



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

*Michał Dworczyk*

DNK.WK.1741.2.2021.KD<sup>1</sup>

Warszawa, 19 maja 2021 r.

**Pani**  
**dr hab. Beata Surmacz**  
**Dyrektor Instytutu Europy Środkowej**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń<sup>2</sup> złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*<sup>3</sup> przedstawiam Pani Dyrektor *Wystąpienie pokontrolne* (dalej: *Wystąpienie*) z kontroli przeprowadzonej<sup>4</sup> przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w Instytucie Europy Środkowej (dalej: *IEŚ, Instytut, Jednostka*) w zakresie *zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej w 2019 r.*

#### Podstawa prawna:

Art. 46 i 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>5</sup> (dalej: *ustawa o kontroli*).

Instytut Europy Środkowej utworzono 20 grudnia 2018 r. na podstawie *ustawy o IEŚ* w miejsce zlikwidowanego Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (dalej: *IEŚW*). Rok 2019 był pierwszym rokiem funkcjonowania *Jednostki*.

*Instytut* jest państwową osobą prawną i jednostką sektora finansów publicznych<sup>6</sup>. Działa na podstawie *ustawy o IEŚ* oraz statutu nadanego przez Prezesa Rady Ministrów<sup>7</sup>.

Główne zadania *Jednostki* to

- działalność analityczna dotycząca krajów Europy Środkowej i Europy Środkowo-Wschodniej, której celem jest wspieranie działań politycznych,
- badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych,
- współpraca z krajowymi i zagranicznymi podmiotami zajmującymi się stosunkami międzynarodowymi<sup>8</sup>,
- gromadzenie specjalistycznego księgozbioru i dokumentacji naukowej oraz upowszechnianie wiedzy, organizowanie konferencji, seminariów i szkoleń.

Organami *Instytutu* są Dyrektor, który kieruje jego pracami i reprezentuje go na zewnątrz oraz Rada *Instytutu* – organ opiniodawczy.

<sup>1</sup> Wcześniejszy znak sprawy: DNK.WK.583.3.2020.KD.

<sup>2</sup> Pismo z 9 lutego 2021 r., znak: IEŚ/WS/60/2021.

<sup>3</sup> Z 16 lutego 2021 r., znak: DNK.WK.1741.2.2021.KD.

<sup>4</sup> Kontrolę przeprowadzili pracownicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Natalia Mikielska, główny specjalista, kierownik zespołu kontrolującego oraz Krzysztof Dodot i Roman Wójtowicz – główni specjaliści, członkowie zespołu. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 28 września do 8 grudnia 2020 r. Z uwagi na sytuację epidemiczną po stronie *IEŚ* czynności kontrolne zawieszono od 2 do 15 listopada 2020 r. W związku ze stanem epidemii spowodowanym zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 kontrolę prowadzono zdalnie, tj. poza siedzibą *Jednostki*.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224, t. j.

<sup>6</sup> Art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, t.j. ze zm.) – dalej: *uofp*.

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 250 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. ws. nadania statutu Instytutowi Europy Środkowej (M.P. z 2018 r. poz. 1283).

<sup>8</sup> M.in. instytucjami, ośrodkami nauki, jednostkami akademickimi, naukowymi, analitycznymi oraz eksperckimi.

## OCENA KONTROLOWANEGO OBSZARU

**[Wykorzystanie dotacji]** *Instytut* wykorzystał w 2019 r. dotację podmiotową w wysokości 2.905.000 zł (73% z 4.000.000 zł), w tym 2.880.000 zł (99%) prawidłowo, tj. zgodnie z przeznaczeniem i w myśl *ustawy o IEŚ* na pokrycie bieżących kosztów działalności oraz na uregulowanie zobowiązań po zlikwidowanym *IESW*. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 1.095.000 zł zwrócono do KPRM w terminie<sup>9</sup>.

Najistotniejszą nieprawidłowością było przyznanie dwóm Zastępcom Dyrektora oraz Główniej Księgowej nagród o łącznej wartości 25.000 zł brutto z naruszeniem przepisów *ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*<sup>10</sup> (dalej: *ustawa kominowa*).

