



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.3.1.2024

Paweł Swianiewicz
Dyrektor
Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
ul. Zielona 18
90-601 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/002 - Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (dalej: <i>Instytut</i> lub <i>NIST</i>), ul. Zielona 18, 90-601 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Swianiewicz – Dyrektor NIST od dnia 1 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Pani Iwona Wieczorek – od 27 stycznia 2016 r. do 29 lutego 2024 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja Instytutu. 2. Planowanie działalności. 3. Gospodarka finansowa. 4. Wykonywanie zadań, w tym efekty ich realizacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zbigniew Łabęcki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/91/2024 z dnia 26 sierpnia 2024 r. oraz nr LLO/140/2024 z dnia 18 grudnia 2024 r. Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/92/2024 z dnia 26 sierpnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-5, 2612)

¹ W okresie do 1 marca do 30 czerwca 2024 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wyznaczył kierownika jednostki lub osoby pełniącej jego obowiązki. (więcej informacji w pkt 1.1. wystąpienia).

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sposób organizacji Instytutu oraz wyposażenie go w zasoby majątkowe i finansowe były adekwatne do powierzonych mu zadań, jednak na negatywną ocenę zasługuje sposób zarządzania Instytutem w latach 2019-2024 (do 29 lutego), a przede wszystkim podejmowanie nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych działań. Niezgodnie z celem, dla którego NIST został powołany, w okresie trzech lat zorganizowano 66 seminariów, skierowanych do podmiotów niezwiązanych z samorządem terytorialnym. Co więcej, w roku 2019 i 2023 uczestnikami 45 spotkań (z 47 zorganizowanych w tych latach) byli przedstawiciele organizacji pozarządowych z miejscowości objętych okręgiem wyborczym, z którego kandydowała do Sejmu RP Dyrektor Instytutu. Na organizację takich seminariów wydano 359,5 tys. zł. Pozostałe niegospodarne i niecelowe wydatki wyniosły 751,9 tys. zł i dotyczyły m.in. nadmiarowych zakupów materiałów promocyjnych, czy też najmu długoterminowego samochodu. Ponadto niezgodnie z zawartą z wykonawcą umową, wydatkowano 7,8 tys. zł na realizację usług informatycznych. Negatywnie NIK oceniła proces likwidacji sprzętu elektronicznego – sporządzona w tym celu dokumentacja opatrzona datą wcześniejszą niż rzeczywista, zawierała informacje niezgodne ze stanem faktycznym, a część sprzętu wykazanego jako zlikwidowany została zidentyfikowana w toku kontroli w Instytucie.

NIK stwierdziła również nieprawidłowości w obszarze zatrudnienia - wbrew postanowieniom statutu NIST, Dyrektor Instytutu nie zapewniła obsady trzech stanowisk kierowniczych, zatrudniła 12 pracowników w systemie zadaniowego czasu pracy, mimo iż system taki nie został przewidziany w obowiązującym w Instytucie Regulaminie pracy. Niecelowe i niegospodarne było zatrudnienie dwóch pracowników, z których jeden w latach 2020-2023 wykonał jedynie kilka zadań na rzecz Instytutu, a drugi - zatrudniony w okresie dwóch miesięcy 2023 r. - oprócz dwóch spotów reklamowych promujących Instytut, realizował także spoty na potrzeby kampanii wyborczej Dyrektora NIST. Do działań na rzecz kampanii wyborczej wykorzystani byli też inni pracownicy Instytutu. Zatrudnienie na stanowiskach kierowniczych uzupełniono w drugiej połowie 2024 r.

Ponadto stwierdzono szereg nieprawidłowości w obszarze rachunkowości Instytutu - obowiązująca w NIST polityka rachunkowości nie została zaktualizowana w związku z realizacją w 2022 r. wydatków niewygasających i prowadzoną dla nich ewidencją w systemie finansowo-księgowym; w latach 2020-2024 (I półrocze) księgi rachunkowe prowadzone były nierzetelnie, bowiem zaewidencjonowano w nich zobowiązania wynikające z 78 dowodów na łączną kwotę 167,4 tys. zł w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, co miało wpływ na sprawozdawczość finansową Instytutu.

Nie przestrzegano również postanowień obowiązującego w NIST regulaminu udzielania zamówień publicznych - nie opracowano bowiem planów zamówień publicznych na lata: 2021, 2022 i 2023, a w każdym z siedmiu objętych kontrolą postępowań, prowadzonych w latach 2019-2024 (do lutego 2024 r.), stwierdzono szereg naruszeń.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż od 2015 r. nie działała Rada Programowa będąca ciałem opiniodawczym i doradczym Dyrektora NIST. Jej brak w opinii NIK mógł w niekorzystny sposób wpływać na realizację zadań przez Dyrektora Instytutu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Rada Programowa została reaktywowana w pełnym składzie w grudniu 2024 r. i zaopiniowała pozytywnie plan działania NIST na 2025 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja Instytutu

Opis stanu faktycznego

1.1. Instytut utworzony został z dniem 4 września 2015 r. jako państwowa jednostka budżetowa podległa Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, a od 14 października 2015 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵ (dalej: *Minister SWiA* lub *Minister*). Czynności związane ze zorganizowaniem tej jednostki, w tym wykonywanie zadań Dyrektora NIST, do czasu jego powołania przez Ministra SWiA (27 stycznia 2016 r.), powierzone zostało Pełnomocnikowi Ministra do spraw organizacji Instytutu.

Zgodnie ze statutem, stanowiącym załącznik do zarządzenia w sprawie powołania NIST, jednostka ta realizować miała zadania na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania, jak również zadania związane z prowadzeniem badań i analiz w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, w szczególności polegające na:

- opracowywaniu ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów;
- opracowywaniu koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego (zgodnie ze zmianą wprowadzoną do statutu od 22 maja 2024 r., również opracowywaniu koncepcji założeń oraz projektów aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego);
- działalności wydawniczej i promocyjnej oraz edukacyjnej i szkoleniowej, w tym gromadzeniu, przetwarzaniu i upowszechnianiu informacji, wyników badań i prac rozwojowych w zakresie objętym przedmiotem działania Instytutu w formie publikacji, konferencji, sympozjów, seminariów krajowych i międzynarodowych;
- wsparciu samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania jakością oraz rozwoju potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego;
- realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym Unii Europejskiej;
- popularyzowaniu idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji;
- realizacji innej działalności edukacyjnej i szkoleniowej w zakresie wskazanym przez Ministra.

W statucie określono również możliwość zlecenia Instytutowi przez Ministra innych zadań, w szczególności dotyczących działalności edukacyjno-szkoleniowej związanej

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zarządzenie Nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. z 2015 r. poz. 56); dalej: *zarządzenie w sprawie utworzenia NIST*; zmienione zarządzeniem Nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 2018 r. (Dz. Urz. MSWiA z 2018 r. poz. 58).

z funkcjonowaniem administracji publicznej⁶.

W statucie wskazano, że w skład Instytutu wchodzi Dyrektor, Zastępca Dyrektora, Główny księgowy, Sekretariat, Zespół do spraw działalności promocyjnej, szkoleniowej i wydawniczej, Zespół do spraw realizacji projektów i Zespół do spraw analiz i współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Przy Dyrektorze Instytutu działać miała Rada Programowa będąca podmiotem opiniodawczym i doradczym, w szczególności w zakresie opiniowania planów działalności Instytutu, przedstawiania opinii i wniosków we wszystkich istotnych sprawach związanych z wykonywaniem zadań przez Instytut, a także proponowania Dyrektorowi NIST działań w zakresie zadań realizowanych przez Instytut (od 22 maja 2024 r.). Członkowie Rady Programowej mieli być powoływani i odwoływani przez Ministra spośród osób posiadających wiedzę z zakresu działania samorządu terytorialnego lub finansów publicznych.

(akta kontroli str. 5-7, 2352-2368)

W okresie objętym kontrolą w strukturze organizacyjnej NIST wyodrębnione były⁷ następujące komórki organizacyjne:

- Zespół do spraw współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji (KZP),
- Zespół do spraw realizacji projektów, analiz i działalności wydawniczej (ZRP),
- Zespół do spraw działalności edukacyjnej i szkoleniowej (ZS),

a także samodzielne stanowiska:

- do wypełniania zadań związanych z ochroną danych osobowych,
- do spraw archiwum zakładowego.

(akta kontroli str. 2352-2384)

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA, pierwsze miesiące funkcjonowania NIST związane były z pozyskaniem siedziby, zatrudnieniem pracowników, realizacją niezbędnych, a wymaganych prawem procedur administracyjnych (m.in. uzyskanie NIP, REGON, zgłoszenie do ZUS). Po przeprowadzeniu tych czynności, w grudniu 2015 r. Instytut podjął działalność merytoryczną.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA, w listopadzie 2015 r. ówczesny Minister Administracji i Cyfryzacji powołał członków Rady Programowej NIST w składzie 14-osobowym. Inauguracyjne posiedzenie tej Rady odbyło się 10 listopada 2015 r. MSWiA nie posiadało informacji na temat kolejnych spotkań Rady. Z korespondencji prowadzonej między MSWiA a członkami Rady wynikało, że nie odbywały się kolejne posiedzenia tego gremium oraz, że w związku ze zmianami kompetencyjnymi, do których doszło w 2015 roku na szczeblu centralnym, zaistniała konieczność nadania Narodowemu Instytutowi Samorządu Terytorialnego Statutu, który uwzględniałby przedmiotowe zmiany. Nowy statut został nadany NIST zarządzeniem Nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 2016 r. (...) zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”. Tym samym Rada Programowa (...) przestała istnieć.

Podjęte w 2019 r. próby jej utworzenia nie przyniosły rezultatu. W wyjaśnieniu wskazano, że w 2019 r. ówczesny Sekretarz Stanu w MSWiA skierował do

⁶ Zmiana wprowadzona zarządzeniem Nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r. (Dz. Urz. MSWiA z 2018 r. poz. 8).

⁷ Zgodnie z postanowieniami § 4 Statutu NIST oraz Rozdziału 5 Regulaminu Organizacyjnego, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 53 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego" (Dz. Urz. MSWiA z 2017 r. poz. 69); dalej: zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego NIST.

Współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego prośbę o przedstawienie trzech kandydatur na członków Rady Programowej NIST. Strona samorządowa zgłosiła cztery osoby. Na tym działania dot. powołania Rady zostały zakończone. Zgodnie z wyjaśnieniami, Ministerstwo nie posiadało wiedzy na temat przyczyn decyzji ówczesnego kierownictwa MSWiA o zaprzestaniu działań związanych z powoływaniem Rady Programowej.

Przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor NIST w sprawie podejmowanych przez nią działań w związku z niepowołaniem Rady Programowej Instytutu zeznała, co następuje: *rozmowy w tej sprawie prowadziłam w MSWiA. Z mojej strony padały pytania w tej sprawie przy okazji moich wyjazdów na Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Temat Rady Programowej był poruszany przez cały okres funkcjonowania NIST. Nie znam przyczyny niepowołania tej Rady.*

(akta kontroli str. 263, 3669-3675)

Z dniem 27 maja 2024 r. Minister powołał Przewodniczącego Rady Programowej, zaś 31 października 2024 r. - 14 jej członków.

Podczas posiedzenia Rady Programowej, zwołanego przez Przewodniczącego Rady w dniu 4 grudnia 2024 r., przyjęty został regulamin Rady Programowej⁸, a także zaopiniowany pozytywnie plan działania NIST na 2025 r.

(akta kontroli str. 1400-1430)

W okresie objętym kontrolą, w Instytucie nieobsadzone przez Ministra pozostawały stanowiska:

- Dyrektora - od 1 marca do 30 czerwca 2024 r.;
- Zastępcy Dyrektora - od 17 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 3-6, 253-261, 1397)

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA, po podjęciu decyzji o dokonaniu zmiany Dyrektora NIST, w kwietniu 2024 r. Ministerstwo ogłosiło konkurs na to stanowisko. W wyniku konkursu (...) został wybrany Pan prof. Paweł Swianiewicz. Z uwagi na fakt, iż (...) był na dłuższym wyjeździe zagranicznym, jego powołanie na stanowisko Dyrektora NIST nastąpiło 1 lipca 2024 r. Pan prof. Paweł Swianiewicz w trakcie lipcowego posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przedstawił główne kierunki zmian w działalności Instytutu. Zgodnie z wyjaśnieniami, do czasu powołania nowego Dyrektora Instytutu, na podstawie udzielonych pracownikom upoważnień, została zapewniona ciągłość pracy NIST.

(akta kontroli str. 3669-3675)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor NIST nie zapewniła obsady nw. stanowisk:

- kierownika Zespołu do spraw współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji – przez cały 2019 r., przez okres 9 m-cy roku: 2020, 2021 i 2022 oraz 11 m-cy roku 2023;
- kierownika Zespołu do spraw realizacji projektów, analiz i działalności wydawniczej – przez cały 2019 r. oraz przez okres 1,5 miesiąca 2020 r.,
- kierownika Zespołu do spraw działalności edukacyjnej i szkoleniowej – przez okres 4 miesięcy 2020 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

(akta kontroli str. 1397-1399)

Według stanu na koniec 2024 r. nie występowały wakaty na ww. stanowiskach.

(akta kontroli str. 3295-3298)

⁸ Uchwała Nr 1/2024 z 4 grudnia 2024 r.

1.2. Stan zatrudnienia w NIST na koniec lat: 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 i na dzień 30 września 2024 r. wynosił odpowiednio: 19, 16, 19, 23, 14 i 8 osób⁹, zaś przeciętne zatrudnienie w kolejnych latach odpowiednio: 18,27; 18,22; 16; 19,5; 19,16 i 10 osób.
(akta kontroli str. 252)

W okresie od 2019 r. do 2024 r.¹⁰, oprócz łącznie czterech osób powołanych na stanowisko Dyrektora/Z-cy Dyrektora, w Instytucie zatrudnione były 63 osoby, z tego:

- 39 (tj. 61,9%) przez okres nieprzekraczający roku (od 11 dni do 11 miesięcy);
- 15 (23,8%) w okresie od roku do dwóch lat;
- sześć (9,5%) w okresie od 30 do 56 miesięcy;
- trzy (4,8%) przez cały ww. okres.

Z wyjątkiem Głównego księgowego zatrudnionego w całym okresie objętym kontrolą na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w pozostałych przypadkach stosunek pracy nawiązywany był na podstawie umowy zawieranej na okres próbny, a następnie na czas określony¹¹. Umowa na czas nieokreślony zawarta była z 10 pracownikami.

W okresie objętym kontrolą, z 57 pracownikami rozwiązany został stosunek pracy, w tym:

- z 31 - z upływem czasu, na który zawarta była umowa;
- z 13 - na mocy porozumienia stron;
- z 13 - za wypowiedzeniem przez pracownika.

