to w dniu 21 stycznia 2022 r. opis przedmiotu zamówienia został rozszerzony¹⁵³ o zrekrowanie i wyposażenie w sprzęt badawczy nie mniej niż 3 000 panelistów do końca czerwca 2022 r., co umożliwiłoby Instytutowi rozpoczęcie badań pasywnych. Po zmianie przedmiotu zamówienia jego szacunkowa wartość wzrosła z 6 532 tys. zł do 30 532 tys. zł.

¹⁴⁸ Dalej także: Umowa nr U-2022-01-023

¹⁴⁹ Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli [...] ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

¹⁵⁰ Zgodnie z zeznaniami Dyrektora KIM złożonymi do protokołu KST.411.001.03.2022.10.MH z dnia 14 czerwca 2022 r.: „Tak, tylko w formie ustnej na początku, po unieważnieniu pierwszego postępowania przyszedł mail, że mamy natychmiast działać – podjąć niezbędne kroki. Wówczas myślałem, że sprawa jest już przegrana.”

¹⁵¹ Pismo Prezesa Zarządu Polskiego Radia SA znak ZAK-3088/2021 z dnia 28 grudnia 2021 r.

¹⁵² Pismo Prezesa Zarządu MOC Radio z dnia 28 grudnia 2021 r.

¹⁵³ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora ds. Operacyjnych KIM złożonymi do protokołu KST.411.001.02.2022.7.MH z dnia 25 maja 2022 r.: „Domyślałem się, że OPZ rozszerzono, żeby możliwie szybko rozpocząć badania pasywne, tego od nas oczekiwano, nie chcieliśmy być posądzeni też o to, że powielamy [...]. Pamiętam, że Dyrektor KIM zadzwonił do mnie z informacją, że zmieniamy OPZ natomiast nie jestem w stanie powiedzieć w jakim kontekście to było”, zgodnie z zeznaniami Dyrektora KIM złożonymi do protokołu KST.411.001.03.2022.10.MH z dnia 14 czerwca 2022 r.: „My na początku koncentrowaliśmy się na zrobieniu substytutu [...] eliminującego podstawowe błędy, dopiero potem stwierdziliśmy, że pomiar będzie w pełni kompleksowy wraz z badaniem pasywnym, eliminujący wszystkie słabości [...]”

Podpisanie umowy z nowym, wybranym w procedurze niekonkurencyjnej wykonawcą, spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o., nastąpiło jeden dzień po unieważnieniu, z powodu niezłożenia oferty przez żadnego z potencjalnych oferentów, ww. negocjacji.

(akta kontroli str. 214-359)

Instytut nie zrealizował zaplanowanego na 2021 r. zadania *Badanie skuteczności rekrutacji i utrzymania panelu realizowanego przez IŁ-PIB na mikropanelu*, zaplanowanego na 2021 r., gdyż, jak wyjaśnił¹⁵⁴ Dyrektor KIM, ze względu na niższe tempo zatrudniania pracowników do KIM oraz niższe tempo realizacji Badania Założycielskiego nie nastąpiło przekazanie praw i obowiązków wynikających z umowy KRRiT z IŁ-PIB, co miało być podstawą realizacji tego zadania.

(akta kontroli str. 650)

Podjęte przez KIM w okresie objętym kontrolą zadania statutowe realizowane były w większości poprzez zaangażowanie podmiotów zewnętrznych. Zgodnie z planami finansowymi KIM na 2021 i 2022 rok koszty usług obcych zaplanowano na poziomie odpowiednio 87,8% i 61,8% kosztów ogółem, a zgodnie ze Sprawozdaniem finansowym KIM za 2021 r. na usługi obce wydano 7 025,4 tys. zł, tj. 62,1% wszystkich kosztów działalności operacyjnej. Na zmniejszenie (nominalnie o 19 711 tys. zł) kosztów usług obcych wpływ miała przede wszystkim pierwsza zmiana planu finansowego KIM, w której zrezygnowano z realizacji jednego z zadań i zmieniono założenia co do sposobu realizacji narzędzi wspierających realizację badania założycielskiego, a także rozbudowa własnej sieci ankietarskiej – koszt wynagrodzeń wzrósł bowiem o 4 027 tys. zł.