**[Plan i wykonanie planu finansowego]** *Plan finansowy na 2019 r.* (dalej: *Plan finansowy*) sporządzono na podstawie miarodajnej analizy kosztów wynagrodzeń oraz materiałów i energii. W pozostałych pozycjach kosztów, z powodu trudności w dokładnym ich oszacowaniu i w celu zapewnienia bezpiecznego poziomu finansowania, przyjęto znaczne rezerwy środków. Wysokość tych rezerw nie była jednak racjonalnie uzasadniona i nie dawała rzetelnego obrazu zapotrzebowania na środki z budżetu państwa, w szczególności w zakresie *świadczeń na rzecz pracowników, usług obcych oraz pozostałych kosztów funkcjonowania Jednostki*. W efekcie zaplanowane koszty zrealizowano w 69%, a wykonanie w tych 3 pozycjach wyniosło odpowiednio 6%, 16% i 45%.

Zmiany planów finansowych w 2019 r i w 2020 r. nie były zaopiniowane przez Radę *Instytutu*, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 1 pkt 2 *ustawy o IEŚ*.

**[Wykonanie planu działalności]** Pomimo ograniczeń związanych z organizowaniem działalności *Instytutu*, pozytywnie należy ocenić wykonanie *Planu działalności IEŚ na rok 2019* (dalej: *Plan działalności*). Jednakże kosztów zadań nie zaplanowano prawidłowo, co wynikało – podobnie jak w przypadku planowania finansowego – z trudności ich oszacowania w początkach funkcjonowania *Instytutu*.

Ponadto, na niższy koszt wykonanych zadań wpłynął ograniczony zakres działań w stosunku do zaplanowanych kosztów (w szczególności mniejsza liczba wyjazdów). W konsekwencji, poziom realizacji kosztów zadań ogółem wyniósł 54% wartości planowanej.

**[Zatrudnienie i wynagrodzenia]** Stanowiska służbowe i wynagrodzenia odpowiadały *ustawie o IEŚ* oraz *rozporządzeniu ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ*<sup>11</sup>. Pracownikom, z wyłączeniem osób objętych *ustawą kominową*, prawidłowo przyznawano nagrody i dodatki specjalne. Zastrzeżenia w tym obszarze dotyczą zbyt ogólnych uzasadnień w przypadku większości nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

**[Umowy cywilnoprawne]** Skala umów cywilnoprawnych w 2019 r. nie była duża (61 na kwotę 333.700 zł brutto). Zbadane umowy (19) były celowe i służyły realizacji zadań *Instytutu*.

Regulacje wewnętrzne nie wspierały prawidłowości zawierania, realizacji i rozliczania umów cywilnoprawnych. Procedury nie dotyczyły istotnej części umów zawieranych na bieżącą działalnością *IEŚ*, a w przypadku pozostałych umów nie wymagano rozeznania rynku dla zamówień o wartości poniżej 10.000 zł. Systemową słabością było również niestosowanie pisemnych wniosków poprzedzających zawarcie umów.

Zastrzeżenia budzi nieokreślanie w połowie zawartych umów wartości całkowitego lub maksymalnego wynagrodzenia (32 z 61 umów ogółem) oraz zawieranie umów na czas

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 166 ust. 1 *uofp*.

<sup>10</sup> *Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, 1. j.).

<sup>11</sup> § 4 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu stanowisk, wymaganych kwalifikacji oraz zasad wynagradzania pracowników Instytutu Europy Środkowej z dnia 6 lutego 2019 r.* (Dz. U. z 2019 r. poz. 234).

nieoznaczony (10 z 61 umów, tj. 16%). Nie sprzyja to efektywnemu nadzorowi nad zaangażowaniem i wydatkowaniem środków.

W umowach nienależycie zabezpieczano interesy Skarbu Państwa, tj. w 18 z 19 badanych umów nie zawarto postanowień dot. kar umownych.

**[Wydatki bieżące]** Poddane kontroli zakupy towarów i usług w 95% (tj. 87.059 zł z 91.659 zł) były legalne, celowe i gospodarne. Zastrzeżenia budzi celowość i gospodarność zakupu usług dot. opracowania 2 regulaminów z zakresu zamówień publicznych.