(akta kontroli str. 253-261, 1393-1396)

Wyjaśniając przyczyny znacznej fluktuacji kadr w Instytucie, przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor NIST zeznała, że cyt. *Fluktuacja kadr jest zjawiskiem naturalnym i nie jest niczym złym, zwłaszcza jeśli chodzi o młody zespół. W mojej ocenie wynikało to z następujących przyczyn:*

- *każda z osób zatrudnionych miała prawo do własnej ścieżki rozwoju zawodowego, część osób przeszło do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi lub Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi na stanowiska kierownicze, do jednego z Ministerstw, korporacji, Policji lub założyły własną działalność gospodarczą;*
- *pracownicy działu szkoleń odchodzili, gdy wyczerpała się formuła tematyki z danego obszaru, albo szkoleń w danej tematyce było już tak dużo, że spadała liczba zainteresowanych osób szkoleniem. Większość z tych osób pozostawała nadal w stosunku pracy z macierzystymi jednostkami lub awansowała na stanowiska w innych jednostkach.*

Moim zdaniem wysokość wynagrodzeń pracowników NIST nie była przyczyną odejść z pracy. Nie widziałam powodów do przeprowadzania przeze mnie analizy przyczyn fluktuacji kadr. Dla mnie oczywistym było, że odejścia z NIST wynikały z potrzeby rozwoju zawodowego pracowników. Nie uważam, aby taka fluktuacja powodowała zakłócenia w pracy Instytutu. Uczyla pracowników zastępowalności w razie nieobecności danej osoby, aby praca organizacji była płynnie realizowana.

(akta kontroli str. 263-270)

W obowiązującym w NIST Regulaminie pracy¹² określono, że pracownicy pracują w systemie podstawowym (8-godzinny czas pracy, od poniedziałku do piątku).

⁹ W etatach odpowiednio: 17,75; 15,25; 16,25; 18,25; 11,25 i 8.

¹⁰ Sprawdzono wg stanu na dzień 30 września 2024 r.

¹¹ Z jednym wyjątkiem (pierwszą umowę z pracownikiem stanowiła umowa o czas określony).

¹² Zarządzenie Nr 2017/11/01 Dyrektora NIST z dnia 8 listopada 2017 r. ze zm.

W latach 2019-2024 (do 31 marca) w NIST zatrudnionych było 12 osób w systemie zadaniowego czasu pracy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

Spośród ww. 12 pracowników:

- ośmiu zatrudnionych było w Zespole do spraw działalności edukacyjnej i szkoleniowej i wykonywało zadania określone w zakresach czynności, w tym opracowywanie ekspertyz, prowadzenie szkoleń w formie online i stacjonarnej,
- trzech było członkami Zespołu do spraw realizacji projektów, analiz i działalności wydawniczej i realizowali zadania związane z opracowywaniem ekspertyz, opinii i ocen dotyczących stanu funkcjonowania jst;
- jeden zatrudniony był¹³ jako referent ds. informacji, promocji i kontaktów zewnętrznych w Zespole do spraw współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji. Pracownik ten nie legitymował się wyższym wykształceniem (posiadał wykształcenie średnie) oraz posiadał znikome doświadczenie zawodowe¹⁴. W jego zakresie czynności określono m.in. następujące zadania:
 - przegląd obcojęzycznych opracowań i literatury przedmiotu dotyczących jst;
 - opracowywanie ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów;
 - promocja i działania PR;
 - udzielanie informacji podmiotom zewnętrznym;
 - współpraca z innymi instytucjami i organizacjami w zakresie objętym statutową działalnością NIST;
 - udział w projektach realizowanych przez NIST, w tym konkursach i badaniach finansowanych z funduszy zewnętrznych;
 - reprezentowanie pracodawcy i uczestnictwo w konferencjach i seminariach finansowanych w ramach zadań realizowanych przez jednostkę lub na innych zasadach przyjętych przez pracodawcę;
 - wykonywanie innych poleceń pracodawcy,

co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3.

(akta kontroli str. 253-309, 1393-1396, 1431-1480)

Spośród 63 osób będących pracownikami NIST w latach 2019-2024¹⁵:

- 54 (tj. 85,7%) posiadały wykształcenie wyższe, zaś dziewięć – średnie;
- 11 (tj. 17,5%) odbyło szkolenia w trakcie zatrudnienia w Instytucie.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że - według informacji pozyskanych od pracowników oraz na podstawie dostępnej dokumentacji – w Instytucie nie były opracowywane plany szkoleniowe.

Przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor NIST zeznała, że cyt. (...) *wszyscy pracownicy, którzy brali udział w szkoleniach organizowanych przez NIST w formie stacjonarnej i zdalnej (online) podnosili swoją wiedzę i kompetencje w obszarze tematyki szkoleń, czyli m.in. funkcjonowania jst. Oprócz tego mieliśmy zdalne lub bezpośrednie szkolenia wewnętrzne dla pracowników NIST, którzy w danym czasie byli zatrudnieni. Uważam, że żadna z zatrudnionych osób nie mogła narzekać na brak możliwości w zdobywaniu i pogłębianiu wiedzy. Według mnie nikt nie dostał odmowy szkolenia, w którym chciał wziąć udział.*

(akta kontroli str. 253-261, 263-270, 522-538, 1393-1396)

W okresie objętym kontrolą NIST zawierał umowy zlecenia na realizację zadań statutowych, w tym na: prowadzenie szkoleń, wykładów i prelekcji oraz wykonanie

¹³ W okresie od 2 października 2017 r. do 30 kwietnia 2023 r.

¹⁴ Przez kilkanaście miesięcy był zatrudniony w spółkach produkujących m.in. drony.

¹⁵ Z wyłączeniem osób zajmujących stanowisko Dyrektora i Zastępcy Dyrektora.

ekspertyz, analiz, opinii, ankiet i innych opracowań. Nie stwierdzono przypadków¹⁶ zlecenia w takiej formie zadań przypisanych do realizacji pracownikom zatrudnionym na podstawie umów o pracę.

(akta kontroli str. 2562-2592)

1.3. Na wniosek Pełnomocnika Ministra do spraw organizacji Instytutu, w dniu 24 września 2015 r. Ministerstwo nieodpłatnie przekazało¹⁷ do NIST składniki majątkowe w postaci 6 szt. jednostek centralnych i 6 szt. monitorów o łącznej wartości 35,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-12)

Na potrzeby prowadzenia działalności statutowej Instytut wykorzystywał zabudowaną nieruchomość Skarbu Państwa, położoną w Łodzi przy ul. Zielonej 18, pozostającą w trwałym zarządzie MSWiA. Nieruchomość ta udostępniona była przez Ministerstwo na czas nieokreślony na podstawie porozumienia zawartego 12 lutego 2016 r., a NIST zobowiązany był do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z jej utrzymaniem i eksploatacją (jak również zawarcia – w imieniu MSWiA - stosownych umów w tym zakresie).

(akta kontroli str. 13-21)

Wartość pozostałych środków trwałych na koniec każdego roku (2019-2024) wynosiła odpowiednio: 268,9 tys. zł, 300,4 tys. zł, 362,6 tys. zł, 385,5 tys. zł, 354,9 tys. zł i 392,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 3299-3311)

Wysokość środków pieniężnych przekazanych przez Ministra na potrzeby funkcjonowania Instytutu wyniosła: 2.708,9 tys. zł w 2019 r., 2.140,8 tys. zł w 2020 r., 2.515,7 tys. zł w 2021 r., 2.670,4 tys. zł w 2022 r., 2.793,9 tys. zł w 2023 r. i 1.312 tys. zł w 2024 r. (do 30 września), Sprawy finansowania NIST, w tym pozyskiwania dodatkowych środków, opisano w obszarze III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 24-25, 52-53, 78-79, 118-119, 1076-1077, 1257-1258, 1388-1392)

Szczegółowej analizie poddano likwidację urządzeń elektronicznych (pozostałych środków trwałych) przeprowadzoną w 2023 r. na podstawie zarządzenia nr 19/09/2023 z 8 września 2023 r. Dyrektor NIST powołała „komisję likwidacyjną do przeprowadzenia kasacji rzeczowych składników majątkowych w NIST”¹⁸, składającą się z trzech pracowników Instytutu. W ww. zarządzeniu wskazano, że zadaniem Komisji ma być:

- zakwalifikowanie do kasacji rzeczowych składników majątkowych o charakterze wyposażenia, które nie nadawały się do dalszej eksploatacji z uwagi na zły stan techniczny, a naprawa byłaby ekonomicznie nieuzasadniona, bądź w ogóle niemożliwa;
- przygotowanie dokumentów księgowych w celu zdjęcia zlikwidowanych składników majątkowych z ewidencji m.in.: protokołów, ekspertyz, kart odpadów;
- sporządzenie protokołu w sprawie kasacji rzeczowych składników majątkowych.

Komisja opracowała pięć protokołów likwidacji. W protokołach wykazano odpowiednio:

¹⁶ Na próbie umów zleceń zawartych w latach 2022-2024.

¹⁷ Na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego oraz protokołów środka trwałego PT.

¹⁸ Dalej: Komisja.

- nr 1 – ekspresy do kawy, czajniki, niszczarki, meble, słuchawki,
- nr 2 - serwer z 2017 r. i dwa dyski (SDD i HDD) z 2020 r. (wskazano numery inwentarzowe tych urządzeń);
- nr 3 – sześć punktów dostępowych z 2016 r. (wskazano numery seryjne i inwentarzowe);
- nr 4 - 16 pozycji sprzętowych (z podaniem numerów inwentarzowych i – częściowo – numerów seryjnych), z tego: dziewięć laptopów; cztery drukarki; dwa dyski twarde zewnętrzne oraz terminal. Większość z ww. wyposażenia posiadała numery inwentarzowe z lat 2015 – 2018, w dwóch przypadkach z 2020 r. (laptop oraz drukarka), a w jednym z 2021 (laptop). W protokole wskazano numery seryjne tych urządzeń, z wyjątkiem dysków twardych zewnętrznych;
- nr 5 - pięć telefonów komórkowych bez podania numerów identyfikacyjnych (inwentarzowych lub seryjnych).

Urządzenia ujęte w protokołach likwidacji nr 2 i 3 zostały przekazane do utylizacji współpracującej z NIST firmie komputerowej (spisano na tę okoliczność dwa protokoły przekazania urządzeń do utylizacji - z dnia 28 września i 2 października 2023 r.), zaś pozostałe składniki majątku ruchomego, ujęte w protokołach likwidacji nr 1, 4 i 5 przekazano firmie zajmującej się utylizacją odpadów (protokół utylizacji z dnia 17 listopada 2023 r.), przy czym firma ta nie posiadała stosownego zezwolenia do odbioru i utylizacji elektroodpadów z terenu Łodzi (więcej informacji w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5)

Ustalono ponadto, że:

- dokumenty dotyczące procesu likwidacji urządzeń elektronicznych NIST (ekspertyzy techniczne, protokoły likwidacji, protokoły utylizacji) opracowane zostały w innym czasie niż wynikałoby to z dat, którymi zostały opatrzone;
- stan urządzeń elektronicznych określony w ekspertyzach technicznych opracowanych przez informatyka współpracującego z NIST nie w każdym przypadku odpowiadał stanowi rzeczywistemu tych urządzeń;
- nie wszystkie urządzenia elektroniczne wykazane jako zlikwidowane i ujęte w protokole przekazania składników majątkowych do utylizacji z dnia 17 listopada 2023 r. faktycznie zostały przekazane do utylizacji.

(więcej informacji w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6).

(akta kontroli str. 3312-3493)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W okresie objętym kontrolą Dyrektor NIST nie zapewniła obsady nw. stanowisk:
 - kierownika Zespołu do spraw współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji – przez cały 2019 r., przez okres 9 m-cy roku: 2020, 2021 i 2022 oraz 11 m-cy roku 2023¹⁹;
 - kierownika Zespołu do spraw działalności edukacyjnej i szkoleniowej – przez okres 4 miesięcy 2020 r.²⁰;

¹⁹ Od 1.04.2020 r. do 30.09.2021 r.; od 1.01.2022 r. do 31.05.2022 r.; od 1.09.2022 r. do 30.11.2023 r.

²⁰ Od 1.05. do 31.07.2020 r. oraz od 1 do 30.11.2020 r.

- kierownika Zespołu do spraw realizacji projektów, analiz i działalności wydawniczej – przez cały 2019 r. oraz przez okres 1,5 miesiąca 2020 r.²¹.

Było to niezgodne z postanowieniami § 5 ust. 5 Statutu NIST, a także § 3 ust. 1, § 5 ust. 2 i 8 oraz § 7 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego NIST, w myśl których: Dyrektor kieruje Instytutem przy pomocy Zastępcy Dyrektora, Głównego księgowego oraz kierujących komórkami organizacyjnymi; czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników Instytutu wykonuje Dyrektor NIST, a kierownicy odpowiadają za całokształt działalności powierzanej im komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 1397-1399)

Przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor NIST zeznała, że cyt.: *W czasie braku obsady na stanowisku kierowniczym, zastępca Dyrektora lub Dyrektor NIST bezpośrednio nadzorował i realizował pracę oraz zlecał prace z zakresu działania danej komórki wyznaczonej słownie osobie, z uwagi na niewielką liczbę pracujących w NIST osób. (...) W tej chwili nie pamiętam, jakie były przyczyny nieobsadzenia ww. stanowiska. W mojej ocenie wszystkie zadania z tego obszaru były należycie realizowane przez NIST. Możliwe jest też utrzymywanie wakatu na danym stanowisku.*

(akta kontroli str. 263-270)

- 2) W latach 2019-2024 (do 31 marca) w NIST zatrudnionych było 12 osób w systemie zadaniowego czasu pracy, pomimo że system taki nie został przewidziany w obowiązującym w Instytucie Regulaminie pracy. Było to niezgodne z art. 150 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy²², stanowiącym iż systemy i rozkłady czasu pracy oraz przyjęte okresy rozliczeniowe czasu pracy ustala się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy albo w obwieszczeniu, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy.

Przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor NIST zeznała, że zatrudnianie pracowników w systemie zadaniowym było konsultowane z obsługą prawną Instytutu i wynikało z braku możliwości zatrudnienia danej osoby w innej formie, a także z uwarunkowań wynikających z pandemii. Co do niezgodności tej formy zatrudnienia z regulaminem pracy świadek zeznała, że prawdopodobną przyczyną niedokonania zmiany regulaminu pracy był okres pandemii i wojny na Ukrainie.

(akta kontroli str. 253-309, 1431)

- 3) Działaniem niecelowym i niegospodarnym było zatrudnienie w NIST, w latach 2019-2023, dwóch pracowników:

- referenta ds. informacji, promocji i kontaktów zewnętrznych w Zespole ds. współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji²³, w wymiarze $\frac{3}{4}$ etatu oraz zadaniowym czasie pracy. Według dostępnej w NIST dokumentacji, tj. wiadomości zgromadzonych na skrzynce poczty elektronicznej sekretariatu NIST, w tym maili pracownika wysyłanych z jego prywatnej poczty e-mail (pracownik nie posiadał służbowej poczty e-mail), zidentyfikowano tylko pięć wiadomości dotyczących zadań realizowanych przez niego w okresie od początku 2020 r. do czasu rozwiązania umowy o pracę²⁴.

²¹ Od 1.01. do 17.02.2020 r.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1222.

²³ Pracownik zatrudniony był w NIST w okresie od 2 października 2017 r. do 30 kwietnia 2023 r.

