



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.001.06.2022

Pan
dr hab. Bogumił Szmulik
Dyrektor
Instytutu De Republica
ul. Belwederska 23/1
00-761 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 maja 2022 r.

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.
– wykonanie planu finansowego Instytutu De Republica

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut De Republica ¹ , ul. Belwederska 23/1, 00-761 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogumił Szmulik - Dyrektor powołany 2 marca 2021 r.
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 Warszawie
Kontrolerzy	1. Monika Mazurek - Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA 14/2022 z 11 stycznia 2022 r. 2. Dorota Białecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/16/2022 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2021 r. Instytutu De Republica, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych/ analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

¹ Dalej: Instytut lub IDR.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Instytutu w 2021 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Poniesione w 2021 r. wydatki w kwocie 14 977,4 tys. zł stanowiły 92,5% planu po zmianach i zostały zrealizowane w granicach planu finansowego.

W wyniku niezapewnienia podstawowych mechanizmów pozwalających na skuteczne zarządzanie gospodarką finansową, stwierdzono następujące istotne nieprawidłowości:

- zaciągnięcie zobowiązania finansowego w kwocie 651,9 tys. zł w wyniku zawarcia umowy najmu z naruszeniem art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- niecelowe wydatkowanie 876,2 tys. zł (28,6% badanych wydatków i 5,8% wszystkich wydatków) na usługi i towary, które nie były niezbędne do prawidłowej realizacji zadań statutowych IDR (m.in. materiały identyfikacyjno-promocyjne, dekoracje świąteczne, usługi makijażu),
- zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami oraz z osobami z zewnątrz na realizację zadań zbieżnych z zakresem działania komórek organizacyjnych IDR,
- zawarcie dwóch umów cywilnoprawnych z Dyrektorem IDR, z naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵,
- udzielenie zamówień na dostawę materiałów identyfikacyjno-promocyjnych oraz sprzętu komputerowego o łącznej wartości przekraczającej 130 tys. zł bez stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

Ponadto stwierdzono, że od utworzenia IDR do 25 listopada 2021 r. ewidencja księgową IDR była prowadzona z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego MS Excel, co nie zapewniło trwałości zapisów księgowych i było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. W związku z powyższym NIK odstępuje od wydania opinii o sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę sprawozdaniach budżetowych.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niezapewnieniu rzetelnego i skutecznego nadzoru i kontroli nad realizacją planu finansowego Instytutu. Brak właściwego nadzoru nad gospodarką finansową stwarza ryzyko wydatkowania środków publicznych niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ufp.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, ze zm., dalej: ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm., dalej: PZP.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: uor.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ufp utworzył państwową jednostkę budżetową - Instytut De Republica, który rozpoczął funkcjonowanie z dniem 22 lutego 2021 r.⁹ Dyrektor Instytutu powołany na stanowisko 2 marca 2021 r., został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległym bezpośrednio dysponentowi części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z § 3 Statutu stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia przedmiotem działalności Instytutu jest prowadzenie działalności wydawniczej i dokumentacyjnej, współpraca ze środowiskiem naukowym, w tym szkołami wyższymi oraz instytucjami działającymi na rzecz rozwoju polskiej książki naukowej, promowanie w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych, w tym we współpracy z organami władzy publicznej, prowadzenie badań i analiz na tematy zlecone przez Prezesa Rady Ministrów, organizowanie i prowadzenie krajowych i międzynarodowych konferencji, seminariów oraz zespołów roboczych, organizowanie projektów edukacyjnych i szkoleniowych oraz prowadzenie i rozwijanie baz danych związanych z przedmiotem działalności Instytutu.

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Na 2021 r. Instytut zaplanował dochody w wysokości 1,0 tys. zł w § 0970 wpływy z różnych dochodów, które nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom I str. 139-141, 196)

Dyrektor IDR wyjaśnił m.in., że dochody zaplanowano z tytułu wpływów z ZUS w związku z wypłatą zasiłków z ubezpieczenia społecznego. Nie zostały zrealizowane z powodu późnego zatrudnienia pracowników i braku wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego, a zatem również braku wpływów (potrąceń ze zobowiązań wobec ZUS). Nie było możliwości przewidzenia, że zaplanowane dochody nie zostaną zrealizowane.

(akta kontroli tom IV str. 16-18)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu faktycznego

2.1 Wydatki budżetu państwa

W związku z utworzeniem Instytutu w trakcie roku budżetowego i niezapewnieniem w ustawie budżetowej na 2021 r. środków na jego działalność Instytut otrzymał decyzje o przyznaniu środków finansowych z rezerw w łącznej wysokości 16 027,8 tys. zł, z tego: 4 czerwca 2021 r. z rezerwy celowej budżetu państwa – 2 971,4 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi¹⁰ oraz 2 lipca 2021 r. z rezerwy ogólnej – 13 056,4 tys. zł na działalność statutową

⁸ 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.

⁹ Zarządzenie Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica i Zarządzenie Nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Instytutu De Republica (M.P. poz. 194 i 286).

¹⁰ Decyzja nr MF/FS3.4143.3.115.2021.MF.1593 Ministra Finansów z 4 czerwca 2021 r. wydana na podstawie art. 154 ufp w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 w wydatkach w części 16 dział 750 rozdział 75095 z 56 pozycji rezerwy.

IDR¹¹. W trakcie roku wydatki IDR zostały zwiększone o 167,0 tys. zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia i pochodne w ramach „Dodatkowego funduszu motywacyjnego” w wyniku wprowadzenia zmian w budżecie państwa na 2021 r. w związku ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021¹².

(akta kontroli tom I str. 144-151, 154-162)

Plan finansowy Instytutu został opracowany 11 maja 2021 r. i zaakceptowany przez Dyrektora Instytutu oraz zatwierdzony 18 maja 2021 r. przez Ministra Członka Rady Ministrów. Po sporządzeniu planu Dyrektor IDR wystąpił z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej w wysokości 2 971,3 tys. zł¹³ oraz z rezerwy ogólnej 13 056,4 tys. zł¹⁴. W ww. planie ujęto wydatki w wysokości 16 027,8 tys. zł, które w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej były zgodne z kwotami przyznanymi na podstawie decyzji Ministra Finansów.

(akta kontroli tom I str. 139-140)

Dyrektor wyjaśnił, że plan finansowy z 11 maja 2021 r. został opracowany na podstawie zestawienia wydatków bieżących i majątkowych IDR. Konsekwencją planu było uruchomienie rezerw ogólnej i celowej, które były zgodne w systemie TREZOR¹⁵ z kwotami ujętymi w planie w zakresie wydatków.

(akta kontroli tom IV str. 19, 71, 85-86)

Wydatki zrealizowane przez IDR wyniosły 14 977,4 tys. zł, co stanowiło 92,5% planu po zmianach, z tego w 2021 r. wydatkowano 7 810, 4 tys. zł, a 7 167,0 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z końcem roku budżetowego. Dyrektor IDR wyjaśnił, że niezrealizowanie zaplanowanych wydatków wynikało m.in. z późnego przyznania środków finansowych, niskiego stanu zatrudnienia, braku realizacji wszystkich zadań z powodu epidemii COVID-19.