**[Podróże służbowe]** Podróże służbowe pracowników *Instytutu* (21) były uzasadnione i wiązały się z realizacją ustawowych zadań *IEŚ*. Stosowane stawki diet i ceny noclegów odpowiadały przepisom *rozporządzenia ws. podróży służbowych*<sup>12</sup>. Zastrzeżenia budzi przyjęty sposób naliczania diety dotyczącej odcinków podróży krajowych w ramach podróży zagranicznych. *IEŚ* uznaje, że podróż na terenie kraju, przed i po przekroczeniu granicy, stanowi łącznie jedną podróż krajową (w ramach delegacji zagranicznej). W efekcie w przypadku 10 zagranicznych podróży służbowych (z 15 badanych, tj. 67%) naliczono diety w wysokości wyższej niż w sytuacji uznawania odcinków krajowych za oddzielne podróże krajowe. Ponadto działaniem nieprzejrzystym było niedokumentowanie rozeznania rynku zarówno w zakresie zakupu usług noclegowych, jak i biletów<sup>13</sup> (w sytuacji, gdy nie korzystano z usług zewnętrznych w tym zakresie<sup>14</sup>).

**[Regulacje wewnętrzne]** Bez zbędnej zwłoki opracowano politykę rachunkowości i regulamin organizacyjny. Przyjęto także szereg innych regulacji wewnętrznych wspierających zarządzanie *Jednostką*.

## OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. **[Wykorzystanie dotacji]** W pierwszym roku funkcjonowania *IEŚ* wykorzystał jedynie 73% dotacji podmiotowej (2.905.000 zł z 4.000.000 zł) z powodu rozpoczęcia działalności merytorycznej w II kwartale 2019 r. Dotację w kwocie 2.880.000 zł (99%) wydatkowano prawidłowo, tj. zgodnie z przeznaczeniem na pokrycie bieżących kosztów działalności *Instytutu* oraz na uregulowanie zobowiązań po zlikwidowanym *IEŚW*. Natomiast wydatku w kwocie 25.000 zł brutto z przeznaczeniem na nagrody dla Kierownictwa *IEŚ* dokonano z naruszeniem *ustawy kominowej* [szerzej: pkt 16 *Wystąpienia*]. Niewykorzystaną część dotacji (1.095.000 zł) zwrócono do KPRM w terminie określonym w *uofp*<sup>15</sup>.

W 2019 r. *Instytut* otrzymał dotację podmiotową w kwocie 4.000.000 zł, którą wykorzystano przede wszystkim na pokrycie kosztów funkcjonowania (2.777.000 zł<sup>16</sup>) oraz zobowiązań krótkoterminowych, w tym po *IEŚW* (123.000 zł).

Łącznie wydatkowano 2.905.000 zł, z czego większość przeznaczono na pokrycie kosztów wynagrodzeń (1.742.000 zł, tj. 63% kosztów funkcjonowania) oraz składek od wynagrodzeń i obowiązkowych świadczeń na rzecz pracowników – 275.000 zł (10%). Ponadto z dotacji sfinansowano *pozostałe koszty funkcjonowania*<sup>17</sup> – 387.000 zł (14%), zakup materiałów i energii – 305.000 zł (11%), usługi obce – 55.000 zł (2%), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 11.000 zł (0,4%) oraz podatki i opłaty – 2.000 zł (0,1%). Część dotacji (124.000 zł) wykorzystano na uregulowanie zobowiązań krótkoterminowych *IEŚ* (faktur za usługi z grudnia 2018 r., np. za abonament i połączenia telefoniczne, monitorowanie sygnałów alarmowych) – 1.000 zł (tj. 649 zł) oraz zobowiązań zlikwidowanego *IEŚW* (wynikających z ostatecznych rozliczeń) – 123.000 zł (tj. 122.589 zł, z tego: 97.722 zł – dla ZUS, 24.867 zł – dla urzędu skarbowego). Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 *ustawy o IEŚ*,

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167).

<sup>13</sup> Tj. biletów lotniczych (nie dotyczy podróży Z 12/2019 i Z 16/2019 – w ramach dokumentacji podróży przedstawiono notatki z rozeznania rynku cen biletów lotniczych).