²⁴ 1) wiadomość z 24 kwietnia 2020 r. - sprawozdanie pracownika z wizyty na posiedzeniu Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, wraz z załączonymi trzema opiniami Komisji oraz pełnym zapisem przebiegu posiedzenia Komisji z dnia 23 stycznia 2020 r. (publikowanym na stronie internetowej Sejmu RP); 2) wiadomość z 21 czerwca 2021 r. - wystąpienie sekretariatu NIST do Sejmu RP w sprawie możliwości

Przesłuchany w charakterze świadka ww. pracownik zobowiązał się do udokumentowania swojej pracy w okresie objętym kontrolą, m.in. w postaci korespondencji mailowej, jednak przekazał wyłącznie jedno sprawozdanie (nieopatrzone datą jego opracowania) nt. szkoleń dla przedstawicieli jst z zakresu zarządzania kryzysowego, prowadzonych we Francji.

Kontrola list obecności pracowników NIST obejmująca lata 2020-2023 wykazała, że ww. pracownik obecny był w siedzibie Instytutu: trzy razy w 2020 r.²⁵, 16 razy w 2021 r., 17 razy w 2022 r. i jeden raz w 2023 r., przy czym przebywał w Instytucie od dwóch do czterech godzin²⁶.

Z tytułu zawartych z ww. pracownikiem umów o pracę Instytut poniósł w latach 2017-2023 wydatki w łącznej wysokości 242,6 tys. zł, a w okresie objętym kontrolą - 189,2 tys. zł. Przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor Instytutu zeznała, że wykonywał on czynności zgodnie ze swoim zakresem obowiązków oraz że nie był pracownikiem „na papierze”.

NIK wskazuje, że raportowane przez tego pracownika zadania miały charakter sporadyczny i wtórny, jak np. przekazywanie do Instytutu zapisów posiedzeń komisji sejmowych, które są powszechnie dostępne na stronie internetowej Sejmu RP. Ponadto doświadczenie i kwalifikacje zawodowe pracownika ograniczały się do krótkiego okresu pracy w firmach produkujących uzbrojenie;

- specjalisty ds. współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji. Pracownik ten zatrudniony był w NIST w okresie dwóch miesięcy 2023 r. (od 1 września do 4 listopada), a do jego obowiązków należała m.in. obsługa programów graficznych, zdjęć i montaż filmów promocyjnych. W tym czasie zrealizował spoty wyborcze w ramach kampanii wyborczej do Sejmu RP prowadzonej przez byłą Dyrektor NIST. Zeznał on, że zarówno w godzinach pracy, jak i w czasie wolnym od pracy, zrealizował najprawdopodobniej cztery takie spoty. Wykonując zadania wynikające z zakresu obowiązków zrealizował natomiast jedynie dwa spoty promujące Instytut. Z tytułu jego zatrudnienia Instytut poniósł wydatki w łącznej wysokości 9,9 tys. zł.

Była Dyrektor NIST nie potwierdziła w zeznaniach, aby pracownik ten realizował zadania związane z jej kampanią wyborczą w godzinach pracy w Instytucie. Fakt ten potwierdził natomiast jeden z byłych pracowników Instytutu, przesłuchany w charakterze świadka.

(akta kontroli str. 3165-3294, 3537-3542)

- 4) W latach 2019 i 2023 r. Dyrektor NIST nadużyła stosunku podległości wykorzystując pracowników NIST do działań w ramach prowadzonych przez nią kampanii wyborczych.

Spośród 11 pracowników i byłych pracowników Instytutu, przesłuchanych w charakterze świadków, którym zadano pytanie, czy w czasie zatrudnienia

uczestnictwa pracownika na wspólnym posiedzeniu Sejmowych Komisji Infrastruktury i Samorządu Terytorialnego w dniu 22 czerwca 2021 r.; 3) wiadomość z 28 lipca 2022 r. - przekazanie przez pracownika, pierwszej części opracowania pt. „Rządowe dofinansowanie inwestycji publicznych realizowanych przez samorządy, na przykładzie Programu Inwestycji Strategicznych” (przekazano dwie strony opracowania); 4) wiadomość z 23 września 2022 r. - notatka z udziału pracownika w konferencji w sprawie młodzieżowych rad i środowisk młodzieżowych; 5) wiadomość z 8 grudnia 2022 r. – wystąpienie sekretariatu NIST do Sejmu RP w sprawie potwierdzenia udziału pracownika w spotkaniu świątecznym organizowanym przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej; 6) wiadomość z 29 grudnia 2022 r. - przekazanie pełnego zapisu posiedzenia komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 13 grudnia 2022 r. (publikowanego na stronie internetowej Sejmu RP).

²⁵ Brak list obecności za miesiące kwiecień-lipiec 2020 r.

²⁶ Nie w każdym przypadku na liście obecności wskazywał godzinę przyścia i wyjścia.

w Instytucie wykonywali oni prace w ramach parlamentarnych kampanii wyborczych prowadzonych przez ówczesną Dyrektorkę Instytutu, 10 potwierdziło wykonywanie takich prac. Miało to miejsce w 2019 r. i 2023 r., zarówno w godzinach pracy, jak i w dni wolne od pracy. Prace te polegały głównie na: zbieraniu głosów poparcia dla kandydatki, przygotowywaniu materiałów wyborczych, rozdawaniu ulotek i umieszczaniu ich w skrzynkach pocztowych, czy też rozwieszaniu banerów wyborczych w różnych miejscowościach okręgu wyborczego kandydatki.

Pracownicy zeznali, że prace takie wykonywali na prośbę przełożonej. Prośb takich nie odbierano jako polecenie służbowe, jednak pracownicy wskazywali, że godzili się na wykonywanie takich zadań z obawy o utratę pracy w Instytucie.

Pracownicy – w celu wykonywania prac związanych z kampanią wyborczą prowadzoną przez byłą Dyrektorkę NIST – przemieszczali się własnymi samochodami lub pojazdami innych osób, zarówno pracowników NIST, jak i osób niezatrudnionych w Instytucie. Trzech pracowników zeznało, że w dniu 3 listopada 2023 r., w godzinach pracy, usuwali plakaty wyborcze byłej Dyrektorki NIST. Z tego tytułu zostały im wystawione polecenia wyjazdu służbowego, a jako cel podróży w ww. dokumentach wpisano: „Akcja wywieś flagę – 11.11.2023 r.”.

Ponadto trzech pracowników zeznało, że ich zdaniem premie uznaniowe, jakie otrzymali w listopadzie 2023 r. (4,5 tys. zł, 3,5 tys. zł i 3 tys. zł), zostały im przyznane w podziękowaniu za udział w kampanii wyborczej (była Dyrektorka Instytutu co do zasady nie informowała pracowników z jakiego tytułu premie były im przyznawane).

Była Dyrektorka zeznała, że osoby, które jej pomagały w kampaniach wyborczych, przeważnie znała od lat, w jej opinii robiły to dobrowolnie, z chęci pomocy, poza godzinami pracy.

(akta kontroli str. 3537-3585, 3591-3625, 3643-3648, 3656-3659)

- 5) Była Dyrektorka zleciła odbiór z NIST zlikwidowanych w 2023 r. urządzeń elektronicznych w celu ich utylizacji podmiotowi, który nie posiadał stosownych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, co było niezgodne z przepisem art. 27 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁷.

Zgodnie z treścią protokołu przekazania składników majątkowych do utylizacji, 17 listopada 2023 r. ww. firmie przekazano następujące urządzenia: dziewięć laptopów, pięć telefonów komórkowych, cztery drukarki, dwa dyski twarde wewnętrzne, terminal, sześć par słuchawek, dwa prezenty bezprzewodowe, 10 myszy do laptopów, dwa czajniki elektryczne, dwa ekspresy do kawy, dwie niszczarki oraz 10 tonerów.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach, wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które posiadają zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi poinformował NIK, że ww. firma nie posiadała stosownego zezwolenia na magazynowanie elektroodpadów z terenu Łodzi w ramach prowadzonego przez nią punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Mogła natomiast tego typu odpady

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

odbierać i przewozić do uprawnionego odbiorcy. Weryfikacja ewidencji prowadzonej przez tę firmę (karty przekazania odpadów, karty przekazania odpadów komunalnych) nie wykazała jednak, aby w 2023 r. firma ta dokonywała odbioru elektroodpadów z terenu Łodzi.

Była Dyrektor NIST zeznała, że: „skoro firma ta stwierdziła, że może taką usługę wykonać, to zostało jej to zlecone. Osobiście nie sprawdzałam, czy firma (...) ma stosowne zezwolenie na odbiór i utylizację elektroodpadów”.

(akta kontroli str. 3380-3431, 3537-3542, 3586-3590)

- 6) Dokumentacja dotycząca przeprowadzonej w 2023 r. likwidacji sprzętu elektronicznego (ekspertyzy stanu technicznego sprzętu i protokoły likwidacji) zawierała informacje niezgodne ze stanem faktycznym, a część tego rzekomo zlikwidowanego sprzętu została zidentyfikowana w Instytucie w toku kontroli. Ekspertyzy dotyczące poszczególnych urządzeń elektronicznych przeznaczonych do zniszczenia oraz dwa protokoły przekazania urządzeń do utylizacji opracowało dwóch informatyków, przy czym dokumenty te zostały opatrzone innymi datami aniżeli daty ich faktycznego sporządzenia:

- jeden informatyk w listopadzie 2023 r. opracował ekspertyzy dotyczące serwera i dwóch dysków (ekspertyza datowana na 23 czerwca 2021 r.) oraz punktów dostępowych (ekspertyza datowana na 20 grudnia 2021 r.)²⁸. Zeznał on, że ekspertyzy te faktycznie wykonał po otrzymaniu prośby w tej sprawie przekazanej mu mailowo z sekretariatu NIST w dniu 17 listopada 2023 r. oraz, że poproszono go, aby ekspertyzy te zostały opracowane z datą z 2021 r. Sporządził ponadto dwa protokoły przekazania firmie komputerowej do utylizacji serwera, dysków i punktów dostępowych (sporządzone z datą 2 października 2023 r.). Zeznał on, że faktycznie sporządził je po otrzymaniu w dniu 21 lutego 2024 r. wiadomości mailowej z NIST z prośbą w tej sprawie. Odnośnie wskazania wcześniejszych dat ww. opracowań zeznał: *działałem na prośbę kogoś z NIST, o ile pamiętam była to Główna księgową (...)*;
- drugi informatyk w listopadzie 2023 r. opracował ekspertyzy dla pozostałych sprzętów (datowane na: 10 i 13 stycznia 2023 r., 30 maja 2023 r. i 30 października 2023 r.)²⁹; zeznał on co prawda, że sporządził je w czasie zgodnym z datami, jakimi zostały opatrzone, jednakże NIK wskazuje, że w historii poczty mailowej sekretariatu NIST znajdowała się wiadomość od tego informatyka z 5 grudnia 2023 r. z rozliczeniem prac wykonanych dla NIST w listopadzie 2023 r. w dniach 7 i 8 listopada (łącznie 9 godzin): „ekspertyzy i utylizacja sprzętu”. Do wiadomości załączona była faktura VAT na kwotę 2 583,00 zł tytułem „usługi informatycznej”³⁰. Informatyk ten w zeznaniu potwierdził wysłanie do NIST ww. wiadomości, zeznał jednak: „(...) nie jestem w stanie wyjaśnić o co chodziło. Nie pamiętam tego”.

W dniu 8 września 2023 r. była Dyrektor NIST powołała komisję likwidacyjną składającą się z trzech członków, której zadaniem była likwidacja urządzeń elektronicznych. Dwóch z trzech członków komisji zeznało, że ich rola w procesie likwidacji tego sprzętu ograniczała się do podpisania protokołów likwidacji, przekazanych im przez Główną księgową NIST, przy czym jako datę ich sporządzenia

²⁸ Ekspertyzy wskazujące na zużycie normalne ocenianego sprzętu.

²⁹ W ekspertyzach wykazano uszkodzenia mechaniczne i elektroniczne urządzeń.

³⁰ Faktura VAT nr FV 14/2023/11 z 30 listopada 2023 r.

wskazano dzień 28 września 2023 r., podczas gdy protokoły te podpisali dopiero 26 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 3312-3380, 3543-3565, 3635-3642, 3652-3653)

Z kolei z zeznań wiceprezesa firmy utylizacyjnej, której przedstawiciel podpisał protokół utylizacji z 17 listopada 2023 r., wynikało, że sprzęt elektroniczny poddany likwidacji w NIST, w rzeczywistości nie został zniszczony. Potwierdził on odbiór z NIST sprzętu elektronicznego, jednak w jego opinii urządzenia te nie stanowiły elektrośmieci. Zeznał, że były one w dobrym lub nawet bardzo dobrym stanie. Jego firma prowadzi punkt darmowej wymiany rzeczy, zatem odebrany z NIST sprzęt elektroniczny został przekazany do tego punktu. Ponieważ – jak stwierdził – takie rzeczy rozchodzą się bardzo szybko, to najprawdopodobniej w krótkim czasie sprzęt ten przekazany został kolejnym odbiorcom. Jednak nie był w stanie stwierdzić, kto był odbiorcą i konkretnie jaki sprzęt odebrał, ponieważ firma nie prowadzi szczegółowej ewidencji w tym zakresie. Prowadzona jest jedynie ewidencja masy przekazanych i rozdysponowanych rzeczy.

(akta kontroli str. 3586-3590)

W dokumentacji NIST znajdowały się cztery protokoły zdawczo-odbiorcze dotyczące przekazania sprzętu elektronicznego w użytkowanie byłej Dyrektor, tj. trzech laptopów (protokoły z 5 lipca 2019 r. i z 21 stycznia 2022 r.) oraz telefonu (z 16 grudnia 2022 r.), przy czym w Instytucie nie było dokumentów świadczących, że zwróciła ten sprzęt do NIST. Urządzenia te natomiast zostały wykazane w protokołach z 2023 r. w sprawie ich likwidacji i przekazania do utylizacji. Była Dyrektor zeznała: „Nie jestem w posiadaniu tych urządzeń od czasu ich likwidacji. Jeżeli nie ma protokołów zwrotu tych urządzeń, to jest to może jakieś niedopatrzenie. Nie pamiętam, czy były sporządzone takie protokoły”.

(akta kontroli str. 3341-3380, 3435-3438, 3537-3542, 3566-3577)

Tymczasem w Instytucie, w okresie przeprowadzania czynności kontrolnych, kontrolerzy NIK zidentyfikowali dwa urządzenia elektroniczne (laptop i telefon komórkowy), pomimo że z dokumentacji wynikało, że zostały one zlikwidowane jako niesprawne i przekazane do utylizacji.

W przypadku pierwszego z ww. urządzeń, pracownik NIST zeznał, że pod koniec 2023 r. lub na początku 2024 r. Główna księgowa NIST poleciła mu wyrzucenie laptopa i dwóch dysków wewnętrznych. Polecenia tego nie wykonał, sprzęt zabezpieczył, a następnie przekazał nowo powołanemu kierownictwu Instytutu.

NIK wskazuje, że według ekspertyzy technicznej datowanej na 10 stycznia 2023 r. ww. laptop miał uszkodzoną obudowę i baterię oraz wypalony układ KBC płyty głównej. Zwrócony sprzęt nie posiadał natomiast uszkodzeń mechanicznych obudowy³¹.