(akta kontroli tom I str. 146-151, 198-199, tom IV str. 73-74)

Uruchomione środki z rezerw zostały wykorzystane w wysokości 14 810,4 tys. zł (tj. 92,5% otrzymanych), z tego: z rezerwy celowej wydatkowano 2 129,0 tys. zł (tj. 71,6%), natomiast z rezerwy ogólnej 12 681,4 tys. zł (tj. 97,1%), w tym 7 000,0 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z końcem roku budżetowego.

(akta kontroli tom I str. 207-210)

Główne pozycje wydatków w 2021 r. stanowiły: wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 2 296,9 tys. zł¹⁶ (72% planu po zmianach) oraz wydatki bieżące 8 237,9 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach).

(akta kontroli tom I str. 198-199)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przeciętne zatrudnienie w IDR wynosiło 14 etatów (plan 30). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2021 r. wyniosło 12,7 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia w 2021 r. wyniosły 1 780,0 tys. zł¹⁷.

Na nagrody w 2021 r. wydatkowano 97,0 tys. zł, średnia kwota nagrody w przeliczeniu na pełnozatrudnionego pracownika wyniosła 6,9 tys. zł

(akta kontroli tom I str. 200-201, 294)

¹¹ Decyzja nr MF/FS3.4143.3.127.2021.MF.1896 Ministra Finansów z 2 lipca 2021 r. na podstawie art. 155 ufp w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 w wydatkach w części 16 dział 750 rozdział 75095 z 81 pozycji rezerwy.

¹² Dz. U. poz. 1900.

¹³ 27 maja 2021 r.

¹⁴ 28 czerwca 2021 r.

¹⁵ Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa wdrożony przez Ministerstwo Finansów.

¹⁶ W tym wydatki niewygasające 167,0 tys. zł.

¹⁷ Według sprawozdania Rb-70 (wynagrodzenia osobowe/uposażenia oraz dodatkowe wynagrodzenia roczne).

Dyrektor IDR wyjaśnił, że otrzymanie środków finansowych na wynagrodzenia i pochodne dopiero w czerwcu 2021 r. spowodowało, że pierwsi pracownicy mogli być zatrudnieni dopiero w czerwcu 2021 r. To uzasadnia niskie wykonanie zarówno stanu zatrudnienia, jak również planu wydatków na wynagrodzenia.

(akta kontroli tom IV str. 72-74)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wynosiły 3 606,4 tys. zł (w tym 2 000,0 tys. zł niewygasające z końcem 2021 r.) i dotyczyły wynagrodzeń członków Rady Naukowej¹⁸ (966,2 tys. zł) oraz z umów cywilnoprawnych 640,2 tys. zł.

Od maja do grudnia 2021 r. w IDR zawarto 195 umów cywilnoprawnych o wartości 3 431,5 tys. zł, z tego 41 umów zleceń oraz 154 umów o dzieło, w tym dziewięć umów cywilnoprawnych na okres trwający dłużej niż 6 miesięcy o łącznej wartości 140,4 tys. zł¹⁹ (trzy umowy zawarto z pracownikami Instytutu).

(akta kontroli tom I str. 198-199, 201, tom III str. 247-255)

Wydatki majątkowe wyniosły 576,8 tys. zł (tj. 99,7% planu). W planie finansowym nie określono zakresu rzeczowego wydatków majątkowych. Wydatki zostały poniesione na zakup serwerów, komputerów, dwóch samochodów osobowych i totemów multimedialnych w celu zapewnienia w IDR obsługi informatycznej, środków transportu dla Dyrektora i Zastępcy Dyrektora IDR oraz obsługi konferencji organizowanych przez IDR. Plan wydatków majątkowych nie był zmieniany w trakcie roku.

(akta kontroli tom I str. 202-204)

W 2021 r. nie wystąpiły przypadki blokowania planowanych wydatków na podstawie art. 177 upf ani na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁰. Instytut nie otrzymał poleceń wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli tom IV str. 20)

Zobowiązania na 31 grudnia 2021 r. wynosiły 98,7 tys. zł i stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Na koniec 2021 r. w IDR nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2021 r. IDR nie płacił odsetek z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 206)

Dyrektor IDR złożył do KPRM wnioski o ujęcie kwoty 7 167,0 tys. zł w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego, z tego na dodatkowy fundusz motywacyjny 167,0 tys. zł oraz na realizację projektów naukowych popularyzatorskich i wydawniczych 7 000,0 tys. zł (wynagrodzenia bezosobowe 2 000,0 tys. zł oraz zakup usług pozostałych 5 000,0 tys. zł)²¹. Zgłoszone wydatki na realizację projektów naukowych popularyzatorskich i wydawniczych pochodziły ze środków rezerwy ogólnej²². We wniosku nie wskazano konkretnych zadań oraz nie przypisano do nich środków finansowych potrzebnych na ich realizację.

¹⁸ Zgodnie ze Statutem Instytutu De Republica, Rada Naukowa pełni funkcje opiniodawcze i doradcze (§7), a do jej zadań należy w szczególności opiniowanie: propozycji wydawniczych, wniosków w sprawie stałej współpracy Instytutu z innymi podmiotami, projektu rocznego planu finansowego oraz sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego; uchwalanie regulaminu rady naukowe; zatwierdzanie kierunków działalności naukowej; opiniowanie regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (§2). Liczba członków Rady Naukowej wynosiła od 18 do 24 osób.

¹⁹ W związku z rozpoczęciem działalności w trakcie roku, w IDR nie było umów zleceń trwających sześć miesięcy lub dłużej w 2021 r., które zostały zakończone z dniem 31 grudnia 2021 r.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2195, ze zm.

²¹ Pisma IDR z 26 listopada 2021 r. oraz 29 listopada 2021 r.

²² MF/FS3.4143.3.127.2021.MF.1896.

Wydatki zostały uzasadnione rozpoczęciem prac nad: pięcioma wielotomowymi seriami wydawniczymi, w ramach których zostały zawarte umowy autorskie i redakcyjne, tłumaczeniami na języki kongresowe, działaniami badawczymi o charakterze ciągłym, organizacją wydarzeń naukowych (konferencje i seminaria) i edukacyjnych (np. edukacyjne kino plenerowe), nawiązaniem współpracy ze środowiskiem naukowym, w tym ze szkołami wyższymi oraz instytucjami działającymi na rzecz polskiej nauki i tworzeniem multimedialnej mapy prezentującej biografie polskich luminarzy oraz remontem i projektem większej przestrzeni biurowej.