<sup>14</sup> Umowa z 14 września 2019 r. (brak znaku).

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 168 ust. 1 *uofp* dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 31 stycznia następnego roku.

<sup>16</sup> Wyszczególnione w planie finansowym oraz w wykonaniu planu finansowego pozycje podawane są w zaokrągleniu do pełnych tysięcy.

<sup>17</sup> W tym koszty usług telekomunikacyjnych, badania sprawozdania finansowego, koszty podróży: biletów i noclegów, konferencji, seminariów organizowanych i współorganizowanych przez *IEŚ*, czynsz za dystrybutor z wodą, koszty dostępu do Internetu, koszty dostępu do baz danych, prenumerat i publikacji, koszty projektu okładek, korekty, skład i druki publikacji *IEŚ*, odpisy na ZFŚS, opłaty konferencyjne, wykonanie wizytówek.

należności i zobowiązania *IEŚW* stały się należnościami i zobowiązaniami *Instytutu*. Niewykorzystaną część dotacji, tj. 1.095.000 zł, zwrócono do KPRM 29 stycznia 2020 r.

Jak wyjaśniono<sup>18</sup>, w związku z prowadzonym procesem likwidacyjnym *IEŚW* oraz procesem organizowania *Jednostki*, w okresie pierwszych czterech miesięcy 2019 r. wydatkowanie środków na działalność merytoryczną było ograniczone. W efekcie wykorzystano dotację na poziomie proporcjonalnym do okresu realizacji zadań *Instytutu* (2/3 zaplanowanych kosztów).

## Planowanie i sprawozdawczość finansowa

**2. [Planowanie finansowe]** W celu uregulowania procesu planowania finansowego od czerwca 2019 r. Dyrektor *IEŚ* wydaje corocznie pisemne *rekomendacje*<sup>19</sup> określające zakres informacji i osoby odpowiedzialne za ich przygotowanie oraz terminy z tym związane. Do *Planu finansowego* przeprowadzono miarodajne analizy jedynie w zakresie wynagrodzeń osobowych oraz kosztów materiałów i energii, przy czym drugiej z nich nie udokumentowano. Dla kosztów ujętych w pozostałych pozycjach założono znaczne rezerwy, co nie zapewniło rzetelnego obrazu zapotrzebowania *Jednostki* na środki finansowe z budżetu państwa. W 2020 r. analizę poszerzono o dane w zakresie podróży służbowych, planów wydawniczych oraz wydatków poniesionych w I półroczu 2019 r., w tym wyodrębniono rezerwę na nieprzewidziane wydatki. Uchybienie stanowi brak daty i podpisu na 4<sup>20</sup> z 6 sporządzonych analiz.

*Plan finansowy Instytutu* po akceptacji Rady *IEŚ* został zatwierdzony przez Szefa KPRM 8 marca 2019 r. Wcześniej, zgodnie z art. 27 *ustawy o IEŚ*, *Instytut* działał na podstawie projektu planu opracowanego przez Dyrektora *Jednostki*. Planowanie finansowe w *IEŚ* od czerwca 2019 r. odbywa się w oparciu o rekomendacje Dyrektora, w których określone są osoby odpowiedzialne za przygotowanie poszczególnych informacji oraz terminy z tym związane.

Projekt rocznego *Planu finansowego* sporządzono terminowo<sup>21</sup> w styczniu 2019 r. W tym czasie ustalano bilans otwarcia (odpowiadający bilansowi zamknięcia *IEŚW*), a dane do planu oparto przede wszystkim na udokumentowanej, jednak niepodpisanej, analizie wynagrodzeń i odpraw. Koszty określone na podstawie tej analizy (wynagrodzenia osobowe, ZUS i Fundusz Pracy) stanowiły 51% wszystkich planowanych kosztów. W oparciu o oględziny przejętego po *IEŚW* wyposażenia oszacowano również konieczne wydatki na zakup niezbędnego sprzętu (przede wszystkim komputerów, drukarek) oraz mebli (tj. łącznie z kosztami energii 8% ogółu kosztów). Dla pozostałych kosztów, z wyjątkiem podatków i opłat<sup>22</sup>, utworzono znaczną rezerwę, gwarantującą pokrycie wszystkich wydatków, w tym nieprzewidzianych, w ramach tzw. *bezpiecznego poziomu finansowania*. Wysokość tej rezerwy nie była racjonalnie uzasadniona. Kolejny plan finansowy, tj. na 2020 r. sporządzono już w oparciu o wydane przez Dyrektora *IEŚ* *rekomendacje* i udokumentowaną analizę. Objęła ona nie tylko stan zatrudnienia i wynagrodzenia, ale również zapotrzebowanie na organizację podróży służbowych, plan wydawniczy oraz analizę wydatków poniesionych w I półroczu 2019 r. oraz niezbędne rezerwy. Tylko 2<sup>23</sup> z 6 wspomnianych analiz zostało podpisanych i opatrzonych datą sporządzenia.