(akta kontroli str. 3361, 3432-3434, 3566-3577)

W drugim przypadku, Główna księgowa, rozliczając się ze sprzętu służbowego będącego w jej użytkowaniu, w grudniu 2024 r. zwróciła do NIST telefon komórkowy, którego numer IMEI był zgodny z numerem wskazanym w ekspertyzie technicznej załączonej do protokołu likwidacji. NIK wskazuje, że Główna księgowa posługiwała się telefonem, który zgodnie z ekspertyzą techniczną datowaną na 10 stycznia 2023 r., opracowaną przez informatyka współpracującego z NIST, posiadał: „uszkodzenie fizyczne ekranu. Brak obrazu”.

(akta kontroli str. 3377, 3459-3467)

³¹ W toku kontroli nie poddawano ocenie uszkodzeń elektronicznych.

Główna księgowa NIST zeznała m.in., że:

- nie przekazała pracownikowi Instytutu laptopa i dwóch dysków, celem wyrzucenia. Nie potrafiła też wyjaśnić, dlaczego laptop ten został ujęty w protokole przekazania składników majątkowych do utylizacji;
- nie przekazywała protokołów likwidacji do podpisu członkom komisji likwidacyjnej, ponieważ sporządzała je wspólnie z członkami komisji;
- nie potwierdziła, aby ekspertyzy techniczne zostały opracowane w czasie późniejszym niż wynikałoby to z dat w nich przedstawionych i dat wykazanych w protokołach likwidacji,
- nie odniosła się do kwestii związanych z telefonem komórkowym.

(akta kontroli str. 3626-3634)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sposób organizacji Instytutu oraz wyposażenie go w zasoby majątkowe i finansowe były adekwatne do zadań powierzonych tej jednostce. Jednakże, wbrew postanowieniom zarządzeń w sprawie utworzenia NIST oraz w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego, w okresie objętym kontrolą była Dyrektor Instytutu nie zapewniła obsady trzech stanowisk kierowniczych przez okresy wynoszące od czterech miesięcy do ponad roku. Ponadto zatrudniła 12 pracowników w systemie zadaniowego czasu pracy - niezgodnie z przepisami Kodeksu pracy - bowiem system taki nie został przewidziany w obowiązującym w Instytucie Regulaminie pracy. Jako niecelowe i niegospodarne NIK oceniła zatrudnienie w okresie objętym kontrolą dwóch pracowników, w nieznacznym stopniu realizujących zadania statutowe NIST. Na negatywną ocenę zasługuje fikcyjny, zdaniem NIK, proces likwidacji sprzętu elektronicznego – sporządzona w tym celu dokumentacja (ekspertyzy stanu technicznego sprzętu i protokoły likwidacji) zawierała informacje niezgodne ze stanem faktycznym, a część tego rzekomo zlikwidowanego sprzętu została zidentyfikowana w Instytucie w toku kontroli.

OBSZAR

2. Realizacja zadań statutowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w NIST corocznie sporządzano i przekazywano do MSWiA plany działalności Instytutu³². Zgodnie z tymi planami, działania NIST miały się koncentrować wokół stymulowania zrównoważonego i harmonijnego rozwoju jst, profesjonalizacji kadr oraz podnoszenia standardów jego działania. Zakładane cele miały być realizowane w szczególności poprzez:

- organizację szkoleń, warsztatów i konferencji zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez jst, korporacje samorządowe oraz poszczególne ministerstwa w obszarze tematyki zgodnej ze statutem NIST;
- opracowanie ekspertyz, opinii prawnych, przeglądu aktów prawnych oraz diagnoz dotyczących stanu funkcjonowania jst zgodnie z zapotrzebowaniem właściwych Ministerstw;
- wsparcie samorządu w zakresie zarządzania jakością (CAF) poprzez m.in. podnoszenie kwalifikacji ekspertów CAF, prowadzenie platformy e-learningowej, realizację procedur poświadczenia, udział w spotkaniach Grupy Roboczej Wspólnej Metody Oceny;

³² Pismami z dnia: 13 czerwca 2019 r. (na rok 2019), 7 stycznia 2020 r. (na rok 2020), 11 lutego 2021 r. (na rok 2021), 4 stycznia 2022 r. (na rok 2022), 30 grudnia 2022 r. (na rok 2023) i 12 grudnia 2023 r. (na rok 2024).

- kontynuację realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym prowadzenie portalu służby przygotowawczej dla pracowników samorządowych oraz pełnienie przez NIST funkcji Krajowego Koordynatora CAF ds. JST;
- rozwinięcie platformy e-learningowej poświęconej szkoleniom o kolejne kursy odpowiadające potrzebom jst;
- realizację działalności wydawniczej i promocyjnej poprzez publikowanie wyników prowadzonych/zleconych badań i ekspertyz w formie opracowań elektronicznych umieszczonych na stronie NIST oraz publikacji książkowych;
- prowadzenie badań w obszarach związanych z funkcjonowaniem jst;
- rozbudowę repozytorium samorządowego dostępnego na stronie internetowej NIST;
- upowszechnianie informacji o działalności NIST (strona internetowa, czasopisma branżowe, media, itd.).

(akta kontroli str. 310-343)

2.2. W okresie objętym kontrolą w NIST corocznie przekazywano do MSWiA sprawozdania z realizacji zadań merytorycznych Instytutu³³. Dokumenty te prezentowały opis zrealizowanych działań odnoszących się do poszczególnych zadań określonych w statucie, w tym m.in. tematy sporządzonych opracowań oraz przeprowadzonych szkoleń, seminariów i konferencji, a także informacje o udziale NIST w wydarzeniach krajowych i zagranicznych oraz współpracy Instytutu z innymi jednostkami. W sprawozdaniach przedstawiano również dane o zatrudnieniu w NIST, prowadzonej ewaluacji działań, a także o przedsięwzięciach promujących działalność Instytutu.

(akta kontroli str. 344-521)

Według sprawozdań z działalności NIST, realizacja przez Instytut poszczególnych zadań statutowych przedstawiała się następująco:

- 1) w zakresie sporządzania ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów, łączna liczba opracowań wyniosła: 36 w 2019 r., 59 w 2020 r., 36 w 2021 r., 25 w 2022 r. i 30 w 2023 r. Opracowania te dotyczyły m.in. realizacji przez jst zadań ustawowych, w tym nowych obowiązków nakładanych na te jednostki, wykorzystania sztucznej inteligencji w funkcjonowaniu administracji publicznej, zarządzania personelem w jst, współdziałania jst z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami międzynarodowymi, zagrożeń związanych z pandemią Covid-19, a także pomocy obywatelom Ukrainy w kontekście konfliktu zbrojnego;
- 2) w zakresie opracowywania koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego NIST uczestniczył w opiniowaniu odpowiednio: 77, 56, 89, 66 i 93 projektów aktów prawnych i innych rządowych dokumentów (np. międzynarodowych umów i programów);
- 3) w ramach działalności wydawniczej i promocyjnej oraz edukacyjnej i szkoleniowej Instytut w szczególności:
 - przeprowadzał szkolenia stacjonarne i online³⁴ (101 w 2019 r., 204 w 2020 r., 189 w 2021 r., 166 w 2022 r. i 172 w 2023 r.);

³³ Pismami z dnia: 7 stycznia 2020 r. (za rok 2019), 7 stycznia 2021 r. (za rok 2020), 4 stycznia 2022 r. (za rok 2021), 2 stycznia 2023 r. (za rok 2022) i 10 stycznia 2024 r. (za rok 2023).

³⁴ Przedmiot szkoleń to m.in.: warsztat pracy radnego, zmiany wybranych aktów prawnych, procedury administracyjne, dane osobowe, system kontroli zarządczej, dostęp do informacji publicznej, nowelizacja ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, czy realizacja zamówień publicznych.

- organizował/współorganizował konferencje, seminaria³⁵ i inne wydarzenia (w kolejnych latach odpowiednio: 24, 7, 10, 21 i 26);
 - wydawał publikacje (odpowiednio: 2, 5, 3, 2 i 2);
 - uczestniczył w wydarzeniach międzynarodowych - konferencje, spotkania grup roboczych, posiedzenia plenarne Komitetu ds. Demokracji i Rządów (CDDG) przy Radzie Europy;
 - zamieszczał na platformie e-learningowej NIST nowe kursy oraz aktualizował już istniejące (dotyczące m.in. służby przygotowawczej dla pracowników samorządowych, kluczowych zagadnień związanych z ustawą Prawo zamówień publicznych, kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce urzędniczej);
- 4) w ramach wsparcia samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania jakością oraz rozwoju potencjału instytucjonalnego jst, NIST realizował działania jako Krajowy Koordynator Wspólnej Metody Oceny (CAF) do spraw jst w zakresie promocji CAF w samorządzie; działania te polegały m.in. na wsparciu metodycznym dla użytkowników CAF za pośrednictwem strony internetowej NIST, zapewnieniu otwartego dostępu do platformy e-learningowej CAF oraz współpracy europejskiej w ramach Grupy Roboczej CAF;
- 5) w zakresie realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej NIST m.in. prowadził e-platformę, na której zamieszczał kursy dla pracowników jst realizujących służbę przygotowawczą, opracowywał aktualizację CAF, przedstawiciele NIST brali udział w spotkaniach w ramach projektu pn. Forum Zarządzania Publicznego, realizował zadania³⁶ dofinansowane ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi;
- 6) w ramach popularyzowania idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji NIST m.in. realizował projekt „Akademia Liderów Województwa Łódzkiego”³⁷ (we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Łódzkiego), brał udział w wydarzeniach plenerowych (piknikach UMWŁ poświęconym Funduszom Europejskim), zorganizował: cykl szkoleń na temat funduszu sołeckiego, cykl seminariów poświęconych działaniom na rzecz organizacji pozarządowych (m.in. w zakresie poprawy zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców), a także prelekcje dotyczące profilaktyki zdrowotnej dla słuchaczy Uniwersytetów Trzeciego Wieku z województwa łódzkiego.

(akta kontroli str. 344-521)

Podstawą prawną sporządzania zarówno planów działalności, jak i sprawozdań z działalności NIST były przepisy zarządzenia Nr 15 Ministra SWiA z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej - administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne³⁸.

³⁵ M.in. w zakresie: cyberbezpieczeństwa w jst, profilaktyki zdrowotnej i zwiększenia aktywności seniorów, współpracy jst z organizacjami pozarządowymi i wsparcia takich organizacji, funkcjonowania RODO, transportu zbiorowego w jst, czy też innych zagadnień z zakresu działalności jst.

³⁶ M.in.: Konferencja pn. „Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza”, Rewaloryzacja zabytkowych parków – przykłady działań jednostek samorządu terytorialnego na rzecz zachowania dziedzictwa przyrodniczego województwa łódzkiego”, Cykl konferencji dotyczący mechanizmów wsparcia jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia w przestrzeni publicznej terenów zieleni wraz z bazami edukacyjnymi.

³⁷ Celem projektu było przekazanie wiedzy z zakresu funkcjonowania jst, budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz e-administracji, a także przygotowanie uczestników do pełnienia funkcji liderów w społecznościach lokalnych i organizacjach pozarządowych.

³⁸ Dz. Urz. MSWiA z 2016 r., poz. 16.

W statucie NIST postanowienia zobowiązujące Dyrektora do sporządzania rocznych planów działania Instytutu oraz sprawozdań z jego działalności wprowadzone zostały zmianą z dnia 21 maja 2024 r.³⁹

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępczyni Dyrektora NIST, w Instytucie brak było korespondencji z Ministerstwem w sprawie opiniowania ww. planów i sprawozdań.

(akta kontroli str. 1359-1376)

Realizacja przez NIST zadania statutowego związanego z opracowywaniem koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego polegała głównie na wydawaniu opinii o projektach aktów prawnych i innych rządowych dokumentów. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Instytutu, większość takich opinii ograniczała się do stwierdzenia, że „NIST nie wnosi uwag”.

W informacji Ministra SWiA wskazano, że w latach 2019-2020 zlecało Instytutowi:

- przygotowanie ekspertyz, których celem było wskazanie propozycji ewentualnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych, które przyczyniłyby się do zwiększenia bezpieczeństwa władzy samorządowych. Opracowano trzy ekspertyzy:
 - *Rekomendacje w zakresie nowelizacji ustawy o strażach gminnych w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa wójtów, burmistrzów i prezydentów,*
 - *Rekomendacje w zakresie nowelizacji ustawy o strażach gminnych w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa organów monokratycznych samorządu terytorialnego,*
 - *Analiza potrzeb zmian przepisów prawnych w zakresie bezpieczeństwa wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;*
- zorganizowanie cyklu konferencji pn.: *Możliwości rozwoju jednostek samorządu terytorialnego* (zadanie zrealizowane przez NIST);
- włączenie się w realizację konferencji organizowanej przez Podlaski Urząd Wojewódzki. Przedsięwzięcie zostało skierowane do kadry kierowniczej wydziałów realizujących zadania związane z nadzorem nad działalnością uchwałodawczą jednostek samorządu terytorialnego (zadanie zrealizowane przez NIST);
- wyznaczenie przedstawicieli NIST do prac w grupach roboczych Komitetu na rzecz Demokracji i Zarządzania Rady Europy (CDDG) (zadanie zrealizowane przez NIST).

Poza ww. przypadkami, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA: *Ministerstwo (...) nie zwracało się do kierownictwa Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego o opracowywanie koncepcji zmian, założeń oraz projektów aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. (...) podjęcie tego rodzaju działań wynika z konkretnego zapotrzebowania na uregulowanie określonych spraw, w wyniku interwencji organów władzy publicznej. W stosunku do jednostki podległej jaką jest NIST nie formułowano tego rodzaju oczekiwań. Jednakże (...), w ramach wskazanego powyżej zadania Instytut opiniował projekty wielu ustaw i rozporządzeń. Ponadto na zlecenie Instytutu przygotowywane były ekspertyzy dotyczące funkcjonujących w obrocie prawnym regulacji np.: „Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym” (...). Przedmiotem tej ekspertyzy była analiza*

³⁹ Zgodnie z § 5 ust. 7 statutu NIST w brzmieniu wprowadzonym zarządzeniem nr 14 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W treści statutu obowiązującego w okresie wcześniejszym w § 6 ust. 2 określono jedynie, iż do zadań Rady Programowej należy w szczególności opiniowanie planów działalności Instytutu.

przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Kwestie związane ze stanowieniem prawa Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego uwzględnił również w realizowanych szkoleniach np.: szkolenie on-line „Tworzenie projektów aktów normatywnych na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego”.

Jak poinformował Minister SWiA, w okresie objętym kontrolą Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zlecała i nie proponowała Instytutowi realizacji konkretnych zadań.

(akta kontroli str. 1481-1550, 3678-3680, 3684, 3688-3690)

W latach 2019-2024 NIST zawarł 707 umów zlecenia na realizację zadań statutowych, w tym na: prowadzenie szkoleń, wykładów i prelekcji oraz wykonanie ekspertyz, analiz, opinii, ankiet i innych opracowań, na łączną kwotę 655 tys. zł.

(akta kontroli str. 1617-1727)

Na próbie obejmującej 12 takich umów⁴⁰ o łącznej wartości 24,7 tys. zł stwierdzono, że w każdym przypadku przedmiot umowy został zrealizowany w wymaganym terminie i zgodnie z jej zakresem, a wykonawcom wypłacono należne wynagrodzenie.

(akta kontroli str. 1728-1825)

Na przykładzie umów zlecenia zawartych w latach 2020-2024 ustalono, że nie wystąpiły przypadki jednoczesnego zatrudniania tych samych pracowników na umowę o pracę i na umowę zlecenie.