(akta kontroli tom I str. 211-224)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w ramach wydatków niewygasających ujęto wydarzenia: „Prawo warstwowe”, Przegląd filmowy „4 strony nauki”, „Uniwersytet De Republica”, „Seminaria Europejskie Instytutu De Republica”, Joseph Conrad Fellowship, oraz 5 rozbudowanych serii wydawniczych: Monografie Instytutu De Republica („Wydarzenia bydgoskie 1939 roku”, „Szachy Królewska gra - Szachy w historii i kulturze”; „Prawo warstwowe. Zagadnienia wybrane”, „Zwycięski pokój czy rozejm na pokolenie – traktat ryski z perspektywy 100 lat”, „Powstania śląskie – 1919-1920-1921 – Perspektywy stulecia”, „Elbląg 1970 – 1981. Opór wobec władzy komunistycznej”), Seria Europejska („Unia Europejska wobec wyzwań współczesności”, „Fundamenty Aksjologiczne Unii Europejskiej w świetle art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej”), Mikołaj Kopernik odkrywany na nowo (Mikołaj Kopernik: środowisko społeczne, pochodzenie i młodość, „Mikołaj Kopernik. Lata studiów - Kraków, Bolonia, Padwa, Ferrara”, „Mikołaj Kopernik czy Thomas Gresham? Spór o odkrycie prawa gorszego pieniądza”, „Mikołaj Kopernik – człowiek, duchowny, uczonec”, „Album Pomniki i ulice Mikołaja Kopernika w Polsce”, Wizerunki Mikołaja Kopernika w grafice), Opinie i Analizy („Dzieci stanu wojennego — zapomniani bohaterowie, czyli o przepaści między historią a polityką”, „Poeta człowieczeństwa” i „poeta drobiazgów” – dwie twarze Norwida), Studia Korfantowskie („Wojciech Korfanty na łamach brytyjskiego The Times”).

(akta kontroli tom IV str. 69-86, 190-192)

Analiza dokumentacji IDR, w tym planu działalności IDR, zawartych umów, sprawozdań z wykonania zadań Instytutu wykazała, że do wydatków niewygasających IDR zgłosił środki na zadania, które zostały wykonane w 2021 r. („Dzieci stanu wojennego — zapomniani bohaterowie, czyli o przepaści między historią a polityką”, „Poeta człowieczeństwa” i „poeta drobiazgów” – dwie twarze Norwida), są działaniami ciągłym i stale powinny być realizowane przez Instytut (współpraca ze środowiskiem naukowym) lub których realizacja z założenia planowana była w 2022 r., tj. m.in. projekt badawczo rozwojowy Prawo warstwowe²³, przegląd filmowy cztery strony nauki²⁴, program stypendialny Joseph Conrad Fellowship²⁵, Mikołaj Kopernik odkrywany na nowo²⁶.

(akta kontroli tom I str. 211-225, tom IV str. 66-75, 80-85, 188-192)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że wymienione zadania były planowane do wykonania w 2021 r., jednak ze względu na późne przyznanie środków oraz częściowo również z uwagi na pandemię COVID-19 nie zostały w pełni zrealizowane i zaistniała konieczność przeniesienia zaplanowanych zadań i wydatków na 2022 r., zaś niewydatkowanych środków do środków niewygasających 2021 roku. Umowy podpisywano ze znacznym opóźnieniem, z uwagi na brak możliwości zaciągnięcia

²³ M.in. harmonogram prac projektu badawczo rozwojowego Prawo warstwowe, stanowiący załącznik do umowy z 23 września 2021 r. powołującej zespół do wykonania projektu badawczo rozwojowego Prawo warstwowe przewidywał zakończenie prac do 15 grudnia 2022 r.

²⁴ W planie działalności Instytutu na 2021 r. nie był planowany.

²⁵ M.in. umowa zlecenia z 16 września 2021 r., której przedmiot obejmował koordynację projektu Joseph Conrad Fellowship została zawarta do 15 września 2022 r.

²⁶ W planie działalności na 2021 r. nie ujęto projektu.

zobowiązań bez pokrycia finansowego, dlatego zawarte w umowach daty wykonania musiały być odpowiednio późniejsze, aby była możliwość ich realnego wykonania. Realizacja zadania polegającego na współpracy ze środowiskiem naukowym z uwagi na brak możliwości finansowych nie została w pełni zrealizowana. Dwa zadania - przygotowanie autorskiego dzieła w postaci opracowania „Dzieci stanu wojennego — zapomniani bohaterowie, czyli o przepaści między historią a polityką” oraz „Poeta człowieczeństwa” i „poeta drobiazgów” – dwie twarze Norwida zostały wykonane w grudniu 2021 r., a zapłata nastąpiła w styczniu 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 215-216)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że standardem powinno być planowanie wydatków w budżecie na dany rok, w którym ma nastąpić wypłata a nie zamieszczanie ich w wykazie wydatków, które nie wygasają w upływie roku budżetowego. Wydatki niewygasające stanowią odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i powinny mieć charakter incydentalny. Tymczasem w IDR zgłoszono wydatki służące przede wszystkim sfinansowaniu zadań realizowanych w roku następnym, które powinny zostać zaplanowane w budżecie na 2022 r. W rezultacie przez część 2022 r. wykonywane będą dwa budżety, co nie sprzyja zachowaniu przejrzystości finansów publicznych.

W załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁷, zostały ujęte wydatki zgłoszone przez IDR.

(akta kontroli tom I str. 224)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków na łączną kwotę 3 055,6 tys. zł²⁸ (w tym 562,5 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe), tj. 20,4% wydatków IDR²⁹. Doboru próby dokonano na podstawie zapisów wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego, odpowiadających wydatkom bieżącym pozapłacowym oraz majątkowym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. Badaniem objęto 91 dowodów księgowych, w tym 45 dowodów na łączną kwotę 2 072,1 tys. zł wylosowanych metodą monetarną (MUS)³⁰ oraz 46 dowodów na łączną kwotę 983,5 tys. zł dobranych w sposób celowy.

(akta kontroli tom II str. 475)

Na podstawie badania wydatków stwierdzono, że poza wydatkami o łącznej wartości 876,2 tys. zł (tj. 28,6% badanej próby) opisanymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, dokonywane były zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy na zakupy i usługi służące realizacji zadań Instytutu.

(akta kontroli tom I str. 139-140, tom III str. 97-114)

W ramach badania próby wydatków skontrolowano prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie PZP i regulacjach wewnętrznych Instytutu w odniesieniu do jednego zamówienia udzielonego w trybie podstawowym z możliwością negocjacji na dostawę dwóch samochodów osobowych o wartości 398,0 tys. zł oraz w odniesieniu do dwóch postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł dotyczących zakupu reklamy w mediach i zakupu leżaków i stolików z logo IDR o łącznej wartości 154,0 tys. zł. W przypadku dwóch postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł oraz zamówienia na dostawę samochodów działania IDR były zgodne

²⁷ Dz. U. poz. 2407.

²⁸ Z rezerwy ogólnej.

²⁹ Łącznie z wydatkami niewygasającymi w 2021 r.

³⁰ Ang. monetary unit sampling, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, przy założeniu progu istotności 2% populacji ocenianej, progu istotności wykonawczej (błędu badania) na poziomie 0,75 oraz przyjętym poziomie ryzyka statystycznego 50%.

z ustawą PZP z wyjątkiem nieprzestrzegania obowiązków informacyjnych i publikacyjnych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom III str. 261-266)

Plan zamówień publicznych został opublikowany na stronie internetowej IDR w dniu 7 września 2021 r., tj. po terminie określonym w art. 23 PZP.

