

Niecelowe i niegospodarne wydatki

Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

ZBIGNIEW ŁABĘCKI

Dekadę od utworzenia Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST, Instytut) pojawiły się głosy, że nie zrealizował celów, dla których został powołany. Zgodnie ze statutem NIST powinien wspierać harmonijny rozwój samorządu, przygotowywać ekspertyzy i opinie dotyczące jego stanu, podnosić standardy działania m.in. przez aktywność badawczą i analityczną oraz edukacyjno-szkoleniową związaną z funkcjonowaniem administracji publicznej. Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrolę działalności Instytutu, która wykazała liczne nieprawidłowości, polegające m.in. na: wykorzystywaniu jego zasobów do prowadzenia kampanii wyborczych, organizowaniu seminariów dla osób niebędących przedstawicielami samorządu terytorialnego, podawaniu w księgach rachunkowych niezetelnych danych. Artykuł przybliży szczegółowe ustalenia Izby.

Wprowadzenie

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego z siedzibą w Łodzi utworzono 4 września 2015 r. jako państwową jednostkę budżetową podległą Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, a następnie – od 14 października 2015 r. do dziś – Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Miał realizować zadania na rzecz rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania. Zadania te obejmowały m.in. opracowanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów; koncepcje zmian

aktów prawnych dotyczących samorządu; działalność wydawniczą, promocyjną, edukacyjną i szkoleniową; wsparcie w zakresie zarządzania jakością oraz rozwoju potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (JST); realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym Unii Europejskiej oraz popularyzowanie idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji.

Od momentu powstania do 2024 r. Instytut nie był oceniany przez Najwyższą Izbę Kontroli. W 2024 r. NIK przygotowała kompleksową kontrolę¹ tej jednostki,

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządowego*, nr ewid. I/24/002/LLO.



trwającą od sierpnia 2024 r. do stycznia 2025 r. Objęto nią funkcjonowanie Instytutu w okresie pełnych sześciu ostatnich lat (2019–2024). Celem było sprawdzenie, czy działalność NIST – w tym gospodarka finansowa i realizacja zadań – była prowadzona prawidłowo.

Ustalenia kontroli

Kontrolę rozpoczęto miesiąc po powołaniu nowego dyrektora Instytutu. Poprzednia dyrektorka została odwołana ze stanowiska pod koniec lutego 2024 r. W okresie jej nieobecności działalność placówki znacznie spowolniła, odeszło wielu pracowników, została jednak zapewniona obsługa księgowo-kadrowa i prawna oraz administracyjna i techniczna, prowadzono też zakontraktowane wcześniej szkolenia online. Wcześniej Instytut realizował szerokie spektrum zadań statutowych, przyjętych również w rocznych planach działalności, przy czym zasadniczą pozycję stanowiła w nich organizacja szkoleń, prowadzonych zarówno stacjonarnie, jak i za pośrednictwem Internetu.

Od 2015 r. i prawie do końca 2024 r. nie działała Rada Programowa – ciało opiniotwórcze i doradcze Dyrektora NIST. Jej brak, w opinii NIK, mógł w niekorzystny sposób wpływać na realizację zadań przez Dyrektora Instytutu. W wyniku kontroli stwierdzono bowiem wiele nieprawidłowości polegających na podejmowaniu nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych działań, niemających wiele albo nic wspólnego z zadaniami, dla których Instytut został powołany.

Wydatki na kampanię wyborczą

Pierwszym nasuwającym się przykładem jest wykorzystywanie zasobów NIST

w kampaniach wyborczych do Sejmu RP prowadzonych bez powodzenia przez byłą dyrektorkę Instytutu w latach 2019 i 2023. Wykorzystywała wówczas pracowników NIST do: zbierania głosów poparcia, przygotowania materiałów wyborczych, rozwieszania banerów w różnych miejscowościach okręgu wyborczego kandydatki, rozdawania ulotek w centrach miast czy też umieszczania ich w pocztowych skrzynkach odbiorczych. Wykonywanie takich prac potwierdziło 10 pracowników, wskazywali oni jednak, że była to powszechna praktyka i wielu innych zatrudnionych w Instytucie brało w tym udział. Nie wskazywano, aby dyrektorka polecała komukolwiek wykonywanie takich prac, były to raczej prośby akceptowane z obawy o pogorszenie relacji z przełożoną czy o nieprzedłużenie terminowej umowy o pracę.