(akta kontroli str. 929-950, 1389 – pliki: 022,024)

W okresie od dnia 1 marca 2021 r. do dnia 4 marca 2022 r. w KIM zawarto 92 umowy, które zostały zaksięgowane jako bezosobowe koszty wynagrodzeń. Umowy podpisano łącznie z 51 osobami, z czego tylko z czterema osobami podpisano łącznie 32 umowy. Spośród wszystkich umów 15 stanowiły umowy o dzieło, a 77 umowy zlecenie. Koszt realizacji ww. umów wyniósł do dnia 7 kwietnia 2022 r. kwotę 701,4 tys. zł. Podpisywane umowy o dzieło przewidywały kary umowne za nieterminowe wywiązywanie się z umowy, jak również za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Odbiór dzieł miał następować na podstawie pisemnego oświadczenia KIM, jednak w jednej z dwóch badanych umów o dzieło takiego oświadczenia nie sporządzono. Osoba, której z tytułu podpisanej umowy zlecenia wypłacono najwyższe wynagrodzenie – w kwocie 126 tys. zł za okres od marca do końca listopada 2021 r. – łączyła pracę w KIM z pracą na stanowiskach dyrektorskich w służbie cywilnej – Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwie Cyfryzacji.

(akta kontroli str. 199-204, 681-741)

W okresie od dnia 1 marca 2021 r. do dnia 26 stycznia 2022 r. w KIM zawarto 30 umów na świadczenie usług w tzw. formule B2B. Umowy podpisano łącznie z 16 osobami. Koszt realizacji ww. umów wyniósł do dnia 30 kwietnia 2022 r. 2 630,7 tys. zł. Umowy zobowiązywały usługodawców pod karą pieniężną, do zachowywania poufności i nieprowadzenia działalności konkurencyjnej w stosunku do KIM w okresie trwania umowy.

(akta kontroli str. 864-865)

Wśród zadań, które w okresie objętym kontrolą Instytut powierzał do wykonywania podmiotom zewnętrznym, a które spowodowały w tej kategorii największe koszty, znalazły się przede wszystkim prace B+R, usługi IT i badania kwestionariuszowe,

¹⁵⁴ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r.

których wykonanie siłami własnymi KIM, ze względu na brak odpowiednich zasobów, nie byłoby organizacyjnie i ekonomicznie możliwe.

KIM zlecał wykonywanie zadań w ramach umów cywilnoprawnych i w modelu współpracy B2B. Dotyczyły one nie tylko przygotowywania opracowań eksperckich, ale również doradztwa prawnego czy w zakresie zamówień publicznych. Choć przedmiot dwóch umów (z dwoma osobami) obejmował m.in. podstawowe zadania administracyjne, takie jak: - wsparcie w przygotowaniu regulaminów określających zasady obowiązujące w KIM, - doradztwo w zakresie budowania struktur organizacyjnych, - wsparcie w zakresie prowadzenia skutecznej polityki kadrowej i wdrażania standardów zarządzania zasobami ludzkimi, to jedna z osób nie otrzymała żadnych zleceń w obszarze kadrowym czy organizacyjnym, co, w ocenie NIK, budzi wątpliwości co do rzetelności sporządzenia umowy.

Trzem osobom KIM wypłacił łącznie 417,2 tys. zł za przeprowadzenie analiz dotyczących technologii badań mediów i badań mediów w innych krajach, co Dyrektor KIM wyjaśnił¹⁵⁵ m.in. tym, że posiadali oni unikatowe¹⁵⁶ kompetencje merytoryczne.

Osobną grupą zleceń cywilnoprawnych były zadania ankietarskie, zlecane w ramach własnej sieci ankietarów.

W toku kontroli nie przedstawiono NIK żadnych dowodów na prowadzenie przez KIM analiz dotyczących zasadności, metod wykonania i kosztów realizacji zadań objętych umowami cywilnoprawnymi, w tym umowami B2B.

Część z osób, które współpracowały z KIM w 2021 r. na podstawie umów B2B lub innych cywilnoprawnych, od 2022 r. zostały zatrudnione w Instytucie na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 1456)

W okresie objętym kontrolą podmioty zewnętrzne świadczące usługi i dostawy na rzecz KIM wybierano zarówno na podstawie przepisów pzp, jak również bez jej stosowania. KIM publikował na stronie Biuletynu Informacji Publicznej plany zamówień, ogłoszenia o przetargach oraz zapytania ofertowe, które dotyczyły jednak przede wszystkim dostawy urządzeń informatycznych i oprogramowania. W okresie objętym kontrolą w Instytucie przeprowadzono 14 postępowań objętych reżimem przepisów prawa zamówień publicznych, w tym 10 w ramach przetargu nieograniczonego, spośród których trzy unieważniono w całości, a jedno w części. Trzech zamówień udzielono z tzw. „wolnej ręki”, dwukrotnie na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 6 pzp, a raz na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 pzp. Jednokrotnie prowadzono również negocjacje bez ogłoszenia w trybie art. 209 ust. 1 pkt 4 pzp, które zakończyły się jednak unieważnieniem postępowania.