Jak wyjaśniono<sup>24</sup>, precyzyjne sporządzenie *Planu finansowego* nie było możliwe z powodu bardzo krótkiego okresu funkcjonowania *Instytutu*. Plan ten opracowywano w styczniu 2019 r.<sup>25</sup>, w sytuacji kiedy nie był jeszcze znany stan majątkowy ani bilans zamknięcia *IEŚW*, który zgodnie z *ustawą o IEŚ* stanowił bilans otwarcia *IEŚ*. Brakowało również podstaw do oceny i analizy kosztów funkcjonowania *Instytutu*. Jedyne analizy dotyczyły przewidywanych wydatków na wynagrodzenia i odprawy. Ponadto<sup>26</sup>, plan finansowy tworzone w okresie świąteczno-noworocznym, w trakcie gdy część pracowników musiała

<sup>18</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 16 października 2020 r., znak: *IEŚ/WŚ/132/2020*.

<sup>19</sup> Rekomendacje z 28 czerwca 2019 r. dotyczące zakresu informacji oraz terminów przygotowania planu finansowego na 2020 r. oraz Rekomendacje z 15 czerwca 2020 r. dotyczące zakresu informacji oraz terminów przygotowania planu finansowego na 2021 rok.

<sup>20</sup> Plany zatrudnienia na 2020 oraz analiza dot. podróży służbowych na 2020 r. Oprócz tego sporządzono: 1 analizę do planu finansowego na 2019 r. (tj. analiza wynagrodzeń, w tym plan zatrudnienia) i 3 analizy do planu na 2020 r. tj. plan wydawniczy (podpisany bez daty), analizę wynagrodzeń oraz analizę kosztów w oparciu o wydatki za I półrocze 2019 r., w tym wyodrębniono części składowe poszczególnych pozycji kosztów.

<sup>21</sup> W trakcie likwidacji *IEŚW*, tj. w myśl art. 27 *ustawy o IEŚ*.

<sup>22</sup> Koszty podatków i opłat ostatecznie w 2019 r. wyniosły w zaokrągleniu 2.000 zł.

<sup>23</sup> Plan zatrudnienia, analiza kosztów podróży służbowych. Plan wydawniczy został podpisany, ale nie został opatrzony datą.

<sup>24</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 8 października 2020 r., znak: *IEŚ/WŚ/121/2020*.

<sup>25</sup> Projekt planu uzyskał pozytywną opinię Rady 6 lutego 2019 r.

<sup>26</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 20 listopada 2020 r., znak *IEŚ/WŚ/170/2020*.

zostać skierowania na zaległe urlopy wypoczynkowe oraz realizowano inne niezbędne i pilne zadania (w tym obowiązkowe czynności urzędowe) związane z powstaniem nowej jednostki.

Wskazano<sup>27</sup>, że analizy do planu na 2020 r. nie były podpisane, ale zostały sporządzone przez osoby wyznaczone w wydanych przez Dyrektora *Instytutu* rekomendacjach.

Analizy będące podstawą opracowania projektu planu finansowego stanowią istotny element w procesie planowania. Zawierają bowiem przyjęte założenia i sposób szacowania planowanych wielkości kosztów i przychodów. Udokumentowanie tych analiz i sprawdzenie ich poprawności jest kluczowe nie tylko dla opracowania rzetelnego planu finansowego na dany rok, ale również dla gromadzenia doświadczeń, korygowania błędów i szukania lepszych rozwiązań w przyszłości. Dokumentacja taka powinna być również podpisana przez osoby biorące odpowiedzialność za wiarygodność informacji w nich zawartych według stanu na określony dzień, co zapewnia jednocześnie rzetelność ich sporządzenia.