(akta kontroli tom III str. 205-246)

W próbie uwzględniono 20 umów cywilnoprawnych³¹ o wartości 256,1 tys. zł. Analiza ww. umów wykazała nieprawidłowości w ich zawieraniu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom III str. 1-2)

W IDR nie wprowadzono odrębnych wewnętrznych procedur kontroli zarządczej.

(akta kontroli tom IV str. 70)

Dyrektor wyjaśnił, m.in., że kontrola zarządcza wypełnia standardy określone komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³². Instytut posiada procedury wewnętrzne (m.in. regulamin organizacyjny, regulamin pracy, zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego oraz zakresy obowiązków pracowników). Kompetencje i wiedza pracowników zapewnia skuteczne i efektywne wykonywanie zadań. W Instytucie istnieją mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych (Polityka rachunkowości). Uwzględniając specyfikę zadań Instytutu i szczególną dbałość o poziom i terminowość ich realizacji, przy wykorzystaniu faktycznej możliwości bezpośredniego kontaktu z pracownikami, wszystkie projekty są szczegółowo przygotowywane, omawiane i zatwierdzane oraz nadzorowane przez Dyrektora Instytutu. Bezpośrednia forma pracy, wypełnia standardy kontroli zarządczej w zakresie: zapewnienia komunikacji, bieżącej informacji, monitorowania wykonywania zadań pod względem ich terminowej, efektywnej i skutecznej realizacji, zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki.

(akta kontroli tom IV str. 70)

Wydatki zostały zrealizowane m.in. na wydanie czterech publikacji książkowych, ekspertyz i opinii³³ oraz organizację dziewięciu konferencji naukowych. W 2021 r. Instytut zainaugurował program stypendialny Joseph Conrad Fellowship i projekt edukacyjny pn. „Znani nieznanymi”, przybliżający Polaków, którzy zasłynęli na świecie³⁴.

(akta kontroli tom I str. 43-60, 317-318)

2.2 Wydatki środków europejskich

W 2021 r. w IDR nie planowano i nie realizowano wydatków środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Instytutu zawierając 12 maja 2021 r. umowę najmu³⁵ lokalu przy ul. Belwederskiej 23 w Warszawie, zaciągnął zobowiązanie finansowe na kwotę

³¹ W tym trzy umowy cywilnoprawne wylosowane metodą MUS o wartości 50,2 tys. zł oraz 17 dobranych w sposób celowy na podstawie których poniesiono wydatki w wysokości 205,9 tys. zł.

³² Dz. Urz. M.F. Nr 15 poz. 84.

³³ Na podstawie RB-BZ1 Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków unijnych w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2021 r.

³⁴ Stwierdzono na podstawie sprawozdania z wykonania zadań IDR i planu finansowego za 2021 r.

³⁵ Nr 51/2021

651,9 tys. zł, pomimo nieposiadania zatwierdzonego planu finansowego, co było niezgodne z zasadami zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych określonymi w art. 46 ust. 1 ufp. Zatwierdzenie planu finansowego dochodów i wydatków IDR przez dysponenta części 16 KPRM nastąpiło 18 maja 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 139-140, tom III str. 97-114, tom IV str. 327)

Dyrektor IDR wyjaśnił, że działania związane z tworzeniem jednostki wykonywane były pod presją czasu. Lokal wymagał częściowej adaptacji i uznano, że podczas oczekiwania na środki z rezerwy równolegle będzie toczyła się adaptacja lokalu. W dniu zawarcia umowy był podpisany i zaakceptowany przez KPRM plan finansowy na 2021 r.

(akta kontroli tom IV str. 37)

NIK nie zgadza się z argumentacją przedstawioną przez Dyrektora IDR, ponieważ w dniu podpisania umowy IDR nie posiadał zatwierdzonego planu finansowego dochodów i wydatków. Z informacji uzyskanych przez NIK z KPRM³⁶ wynika, iż zatwierdzenie planu finansowego IDR nastąpiło 18 maja 2021 r. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

2. IDR w sposób niecelowy, naruszając art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp dokonał w 2021 r. wydatków w łącznej kwocie 746,9 tys. zł (25,3% badanych wydatków) na materiały identyfikacyjno-promocyjne z logo IDR (m.in. kubki, długopisy, torby drelichowe, czekoladki, miody, pierniki, leżaki), opakowania prezentowe, usługi makijażu oraz ozdoby choinkowe³⁷. Ww. zakupy nie mają zasadniczego związku z prowadzeniem działalności wydawniczej i dokumentacyjnej, promowaniem w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych i nie były niezbędne do skutecznego i prawidłowego realizowania zadań statutowych Instytutu.

(akta kontroli tom II str. 122-135, 155-179, 254-302, 326-350, 363-400, 418-435, tom III str. 336)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że IDR prowadzi działalność popularyzatorską, a wyżej wymienione zakupy stanowią narzędzia do realizacji zadania statutowego. Produkty zakupiono do organizowania i prowadzenia krajowych i międzynarodowych konferencji, seminariów oraz zespołów roboczych, organizowania projektów edukacyjnych i szkoleniowych oraz promowania w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych. Opakowania posłużyły do wykonania zadań popularyzatorskich, w które zapakowano publikacje i inne materiały. Czekoladki, miody, herbaty i pierniki zostały rozesłane m.in. do rektorów największych uczelni, dyrektorów instytucji naukowych, bibliotek, naukowców w celu nawiązania współpracy oraz jej pogłębienie. Leżaki kupiono na potrzeby projektu „Edukacyjny przegląd filmowy” zaplanowany na 2022 r. i będą służyć przez wiele lat.

(akta kontroli tom IV str. 38-40, 47, 131, 195)

³⁶ Pismo znak DPPR.WOA.1740.1.2022.AM(2)

³⁷ Zakup 5 000 kubków i filiżanek z logo IDR o wartości 99,9 tys. zł, 8 000 długopisów i ołówków o wartości 61,0 tys. zł, 4 000 toreb drelichowych o wartości 135,6 tys. zł, dekoracje świąteczne o wartości 17,0 tys. zł (w tym jodły kaukaskiej z dekoracją za 6,9 tys. zł, dekoracji świątecznej na stoliki do recepcji za 3,3 tys. zł oraz 25 sztuk dekoracji na biurko za 6,8 tys. zł), 4000 zakładek do książek o wartości 6,3 tys. zł, pięć parasoli o wartości 0,6 tys. zł, pudełek prezentowych o wartości 71,5 tys. zł, 300 sztuk czekoladek z logo IDR wartość 32,8 tys. zł, 300 dzemów i 300 miódów z logo o wartości 7,9 tys. zł, 300 herbat z logo o wartości 6,9 tys. zł, 300 pierników z logo o wartości 11,4 tys. zł, notesów o wartości 169,3 tys. zł, 300 świec z logo o wartości 13,0 tys. zł, 750 leżaków i 350 stolików reklamowych o wartości 109,4 tys. zł, usługi makijażu 4,3 tys. zł.