Jednocześnie KIM nie publikował – o ile nie było to wymagane przepisami prawa zamówień publicznych – żadnych ogłoszeń dotyczących zamówień na usługi badawcze, ekspertyzy i analizy, choć do dnia 26 stycznia 2022 r. podpisał 30 umów B2B, a do dnia 4 marca 2022 r. 92 umowy cywilnoprawne (na te usługi). Jak wyjaśnił¹⁵⁷ Dyrektor KIM, w znacznej mierze kierowano się zasadą efektywności ekonomicznej, tj. udzielenia zamówienia w sposób zapewniający zarówno najlepszą jakość przedmiotu zamówienia w stosunku do środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, jak i najlepszy stosunek nakładów do efektów.

(akta kontroli str. 648-680)

¹⁵⁵ W piśmie z dnia 23 czerwca 2022 r.

¹⁵⁶ Choć niepotwierdzone żadnymi dokumentami.

¹⁵⁷ W piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r., str.1

KIM nie przedstawił materiałów na potwierdzenie prowadzenia takiego wyboru, tj. przeprowadzania ocen, weryfikacji doświadczenia i umiejętności oraz szacowania bądź negocjowania wynagrodzenia przed podpisaniem umowy cywilnoprawnej lub umowy B2B. W przypadku dwóch osób sporządzono notatki uzasadniające wybór tych osób do realizacji konkretnych, pięciu, zadań. Wyjaśnienia¹⁵⁸ Dyrektora KIM o prowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych przed podpisaniem umów B2B na usługi doradcze nie zostały udokumentowane na piśmie ani potwierdzone innymi dowodami.

(akta kontroli str. 1399- pliki 347-351; 1453-1462)

W okresie od dnia 24 maja do dnia 13 grudnia 2021 r. Instytut zawarł osiem umów o dzieło o jednakowej wartości z jedną osobą, których przedmiotem było opracowanie różnych analiz, za co KIM zapłacił łącznie 64,8 tys. zł. Zawarcie ww. umów nie zostało poprzedzone analizami dotyczącymi zasadności przygotowania wskazanych w nich utworów, a fakt ich jednakowej wyceny budzi wątpliwości co do rzetelności szacowania wartości zamówienia. Dla wszystkich umów sporządzone zostały oświadczenia o odbiorze przez KIM dzieł bez uwag.

(akta kontroli str. 1411- pliki 743-744)

Regulamin udzielania zamówień w Krajowym Instytucie Mediów i Regulamin pracy komisji przetargowej wprowadzono w dniu 28 marca 2022 r.¹⁵⁹

(akta kontroli str. 1399- pliki 355-356)

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁶⁰ Dyrektora KIM, poziom kosztów poszczególnych zadań czy zamówień stanowił przede wszystkim oceną ekspercką osób zatrudnianych bądź współpracujących z KIM, które z uwagi na swoje doświadczenie znały realia rynkowe pozwalające na szacowanie wartości. W przypadku usług lub dostaw ogólnodostępnych KIM dokonywał rozeznania rynku poprzez przegląd stron internetowych i zapytania do potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli str. 625-634)

NIK zauważa, że wykonywane przez KIM zadania przyniosły pozytywne, choć ograniczone, efekty merytoryczne w odniesieniu do celu powołania Instytutu, a więc prowadzenia jednoźródłowego pomiaru konsumpcji mediów. Przygotowano narzędzia IT, rozpoczęto badania populacyjne i prace badawczo-rozwojowe nad nowymi technikami pomiaru, a także rozpoczęto rekrutację panelistów. Realizacja zadań nie przyniosła natomiast do tej pory pożądanego¹⁶¹ efektu finansowego, czego przyczyn NIK upatruje m.in. w licznych nieprawidłowościach, zidentyfikowanych w zasadzie we wszystkich obszarach działania Instytutu, ale również, w znacznej mierze, w zbyt krótkim czasie funkcjonowania.