**3. [Zmiany planu finansowego]** Zmiany planów finansowych zarówno na 2019 r., jak i 2020 r., nie zostały przedstawione do zaopiniowania Radzie *Instytutu*, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 pkt 2 *ustawy o IEŚ*. Ponadto brak podpisu Z-cy Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych na wnioskach kierowanych przez Główną Księgową do Dyrektora *IEŚ* ws. zmian w *Planie finansowym* rodzi wątpliwości w zakresie prowadzonego nadzoru nad merytoryczną treścią wniosków.

Na wniosek skierowany do KPRM w listopadzie 2019 r.<sup>28</sup> *Plan finansowy* zmienionow grudniu 2019 r. Była to jedyna zmiana, która polegała na:

- przesunięciu pomiędzy pozycjami wartości stypendium MNiSW dla jednego z pracowników;
- uaktualnieniu stanu na początek roku środków obrotowych, środków pieniężnych, zapasów, zobowiązań oraz należności krótkoterminowych na skutek zmian powstałych podczas badania bilansu *Instytutu* za 2018 r.;
- wprowadzeniu, po uzgodnieniu z KPRM<sup>29</sup>, kwoty 3.000 zł, zarówno po stronie *pozostałych kosztów*, jak i *pozostałych przychodów*. Było to spowodowane koniecznością uwzględnienia operacji rozliczonych w trakcie badania finansowego (2.000 zł) oraz zaplanowaniem w tych pozycjach dodatkowego 1.000 zł na wypadek ujawnienia nieprawidłowości, które ewentualnie należałoby skorygować zgodnie z zasadami ewidencji księgowej;
- przesunięciu kwoty 5.000 zł z *pozostałych kosztów* na *podatki i opłaty* w związku z koniecznością zapłaty podatku VAT od zakupu prenumerat czasopism elektronicznych za granicą oraz uiszczenia opłat skarbowych<sup>30</sup>.

Plan na 2020 r. do 8 grudnia 2020 r. zmieniono 2-krotnie<sup>31</sup>. Zarówno w 2019 r., jak i 2020 r. nie występowało do Rady *Instytutu* o opinię w tej sprawie. Uznano<sup>32</sup> bowiem, że zgodnie z literalną wykładnią przepisów prawa do zadań Rady<sup>33</sup> należy wyłącznie opiniowanie projektów rocznych planów finansowych. Ponadto nie widziano takiej potrzeby, ponieważ zmiany w planach nie wpływały na wynik finansowy *Instytutu* ani nie zwiększały dotacji z budżetu państwa. O zatwierdzonej 25 czerwca 2020 r. zmianie planu finansowego na 2020 r. Dyrektora *IEŚ* poinformowała Radę pismem<sup>34</sup> z 31 lipca 2020 r.

Wnioski Głównej Księgowej do Dyrektora *IEŚ* o zmianę planu nie były pisemnie akceptowane przez Z-cę Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych, który sprawuje nadzór nad merytorycznymi założeniami do planu<sup>35</sup>. Wyjaśniono<sup>36</sup>, że wnioski te zaakceptowano ustnie, ponieważ w ocenie *Instytutu* nie było konieczności pisemnych form akceptacji zmian planu. Zapewniono jednak, że w przyszłości forma ustna akceptacji będzie powiązana z parafowaniem dokumentów.

<sup>27</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 20 listopada 2020 r., znak *IEŚ/WS/170/2020*.

<sup>28</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* o zmianę planu z 15 listopada 2019 r.

<sup>29</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 20 listopada 2020 r., znak *IEŚ/WS/170/2020*. Podczas konsultacji telefonicznych z KPRM ustalono wspólnie, że wartości zarówno pozostałych przychodów jak i kosztów operacyjnych powinny być wykazane w *Planie finansowym* oraz *Wykonaniu planu* w pozycjach, w których je docelowo wykazano.

<sup>30</sup> Opłata za wydanie zaświadczenia o niezaleganiu z podatkiem, opłata do KRS, wydanie interpretacji podatku VAT.