Zdaniem NIK przedstawiona argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Celowość dokonywania wydatków należy rozpatrywać w kontekście wyznaczonych do realizacji zadań i stawianych celów. Powyższe zakupy dotyczą promocji samego Instytutu, natomiast nie służą do realizacji zadań statutowych. Kubki, filiżanki były opatrzone logo IDR i nie zawierały informacji popularyzujących np. polskie publikacje naukowe, a nawiązywanie współpracy nie polega na rozsyłaniu słodyczy. Ponadto zakupu leżaków dokonano w listopadzie 2021 r., tj. przed przyszłą, niepewną realizacją projektu „Edukacyjny przegląd filmowy”. Zgodnie z zasadami finansów publicznych wydatki powinny być ponoszone w sposób celowy i oszczędny oraz służyć osiągnięciu założonych celów. Powyższe wydatki nie wpisują się w zakres zadań do realizacji i celów Instytutu.

3. Niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp, IDR wydatkował środki na zakup sprzętu fotograficznego (129,3 tys. zł)³⁸ pomimo, że jednocześnie wydatkował środki finansowe na zakup usług nagrywania i fotografowania realizowane przez firmy zewnętrzne (149,7 tys. zł, w tym 55,7 tys. zł w 2022 r., tj. po zakupie sprzętu fotograficznego). Ponadto, w celu zdobycia umiejętności fotografowania i obsługi zakupionego sprzętu na 2022 r., zaplanowano dla pracowników IDR szkolenia o wartości około 20 tys. zł.

(akta kontroli II str. 203-222, tom IV str. 131-132, 195)

Dyrektor IDR wyjaśnił, że IDR realizuje dużo wydarzeń naukowych, edukacyjnych i popularyzatorskich o różnym stopniu ważności. W zależności od rangi wydarzenia dokumentacja fotograficzna oraz obsługa filmowania jest realizowana przez firmy zewnętrzne, ale także przez pracowników Instytutu. Posiadanie własnego sprzętu fotograficznego pozwala dokumentować działalność statutową Instytutu, archiwizować za pomocą zdjęć i materiałów video organizowane projekty, a także wspierać popularyzację działalności. Takie działanie jest wyrazem racjonalnego i gospodarnego wydatkowania środków. W 2022 r. planowane jest zorganizowanie kolejnych szkoleń fotograficznych dla wybranych pracowników Instytutu, celem minimalizowania kosztów usług zewnętrznych. W 2021 r. sprzęt fotograficzny został wykorzystany do dokumentacji sześciu konferencji.

(akta kontroli tom IV str. 40, 131-132)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z zasadami finansów publicznych, przed dokonaniem wydatku należy przeanalizować różne sposoby realizacji zadania, którego finansowaniu ma służyć dany wydatek oraz określić minimalne nakłady, jakie należy ponieść na sfinansowanie zadania. IDR, bez przeprowadzenia takich analiz, zawarł umowy z firmami zewnętrznymi na usługi nagrywania i fotografowania i jednocześnie zakupił sprzęt fotograficzny dla własnych pracowników, którzy umiejętności obsługi tego sprzętu nie posiadali. Szkolenia w tym zakresie (o wartości około 20 tys. zł)³⁹ planowane są na 2022 r., przy czym nie ma gwarancji, że po ich przeprowadzeniu pracownicy zdobędą umiejętność fotografowania w zakresie pozwalającym na wykonanie dokumentacji działań IDR. W związku z powyższym dokonanie wydatku w 2021 r. na zakup sprzętu fotograficznego w wysokości 129,3 tys. zł należy uznać za niecelowe. Przyczyną tego jest, zdaniem NIK, niedokonywanie przed zleceniem usługi analiz w zakresie potrzeb oraz kosztów i korzyści zlecenia.

4. W 2021 r. na podstawie dziewięciu umów cywilnoprawnych (wydatkowano 95,6 tys. zł), zlecono zarówno pracownikom IDR jak i wykonawcom

³⁸ W tym m.in. dwa aparaty fotograficzne z możliwością nagrywania filmów, sześć obiektywów, dwie lampy błyskowe, cztery karty pamięci, cztery mikrofony, dwa zestawy bezprzewodowych pilotów, zestaw trzech lamp studyjnych.

³⁹ W 2022 r. wydatkowano 3,2 tys. zł z tytułu szkoleń.

zewnętrzną realizację zadań zbieżnych z zakresem działania komórek organizacyjnych Instytutu lub jego dyrektora. I tak:

- przedmiot dwóch umów z pracownikami dotyczył wykonywania prac przy realizacji projektu badawczo rozwojowego pt. „Prawo warstwowe” zleconego IDR przez Prezesa Rady Ministrów. Jedna umowa dotyczyła odbioru dzieła projektu badawczo rozwojowego pt. „Prawo warstwowe”, a jedna pełnienia funkcji sekretarza zespołu pt. „Prawo warstwowe”, pomimo że zgodnie z § 3 pkt 4 statutu oraz § 9 pkt 1 regulaminu organizacyjnego IDR⁴⁰ prowadzenie badań i analiz na tematy zlecone przez Prezesa Rady Ministrów należy do zadań Zespołu Badawczego;
- jedna umowa z pracownikiem dotyczyła prowadzenia stałych kontaktów z organami samorządu adwokackiego i radcowskiego, pomimo, że zgodnie z § 3 pkt 2 statutu oraz § 9 pkt 2 regulaminu organizacyjnego IDR współpraca ze środowiskiem naukowym, w tym szkołami wyższymi oraz instytucjami działającymi na rzecz rozwoju polskiej książki naukowej należy do zadań Zespołu Badawczego;
- jedna umowa o dzieło dotyczyła dokonania oceny merytorycznej pozycji książkowych zgłoszonych w konkursie „Rok Cypriana Norwida”, pomimo, że zgodnie z § 3 pkt 3 i 6 statutu oraz § 10 pkt 3 i 4 regulaminu organizacyjnego IDR promowanie w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych, w tym we współpracy z organami władzy publicznej oraz organizowanie projektów edukacyjnych i szkoleniowych należy do zadań Zespołu Popularyzatorskiego;
- przedmiotem czterech umów z wykonawcami zewnętrznymi było m.in. przedstawienie propozycji kierunkowych działań IDR⁴¹, pomimo że zgodnie z § 6 pkt 6 statutu, do zadań dyrektora należało sporządzenie projektu kierunków działalności wydawniczej, naukowej i popularyzatorskiej realizowanych przez Instytut.
- przedmiotem jednej umowy z wykonawcą zewnętrznym była organizacja i koordynacja procesu wydawniczego w celu realizacji zadań statutowych⁴², podczas gdy powyższe należało do zadań Wydziału Wydawniczego.