Choć Przewodniczący KRRiT poinformował¹⁶², że jesienią 2021 r. odbyły się cztery spotkania, w których brała udział „cała scena nadawców radiowych”, a KIM podjął się próby doprowadzenia do wstąpienia nadawców komercyjnych do MOC Radio¹⁶³, to przedstawiciele głównych komercyjnych stacji radiowych, [...]. Jednocześnie Przewodniczący KRRiT nie przedstawił żadnych materiałów na potwierdzenie ww. spotkań. Według Przewodniczącego KRRiT doszło do sytuacji, w której część komercyjna rynku, będąca organizatorem badań KBR¹⁶⁴, [...]. W związku

¹⁵⁸ W piśmie z dnia 23 czerwca 2022 r., złożonym w odpowiedzi na pismo KST.411.001.03.2022.12.MH z dnia 10 czerwca 2022 r.

¹⁵⁹ Na podstawie Zarządzenia nr 1/2022 Dyrektora Krajowego Instytutu Mediów z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych i Regulaminu pracy komisji przetargowej.

¹⁶⁰ Przedstawionymi w piśmie KW-2022-05-067 z dnia 30 maja 2022 r.

¹⁶¹ Jak by to wynikało z planów finansowych KIM.

¹⁶² W piśmie znak W-55795-2022 z dnia 31 maja 2022 r.

¹⁶³ Związek Pracodawców Mediów Radiowych.

¹⁶⁴ Komitet Badań Radiowych – podmiot komercyjny realizujący badanie słuchalności stacji radiowych *Radio Track*

z powyższym nadawcy skupieni w MOC Radio i Auditorium 17¹⁶⁵ podjęli decyzję o rezygnacji z badania prowadzonego przez Komitet Badań Radiowych.

(akta kontroli str. 987-988)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 23 września 2021 r. Instytut podpisał Umowę nr 40/2021 z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji, w której zobowiązał się przenieść na KRRiT prawa związane z możliwością korzystania z utworów wytworzonych na rzecz KIM przez [...] na podstawie umowy z dnia 29 lipca 2021 r., pomimo że sam ww. praw nie nabył.

Chociaż na mocy § 10 ust. 4 umowy z [...], jednostka ta zachowywała wyłączne prawo do dokonywania opracowań oraz wprowadzania jakichkolwiek zmian, modyfikacji i przeróbek w utworach, w tym w szczególności w oprogramowaniu oraz sprzęcie, to Instytut, wbrew tym ustaleniom, w § 7 ust. 1 lit. i zawartej z KRRiT w dniu 23 września 2021 r. umowy, udzielił KRRiT licencji do korzystania z tychże utworów (wytworzonych przez [...] na zlecenie KIM) w całości lub w części oraz łączenia z innymi utworami, opracowania przez dodanie różnych elementów, uaktualnienie, modyfikację, tłumaczenie na różne języki, zmianę barw, okładek, wielkości i treści całości lub ich części. Oświadczenie KIM, zawarte w § 7 ust. 4 umowy z KRRiT, w którym gwarantował on, iż korzystanie przez zamawiającego z utworów w ramach prawidłowej realizacji umowy nie narusza praw autorskich lub innych praw osób trzecich, było tym samym niezgodne z prawdą.

Dyrektor KIM wyjaśnił¹⁶⁶, że do umowy z KRRiT planowane jest zawarcie aneksu, który doprecyzuje, że KRRiT będzie uprawniona wyłącznie do korzystania z utworów powstałych w wyniku umowy z [...].

NIK zwraca jednak uwagę, że działanie takie może być sprzeczne z § 7 ust. 5 umowy z KRRiT, w którym Instytut zobowiązał się, że w przypadku nieważności, nieskuteczności lub niewykonalności jej postanowień w zakresie praw autorskich podejmie wszelkie konieczne czynności w celu zapewnienia KRRiT możliwości korzystania z tych praw w zakresie przewidzianym umową.

Odpowiedzialnym za powstanie ww. nieprawidłowości był Dyrektor KIM, a jej skutkiem może być powstanie roszczeń z tytułu naruszenia praw autorskich.

(akta kontroli str. 76-114, 115-188, 625-634)

2. W dniu 29 lipca 2021 r. Instytut podpisał z [...] umowę, która niedostatecznie chroniła interesy KIM, nie gwarantując udziału kluczowego personelu w jej realizacji, jak również nie przewidując sankcji ani kar w przypadku niewywiązywania się przez [...] z jej ustaleń¹⁶⁷, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto, KIM zawarł aneks nr 1/2021 do ww. umowy z [...], przewidujący zwiększenie wpłaty zaliczki KIM na rzecz [...] do wysokości 95% wartości¹⁶⁸ umowy, podczas gdy dotychczasowa umowa przewidywała zaliczkę w wysokości 50% wartości umowy, co było działaniem niegospodarnym.