Wątpliwości budzi organizacja przez Instytut cyklu seminariów na zamku lub w hotelu w Uniejowie koło Łodzi dla osób i podmiotów niebędących przedstawicielami organizacji samorządu terytorialnego – kół gospodyń wiejskich, uniwersytetów trzeciego wieku, organizacji rolniczych oraz organizacji zrzeszających seniorów, emerytów i rencistów. W latach 2019, 2022 i 2023 zorganizowano 66 takich seminariów, przy czym uczestnikami 45 spośród 47 z nich, zorganizowanych w latach wyborczych (2019 i 2023), byli przedstawiciele wskazanych organizacji z miejscowości objętych okręgiem wyborczym, z którego kandydowała do Sejmu RP dyrektorka Instytutu. Uczestnikom zapewniano wyżywienie oraz atrakcje w postaci wstępu na baseny termalne. Tematem szkoleń były zagadnienia istotne dla docelowych grup uczestników, jak profilaktyka

zdrowotna, szeroko pojęte bezpieczeństwo czy też obsługa programów elektronicznych. Nie sposób nie docenić wagi takich szkoleń dla osób starszych. Jednak to nie Instytut powinien zajmować się ich organizacją, ponieważ nie do tego celu został powołany. Łączne zidentyfikowane koszty takich seminariów sięgały prawie 360 tys. zł.

Innym przykładem zaangażowania zasobów Instytutu w kampanię wyborczą dyrektor NIST było zatrudnienie przez okres dwóch przedwyborczych miesięcy 2023 roku pracownika, który – zarówno w godzinach pracy, jak i w czasie wolnym – przygotowywał spoty wyborcze na potrzeby tej kampanii. W czasie zatrudnienia w Instytucie zrealizował ich sześć: cztery bezpośrednio związane z kampanią wyborczą oraz dwa dotyczące seminariów w Uniejowie. Łączne koszty związane z jego zatrudnieniem wyniosły 10 tys. zł.

Jako niecelowe i niegospodarne oceniono także zatrudnienie referenta ds. informacji, promocji i kontaktów zewnętrznych, który praktycznie nie wykonywał pracy na rzecz NIST, nie posiadał też do niej kwalifikacji. Jego doświadczenie zawodowe ograniczało się do krótkiego okresu pracy w firmach produkujących uzbrojenie, a raportowane przez niego zadania miały charakter sporadyczny i wtórny, jak np. przekazywanie dyrekcji Instytutu zapisów posiedzeń komisji sejmowych, które są powszechnie dostępne. Koszty zatrudnienia tego pracownika wyniosły 242,6 tys. zł, w tym 189,2 tys. zł w okresie objętym kontrolą.

Inne wydatki

Łącznie w latach 2019–2023 w Instytucie zidentyfikowano wiele niecelowych i niegospodarnych działań, na które wydatkowano ponad 1,1 mln zł – połowę rocznego budżetu NIST. Oprócz wspomnianych seminariów w Uniejowie oraz zatrudnienia dwóch pracowników, były to również wydatki na gadzety reklamowe, których łączna wartość w latach objętych kontrolą wyniosła prawie 405 tys. zł. Zamawiano je w ogromnych ilościach i szerokim asortymencie, jak np.: 23 tys. sztuk długopisów i zestawów piśmiennych, 21 tys. notesów, notatników i planerów, prawie 17 tys. teczek na dokumenty, 16 tys. toreb papierowych i bawełnianych i 12 tys. smyczy oraz, w mniejszych ilościach ale w szerszym asortymencie, np. kubki ceramiczne i termiczne, butelki filtrujące, parasole, słuchawki douszne, podkładki pod mysz, powerbanki, portfele, kijki do *nordic walking* czy koszulki z nadrukiem. Co do zasady, trudno jest negować celowość dokonywania zakupów materiałów promocyjnych w danej organizacji świadczącej usługi na zewnątrz. Takie zakupy powinny być jednak dokonywane gospodarnie i w niezbędnym zakresie. Dla porównania warto tu przytoczyć ustalenia kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne”², prowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, organie założycielskim NIST. Roczne wydatki MSWiA na promocję i reklamę wyniosły 224,7 tys. zł i stanowiły 0,07% wszystkich wydatków

² Nr ewid. P/25/001.



Ministerstwa, jako dysponenta III stopnia. Natomiast w NIST wydatki na promocję w latach 2019–2023 stanowiły aż 3,2% ogółu wydatków oraz 8,6% wszystkich wydatków pomniejszonych o wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i wynagrodzenia bezosobowe.

Materiały promujące NIST rozdawało np. uczestnikom szkoleń, ale również przypadkowym odbiorcom podczas pikników organizowanych w gminach przez Zarząd Województwa Łódzkiego. Podczas tych wydarzeń Instytut finansował też inne cele, jak: usługi wykonywania zdjęć pamiątkowych w tzw. fotobudkach (14 tys. zł), usługi gastronomiczne – serwowanie waty cukrowej i popcornu (1 tys. zł) oraz aranżację stoiska NIST, obejmującą przygotowanie strojów na użytek kierownictwa Instytutu (4,2 tys. zł).