Ponadto, w IDR przed zleceniem zadań w ramach umów cywilnoprawnych nie przeprowadzono udokumentowanych analiz potrzeb, kosztów i korzyści obejmujących m.in. przedmiot zamówienia, termin wykonania oraz uzasadnienie celowości zleconych prac w odniesieniu do zadań realizowanych przez IDR, posiadanych zasobów. Nie określono również zasad regulujących kwestie dotyczące odbioru i potwierdzania wykonania zleconych usług, pozwalających na dokonanie oceny ich jakości i zakresu. Umowy zawierane były na dłuższy czas do 16 miesięcy. Wynagrodzenie płatne było miesięcznie w stałej wysokości, niezależnie od wykonanych prac. W wyniku nieokreślenia w umowach zlecenia zapisów dotyczących konieczności i sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia nie wymagano od przyjmujących zlecenie przedstawiania informacji o liczbie godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług, stosownie do wymogów określonych

⁴⁰ Stanowiący załącznik do zarządzenia nr 2 Dyrektora Instytutu De Republica z 4 maja 2021 r., w sprawie Regulaminu organizacyjnego Instytutu De Republica, dalej regulamin organizacyjny, zgodnie z § 2.1. w skład Instytutu wchodzi następujące komórki organizacyjne: Zespół Badawczy, Popularyzatorski, Wydawniczy, Biuro Administracyjno-Finansowe.

⁴¹ Umowa z LK, MR, BM, WG.

⁴² Umowa z BS.

w art. 8b ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

(akta kontroli tom II str. 241-253, tom III str. 1-2, 35-92, 130-140, 152-167, 180-194, tom IV str. 177-181)

Dyrektor IDR wyjaśnił m.in., że IDR został utworzony w celu inicjowania i organizowania projektów i wydarzeń, mieszczących się w ramach statutowej działalności, a nie faktycznego ich wykonywania przez własnych pracowników. Realizacja zadań z założenia wymaga współpracy osób z zewnątrz. Instytut zawarł umowy cywilnoprawne z pracownikami powierzając im zadania wykraczające poza obowiązki służbowe i czynności wykonywane na zajmowanym stanowisku pracy. Zadania objęte umową cywilnoprawną były wykonywane poza godzinami pracy, bez wykorzystywania sprzętu i materiałów służbowych. Umowy nie mają cech umów o pracę. Są ściśle związane z pracami zespołu lub programu i zostały zawarte jedynie w tym celu. Projekty te są rozłożone w dłuższym okresie czasu, stąd ciągłość umowy zlecenia, z terminem jej zakończenia odpowiadającym zakończeniu danego projektu. Nie uznano, aby koniecznym było dokumentowanie przeprowadzonych działań. Umowa zlecenia jest umową starannego działania, zawieraną na dłuższy czas i mają charakter ciągły. Nie sposób było określić ściśle konkretnych zadań w danym okresie rozliczeniowym, z uwagi na ściśle związane z pracami dotyczącymi projektu. Odbiór wykonywania umowy jest oceniany w kontekście, czy wykonywane zadania spełniają warunki umowy i cel jej zawarcia. Sposób wykonania pracy odzwierciedlają faktycznie wykonane czynności oraz opracowane dokumenty. Osoby dokonujące odbioru posiadają wiedzę oraz dostęp do rezultatów pracy wykonawcy. Zadania zespołów w danym miesiącu zazwyczaj podyktowane są zarówno bieżącymi potrzebami Instytutu, jak i decyzjami Przewodniczącego zespołu oraz kierownictwa Instytutu. Sposób potwierdzania liczby przepracowanych godzin na umowie zlecenia jest dowolny. Wynagrodzenie zapewniało osiągnięcie minimalnej stawki godzinowej, ponieważ zakres przedmiotowy umów obejmował czynności, które winny być wykonywane w danym okresie rozliczeniowym w czasie, który gwarantował, że stawka godzinowa będzie wyższa niż wysokość minimalnej stawki godzinowej.

(akta kontroli tom IV str. 93-128)

NIK nie podziela argumentacji Dyrektora. Pełnienie przez IDR jedynie funkcji inicjującej i organizacyjnej IDR nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym statucie i regulaminie organizacyjnym. Przeciwnie, zadania będące przedmiotem umów wpisują się w podstawowe cele Instytutu określone w statucie i należą, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, do zadań komórek organizacyjnych Instytutu lub Dyrektora. Zatem, zakresy powierzanych pracownikom obowiązków powinny obejmować wszystkie działania niezbędne do realizacji zadań statutowych IDR, a w razie potrzeby być modyfikowane w ramach danego stanowiska lub zatrudnienia nowego pracownika. Zawieranie umów cywilnoprawnych, w których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Należy zauważyć, że w 2021 r. IDR dysponował niewykorzystanymi etatami i środkami na wynagrodzenia pracowników. Zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca. Stanowisko takie zostało wyrażone również w *Rekomendacjach dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej opracowanych* w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z kolei dokumentowanie czynności podejmowanych przed zawarciem umowy, tj. analiz potrzeb kosztów i korzyści wynikających ze zlecenia danej usługi (w tym możliwość wykonania zadania przez zatrudnionych), zwiększa transparentność postępowania, wzmacnia mechanizmy kontroli, a przede wszystkim,

sprzyja racjonalnemu wydatkowaniu środków i pozwala na ograniczenie ryzyka niegospodarnego ich wydatkowania. Tym bardziej, że zlecenie takich prac dokonywane jest w trybie poza konkurencyjnym. W wyniku nieokreślenia w umowie obowiązku przedkładania informacji o przepracowanych godzinach na podstawie umowy cywilnoprawnej, zleceniobiorcy w niejednolity sposób przedstawiali informacje o przepracowanych godzinach i rozliczali umowy. W większości przypadków, zleceniobiorcy nie prowadzili dokumentacji rozliczeniowej umów.

Przyjęty sposób dokumentowania prac i ich rozliczania, nie pozwalał na rzetelną weryfikację prawidłowości realizacji zlecenia.

5. IDR działający przez radców prawnych zatrudnionych w Instytucie zawarł dwie umowy cywilnoprawne z Dyrektorem Instytutu, naruszając art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Przedmiot ww. umów dotyczył m.in. odbioru dzieła projektu badawczo rozwojowego pt. „Prawo warstwowe”⁴³, dokonania oceny merytorycznej pozycji książkowych zgłoszonych w konkursie „Rok Cypriana Norwida. Konkurs na najlepszą książkę o tematyce norwidowskiej”⁴⁴.

(akta kontroli tom III str. 118-141, 195-204)

Dyrektor IDR wyjaśnił, że wynagrodzenie na podstawie ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi przysługuje mu ze stosunku pracy na stanowisku Dyrektora Instytutu. Zakres czynności i obowiązków przewidzianych do wykonywania na tym stanowisku, określonych w statucie, a związanych z zarządzaniem jednostką, nie zawiera czynności przewidzianych do realizacji w ramach przedmiotowych umów cywilnoprawnych. Przedmiot niniejszej umowy nie pokrywał się z zakresem czynności i obowiązków przewidzianych do wykonywania na stanowisku Dyrektora Instytutu, określonych w Statucie Instytutu. Z tych też względów przedmiot umowy zlecenia nie mógł być wykonany w ramach obowiązków wynikających ze stosunku pracy, ponieważ w katalogu tych obowiązków – związanych z zarządzaniem jednostką, nie mieszczą się czynności przewidziane w umowie zlecenia. Umowa zlecenia dotyczyła czynności, które nie są standardowymi obowiązkami Dyrektora, a zatem czynności w niej przewidziane nie mogły być wykonywane w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli tom IV str. 128-130)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że organem właściwym do ustalania wynagrodzenia kierowników jednostek budżetowych jest organ, który utworzył lub nadzoruje jednostkę, albo któremu ona podlega. Pozostawienie kierownikowi jednostki dowolności w kształtowaniu swojego wynagrodzenia stwarzałoby łatwo dostępną możliwość obchodzenia art. 5 ustawy o wynagradzaniu osób kierującymi niektórymi podmiotami prawnymi. W ocenie NIK Dyrektor IDR zawierając umowy cywilnoprawne przyznał sobie wynagrodzenie niemieszczące się w katalogu zawartym w art. 5 ust. 1 ww. ustawy. Konsekwencją naruszenia ww. przepisów jest nieważność wskazanych umów cywilnoprawnych na podstawie art. 58 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁵. Świadczenia spełnione na podstawie nieważnej czynności prawnej są zgodnie z art. 410 § 2 k.c. świadczeniami nienależnymi i podlegają zwrotowi zgodnie z przepisami o bezpodstawnym wzbogaceniu.