KIM na podstawie § 1 ww. aneksu dokonał wpłaty zaliczki do wysokości 95% wartości umowy w dniu 28 października 2021 r. Wagę tej nieprawidłowości podkreśla fakt, że drugą transzę zaliczek KIM wypłacił pomimo sygnalizowania

¹⁶⁵ Grupa radiowa składająca się z 17 Rozgłośni Regionalnych Polskiego Radia, 6 stacji miejskich w dużych miastach i 3 stacji nadających cyfrowo.

¹⁶⁶ W piśmie znak KW-2022-05-067 z dnia 30 maja 2022 r. str. 7

¹⁶⁷ Paradoksalnie to [...], w § 7 ust. 9 umowy z dnia 29 lipca 2021 r., zagwarantował sobie prawo do naliczania odsetek za nieterminowe dokonywanie przez KIM płatności

¹⁶⁸ 50% wartości zadań tj. 1 150 tys. zł w ramach ww. umowy oraz 45% wartości zadań tj. 1 035 tys. zł w ramach Aneksu nr 1/2021 do ww. umowy.

przez [...] braku możliwości dotrzymania terminu wykonania umowy¹⁶⁹ i konieczności posiłkowania się pracą podwykonawcy¹⁷⁰, na sfinansowanie której [...] nie posiadała środków i która nie była wcześniej planowana¹⁷¹.

Dyrektor KIM wyjaśnił¹⁷², że rozumiejąc charakter pracy B+R, gdzie nie da się przewidzieć problemów, trzeba je rozwiązywać na bieżąco i na bieżąco powoływać do tego adekwatnych specjalistów, KIM nie wymagał określenia dokładnego składu zespołu realizującego projekt, składając odpowiedzialność na wykonawcę¹⁷³, a także stwierdził¹⁷⁴, że mając na względzie status i pozycję [...] jako wiarygodnej instytucji oraz fakt, że strony porozumiały się w kwestii zaliczek, KIM zabezpieczył sobie w ten sposób wykonanie umowy.

NIK zwraca uwagę, że to konstrukcja umowy powinna stanowić zabezpieczenie jej prawidłowej realizacji oraz interesów zamawiającego, a brak klauzul o takim charakterze wymuszał na KIM podporządkowanie się decyzjom [...] – tak w kwestii podwykonawstwa, jak i zaliczek. Wpłata zaliczek w wysokości 95% wartości umowy nie miała uzasadnienia ekonomicznego, tym bardziej, że KIM także miał problemy z utrzymaniem płynności finansowej ze względu na ponoszone straty. NIK nie podziela przy tym stanowiska¹⁷⁵ Dyrektora KIM, że „zaliczki byłyby do zwrócenia w sytuacji niewykonania umowy”, ponieważ kwestia określenia czy umowa została wykonana, czy też wykonana w części, mogłaby stanowić kwestię sporną, a jej rozstrzygnięcie i termin ewentualnego zwrotu środków byłby uzależniony od rozstrzygnięć procesowych oraz kondycji finansowej [...].

Odpowiedzialnym za powstanie ww. nieprawidłowości był Dyrektor KIM.

(akta kontroli str. 115-188, 625-634)

3. Instytut dokonał wyboru w trybie „z wolnej ręki” i zawarł w dniu 28 stycznia 2022 r. ze spółką Alternatywa Polska Sp. z o.o. umowę na *Realizację badania ciągłego (tzw. Trackingu) dotyczącego konsumpcji mediów techniką wywiadu telefonicznego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego i systemu do realizacji wywiadów telefonicznych (CATI)* o maksymalnej wartości 28 631 tys. zł brutto (22 046 tys. zł netto), w okolicznościach faktycznych i prawnych, które nie uzasadniały zastosowanego trybu wyboru wykonawcy, przez co naruszono art. 214 ust.1 pkt 5 pzp.

Zawarcie ww. umowy nastąpiło po unieważnieniu, prowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia od dnia 5 do dnia 27 stycznia 2022 r., postępowania o tożsamym tytule. W okresie od dnia 5 do dnia 21 stycznia 2022 r. przedmiot negocjacji obejmował wykonanie aktywnych badań słuchalności w formie nie mniej niż 20 000 wywiadów miesięcznie, a jego szacunkowa wartość wynosiła 6 532 tys. zł. Choć Dyrektor KIM zeznał¹⁷⁶, że w jego mniemaniu badanie słuchalności od początku powinno być pasywne i nie wie dlaczego początkowo w przedmiocie zamówienia znalazło się tylko badanie aktywne, to dopiero w dniu 21 stycznia 2022 r. (cztery dni przed końcem postępowania) opis przedmiotu

¹⁶⁹ Aneks nr 1/2021 do umowy z [...] przewidywał, poza wypłaceniem drugiej transzy zaliczek w wysokości 45% wartości zadań, przesunięcie terminu realizacji umowy z 29 października 2021 r. na 6 grudnia 2021 r.