(akta kontroli str. 2562-2592)

W ramach wykonywanych zadań Instytut współpracował z krajowymi i zagranicznymi jednostkami naukowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, w tym m.in.: ministerstwami, urzędami wojewódzkimi i marszałkowskimi, Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (oraz wojewódzkimi funduszami w Łodzi i Lublinie), Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną, Narodowym Instytutem Dziedzictwa, Oddziałami Wojewódzkimi Narodowego Funduszu Zdrowia, Stowarzyszeniem Gmin Uzdrawiskowych RP i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

(akta kontroli str. 344-521)

W okresie objętym kontrolą Instytut zawarł łącznie 45 porozumień (18 w 2019 r., cztery w 2020 r., osiem w 2021 r., pięć w 2022 r., dziewięć w 2023 r. i jedno w 2024 r.) o współpracy z innymi podmiotami, w tym m.in. z: Łódzką i Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną, Województwami Łódzkim i Podkarpackim, Uniwersytetami (w Toruniu, Krakowie, Opolu), Narodowym Funduszem Zdrowia, Narodowym Instytutem Dziedzictwa, Urzędem Statystycznym w Łodzi, Stowarzyszeniem Gmin Uzdrawiskowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związkiem Gmin Pomorskich.

33 z tych porozumień, zawartych na czas nieokreślony, dotyczyło szerokiego zakresu współpracy w obszarze wspierania i rozwoju jst, obejmującego m.in. opracowywanie ekspertyz, realizację wydawnictw, inicjowanie prac badawczo-rozwojowych oraz wspólną organizację konferencji, seminariów i szkoleń.

Pozostałych 12 porozumień zawarto w związku z realizacją konkretnych przedsięwzięć. M.in. w ramach utworzonej wspólnie z Województwem Łódzkim – na podstawie listu intencyjnego podpisanego 15 kwietnia 2021 r. - *Akademii Liderów*

⁴⁰ Umowy o numerach: 36/2023/ZS (wygłoszenie prelekcji) – 1.800 zł; 2/2023/ZS (szkolenie) - 3.690 zł, 8/2022/ZS (wygłoszenie prelekcji) - 500 zł, 9/2022/ZRP (analiza ankiety) - 2.500 zł, 57/2022/ZRP (raport z badania) - 3.000 zł, 25/2022/ZS (wygłoszenie prelekcji) - 2.400 zł, 34/2022/ZS (wygłoszenie prelekcji) - 3.260 zł, 13a/2021/ZRP (ekspertyza) - 1.500 zł, 35/2021/ZRP (ekspertyza) - 1.500 zł, 6A/2020/ZS (wygłoszenie prelekcji) - 1.500 zł brutto, 14/2020/ZS (szkolenie i wykłoszenie prelekcji) - 1.500 zł, 18/2019/ZR (ekspertyza) - 1.500 zł.

Województwa Łódzkiego (dalej: ALWŁ), w latach 2021-2023 zrealizowano trzy edycje tego projektu, którego celem było przekazanie wiedzy z zakresu funkcjonowania jst, budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz e-administracji. Projekty realizowane były w formule hybrydowej (stacjonarnie oraz zdalnie) i skierowane głównie do młodych radnych, studentów, uczniów, członków młodzieżowych rad jst oraz młodzieży zaangażowanej w działalność organizacji pozarządowych z terenu województwa łódzkiego. Osoby, które otrzymały certyfikat ukończenia Akademii, mogły ubiegać się o staż w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego (i jednostkach podległych) lub w NIST. Realizowane przez Instytut zadania polegały w szczególności na promocji ALWŁ, rekrutacji uczestników, prowadzeniu dokumentacji dla wszystkich edycji projektu, a także kompleksowej organizacji wykładów i ćwiczeń.

(akta kontroli str. 1084-1253, 1481-1492, 1579-1584, 1609-1616)

Według danych wykazanych w Rb-BZ1 - Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, w latach 2019-2023 NIST realizował dwa nw. podzadania:

- 16.1.4. - System administracji publicznej i współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, z celem w postaci zapewnienia wsparcia instytucjonalnego jst;
- 12.1.2. - Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa, którego celem był wzrost wiedzy i świadomości ekologicznej u przedstawicieli jst z województwa łódzkiego.

Dla działań wyznaczonych w ramach tych podzadań określono następujące mierniki realizacji celów:

- w działaniu 16.1.4.2. (Wsparcie instytucjonalne jst) – *Odsetek jst korzystających ze wsparcia NIST* (corocznie miernik ten planowano na poziomie 70%);
- w działaniu 12.1.2.1. (Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne):
 - w 2019 r. - *Liczba przedstawicieli jst, organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego z województwa łódzkiego w stosunku do liczby zaproszonych uczestników konferencji ogółem* (miernik ten zaplanowano na poziomie 100/300);
 - w latach 2020-2021 - *Liczba przedstawicieli jst z województwa łódzkiego uczestniczących w konferencji online* (z planowaną wartością 100);
 - w latach 2022-2023 - *Liczba przedstawicieli jst, organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego z województwa łódzkiego w stosunku do liczby zaproszonych uczestników ogółem* (planowana wartość to 270/300).

W każdym przypadku zrealizowana wartość miernika była równa lub przewyższała wartość planowaną.

(akta kontroli str. 26-30, 54-55, 83-87, 122-128, 1274-1285, 2385-2394)

W okresie objętym kontrolą NIST prowadził ewaluację zrealizowanych szkoleń, celem zapewnienia najwyższej jakości merytorycznej i organizacyjnej oferowanego wsparcia. Ewaluacja ta dokonywana była za pomocą ankiet wypełnianych przez uczestników szkoleń. Analiza zebranego materiału wykazała w szczególności, że:

- od 79% uczestników w 2022 r. do 98% w 2021 r. oceniło poziom merytoryczny organizowanych szkoleń jako bardzo dobry lub dobry;
- ponad 90% ankietowanych w latach 2019-2021 uznało, że wykorzysta w pracy wiedzę zdobytą podczas szkoleń, zaś 88% uczestników w 2022 r. i 93% w 2023 r. oceniło szkolenia jako spełniające ich oczekiwania.

(akta kontroli str. 344-521)

Spośród 47 losowo wybranych jst⁴¹, które udzieliły informacji⁴² w zakresie współpracy z NIST w latach 2019-2024, 25 jednostek potwierdziło taką współpracę. W większości przypadków (24 jednostki) współpraca ta ograniczała się do korzystania z oferty szkoleniowej NIST przez pracowników jst. W 19 przypadkach dokonano oceny takich szkoleń, z tego w 16 dokonano oceny pozytywnej, a w trzech szkolenia oceniono przeciętnie.

(akta kontroli str. 3695-3938)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Działaniem niecelowym i niegospodarnym było organizowanie w latach: 2019, 2022 i 2023 seminariów (odpowiednio: 25, 19 i 22 seminaria) dla przedstawicieli organizacji pozarządowych: kół gospodyń wiejskich, uniwersytetów trzeciego wieku, organizacji rolniczych, a także zrzeszających seniorów, emerytów i rencistów, podczas gdy ze Statutu NIST wynika, że Instytut realizuje zadania na rzecz samorządu terytorialnego. Tymczasem seminaria dotyczyły głównie poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, profilaktyki zdrowotnej, zwiększenia aktywności seniorów oraz praktycznego wykorzystania profilu zaufanego. Każdorazowo w wydarzeniu takim udział wzięło od 50 do 232 osób, łącznie 3,2 tys. osób w 2019 r. (w tym 2,7 tys. członków ww. organizacji, tj. 84%), 1,9 tys. osób w 2022 r. (1,8 tys. z ww. organizacji, tj. 95 %), i 2,5 tys. osób w 2023 r. (100% z ww. organizacji). Wątpliwości budzi miejsce i forma organizacji seminariów - zorganizowano je w hotelu lub na zamku w Uniejowie, przy czym uczestnicy mieli zapewnione cateringi oraz bezpłatny wstęp na baseny termalne, jak i fakt, iż w roku 2019 i 2023 uczestnikami 45 seminariów (z 47 zorganizowanych w tych latach) byli przedstawiciele organizacji pozarządowych z miejscowości objętych okręgiem wyborczym, z którego kandydowała była Dyrektor Instytutu w wyborach do Sejmu RP w 2019 i 2023 r. Na organizację ww. seminariów NIST wydatkował łącznie (bez kosztów wykładów): 121,6 tys. zł w 2019 r., 87,5 tys. zł w 2022 r. i 150,4 tys. zł w 2023 r.

Była Dyrektor NIST zeznała, że: „przedstawiciele organizacji pozarządowych wpisują się w nurt działalności NIST. Tematyka realizowana na spotkaniach wpisywała się w nurt zagadnień dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, co jest zgodne z profilem działalności NIST. Prelegentami byli m.in. przedstawiciele Policji, PSP, NFZ, samorządowcy. Takich spotkań było tak dużo, bo było duże zapotrzebowanie na takie działania”.

Bezspornym jest, iż jednym ze statutowych zadań NIST jest popularyzowanie idei społeczeństwa obywatelskiego. Jednak realizacja tego, jak i pozostałych zadań, powinna odpowiadać celom, dla których utworzono Instytut, a tym samym winna być skierowana do samorządów. Instytut ma bowiem odgrywać kluczową rolę w procesie rozwoju samorządu terytorialnego oraz podnoszenia standardów jego działania.

W ocenie NIK, poprzez kierowanie oferty szkoleniowej do innych niż samorząd terytorialny organizacji (jak w tym przypadku kół gospodyń wiejskich, uniwersytetów trzeciego wieku, organizacji rolniczych, a także zrzeszających seniorów, emerytów i rencistów), doszło do wypaczenia roli jaką miał ogrywać NIST w prowadzeniu działalności szkoleniowej i edukacyjnej wśród samorządów. Dodatkowo, organizowanie i finansowanie seminariów w atrakcyjnie turystycznie

⁴¹ urzędy gmin/miast oraz starostwa powiatowe z terenu dziewięciu województw: mazowieckiego, wielkopolskiego, łódzkiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego.

⁴² Informacje udzielone w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

miejscach/obiektach, z zapewnieniem – pomimo iż trwały one zaledwie od pół godziny do czterech godzin – usługi gastronomicznej, stanowiło naruszenie zasad gospodarności i efektywności w wydatkowaniu środków publicznych.

(akta kontroli str. 758, 1826-2041, 2395-2561, 3537-3542)

OCENA CZĄSTKOWA

Corocznie w Instytucie opracowywane plany działania NIST, jak również sprawozdania z realizacji zadań merytorycznych, obejmowały wszystkie zadania statutowe Instytutu. Zadania te wykonywane były przy wykorzystaniu własnych zasobów osobowych, jak również zlecane podmiotom zewnętrznym, a zawarte w tym zakresie umowy realizowane były prawidłowo. Instytut podejmował szeroką współpracę z instytucjami krajowymi i zagranicznymi, zawierając z nimi porozumienia, na podstawie których realizowano m.in. wspólne przedsięwzięcia szkoleniowe. W efekcie realizowanych zadań osiągnięte zostały zaplanowane w budżecie zadaniowym wartości mierników. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje natomiast, że nie było działaniem celowym i gospodarnym zorganizowanie w Uniejowie, w latach 2019, 2022 i 2023, szeregu seminariów z udziałem środowisk innych niż reprezentanci jst, tj. głównie osób z miejscowości objętych okręgiem wyborczym, z którego kandydowała była Dyrektor NIST.

OBSZAR

3. Gospodarka finansowa

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą NIST corocznie przekazywał do Ministerstwa materiały planistyczne do opracowania budżetu, w terminach wskazywanych przez organ nadzorujący. Ujęte w planach finansowych wydatki wyniosły: 2.758 tys. zł na 2019 r., 2.558 tys. zł na 2020 r., 2.519 tys. zł na 2021 r., 2.630 tys. zł na 2022 r., 2.763 tys. zł na 2023 r. i 3.132 tys. zł na 2024 r.

W latach 2019-2023⁴³ zmiany w planach finansowych dokonywane były – na umotywowane wnioski Dyrektora NIST lub osoby upoważnione – przez:

- Ministra SWiA i dotyczyły przeniesień (zwiększeń i zmniejszeń) kwot pomiędzy poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej (łącznie 23 decyzje);
- Ministra Finansów i polegały na zwiększeniu planowanych wydatków:
 - w związku z nowelizacją ustaw budżetowych na lata 2021⁴⁴ (utworzenie dodatkowego funduszu motywacyjnego dla pracowników) i 2023⁴⁵ (wynagrodzenia osobowe oraz składki na ubezpieczenia społeczne) – dwie decyzje;
 - ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa (łącznie sześć decyzji).

Planowane (po zmianach) wydatki Instytutu wyniosły: 2.798 tys. zł na 2019 r., 2.181,2 tys. zł na 2020 r., 2.648 tys. zł na 2021 r., 2.716 tys. zł na 2022 r., 2.868 tys. zł na 2023 r. i 3.132 tys. zł na 2024 r.⁴⁶

(akta kontroli str. 24-25, 52-53, 78-79, 118-119, 1076-1077, 1257-1258, 2042-2311)

W latach 2019-2023 na realizację zadań statutowych NIST otrzymał, oprócz środków ujętych w planach finansowych opracowanych na podstawie przyjętych ustaw

⁴³ W 2024 r. (do 30 września) nie dokonywano zmian w planie finansowym.

⁴⁴ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

⁴⁶ Według stanu na 30 września.

budżetowych, również środki pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa, w tym:

- łącznie 272 tys. zł (po 40 tys. zł w latach: 2019, 2020 i 2021, 86 tys. zł w 2022 r. oraz 66 tys. zł w 2023 r.) na organizację konferencji oraz realizację zadań edukacyjnych dotyczących ochrony środowiska, zgodnie z umowami⁴⁷ zawieranymi corocznie z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW). NIST zrealizował zadania określone ww. umowami, w pełni wydatkując otrzymane środki z rezerw;
- 7,6 tys. zł w 2019 r. na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników (dwa etaty nowe + 0,5 etatu istniejącego) zaangażowanych w realizację projektu pn. „System monitorowania usług publicznych – wdrożenie SMUP”, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Powyższe środki, stanowiące współfinansowanie krajowe projektu, nie zostały wydatkowane z uwagi na brak możliwości wyłonienia ekspertów do realizacji projektu, pomimo powtarzanej rekrutacji.

Ponadto, na realizację projektu pn. „System monitorowania usług publicznych – wdrożenie SMUP”, w planie wydatków NIST na 2019 r. ujęto kwotę 40,8 tys. zł z budżetu środków europejskich. Środki te nie zostały wykorzystane z przyczyn jw.