6. Zamówienia publicznego na dostawę materiałów identyfikacyjno-promocyjnych o wartości 728,5 tys. zł oraz na sprzęt komputerowy o wartości

⁴³ Umowa z 25 sierpnia 2021 r.

⁴⁴ Umowa z 19 listopada 2021 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm., dalej: k.c.

240,6 tys. zł tj. o wartości przekraczającej 130 tys. zł, udzielono bez zastosowania ustawy PZP⁴⁶.

Od sierpnia do grudnia 2021 r. IDR udzielił 15 zamówień publicznych na dostawę materiałów identyfikacyjno-promocyjnych o łącznej wartości 728,5 tys. zł. W ramach udzielonych zamówień jeden wykonawca dostarczył torby drelichowe oraz długopisy i ołówki o łącznej wartości 196,6 tys. zł⁴⁷, kolejny wykonawca wykonał wizytówki, koperty i notesy o wartości 175,6 tys. zł⁴⁸. Pozostałe zamówienia (kubki i filiżanki, zakładki do książki, parasole, teczki, notesy, świece i leżaki) o wartości 356,3 tys. zł wykonywali różni wykonawcy⁴⁹.

(akta kontroli tom II str. 122-135,155-179,263-272, 303-362, 384-394, tom III str. 318-340)

Od sierpnia do grudnia 2021 r. IDR udzielił czterech zamówień na dostawę sprzętu komputerowego o łącznej wartości 240,6 tys. zł bez zastosowania ustawy PZP, w tym sprzęt komputerowy (95,7 tys. zł)⁵⁰, dwa serwery z montażem (68,7 tys. zł)⁵¹, dostawę infrastruktury sieciowej wraz z instalacją (48,7 tys. zł)⁵², trzy komputery przenośne (27,5 tys. zł)⁵³.

(akta kontroli tom II str. 36-60, 136-154, 460-461)

Dyrektor IDR wyjaśnił m.in., że na podstawie rozeznania rynku (przegląd stron internetowych producentów i sprzedawców) stwierdzono, że produkty jako pochodzące z różnych branż, nie mogą być dostarczone przez jednego wykonawcę. Stąd też zapytania ofertowe dotyczyły poszczególnych produktów. Z rozeznania internetowego nie zostały zachowane wydruki. Wszystkie materiały zostały zamówione w sposób transparenty i jawny zgodnie z obowiązującymi procedurami. Zamówienie zostało podzielone nie w celu uniknięcia stosowania przez Instytut przepisów ustawy PZP, lecz z konieczności, gdyż każdy z wymienionych materiałów był wykonywany przez różnych producentów, z różnych branż. Uznano, że nie zachodzą przesłanki naruszenia przepisów PZP, gdyż nie mamy do czynienia z jednym zamówieniem. Wybór dostawców był dokonany w drodze zapytania ofertowego. W wyniku jednak zapytań ofertowych na poszczególne artykuły, do realizacji tych zamówień zgłosiła się firma, czego nie mieliśmy podstaw przewidzieć. Zamówienie na sprzęt komputerowy zostało podzielone, ponieważ każde z wymienionych zamówień zawierało inny przedmiot zamówienia, każde ma własne funkcje i każde posiada inne kody CPV. Uznano, że różni się potencjalnym kręgiem dostawców, za wyjątkiem zakupu trzech laptopów. Ich szybka realizacja była konieczna w związku z wykonywaniem obowiązków. Do wszystkich zamówień, zastosowano procedurę zapytania ofertowego, zachowano reguły przejrzystości,

⁴⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 PZP przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. złotych, przez zamawiających publicznych.

⁴⁷ Wykonawca „F” wykonał długopisy i ołówki - faktura z 14 października 2021 r. o wartości 61,0 tys. zł, torby z naszywkami - faktura z 14 października 2021 r. o wartości 67,8 tys. zł oraz faktura z 29 października 2021 r. o wartości 67,8 tys. zł.

⁴⁸ Wykonawca „G” wykonał wizytówki - faktura z 30 listopada 2021 o wartości 16,1 tys. zł, koperty - faktura z 18 grudnia 2021 r. o wartości 92,7 tys. zł, torby papierowe i notesy - faktura z 5 września 2021 r. o wartości 66,8 tys. zł.

⁴⁹ Zakup: kubków i filiżanek z logo IDR faktura z 27 września 2021 r. o wartości 99,9 tys. zł; zakładek do książek faktura z 8 września 2021 r. o wartości 6,3 tys. zł; parasoli faktura z 1 września 2021 r. o wartości 0,6 tys. zł, teczek z logo IDR dwie faktury z 24 września 2021 r. o wartości 19,7 tys. zł i z 24 września 2021 r. o wartości 4,8 tys. zł; notesów dwie faktury z 6 grudnia 2021 r. – jedna o wartości 40,9 tys. zł, druga o wartości 61,7 tys. zł, świec z logo IDR faktura z 5 grudnia 2021 r. o wartości 13,0 tys. zł, leżaków na wydarzenia IDR faktura z dnia 22 grudnia 2021 r. o wartości 109,4 tys. zł.

⁵⁰ Faktura z 24 września 2021 r. na trzy komputery stacjonarne, cztery komputery przenośne z akcesoriami mysz i klawiatura.

⁵¹ Faktura z 24 września 2021 r.

⁵² Faktura z 24 września 2021 r.

⁵³ Faktura z 12 października 2021 r.

jawności, równości, ale również gospodarności wydatków publicznych. Część zamawianego sprzętu tj. serwery oraz akcesoria sieciowe, wymagały zakupu wraz z usługą montażu, instalacji i wdrożenia. Stąd też nie było możliwości wykonania tego zamówienia przez sprzedawców sprzętu (wykonujących jedynie sprzedaż). W wyniku rozeznania rynku za pomocą stron internetowych stwierdziliśmy, że połączenie w jednym zamówieniu tak różnego rodzaju sprzętu, pod względem technologicznym oraz wymogów dotyczących oprogramowania i wydajności, znacząco zawężyło grono potencjalnych wykonawców, co skutkowałooby większą ceną albo brakiem ofert.