¹⁷⁰ Co miało wynikać między innymi z opóźnienia KIM w wypłacie pierwszej zaliczki co z kolei wymusiło na [...], celem wykonania umowy w 2021 r., sięgnięcie po zasoby zewnętrzne. NIK zwraca uwagę, że opóźnienie w wypłacie pierwszej transzy zaliczek wyniosło 4 dni robocze.

¹⁷¹ Jak wyjaśnił Dyrektor KIM w piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r.

¹⁷² W piśmie znak KW-2022-05-067 z dnia 30 maja 2022 r.

¹⁷³ Jednocześnie Dyrektor KIM argumentował, że wskazani w uzasadnieniu naukowcy zostali przedstawieni jako prowadzący projekt odpowiednio w roli kierownika i zastępcy kierownika projektu, prowadzili od początku wszystkie rozmowy i ustalenia dotyczące zarówno kwestii merytorycznych jak i finansowych, a wszystkie spotkania, prezentujące założenia projektu, kolejne osiągnięte etapy w realizacji były realizowane przez wymieniony personel.

¹⁷⁴ Złożonych w piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r. str. 7-8

¹⁷⁵ Wyrażonego w piśmie znak KW-2022-05-068 z dnia 30 maja 2022 r. str. 7-8

¹⁷⁶ Podczas przesłuchania w charakterze świadka w dniu 14 czerwca 2022 r.

zamówienia został rozszerzony¹⁷⁷ o rekrutowanie i wyposażenie w sprzęt badawczy nie mniej niż 3 000 panelistów do końca czerwca 2022 r., a jego szacunkowa wartość wzrosła do 30 532 tys. zł. Takie postępowanie, zdaniem NIK, nie dawało podmiotom biorącym udział w negocjacjach czasu niezbędnego do przygotowania *de facto* nowych ofert, a potwierdzeniem tego jest ich wystąpienie o przedłużenie terminu składania ofert do dnia 27 stycznia 2022 r. Instytut zgodził się przesunąć ww. termin o dwa dni¹⁷⁸. Ostatecznie żaden z trzech podmiotów nie złożył ofert w tym postępowaniu.

Po unieważnieniu negocjacji w dniu 27 stycznia 2022 r., wybór wykonawcy – spółki Alternatywa Polska Sp. z o.o. – nastąpił „z wolnej ręki”, w trybie art. 214 ust. 1 pkt 5 pzp¹⁷⁹, a już w dniu następnym tj. w dniu 28 stycznia 2022 r. umowa została podpisana. NIK poddaje w wątpliwość możliwość przygotowania oferty w tak krótkim czasie. Tym bardziej, że wartość zamówienia była znaczna, a dotychczasowa historia firmy wskazywała na to, iż jej przeważającym obszarem działalności był wynajem sprzętu komputerowego.

Jako uzasadnienie wyboru takiego trybu postępowania Dyrektor KIM wskazał konieczność jak najszybszego udostępnienia podmiotom publicznym wyników przeprowadzonych badań, które są niezbędne do działalności reklamowej prowadzonej przez podmioty należące do Związku Pracodawców Mediów Radiowych MOC RADIO oraz spółkę Polskie Radio SA. Dyrektor KIM wskazał również, że niezwykle istotna jest w tym przypadku ciągłość dostępu do danych wynikających z badań, a zakup tych danych od dotychczasowych dostawców jest niemożliwy ze względu na specyficzną konstrukcję próby badawczej i brak efektywności dotychczas prowadzonych badań, zaś brak jakichkolwiek danych będzie godził w interes publiczny, który przejawia się w problemach z rozliczeniem czasu reklamowego nadawców wnioskujących o przyspieszenie działań nad wypracowaniem nowego standardu badań rynku radiowego, co doprowadzi do poniesienia przez te podmioty wymiernych strat finansowych.