(akta kontroli str. 1551-1616, 2311-2319)

3.2. Zrealizowane przez NIST wydatki w rozdziale 75095 *Pozostała działalność* wyniosły: 2.708,9 tys. zł w 2019 r., 2.140,8 tys. zł w 2020 r., 2.515,7 tys. zł w 2021 r., 2.670,4 tys. zł w 2022 r., 2.793,9 tys. zł w 2023 r. i 1.312 tys. zł w 2024 r. (do 30 września) i stanowiły odpowiednio: 96,8%, 98,1%, 95%, 98,3%, 97,4% i 41,9% planowanych. Największe wydatki poniesiono na:

- wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi (§§ 4010, 4040, 4110 i 4120) – w kwotach: 1.440,1 tys. zł w 2019 r., 1.316,6 tys. zł w 2020 r., 1.525,9 tys. zł w 2021 r., 1.627,3 tys. zł w 2022 r., 1.737,1 tys. zł w 2023 r. i 854,8 tys. zł w 2024 r. (do 30 września), tj. odpowiednio: 53,2%, 61,5%, 60,7%, 60,9%, 62,2% i 65,2% ogółu zrealizowanych wydatków;
- zakup usług (§ 4300) - w kwotach: 842,8 tys. zł w 2019 r., 429,2 tys. zł w 2020 r., 586,4 tys. zł w 2021 r., 696,9 tys. zł w 2022 r., 738,2 tys. zł w 2023 r. i 217,4 tys. zł w 2024 r. (do 30 września), tj. odpowiednio: 31,1%, 20%, 23,3%, 26,1%, 26,4% i 16,6% ogółu zrealizowanych wydatków;
- wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) - w kwotach: 131,5 tys. zł w 2019 r., 140,1 tys. zł w 2020 r., 109,7 tys. zł w 2021 r., 69,9 tys. zł w 2022 r., 34,8 tys. zł w 2023 r. i 32,4 tys. zł w 2024 r. (do 30 września), tj. odpowiednio: 4,9%, 6,5%, 4,4%, 2,6%, 1,2% i 2,5% ogółu zrealizowanych wydatków;
- zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) - w kwotach: 46,9 tys. zł w 2019 r., 95,6 tys. zł w 2020 r., 124,8 tys. zł w 2021 r., 89,4 tys. zł w 2022 r., 58,2 tys. zł w 2023 r. i 39,2 tys. zł w 2024 r. (do 30 września), tj. odpowiednio: 1,7%, 4,5%, 5%, 3,3%, 2,1% i 3% ogółu zrealizowanych wydatków.

⁴⁷ Umowa Nr 108/EE/J/2019 z 5 lipca 2019 r. na realizację zadania „Konferencja pn. Funkcja prewencyjna prawnych form ochrony przyrody przeznaczona dla przedstawicieli jst z województwa łódzkiego”; umowa Nr 189/EE/J/2020 z 2 lipca 2020 r. na realizację zadania „Konferencja pn. Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza”; umowa Nr 176/EE/J/2021 z 5 lipca 2021 r. na realizację zadania „Konferencja pn. Rewaloryzacja zabytkowych parków – przykłady działań jst na rzecz zachowania dziedzictwa przyrodniczego województwa łódzkiego”; umowa Nr 356/EE/J/2022 z 12 sierpnia 2022 r. na realizację zadania „Cykl konferencji dotyczący mechanizmów wsparcia jst z województwa łódzkiego w zakresie gospodarki ściekowej oraz tworzenia w przestrzeni publicznej terenów zieleni wraz z bazami edukacyjnymi”; umowa Nr 351/EE/J/2023 z 31 maja 2023 r. na realizację zadania „Cykl działań edukacyjnych dotyczących wykorzystania inteligentnych rozwiązań z obszaru Eco City przez jst z województwa łódzkiego”.

Zobowiązania Instytutu, według stanu na koniec każdego roku, wyniosły: 110,4 tys. zł w 2019 r., 137,8 tys. zł w 2020 r., 104,9 tys. zł w 2021 r., 127,6 tys. zł w 2022 r., 151,4 tys. zł w 2023 r. i 43,3 tys. zł w 2024 r. (na dzień 30 września). Zobowiązania te dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi i składkami na PPK, a także dostaw towarów i usług, i uregulowane zostały zgodnie z terminami ich płatności.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 24-25, 52-53, 78-79, 118-119, 1076-1077, 1257-1258, 1388-1392)

Instytut zrealizował nieplanowane dochody wynoszące: 11,7 tys. zł w 2019 r., 2,5 tys. zł w 2020 r., 0,6 tys. zł w 2021 r., 0,2 tys. zł w 2022 r. i 1,8 tys. zł w 2023 r.⁴⁸, wynikające ze zwrotów składek emerytalno-rentowych z ZUS z tytułu ich nadpłaty (przekroczenie rocznej podstawy składek), a także z odszkodowań uzyskanych z zakładu ubezpieczeń.

(akta kontroli str. 23, 51, 77, 117, 1071, 1075, 1256)

3.3. W okresie objętym kontrolą NIST nie udzielał zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł.

Zgodnie z przekazywanymi corocznie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych⁴⁹, sprawozdaniami o udzielonych zamówieniach, w latach 2019 - 2023 łączna wartość (bez podatku od towarów i usług) zamówień udzielonych przez NIST z wyłączeniem procedur określonych w ustawie Pzp wyniosła odpowiednio: 913 tys. zł, 106,4 tys. zł, 174,1 tys. zł, 177,4 tys. zł oraz 227,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 549-559, 1066-1068)

W Instytucie obowiązywały – wprowadzone zarządzeniami Dyrektora NIST⁵⁰ - regulaminy udzielania zamówień publicznych: o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro netto (obowiązujący do 31 grudnia 2020 r.) oraz o wartości nieprzekraczającej kwoty 130000 zł netto (od 1 stycznia 2021 r.) - dalej: *regulaminy udzielania zamówień publicznych*.

W § 3 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r. postanowiono, że:

- kierownicy poszczególnych zespołów sporządzają informację o planowanych w danym roku wydatkach na dostawy i usługi, którą - po zatwierdzeniu przez głównego księgowego – przekazują Dyrektorowi w terminie do 15 stycznia danego roku;
- w terminie do 31 stycznia danego roku kalendarzowego, główny księgowy opracowuje plan zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 zł netto i przekazuje go Dyrektorowi.

(akta kontroli str. 600-636)

W NIST nie opracowano planów zamówień publicznych na lata: 2021 - 2023 (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1). Plan taki opracowano natomiast na rok 2024.

(akta kontroli str. 549-555)

Analizie pod kątem prawidłowości udzielanych zamówień publicznych poddano siedem zamówień na łączną kwotę 384,5 tys. zł brutto (312,6 tys. zł netto), zrealizowanych w latach 2019-2024 bez stosowania ustawy Pzp, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Zamówienia te dotyczyły: realizacji w latach 2019-2024

⁴⁸ W 2024 r. (do 30 września) w NIST nie realizowano dochodów.

⁴⁹ Dz. U z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: *ustawa Pzp*.

⁵⁰ Nr 2018/02/01 z dnia 12.02.2018 r., ze zm. oraz nr 2020/12/02 z dnia 30.12.2020 r., ze zm.

(do lutego 2024 r.) usług hostingu, utrzymania i administrowania platformami szkoleniowymi, serwerami i oprogramowaniem (pięć zamówień na kwotę 315,6 tys. zł), dostawy w 2022 r. sprzętu sieciowego wraz z licencjami i usługą wdrożenia (jedno zamówienie na kwotę 40,9 tys. zł) oraz dostawy w 2021 r. sprzętu komputerowego (jedno zamówienie na kwotę 28 tys. zł).

Przeprowadzona analiza wykazała, iż każde z ww. postępowań przeprowadzone zostało z naruszeniem obowiązujących w NIST regulaminów udzielania zamówień publicznych, poprzez: nieopracowywanie niektórych wymaganych dokumentów (m.in. notatek z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, wniosków do Dyrektora o wszczęcie postępowania), nieopublikowanie informacji o udzieleniu zamówienia oraz niepowołanie komisji w celu oceny złożonych ofert (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2).

(akta kontroli str. 539-546, 600-636, 760-1065)

3.4. W wyniku przeglądu wszystkich zaewidencjonowanych w Instytucie dowodów księgowych (4.549 szt.), potwierdzających realizację w latach 2019-2024 (I półrocze) wydatków w łącznej kwocie 6.061,7 tys. zł, nieobejmujących wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi, a także innych dokumentów związanych z realizacją tych wydatków (m.in. umów zawartych z wykonawcami), stwierdzono że:

- 1) Na realizację w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. usług hostingu, utrzymania i administrowania platformami szkoleniowymi, serwerami i oprogramowaniem, w dniu 13 grudnia 2022 r. zawarta została umowa z firmą informatyczną. Wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy, określone w wysokości 93.480 zł, wypłacone zostało przez Instytut na podstawie wystawionych przez tę firmę w 2023 r. 12 faktur miesięcznych (każda na kwotę 7.790 zł). W dniu 13 grudnia 2023 r. podpisany został aneks przedłużający termin obowiązywania umowy do 31 stycznia 2024 r., bez zwiększenia kwoty wynagrodzenia należnego wykonawcy. Z tytułu realizacji przedmiotu umowy w styczniu 2024 r. Wykonawca wystawił fakturę za miesiąc styczeń 2024 r. na kwotę 7.790 zł, a należność z tytułu tej faktury zapłacona została 14 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 830-885)

- 2) W latach: 2019 (od 28 maja do 19 listopada), 2022 (od 25 kwietnia do 19 grudnia) i 2023 (od 31 stycznia do 10 października) NIST zorganizował odpowiednio: 25, 19 i 22 seminaria dla przedstawicieli organizacji pozarządowych (w latach 2019 i 2022 również jst), głównie z terenu województwa łódzkiego, a w szczególności: kół gospodyń wiejskich, uniwersytetów trzeciego wieku, organizacji rolniczych, a także zrzeszających seniorów, emerytów i rencistów. Seminaria dotyczyły głównie poprawy bezpieczeństwa mieszkańców, profilaktyki zdrowotnej, zwiększenia aktywności seniorów oraz praktycznego wykorzystania profilu zaufanego. Każdorazowo w wydarzeniu takim udział wzięło od 50 do 232 osób, łącznie 3,2 tys. osób w 2019 r. (w tym 2,7 tys. członków organizacji pozarządowych), 1,9 tys. w 2022 r. (1,8 tys. z organizacji pozarządowych) i 2,5 tys. osób w 2023 r.

Seminaria zorganizowano w hotelu lub na zamku w Uniejowie. Trwały one od półtorej do czterech godzin. W przerwach przewidziany był catering podczas przerwy kawowej oraz obiad lub lunch. W ramach takich wydarzeń przewidziany był także pobyt zaproszonych osób na basenach termalnych, przy czym NIST nie ponosił kosztów tej usługi.

Na organizację ww. seminariów (tj. na wynajem sali i usługi gastronomiczne, bez kosztów poniesionych na zatrudnienie wykładowców) NIST wydatkował łącznie: 121,6 tys. zł w 2019 r., 87,5 tys. zł w 2022 r. i 150,4 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 758, 1826-2041, 2395-2561)

- 3) W okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. w NIST wynajmowano samochód osobowy. Z samochodu tego korzystała przede wszystkim Dyrektor NIST. Najmu długoterminowego dokonywano na podstawie pięciu następujących po sobie umów zawieranych z firmą zajmującą się sprzedażą i serwisem samochodów⁵¹. Z tego tytułu Instytut poniósł wydatek w łącznej kwocie 122,5 tys. zł (21,2 tys. zł w 2020 r., 39,5 tys. zł w 2021 r., 28,6 tys. zł w 2022 r. i 33,2 tys. zł w 2023 r.).

(akta kontroli str. 3017-3109)

- 4) W Instytucie dokonywano zakupów materiałów promocyjnych i reklamujących NIST w szerokim asortymencie, obejmującym: długopisy, zestawy piśmiennicze, kredki, notesy, notatniki, kalendarze, planery, teczki na dokumenty, torby papierowe i bawełniane, smycze, breloki, wizytowniki, etui na kartę, kubki ceramiczne, kubki termiczne, butelki filtrujące Dafi, balony, naklejki, samoprzylepne, parasole, słuchawki douszne, podkładki pod mysz, powerbanki, portfele, czy kijki nordic walking. W okresie objętym kontrolą dokonywano zamówień takich materiałów, w niektórych asortymentach w liczbie ponad dwudziestu tysięcy sztuk. Na takie gadżety Instytut wydatkował łącznie 404,6 tys. zł, z tego 123,0 tys. zł w 2019 r., 33,2 tys. zł w 2020 r., 41,8 tys. zł w 2021 r., 108,6 tys. zł w 2022 r. i 98,0 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 2614-2918)

- 5) W latach 2022 i 2023 Instytut zlecał usługi wykonywania zdjęć w tzw. fotobudkach podczas pikników organizowanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego w miejscowościach: Sieradz, Łask, Boczki Chełmońskie, Wola Zbrożkowa, Wieruszów, Krośniewice, Sędziejowice (2022 r.) oraz: Ostrów Warcki, Zgierz, Tum, Nieborów, Dzierżazna (2023 r.). Wykonanie usługi powierzono dwóm podmiotom w drodze 12 umów⁵², wydatkując na ten cel łącznie 14 tys. zł (8,4 tys. zł w 2022 r. i 5,6 tys. zł w 2023 r.).

(akta kontroli str. 2920-3016)

- 6) W 2023 r. Instytut wydatkował 1 tys. zł, zlecając usługę gastronomiczną polegającą na rozdawaniu prażonej kukurydzy i waty cukrowej podczas Dni Otwartych Funduszy Europejskich w Zgierz, na podstawie umowy z dnia 9 maja 2023 r., zawartej z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą.

(akta kontroli str. 3110-3115)

- 7) W 2023 r. poniesione zostały wydatki w łącznej kwocie 5,4 tys. zł⁵³ z tytułu uczestnictwa Dyrektora NIST w kursie języka angielskiego, podczas gdy zakres czynności jednego z pracowników Instytutu obejmował m.in. podnoszenie kompetencji językowych pracowników NIST. Przedmiotowy kurs trwał pięć dni (od

⁵¹ Umowy najmu: nr 10/2020 z 1 lipca 2020 r. z aneksami, nr 1/2021 z 30 grudnia 2020 r. z aneksem, nr 36a/2021 z 22 listopada 2021 r., nr 1/02/2022 z 15 lutego 2022 r. oraz nr 6/12/2022 z 23 grudnia 2022 r.,

⁵² Umowy: nr 1/2022/KZP z 7 czerwca 2022 r., 3/2022/KZP z 12 czerwca 2022 r., 6/2022/KZP z 11 sierpnia 2022 r., 7/2022/KZP z 26.08.2022 r., 25/2023/ZS z 2 czerwca 2023 r. oraz nr: 2/2022/KZP z 11 czerwca 2022 r., 4/2022/KZP z 22 lipca 2022 r., 5/2022/KZP z 29 lipca 2022 r., 20/2023/ZS z 9 maja 2023 r., 29/2023/ZS z 16 czerwca 2023 r., 31/2023/ZS z 23 czerwca 2023 r., 38/2023/ZS z 21 sierpnia 2023 r.

⁵³ F-ra nr 3/01/2023 z 11 stycznia 2023 r. na kwotę 5.300 zł oraz polecenie wyjazdu służbowego nr 8/2023 z 11 stycznia 2023 r. na kwotę 115,25 zł.

15 do 20 stycznia 2023 r.) i odbywał się w zabytkowym pałacu w województwie wielkopolskim.