Ze środków Instytutu na potrzeby jego kierownictwa sfinansowano ponadto zakup damskiego munduru galowego strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej wraz z wyposażeniem (1,1 tys. zł) oraz udział w kilkudniowym kursie języka angielskiego (5,4 tys. zł), przeprowadzonym w zabytkowym pałacu w województwie wielkopolskim. Tu należy dodać, że w Instytucie zatrudniono filologa języka angielskiego, do którego obowiązków należało podnoszenie kompetencji językowych pracowników NIST.

Przykładem niegospodarności był wybór sposobu finansowania samochodu służbowego na użytek dyrekcji. Zdecydowano się na formę najmu długoterminowego pojazdu

jednej z popularnych marek flotowych, przy czym w Instytucie nie było dokumentów wskazujących na analizy opłacalności tego przedsięwzięcia. Pojazd był wynajmowany w latach 2020–2023, dokładnie przez trzy i pół roku. Koszty najmu wyniosły 122,5 tys. zł. Tymczasem 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, o ponad 20 tys. zł mniej niż wydano za najem. Przy analizie porównawczej kosztów wynajmu długoterminowego i zakupu pojazdu należy wziąć pod uwagę także inne koszty, które w wypadku najmu nie obciążały Instytutu, np. ubezpieczenia i przeglądów technicznych. W tych latach nie powinny przekroczyć 13 tys. zł. Najistotniejszym elementem tej analizy jest jednak wartość rezydualna nowo zakupionego pojazdu: cena sprzedaży pojazdu (wyprodukowanego w 2020 r.) mogłaby wynieść nawet 90 tys. zł³.

Likwidacja sprzętu elektronicznego

Nie tylko zarządzanie finansami, ale również mieniem pozostawiało wiele do życzenia. Stwierdzono wiele nieprawidłowości w procesie likwidacji i utylizacji sprzętu elektronicznego, przeprowadzonej w 2023 r. Był on niespójny, a zeznania świadków wykluczały się. Likwidacji poddano 36 szt. urządzeń elektronicznych o łącznej wartości początkowej przekraczającej 50 tys. zł, w tym: laptopy, dyski twarde, drukarki i telefony komórkowe.

³ Dane z otomoto.pl.

Dokumentacja zawierała protokoły likwidacji podpisane przez członków komisji likwidacyjnej, ekspertyzy techniczne urządzeń sporządzone przez informatyków współpracujących z NIST oraz protokoły przekazania urządzeń do utylizacji.

Z zeznań wynikało, że ekspertyzy techniczne i protokoły likwidacji zostały antydatowane (opatrzone je datami wcześniejszymi niż daty ich faktycznego sporządzenia). Ponadto w toku kontroli w Instytucie odnaleziono laptop oraz telefon komórkowy, będący jeszcze w 2025 r. w użytkowaniu głównej księgowej NIST. Oba urządzenia nie miały uszkodzeń opisanych w ekspertyzach technicznych. Dlatego wątpliwości kontrolerów wzbudziły opinie zawarte w pozostałych ekspertyzach stanu technicznego urządzeń przewidzianych do likwidacji. Ponieważ dwa odnalezione w NIST urządzenia wykazano w protokole przekazania do zniszczenia, podpisanym przez przedstawiciela firmy utylizacyjnej, niepewne jest, czy inne (głównie laptopy, drukarki oraz telefony komórkowe) faktycznie zostały poddane tej procedurze. Ponadto firma, której miano je przekazać do utylizacji nie posiadała stosownych zezwoleń na tego typu działalność na terenie Łodzi. Jej wiceprezes przedstawił swoją wersję wydarzeń. Zeznał, że jego firma nie poddała przejętego sprzętu elektronicznego bezprawnej utylizacji, ani też nie przekazano go uprawnionemu podmiotowi. Według niego, sprzęt był w stanie dobrym i bardzo dobrym, został więc przekazany do prowadzonego w firmie punktu wymiany, gdzie bardzo szybko znalazł nowych właścicieli. Nikt z przesłuchanych

w tej sprawie pracowników i byłych pracowników Instytutu nie był świadkiem odbioru urządzeń do utylizacji. W ich ocenie żaden z telefonów komórkowych nie został jej poddany.