Przytoczone argumenty, w ocenie NIK, w żaden sposób nie przemawiają za zastosowaniem procedury niekonkurencyjnej, gdyż nie zostały sformułowane na podstawie jakichkolwiek obiektywnych przesłanek. Brak jest dowodów na to, że Polskie Radio SA i MOC Radio zostały akurat w danej chwili zmuszone do rezygnacji z badań, w których uczestniczyły od ponad dekady – tym bardziej, że dalszy zakup wyników badań *Radio Track* (choćby w okresie przejściowym, do czasu sfinalizowania i zrealizowania nowych badań słuchalności, był wówczas możliwy). Co więcej, zgodnie z art. 28a ust. 5 uorit, to zarząd spółki (będącej jednostką publicznej radiofonii lub telewizji – por. art. 26 ust. 1 uorit) zapewnia członkom rady programowej organizacyjne i finansowe warunki dokonywania ocen poziomu i jakości wyemitowanego programu, badania jego odbioru oraz zlecenia niezależnych badań dotyczących percepcji programu i jego społecznych skutków. Nade wszystko zaś, brak jest przepisów, poza ogólną dyspozycją wynikającą z art. 6 ust. 2 pkt 5 uorit, które nakazywałyby lub dopuszczałyby, na jakichkolwiek warunkach i pod jakimkolwiek wymogiem prawnym, dostarczanie

¹⁷⁷ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora ds. Operacyjnych KIM złożonymi do protokołu KST.411.001.02.2022.7.MH z dnia 25 maja 2022 r.: „Domyślałem się, że OPZ rozszerzono, żeby możliwie szybko rozpocząć badania pasywne, tego od nas oczekiwano, nie chcieliśmy być posądzeni też o to, że powielamy RadioTrack. Pamiętam, że Dyrektor KIM zadzwonił do mnie z informacją, że zmieniamy OPZ natomiast nie jestem w stanie powiedzieć w jakim kontekście to było”.

¹⁷⁸ Stanowi to w ocenie NIK zaprzeczenie słów Dyrektora KIM, który zeznał, w czasie przesłuchania w dniu 14 czerwca 2022 r., że „My rozmawiając z firmami od początku mówiliśmy, że będą badania pasywne, mierniki do kupienia itd.”

¹⁷⁹ Zgodnie z treścią powołanego przepisu, zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności, zaś w tym przypadku miało nią być to, iż 5) ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji czy Krajowy Instytut Mediów, danych dotyczących słuchalności w terminie wyznaczonym żądaniem stacji radiowych.

Choć z wyjaśnień¹⁸⁰ złożonych przez pracowników KIM jasno wynika, że decyzje Dyrektora KIM co do trybu procedowania ww. zamówienia były w istotnej mierze podyktowane oczekiwaniami Przewodniczącego KRRiT co do terminu rozpoczęcia badań słuchalności stacji radiowych (a te z kolei oczekiwaniami PR SA i MOC RADIO), to nie zmniejsza to, w ocenie NIK, jego odpowiedzialności jako osoby kierującej Instytutem.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 214-612, 362-365, 1190-1193, 1216-1222)

4. Instytut wypłacił w okresie od 2 lipca 2021 r. do 9 grudnia 2021 r. kwotę 69,5 tys. zł osobie, która świadczyła na jego rzecz usługi, nie mając zawartej z KIM umowy w formie pisemnej, co było działaniem nierzetelnym, tym bardziej, że przynajmniej dwa z czterech przygotowanych przez tę osobę utworów stanowiły w ocenie NIK kompilację ogólnodostępnych w Internecie artykułów i nie niosły za sobą szczególnej wartości dodanej. Treści zawarte w ww. utworach nie identyfikowały źródeł tekstów dając wrażenie, że są one własną twórczością autora¹⁸¹, a jeden z nich nie posiadał nawet bibliografii.

KIM nie przedstawił żadnych dokumentów świadczących o weryfikacji i odbiorze utworów sporządzonych przez wyżej wymienioną osobę. Zdaniem NIK, taka weryfikacja i odbiór utworów mogłyby zapobiec zapłacie za utwory, które zdaniem NIK nie stanowiły oryginalnego ujęcia danego problemu czy rzetelnie sporządzonej przekrojowej analizy źródeł z podaniem miejsc ich publikacji.

Przed zleceniem wykonania dwóch ww. utworów KIM sporządził notatki mające stwierdzić zapotrzebowanie Instytutu na wykonanie danego utworu oraz potwierdzić kwalifikacje danej osoby do świadczenia usług dla KIM, choć zdaniem NIK były one lakoniczne i schematyczne i w żaden sposób nie uzasadniały, opisanych potrzeb.