(akta kontroli str. 1377-1387)

- 8) W 2023 r. dokonano zakupu galowego munduru strażackiego wraz z wyposażeniem dla byłej Dyrektor NIST, na łączną kwotę 1,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 3146-3161)

- 9) W ramach zlecenia aranżacji stoiska NIST podczas pikników organizowanych w 2022 r. przez Zarząd Województwa Łódzkiego, dokonano zakupu m.in. dwóch sukienek dla byłej Dyrektor Instytutu. Umowa i faktura określały łączną kwotę całego przedsięwzięcia wynoszącą 4,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 3116-3145)

Więcej informacji nt. ww. wydatków zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3 i 4.

3.5. Przeciętne wynagrodzenie pracowników NIST oraz kadry zarządzającej (Dyrektor, zastępca Dyrektora, Główna księgowa) wynosiło odpowiednio: 4,1 tys. zł i 9,6 tys. zł w 2019 r., 4,5 tys. zł i 9,6 tys. zł w 2020 r., 4,3 tys. zł i 9,6 tys. zł w 2021 r., 4,3 tys. zł i 10,8 tys. zł w 2022 r., 5 tys. zł i 14,4 tys. zł w 2023 r. oraz 5,4 tys. zł i 14,3 tys. zł w 2024 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 2320)

W Instytucie obowiązywał regulamin premiowania pracowników⁵⁴, zgodnie z którym premie uznaniowe mogły być wypłacane w okresach miesięcznych, w ramach środków na wynagrodzenia osobowe, w wysokości wskazanej w regulaminie⁵⁵, z zastrzeżeniem możliwości zwiększenia wysokości premii, o ile pozwalała na to sytuacja finansowa NIST. Premie miały być przyznawane przez Dyrektora, w zależności od oceny efektów realizacji obowiązków pracowniczych. Z postanowień regulaminu wyłączony był Dyrektor i główny księgowy.

W okresie objętym kontrolą pracownikom NIST wypłacono premie uznaniowe w łącznych kwotach: 62,7 tys. zł w 2019 r., 19,4 tys. zł w 2020 r., 74,7 tys. zł w 2021 r., 126,4 tys. zł w 2022 r. i 137,5 tys. zł w 2023 r.⁵⁶.

Wysokość premii kształtowała się następująco:

- w 2019 r. najwyższe premie wypłacone były w miesiącach: sierpniu (11 tys. zł), wrześniu (10,1 tys. zł) i grudniu (9,5 tys. zł); w lutym i marcu premii nie wypłacano; jednostkowa wysokość premii wynosiła od 90 zł do 1.500 zł;
- w 2020 r. najwyższe premie wypłacone były w październiku⁵⁷ (9,5 tys. zł) i listopadzie (6,1 tys. zł); przez okres siedmiu miesięcy premii nie wypłacano; jednostkowa wysokość premii wynosiła od 300 zł do 2.500 zł;
- w 2021 r. najwyższe premie wypłacone były w miesiącach: październiku (9,8 tys. zł), listopadzie (9,2 tys. zł) i grudniu (27,9 tys. zł); w styczniu i sierpniu premii nie wypłacano; jednostkowa wysokość premii wynosiła od 200 zł do 3.000 zł;

⁵⁴ Wprowadzony zarządzeniem Nr 2016/03/03 Dyrektora NIST z dnia 17 marca 2016 r., ze zm.

⁵⁵ W okresie od 1 stycznia do 2 czerwca 2019 r. - do 30% miesięcznego wynagrodzenia podstawowego pracowników; w okresie od 3 czerwca 2019 r. do 21 sierpnia 2022 r. - do 1500 zł brutto; w okresie od 22 sierpnia do 11 października 2022 r. - do 1800 zł brutto; w okresie od 12 października 2022 r. do 7 września 2023 r. - do 2000 zł brutto, zaś od 8 września 2023 r. - do 2500 zł brutto.

⁵⁶ W 2024 r. (do 30 września) pracownikom nie wypłacano premii oraz nagród.

⁵⁷ Za okres dwóch miesięcy.

- w 2022 r. najwyższe premie wypłacone były w miesiącach: wrześniu (16,4 tys. zł), listopadzie (12,1 tys. zł) i grudniu (52,9 tys. zł); w lutym i październiku premii nie wypłacano; jednostkowa wysokość premii wynosiła od 200 zł do 4.000 zł;
- w 2023 r. najwyższe premie wypłacone były w miesiącach: maju (14,2 tys. zł), październiku (19,5 tys. zł) i listopadzie (36,9 tys. zł); w styczniu premii nie wypłacano; jednostkowa wysokość premii wynosiła od 200 zł do 5.000 zł;

(akta kontroli str. 2321-2337)

W okresie objętym kontrolą pracownikom NIST wypłacano również nagrody w ramach funduszu nagród naliczonego w wysokości 3% planu wynagrodzeń osobowych⁵⁸. Łączna wysokość tych nagród wyniosła: 30 tys. zł w 2019 r. (15 pracowników w kwotach od 1 tys. zł do 4,4 tys. zł), 40 tys. zł w 2022 r. (dziewięciu pracowników w kwotach od 2 do 7 tys. zł) i 26,8 tys. zł w 2023 r. (dziewięciu pracowników w kwotach od 1 tys. zł do 4,9 tys. zł)⁵⁹.

Minister przyznawał coroczne nagrody członkom kadry zarządzającej NIST (Dyrektor, z-ca Dyrektora i Główna księgowa) w łącznej wysokości: po 19,9 tys. zł w latach 2019 i 2020; 57,8 tys. zł w 2021 r.; 28,9 tys. zł w 2022 r. oraz 25 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 2337-2351)

3.6. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez NIST rocznych sprawozdań budżetowych za lata 2019-2023, w tym:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28 NW)⁶⁰,
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28UE)⁶¹,
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy)⁶²,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania za IV kwartał każdego ze wskazanych wyżej lat:

- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

NIST terminowo przekazywał sprawozdania do organu nadzorującego. Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na moment ich sporządzania.

(akta kontroli str. 22-197, 1254-1285)

⁵⁸ Na podstawie przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek z dnia 2 lutego 2010 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 467 ze zm.).

⁵⁹ W latach 2020-2021 nie był tworzony fundusz nagród.

⁶⁰ Sprawozdanie sporządzone jedynie za rok 2022, w którym realizowano wydatki niewygasające.

⁶¹ Sprawozdanie sporządzone jedynie za rok 2019, w którym przewidziano do realizacji wydatki z budżetu środków europejskich.

⁶² Jw.

Obowiązująca w NIST dokumentacja ustalająca przyjęte zasady rachunkowości⁶³ obejmowała wszystkie elementy określone w art. 10 ust. 1 uor.

Realizowane w 2022 r. wydatki niewygasające były ewidencjonowane w systemie finansowo-księgowym na kontach 130-03 (Rachunek bankowy - Niewygasające wydatki) i 981 (Plan finansowy niewygasających wydatków). Konta te nie zostały jednak ujęte w obowiązującym w NIST Zakładowym Planie Kont, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5.

(akta kontroli str. 82-114, 203-251)

Zgodnie z obowiązującymi w NIST zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych⁶⁴, w celu dotrzymania terminów sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań z operacji finansowych, w ewidencji księgowej ujmuje się koszty i zobowiązania danego roku budżetowego/miesiąca sprawozdawczego wynikające z dokumentów księgowych, wystawionych i przekazanych przez kontrahentów:

- do dnia sporządzenia sprawozdania budżetowego, nie później niż do 3. dnia roboczego następnego miesiąca po miesiącu sprawozdawczym (w przypadku sprawozdań miesięcznych i kwartalnych);
- do 2 lutego następnego roku po upływie roku obrotowego, którego okres sprawozdawczy dotyczy (w przypadku sprawozdań rocznych).

Kontrola wszystkich 3.309 dowodów księgowych NIST w łącznej kwocie 3.914,8 tys. zł (nieobejmujących wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi), zaewidencjonowanych w latach 2020-2024 (I półrocze) wykazała, że zobowiązania wynikające z 78 dowodów na łączną kwotę 167,4 zł ujęte zostały w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (pomimo ich wpływu do NIST w terminach nieprzekraczających wskazanych wyżej terminów ustalonych w polityce rachunkowości). W 77 przypadkach miało to wpływ na miesięczne sprawozdania Rb-28, zaś w jednym (na kwotę 16,9 tys. zł) - na sprawozdanie Rb-28 za rok 2022 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6).

(akta kontroli str. 203-251, 653-759, 1022-1023, 1072)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Wbrew postanowieniom § 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązującego od 1 stycznia 2021 r., w NIST nie opracowano planów zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000 zł netto na lata: 2021, 2022 i 2023.

Główna księgowa Instytutu wyjaśniła, że przyczyną tego stanu było nieotrzymanie przez nią stosownych informacji od kierowników poszczególnych zespołów. NIK zauważa, że fakt ten nie został przez nią zgłoszony do Dyrektora NIST.

Wyjaśniając przyczyny niewyegzekwowania powyższego obowiązku od Głównej księgowej, przesłuchana w charakterze świadka była Dyktor NIST zeznała, iż cyt. *Moim zdaniem było to spowodowane m.in. pandemią. Planowanie wydatków prowadziliśmy na bieżąco, uwzględniając plany działalności na rok następny. Mój nadzór nad realizacją wydatków był prowadzony w sposób ciągły. Regularnie odbywały się spotkania z Główną księgową i osobami odpowiedzialnymi za wydatki, czy są one zgodne z zaplanowanymi wcześniej działaniami NIST.(...).* Być może Główna księgowa wiedząc, że wydatki są monitorowane na bieżąco uznała, że jest to w pewien sposób zgodne ze sztuką i wystarczające.

(akta kontroli str. 263-270, 549-552, 617-638)

⁶³ Zarządzenie Nr 2020/07/01 Dyrektora NIST z 6 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości (polityka rachunkowości).

⁶⁴ Załącznik Nr 1 do ww. zarządzenie Nr 2020/07/01.

2) Postępowania w sprawie zamówień publicznych prowadzone były niezgodnie z procedurami określonymi w obowiązujących w NIST regulaminach udzielania zamówień. Analiza siedmiu postępowań⁶⁵, w wyniku których zawarto z wykonawcami umowy na łączną kwotę 312,6 tys. zł netto (384,5 tys. zł brutto), stanowiącą 19,6% wartości udzielonych w latach 2019-2023⁶⁶ zamówień (1.598,6 tys. zł, wykazała że wszystkie postępowania przeprowadzone zostały z naruszeniem ww. procedur, poprzez:

- a) zaniechanie sporządzania niektórych wymaganych dokumentów, w tym:
 - pisemnego oświadczenia pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za realizację zamówienia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp (§ 2 ust. 4 regulaminu obowiązującego do 31 grudnia 2020 r.) lub w art. 56 ust. 1 Pzp (§ 2 ust. 5 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r.) – we wszystkich siedmiu postępowaniach;
 - notatki z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia (odpowiednio: § 3 ust. 5 oraz § 4 ust. 5 regulaminów) – w sześciu postępowaniach;
 - wniosku do Dyrektora o wszczęcie postępowania (odpowiednio § 3 ust. 7 oraz § 5 regulaminów) - we wszystkich siedmiu postępowaniach;
 - formularza zatwierdzenia przez Dyrektora celowości zamówienia (załącznik nr 2 do regulaminów) - w trzech postępowaniach;
 - protokołu z postępowania (§ 8 ust. 7 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r.) – w dwóch postępowaniach;
 - informacji do oferenta o udzieleniu zamówienia (§ 10 ust. 5 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r.) – w dwóch postępowaniach;
 - informacji na stronie internetowej o udzieleniu zamówienia (§ 10 ust. 5 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r.) – w jednym postępowaniu;
- b) nieopublikowanie na stronie internetowej informacji o udzieleniu zamówienia (§ 10 ust. 5 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r.) – w jednym postępowaniu;
- c) niepowołanie komisji w celu oceny złożonych ofert (§ 9 ust. 4 regulaminu obowiązującego od 1 stycznia 2021 r.) – w jednym postępowaniu.

(akta kontroli str. 539-546, 600-636, 760-1065)

W sprawie przyczyn niewyegzekwowania realizacji przez pracowników ww. postanowień regulaminów udzielania zamówień publicznych, przesłuchana w charakterze świadka Dyrektor NIST zeznała, że cyt. *Byłam absolutnie przekonana, że postępowania w sprawie zamówień publicznych były realizowane zgodnie ze sztuką. Wrywkowo kontrolowałam takie postępowania i nie stwierdziłam nieprawidłowości. (...).*

(akta kontroli str. 263-270)

3) Instytut wydatkował kwotę 7.790 zł w lutym 2024 r. z tytułu realizacji usług hostingu, utrzymania i administrowania platformami szkoleniowymi, serwerami i oprogramowaniem w miesiącu styczniu 2024 r., pomimo że umowa w tym zakresie była zawarta tylko na rok 2023, a aneks do tej umowy z dnia 13 grudnia

⁶⁵ Dotyczących: realizacji w latach 2020-2024 usług hostingu, utrzymania i administrowania platformami szkoleniowymi, serwerami i oprogramowaniem (pięć zamówień), dostawy w 2022 r. sprzętu sieciowego wraz z licencjami oraz usługą wdrożenia (jedno zamówienie) oraz dostawy w 2021 r. sprzętu komputerowego (jedno zamówienie).

⁶⁶ Do zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął termin złożenia do Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania za 2024 r.

2023 r. dotyczył jedynie przedłużenia realizacji przedmiotu umowy do 31 stycznia 2024 r. bez zwiększenia wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy.

Ze strony NIST aneks podpisany został – z upoważnienia Dyrektora Instytutu – przez p.o. Kierownika Zespołu ds. współpracy z podmiotami zewnętrznymi i promocji, która – przesłuchana w charakterze świadka – zeznała, że cyt. *Podpisanie aneksu było koniecznością związaną z zachowaniem ciągłości realizacji zadań wynikających z umowy zawartej z (...). Nie byłam świadoma, że aneks powinien zawierać zwiększenie wartości umowy. Treść aneksu sporządzona została przez radcę prawnego NIST i przed moim podpisem zatwierdzona przez głównego księgowego.*

Zgodnie z wyjaśnieniami Głównej księgowej Instytutu, jej podpis na aneksie potwierdzał możliwość zapewnienia finansowania przedmiotowej umowy.

NIK zauważa, że dokonanie wydatku przekraczającego kwotę umowną stanowiło naruszenie przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 639-652, 830-885, 3578-3585)

- 4) W latach 2019-2023 Instytut poniósł szereg niecelowych i niegospodarnych wydatków, na łączną kwotę 1.111,4 tys. zł, (co stanowiło 23,7% ogółu wydatków w ww. latach, pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i wynagrodzenia bezosobowe). I tak:

- a) seminaria organizowane w latach: 2019, 2022 i 2023 dla przedstawicieli organizacji pozarządowych: kół gospodyń wiejskich, uniwersytetów trzeciego wieku, organizacji rolniczych, a także zrzeszających seniorów, emerytów i rencistów (więcej informacji w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze II). Na organizację tych seminariów NIST wydatkował łącznie: 121,6 tys. zł w 2019 r., 87,5 tys. zł w 2022 r. i 150,4 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 758, 1826-2041, 2395-2561, 3537-3542)

- b) najem długoterminowy samochodu osobowego dla NIST w latach 2020 (II połowa) – 2023. Z tego tytułu wydatkowano łącznie 122,5 tys. zł (21,2 tys. zł w 2020 r., 39,5 tys. zł w 2021 r., 28,5 tys. zł w 2022 r. i 33,3 tys. w 2023 r.). Kontroli nie okazano dokumentów świadczących o przeprowadzeniu analizy opłacalności dokonania takiego najmu. Dyrektor Instytutu zeznała, że decyzja o wynajęciu samochodu była konsultowana z Departamentem Administracji Publicznej MSWiA oraz, że w NIST przeprowadzona była analiza opłacalności wynajmu lub zakupu samochodu, która miała wykazać, że korzystniejszym rozwiązaniem jest wynajem, przy czym analiza taka nie została NIK udokumentowana.