(akta kontroli tom II str. 465-475)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, przy udzielaniu zamówienia należy zwrócić uwagę na kryterium podobieństwa przedmiotowego i funkcjonalności zamówienia. Kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość, tożsamość czasową zamówienia i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Przy ustalaniu wartości szacunkowej IDR powinien wziąć pod uwagę łączną wartość udzielonych zamówień w tym zakresie.

Stosownie do art. 29 ust. 2 PZP zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. W tym przypadku nie stwierdzono uzasadnionych przyczyn.

7. Przy udzieleniu zamówienia w trybie podstawowym z możliwością negocjacji na dostawę dwóch samochodów osobowych przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacje o złożonych ofertach w dniu 11 lutego 2022 r., tj. 109 dni po upływie 7 dniowego terminu wyznaczonego w art. 81 PZP oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie informacji o złożonych wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofertach przekazywanej Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych⁵⁴. Ogłoszenie o wyniku ww. postępowania zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 12 stycznia 2022 r., tj. w ciągu 71 dni, po upływie 30 dniowego terminu, wyznaczonego w art. 309, oraz art. 254 w związku z art. 266 PZP. Ponadto niezgodnie z art. 448 PZP w dniu 9 lutego 2022 r. zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy, tj. 56 dni po upływie 30 dniowego terminu od wykonania umowy. Umowa została wykonana 11 listopada 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 261-266)

Dyrektor IDR wyjaśnił, że było to spowodowane pierwszym postępowaniem według nowych przepisów dotyczących zamówień publicznych i natłokiem zadań z tym związanych. IDR dopełnił wyżej opisane obowiązki w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli tom IV str. 24-32)

8. Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2021 został opublikowany 7 września 2021 r. tj. 89 dni po upływie 30 dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 1 PZP.

(akta kontroli tom III str. 205-207)

Dyrektor IDR wyjaśnił m.in., że plan postępowań o udzielenie zamówień na 2021 r. był pierwszym przygotowywanym planem, którego przygotowanie wymagało dodatkowych dni. Do rzetelnego opracowania planu było konieczne stworzenie

⁵⁴ Dz. U. poz. 2406.

planów poszczególnych zespołów tworzących strukturę Instytutu, a także zweryfikowanie, oszacowanie oraz przeanalizowanie cen rynkowych. Żadne postępowanie nie rozpoczęło się przed publikacją planu zamówień.

(akta kontroli tom IV str. 195)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego IDR na 2021 r. Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości, w szczególności dotyczących ponoszenia części wydatków IDR w sposób niecelowy oraz zaciągania zobowiązań w sposób niezgodny z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych IDR za 2021 r.:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

(akta kontroli tom I str. 284-299, 313-318)

W Instytucie wprowadzono zasady (polityki) rachunkowości oraz wdrożono system informatyczny do prowadzenia ksiąg rachunkowych Quorum firmy QNT w wersji 2021/3 z dniem 25 listopada 2021 r.

Do tego czasu, jak wyjaśniła Główna księgowa, księgi rachunkowe prowadzone były w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel. Na podstawie danych wprowadzonych do arkusza kalkulacyjnego sporządzano miesięczne sprawozdania budżetowe. Pierwsze sprawozdania budżetowe z systemu Quorum sporządzono za listopad 2021 r. Według stanu na 15 lutego 2022 r. zostało zakończone wprowadzanie danych kosztowych za 2021 r. W dniu 3 stycznia 2022 r. zamknięty został miesiąc sierpień.

(akta kontroli tom I str. 226-256, tom IV str. 20-21, 172-173)

Według stanu na 11 marca 2022 r. pozostawały nie zamknięte w systemie finansowo-księgowym miesiące od września do grudnia 2021 r.

(akta kontroli IV str. 173)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na prowadzeniu ewidencji księgowej w sposób niezgodny z przepisami uor.

Od utworzenia IDR do 25 listopada 2021 r. w Instytucie nie został wdrożony system finansowo księgowy. Do tego czasu ewidencja księgowa prowadzona była w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, który nie zapewniał automatycznej kontroli ciągłości zapisów, co było niezgodne z art. 13 ust. 5 uor. Zapis księgowy nie spełniał także wymogów określonych w art. 23 uor, bowiem nie zapewniał jego trwałości. Należy podkreślić, że to trwałość zapisów zapewnia wiarygodność danych ujętych w księgach rachunkowych.

(akta kontroli tom I str. 226-256, tom IV str. 20-21, 172-173, 184-185)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że środki na działalność statutową, IDR otrzymał na początku lipca 2021 r. Serwery kupiono na początku października 2021 r. i wówczas możliwe było wgranie zakupionego we wrześniu 2021 r. systemu finansowo-księgowego Quorum firmy QNT. Do listopada 2021 r. wszystkie sprawozdania były sporządzane w oparciu o wydruki z zestawień zbiorczych z Excela, do którego były wprowadzane wszystkie dokumenty finansowo-księgowe (wyciągi bankowe i inne dokumenty - faktury, listy wynagrodzeń i pozostałe). Od 1 grudnia 2021 r. wszystkie dokumenty (kosztowe i wyciągi bankowe) były już na bieżąco wprowadzane do systemu. Od czerwca do września nie było możliwości prowadzenia ewidencji księgowej w systemie finansowo-księgowym, gdyż systemu takiego w IDR nie było. W kolejnych miesiącach wdrażano system i wprowadzano dokumenty. Po wdrożeniu systemu, wprowadzaniu faktur z 2021 r. (w pierwszej połowie lutego 2022 r.) i weryfikacji zgodności sprawozdań budżetowych z zapisami w księgach rachunkowych dokonano korekt sprawozdań (roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 oraz kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N za IV kwartał 2021 r.).

(akta kontroli tom IV str. 172-173, 184-187)

Zdaniem NIK prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej w sposób niezgodny z art. 13 i 23 uor skutkowało brakiem wiarygodności sporządzonych na ich podstawie sprawozdań.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od wydania opinii o sporządzonych przez Instytut sprawozdaniach budżetowych i w zakresie operacji finansowych, ze względu na dokonywanie do 25 listopada 2021 r. zapisów księgowych w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel oraz niezamknięciem ksiąg rachunkowych wszystkich okresów sprawozdawczych zgodnie z ustawą uor.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywanie wydatków niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej w sposób celowy, w tym zracjonalizowanie wydatków na promocję IDR.
2. Opracowanie oraz wdrożenie zasad zawierania umów cywilnoprawnych gwarantujących prawidłowe i celowe ich zawieranie.
3. Dokonanie przez Dyrektora IDR zwrotu na rachunek Instytutu, pobranego na podstawie dwóch umów cywilnoprawnych, wynagrodzenia wraz z odsetkami.
4. Prowadzenie procesu udzielania zamówień publicznych, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, w tym publikowanie w terminie określonym w art. 23 ust. 1 PZP planu postępowań o udzielenie zamówień.

VI. 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 piśmie⁵⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 6 kwietnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy

/-/

Dorota Białecka

starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

.....
podpis

Monika Mazurek-Szczepaniak

główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Michał Musioł p. o. Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Warszawie
Michał Musioł

/-/

.....
podpis

⁵⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.