Dyrektor KIM, udzielając odpowiedzi¹⁸² co do braku pisemnej umowy na sporządzenie ww. utworów, braku weryfikacji i ich odbiorów oraz treści utworu, nie odniósł się merytorycznie do przedmiotowej kwestii.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość jest Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 743-839, 1459-1460, 1466-1508)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania podejmowane przez KIM na rzecz realizacji zadań statutowych przyniosły ograniczone efekty – przede wszystkim w postaci rozpoczęcia przygotowywania narzędzi i środowiska do prowadzenia pasywnego pomiaru konsumpcji mediów w Polsce.

Choć Instytut opierał się w większości na potencjale obcym, Dyrektor KIM zbyt późno przystąpił do prac nad stworzeniem wewnętrznych regulacji dotyczących zawierania umów. Przyczyniło się to do ponoszenia wydatków w sposób niegospodarny, nierzetelny i niezgodny z prawem. Tryb wyboru spółki Alternatywa Polska Sp. z o.o. do realizacji badań słuchalności radia był nieuzasadniony, a przez to niezgodny z prawem i mimo że został on pośrednio podyktowany oczekiwaniami Przewodniczącego KRRiT co do terminu rozpoczęcia badań słuchalności stacji radiowych, to nie zwalniało to Dyrektora KIM z przeprowadzenia i udokumentowania

¹⁸⁰ Złożonych przez Dyrektora ds. Operacyjnych KIM do protokołu KST.411.001.02.2022.7.MH z dnia 25 maja 2022 r. i Dyrektora KIM do protokołu KST.411.001.03.2022.10.MH z dnia 14 czerwca 2022 r.

¹⁸¹ Przykładowo teksty zawarte w utworze pn. Metodologie i rozwiązania mierzenia efektywności działań marketingowych (ROI) były takie same jak teksty zawarte na stronach internetowych: [...].

¹⁸² Pismo Dyrektora KIM z dnia 23 czerwca 2022 r.

szczegółowych analiz zasadności i możliwości takiego trybu procedowania, który zarezerwowany jest dla sytuacji wyjątkowych, wykraczających poza normalne warunki życia gospodarczego i społecznego – klęsk żywiołowych, awarii, czy zagrożenia ciągłości świadczenia usług. Nawet jeśli przyjąć stanowisko Dyrektora KIM i Przewodniczącego KRRiT, że dostarczenie danych odnośnie słuchalności stacji radiowych za I kw. 2022 r. miało istotne znaczenie dla działalności PR SA i stacji regionalnych, to działanie takie nie miało oparcia w przepisach prawa, a jacykolwiek nadawcy nie posiadają uprawnień żądania od KIM, czy KRRiT dostarczania takich danych, zwłaszcza w oczekiwanym przez siebie terminie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Opracowanie i przyjęcie do stosowania docelowej struktury organizacyjnej Instytutu.
 2. Podjęcie działań w celu uaktualnienia i formalnego przyjęcia Strategii KIM na lata 2021-2024.
 3. Dokonanie ewaluacji kompetencji zatrudnionych pracowników do wykonywania zadań na zajmowanych stanowiskach pracy oraz wprowadzenie przejrzystych i konkurencyjnych zasad zatrudniania pracowników oraz wyłaniania podmiotów współdziałających na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym w szczególności w obszarze usług doradczych, eksperckich i konsultingowych.
 4. Opracowanie i wdrożenie systemu planowania i monitorowania realizowanych przez KIM zadań, szczególnie pod kątem realizacji zakresu rzeczowego i osiągniętych wyników finansowych.
 5. Podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności z prawem umowy nr 40/2021 pomiędzy KIM a KRRiT w zakresie praw autorskich w kontekście zapisów umowy z dnia 29 lipca 2021 r. pomiędzy KIM a [...].
 6. Podjęcie działań we współpracy z organem założycielskim w celu uzgodnienia z Ministrem Finansów postępowania w związku z otrzymaniem przez Instytut obligacji o wartości przewyższającej o kwotę podatku VAT szacowaną wartość zadań mających podlegać finansowaniu ze środków pochodzących z ich zbycia.
 7. Zweryfikowanie przekazanych KIM utworów pn. *Metodologie i rozwiązania mierzenia efektywności działań marketingowych (ROI)* oraz *Kluczowe teorie i założenia dotyczące marketing mix w dobie mediów cyfrowych* pod kątem zgodności z przepisami ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.
 8. Dokumentowanie zleceń, ustaleń i uzgodnień dokonywanych z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 18 lipca 2022 r.

Kontroler
Michał Hackiewicz
Główny specjalista
kontroli państwowej

Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska

/-/

/-/