NIK wskazuje, że według oficjalnego cennika z 2020 r., cena zakupu samochodu odpowiadającego wynajmowanemu pojazdowi pod względem marki, modelu, rodzaju napędu i wersji wyposażenia wynosiła około 100 tys. zł, a więc o ponad 20 tys. mniej niż koszty poniesione na najem. Przy analizie porównawczej kosztów wynajętego i zakupionego pojazdu należy wziąć pod uwagę koszty, które w przypadku najmu nie obciążały strony przejmującej pojazd, tj. ubezpieczenie komunikacyjne OC/AC i koszty przeglądów technicznych pojazdu.

Najistotniejszy element analizy porównawczej kosztów zakupu i najmu pojazdu stanowi jednak wartość rezydualna nowo zakupionego pojazdu, która obecnie wyniosłaby nawet 90 tys. zł. (według stanu na dzień 9 stycznia 2025 r. ceny sprzedaży samochodów, odpowiadających wynajmowanemu pojazdowi

wahały się w granicach od 62 tys. zł do 90 tys. zł⁶⁷, w zależności od przebiegu i ogólnego stanu pojazdu, średnio z 49 ofert – 78,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 263-270, 3017-3109)

- c) nadmiarowe zakupy materiałów promocyjnych. Na takie materiały w latach 2019-2023 wydatkowano z budżetu Instytutu łącznie 404,6 tys. zł, z tego 123,0 tys. zł w 2019 r., 33,2 tys. zł w 2020 r., 41,8 tys. zł w 2021 r., 108,6 tys. zł w 2022 r. i 98,0 tys. zł w 2023 r. Wydatki te stanowiły odpowiednio: 10,8%, 4,9%, 4,7%, 11,2 i 9,6% łącznych wydatków w ww. latach, pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i wynagrodzenia bezosobowe.

W ww. okresie zakupiono m.in.: 23,5 tys. szt. długopisów i zestawów piśmiennych, 21,0 tys. szt. notesów, notatników i planerów, 16,8 tys. szt. teczek na dokumenty, 15,9 tys. szt. toreb papierowych i bawełnianych, 11,9 tys. szt. smyczy, 5 tys. szt. wizytowników i etui na kartę, 4,2 tys. szt. breloków, 3,3 tys. szt. kubków ceramicznych i termicznych, 2,2 tys. kalendarzy, 2 tys. szt. zestawów kredek oraz 1 tys. szt. balonów reklamowych. Zamawiano także inne rodzaje materiałów promocyjnych, w mniejszych ilościach, jak: naklejki samoprzylepne, butelki filtrujące, parasole, słuchawki douszne, podkładki pod mysz, powerbank, portfele, kijki nordic walking, czy koszulki z nadrukiem.

Dyrektor Instytutu zeznała, że gadżety reklamowe rozdawane były m.in. podczas szkoleń organizowanych przez NIST oraz imprez plenerowych, w których Instytut brał udział. W jej opinii, była to właściwa i skuteczna forma promocji, gdyż w momencie powstania Instytutu nieliczne grono osób wiedziało o takiej instytucji.

Najwyższa Izba Kontroli co do zasady nie neguje dokonywania zakupów materiałów promocyjnych, jednakże zakupy takie powinny być dokonywane gospodarnie i w niezbędnym zakresie. Powszechnie przyjmuje się, że uczestnicy szkoleń dostają firmowy notatnik i długopis, natomiast zakupy takich gadżetów jak np. butelki filtrujące, słuchawki douszne, kijki nordic walking czy portfele są zdaniem NIK nadmiarowe.

(akta kontroli str. 263-270, 2614-2918)

- d) usługi polegające na:

- wykonywaniu zdjęć w tzw. fotobudkach w ramach pikników w wybranych gminach województwa łódzkiego, organizowanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego. Z tego tytułu Instytut poniósł wydatek w łącznej wysokości 14,0 tys. zł (8,4 tys. zł w 2022 r. i 5,6 tys. zł w 2023 r.);
- usytuowaniu punktu gastronomicznego serwującego popcorn i watę cukrową podczas Dni Otwartych Funduszy Europejskich w Zgierzu w 2023 r. Z tego tytułu NIST wydatkował 1 tys. zł.

W ocenie Dyrektor NIST ww. usługi stanowiły element promocji i marketingu w ramach imprez organizowanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego.

NIK nie podziela tej opinii. Promocja danej organizacji powinna być ukierunkowana do odbiorców i potencjalnych odbiorców usług przez nią świadczonych lub wytwarzanych przez nią produktów, a wydatki instytucji państwowej powinny być realizowane celowo i oszczędnie. W tym kontekście, rozdawanie przypadkowym osobom materiałów reklamowych, wykonywanie im zdjęć, czy rozdawanie popcornu i waty cukrowej, jak to miało miejsce

⁶⁷ Dane na podstawie ofert ze strony otomoto.pl, na dzień 9 stycznia 2025 r.

podczas imprez plenerowych organizowanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego, nie było działaniem celowym ani gospodarnym.

(akta kontroli str. 263-270, 2920-3016, 3110-3115)

- e) udział Dyrektor NIST w kursie języka angielskiego, który miał miejsce w zabytkowym pałacu w województwie wielkopolskim, w okresie od 15 do 20 stycznia 2023 r. za kwotę 5,4 tys. zł, podczas gdy w Instytucie zatrudniony był anglista, który w zakresie obowiązków miał m.in. nauczanie pracowników NIST.

Była Dyrektor zeznała, że charakter tego kursu był inny od zwykłej nauki języka, ponieważ prowadzony był przez native speakerów.

Nie negując zasadności podnoszenia kwalifikacji, NIK wskazuje, że takich kursów była Dyrektor nie powinna finansować ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 263-270, 1377-1387)

- f) zakup galowego munduru strażackiego wraz z wyposażeniem (pagony, krawat, kapelusz, sznur galowy, sznur do koszuli oraz dwie koszule) oraz dwóch sukienek dla Dyrektor NIST. Na zakup munduru Instytut w 2023 r. wydatkował 1,1 tys. zł.

Według Dyrektor NIST zakup ten nie dotyczył jej osoby bezpośrednio, a Instytutu, ponieważ jako Dyrektor NIST brała udział w uroczystościach organizowanych przez PSP i OSP, przy czym zeznała, że jest członkiem OSP.

NIK wskazuje, że zakup munduru nie powinien zostać sfinansowany ze środków Instytutu, ponieważ nie dotyczył działalności NIST.

Z kolei zakup dwóch sukienek zrealizowany został w ramach umowy, jaką Instytut zawarł w 2022 r. w sprawie aranżacji stoiska dla NIST na pikniki organizowane w okresie wiosenno-letnim 2022 r. przez Zarząd Województwa Łódzkiego. Zakupiono 20 podkoszulek z logo NIST, sześć spódnic, dwie sukienki, 2 pasy, sześć szali i 10 wianków. Z tego tytułu Instytut poniósł wydatek na łączną kwotę 4,2 tys. zł⁶⁸. Była Dyrektor Instytutu zeznała, że zakup strojów w barwach narodowych oraz zgodnych z kolorystyką logo NIST był elementem wizualizacji stoiska Instytutu oraz formą promocji NIST.

W toku kontroli wskazane elementy garderoby (mundur i sukienki) znajdowały się w posiadaniu Dyrektor NIST - zwróciła je ona do Instytutu dopiero po przesłuchaniu jej w charakterze świadka w ww. sprawie przez kontrolerów NIK.

(akta kontroli str. 263-270, 3116-3164)

- g) zatrudnienie dwóch pracowników niewykonujących pracy na rzecz NIST lub wykonujących pracę w ograniczonym zakresie (patrz nieprawidłowość nr 3 w obszarze I). Z tego tytułu Instytut poniósł wydatek w łącznej kwocie 199,1 tys. zł, z tego: 40,5 tys. zł w 2019 r., 41,1 tys. zł w 2020 r., 39,7 tys. zł w 2021 r., 49,3 tys. zł w 2022 r. i 28,5 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 3165-3294)

- 5) Dyrektor NIST nie dokonała aktualizacji Zakładowego Planu Kont⁶⁹ w związku z realizacją w 2022 r. wydatków niewygasających i funkcjonowaniem w systemie

⁶⁸ Umowa i faktura VAT nie wyszczególniają wartości poszczególnych pozycji zamówienia. Wskazana jest ogólna kwota 4.200 zł.

⁶⁹ Zarządzenie Nr 2020/07/01 Dyrektora NIST z 6 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości (polityka rachunkowości).

finansowo-księgowym kont 130-03 (Rachunek bankowy - Niewygasające wydatki) i 981 (Plan finansowy niewygasających wydatków). Było to niezgodne z przepisem art. 10 ust. 2 uor, stanowiącym że kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości, w tym m.in. zakładowy plan kont.

(akta kontroli str. 82-114, 203-251)

Przesłuchana w charakterze świadka Dyrektor NIST zeznała, że cyt. *Być może nie zostałam poinformowana o tym fakcie przez Główną księgową. Projekt takiej aktualizacji powinna przygotować Główna księgową.*

(akta kontroli str. 263-270)

Główna księgową wyjaśniła, że (...) w momencie powstania wydatków niewygasających zaistniała potrzeba utworzenia aktualizacji Zakładowego Planu Kont. W związku z powyższym zostało przeprowadzone spotkanie z Kierownikiem Jednostki Iwoną Wieczorek i Mecenas (...), na którym zostało ustalone jakie zmiany mają być wprowadzone w aneksie do Polityki Rachunkowości dotyczące kont 130-03 i 981. Obecnie nie jestem w stanie udzielić odpowiedzi dlaczego brakuje dokumentu w formie papierowej."

(akta kontroli str. 522-527)

- 6) W latach 2020-2024 (I półrocze), wbrew wymogom art. 24 ust. 1 uor, księgi rachunkowe NIST prowadzone były nierzetelnie. Zaewidencjonowano w nich bowiem zobowiązania⁷⁰ wynikające z 78 dowodów na łączną kwotę 167.356 zł⁷¹ (tj. 4,3% łącznej kwoty wydatków innych niż poniesione na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi) w niewłaściwym okresie sprawozdawczym. W 77 przypadkach miało to wpływ na miesięczne sprawozdania Rb-28, zaś w jednym - na kwotę 16.868,22 zł - na sprawozdanie roczne. Dotyczyło to faktury Nr FV-14/2023/FVS wystawionej 25 stycznia 2023 r. za dostawę sprzętu sieciowego. Zobowiązanie z tytułu faktury ujęte zostało w księgach rachunkowych miesiąca grudnia 2022 r. i wykazane w sprawozdaniu Rb-28 za rok 2022, pomimo że dostawa sprzętu miała miejsce 25 stycznia 2023 r.

Powyższe było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, w myśl którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Stosownie zaś do przepisu art. 24 ust. 2 uor, księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W sprawie przyczyn błędnego ewidencjonowania zobowiązań, Główna księgową NIST wyjaśniła, że *wszystkie dowody księgowe zostały ujęte w sprawozdaniu finansowym.*

Przesłuchana w charakterze świadka była Dyrektor NIST zeznała, że cyt. *Nie znam przyczyn powyższej nieprawidłowości. Nie było możliwe sprawdzanie przeze mnie księgowania każdej faktury. Miałam zaufanie do Głównej księgowej. Przez cały okres jej zatrudnienia nie miałam sygnałów z MSWiA o jakichkolwiek nieprawidłowościach dotyczących jej pracy (...).*

(akta kontroli str. 203-251, 263-270, 653-759, 1017-1023, 1069-1070, 1072)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie gospodarkę finansową NIST z uwagi na stwierdzenie wielu nieprawidłowości w tym zakresie. Przede wszystkim Instytut

⁷⁰ Z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi.

⁷¹ W tym: 21 dowodów na kwotę 14.579 zł w 2020 r., siedem dowodów na kwotę 26.136 zł w 2021 r., 36 dowodów na kwotę 113.230 zł w 2022 r., 13 dowodów na kwotę 12.624 zł w 2023 r. i jeden dowód na kwotę 787 zł w 2024 r.

poniósł szereg niegospodarnych i niecelowych wydatków m.in. na organizację seminariów skierowanych do organizacji niezwiązanych z samorządem terytorialnym i w formie atrakcyjnych eventów na zamku czy termach wraz z ofertą cateringową, nadmiarowe zakupy gadżetów mających promować Instytut, najem długoterminowy samochodu czy zatrudnienie pracowników, którzy praktycznie nie wykonywali pracy na rzecz NIST.

Ponadto, stwierdzono nieprawidłowości w obszarze księgowości Instytutu - w lutym 2024 r. Instytut, niezgodnie z zawartą z wykonawcą umową, poniósł wydatek w kwocie 7,8 tys. zł na realizację usług informatycznych. Podpisując aneks przedłużający termin obowiązywania umowy, nie zwiększono wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, które w pełnej kwocie wypłacono w 2023 r. Obowiązująca w NIST polityka rachunkowości nie została zaktualizowana w związku z realizacją w 2022 r. wydatków niewygasających i prowadzoną dla nich ewidencją w systemie finansowo-księgowym.

W NIST sporządzano i w wymaganych terminach przekazywano do Ministerstwa roczne sprawozdania budżetowe za lata 2019-2023, a także sprawozdania za IV kwartał każdego roku w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. W latach 2020-2024 (I półrocze) księgi te prowadzone były jednak nierzetelnie, bowiem zaewidencjonowano w nich zobowiązania wynikające z 78 dowodów na łączną kwotę 167,4 tys. zł w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. W 77 przypadkach miało to wpływ na sprawozdawczość miesięczną, zaś w jednym - skutkowało zawyżeniem zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28 za 2022 r. o kwotę 16,9 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą nie przestrzegano również postanowień obowiązującego w NIST regulaminu udzielania zamówień publicznych - nie opracowano bowiem planów zamówień publicznych na lata: 2021, 2022 i 2023, a w każdym z siedmiu objętych kontrolą postępowań stwierdzono naruszenie przyjętych procedur, w szczególności poprzez zaniechanie sporządzania części wymaganej dokumentacji.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie działań na rzecz wdrożenia mechanizmów nadzoru nad sposobem prowadzenia ksiąg rachunkowych i procesem udzielania zamówień publicznych.
2. Sprofilowanie prowadzonej działalności zgodnie z potrzebami samorządu terytorialnego, a więc zgodnie z celami określonymi w Statucie Instytutu

W związku z faktem, iż stwierdzone nieprawidłowości miały charakter czasowy i nie występowały już w dacie zakończenia czynności kontrolnych, NIK nie formułuje dalszych wniosków pokontrolnych.

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 Delegatury NIK w Łodzi. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 17 lutego 2025 r.

Kontroler
Zbigniew Łabęcki
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/