Rachunkowość, zamówienia, kadry

Stwierdzono także nieprawidłowości związane z rachunkowością. Przede wszystkim nierzetelnie prowadzono księgi rachunkowe. W latach 2020–2024 zaewidencjonowano w nich zobowiązania wynikające z 78 dowodów, na kwotę 167,4 tys. zł, w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. W 77 przypadkach miało to wpływ na miesięczne sprawozdania budżetowe Rb-28, zaś w jednym – na kwotę 16,9 tys. zł – na sprawozdanie roczne za 2022 r. Ujęto w nim wydatek z tytułu zakupu sprzętu elektronicznego (16,9 tys. zł), który faktycznie został dokonany dopiero w styczniu 2023 r. Ponadto nie przeprowadzono wymaganej aktualizacji Zakładowego Planu Kont.

Z kolei na realizację hostingu, utrzymania i administrowania platformami szkoleniowymi, serwerami i oprogramowaniem wydatkowano o 7,8 tys. zł więcej od kwoty wynikającej z umowy zawartej w tej sprawie, tym samym był to wydatek nielegalny.

Liczne były także nieprawidłowości dotyczące realizowanych zamówień publicznych. Wbrew własnym uregulowaniom, nie opracowano planów zamówień na lata 2021–2023, a postępowania w sprawie zamówień prowadzono niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. Analiza siedmiu postępowań⁴ wykazała, że nie sporządzano

⁴ Stanowiących wartościowo 19,6% wszystkich zamówień udzielonych w latach 2019–2023.



wymaganej dokumentacji, a w jednostkowych przypadkach nie powołano komisji przetargowej oraz nie opublikowano informacji o udzieleniu zamówienia. Nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia dotyczyły niezapewnienia przez dyrekcję NIST obsady na stanowiskach kierowników trzech komórek organizacyjnych oraz zatrudnienia 12 osób w systemie zadaniowego czasu pracy, pomimo że nie został przewidziany w Regulaminie pracy Instytutu.

Zawiadomienia i wnioski do organów

W związku z ustaleniami kontroli NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej Łódź-Polesie jedenaście zawiadomień dotyczących niecelowych i niegospodarnych wydatków na łączną kwotę ponad 1,1 mln zł, tj. szkody majątkowej w wielkich rozmiarach; podawania w księgach rachunkowych nierzetelnych danych; poświadczenia nieprawdy w dokumentach dotyczących likwidacji sprzętu elektronicznego oraz wykorzystywania zasobów Instytutu do prowadzenia kampanii wyborczych, tj. przyjmowania w imieniu komitetu wyborczego partii politycznej korzyści majątkowych z innego źródła niż fundusz wyborczy partii. O ostatniej ze wskazanych spraw NIK poinformowała również Państwową Komisję Wyborczą.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie poniesienia wydatku bez stosownego upoważnienia oraz dwa zawiadomienia do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora

Ochrony Środowiska w sprawie prowadzenia przez podmiot gospodarczy działalności w zakresie gospodarowania odpadami bez stosownego zezwolenia i w sprawie zlecenia wykonania obowiązku gospodarowania odpadami takiemu podmiotowi.

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do dyrektora NIST o:

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

Dyrektor Instytutu poinformował o działaniach na rzecz realizacji tych zaleceń, w tym dokonaniu zmiany na stanowisku głównego księgowego i radcy prawnego NIST, którego jednym z pierwszych zadań był udział w opracowaniu procedur dotyczących zamówień publicznych. Odnosząc się do drugiego wniosku, dyrektor NIST poinformował o rekrutacji nowych pracowników – ekspertów w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz o zorganizowaniu ogólnokrajowej debaty poświęconej podziałowi terytorialnemu kraju.

ZBIGNIEW ŁABĘCKI
doradca techniczny,
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, NIST, nieprawidłowości w NIST

ABSTRACT

Operations of the National Local Self-Government Institute – Ineffective and Uneconomical Spending

The National Local Self-Government Institute (Polish: *Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*) was established on 4th September 2015. It was supposed to perform tasks to the benefit of local self-government's development and to improve its activities. These tasks comprised, among other things, development of expertise, opinions and evaluations related to the development of local self-government's operations and its bodies; concepts of changes in legal acts related to self-government; publishing, promotional, educational and training activities; support with regard to management quality and institutional capacity development of local self-government units (Polish: *jednostki samorządu terytorialnego* – JST); implementation of programmes and projects co-financed with external funds, including the European Union, as well as promotion of civil society development and e-administration. Since its establishment, the Institute had not been evaluated by the Supreme Audit Office until last year, when NIK launched a comprehensive audit of the Institute that lasted from August 2024 to January 2025. The audit comprised the operations of the Institute over the last six years (2019–2024). The objective of the audit was to examine whether the activity of the Institute, including its financial management and performance of tasks, was appropriate.

Zbigniew Łabęcki, economic advisor, Regional Branch of NIK in Łódź

Key words: Local Self-Government, National Local Self-Government Institute (NIST), irregularities at NIST