<sup>31</sup> Pierwsza zmiana *Planu finansowego* na 2020 r. została zatwierdzona 26 czerwca 2020 r., druga – 4 września 2020 r.

<sup>32</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 30 września 2020 r., znak *IEŚ/WS/113/2020*.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 *ustawy o IEŚ*.

<sup>34</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 31 lipca 2020 r., znak *IEŚ/WS/79/2020*.

<sup>35</sup> Zgodnie z zakresem obowiązków Zastępcy Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych we współpracy z Głównym Księgowym przygotowuje plany finansowe *Instytutu* oraz zgodnie z Regulaminem organizacyjnym *IEŚ* Główny Księgowy podlega bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych.

<sup>36</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 20 listopada 2019 r., znak *IEŚ/WS/170/2020*.

Z kompetencji Rady *Instytutu* w zakresie opiniowania projektów rocznych planów finansowych wynika kompetencja do opiniowania projektów jego zmian. Każda kierowana do organu nadzorującego propozycja zmian w rocznym planie finansowym staje się jego nowym projektem, a każda zatwierdzona zmiana planu finansowego stanowi nowy plan finansowy. Projekt zmienianego planu, niezależnie od subiektywnej oceny istotności zakresu zmian, powinien każdorazowo uzyskać opinię Rady.

W odniesieniu do kwestii parafowania wniosków dotyczących zmiany planu, brak podpisów nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy był prowadzony właściwy nadzór nad poprawnością zawartych w nich wyliczeń i przyjętych założeń. Standardy kontroli zarządczej wskazują, że jednym z podstawowych mechanizmów kontroli jest nadzór nad wykonywaniem zadań. Formą udokumentowania tego faktu jest złożony przez osobę odpowiedzialną podpis.

**4. [Wykonanie planu kosztów]** Odchylenie poniesionych kosztów funkcjonowania *Instytutu* względem wartości planowanej osiągnęło poziom 31% (tj. koszty wyniosły 2.777.000 zł wobec planowanych 4.000.000 zł). Było to efektem zaplanowania znacznych rezerw bez ich racjonalnego uzasadnienia. Ich wysokość była na tyle duża, że całkowite wykorzystanie środków było mało prawdopodobne. Największe rezerwy przyjęto w zakresie *świadczeń na rzecz osób fizycznych* (6% wykonania planu po zm.), *usług obcych* (16%) oraz *pozostałych kosztów funkcjonowania* (45%). Z punktu widzenia budżetu państwa zablokowane w ten sposób przez *Jednostkę* środki finansowe uniemożliwiły ich efektywne wykorzystanie.

Wykonanie *Planu finansowego na 2019 r. po zmianach* (dalej: *Wykonanie planu*) w poszczególnych pozycjach kosztów funkcjonowania wyniosło od 6% (składki na rzecz osób fizycznych) do 98% (wynagrodzenia osobowe). Ogółem planowane koszty funkcjonowania wykonano w 69%.

W *Planie finansowym*, jak również w *Planie finansowym po zmianach* koszty:

- *świadczeń na rzecz osób fizycznych* ujęto w wysokości 200.000 zł, ich wykonanie wyniosło 11.000 zł, tj. 6%;
- *usługi obce* ujęto w wysokości 350.000 zł, ich wykonanie wyniosło 55.000 zł, tj. 16%;
- *pozostałe koszty funkcjonowania* ujęto w pierwotnym planie w wysokości 930.000 zł, zaś w planie po zmianach: 866.000 zł; ich wykonanie wyniosło 387.000 zł, tj. 45%.

Wyjaśniono<sup>37</sup>, że niskie wykonanie kosztów w tych pozycjach wynikało przede wszystkim z przyjętego *bezpiecznego poziomu finansowania*, tj. określania poszczególnych kosztów ze znaczną rezerwą (nadwyżką) zapewniającą pokrycie wszystkich wydatków, jakie mogły pojawić się w tracie roku. Ponadto w ocenie *IEŚ* niemożliwe było, ze względu na krótki czas, w jakim należało sporządzić projekt planu, dokładne oszacowanie kosztów zakupu niezbędnych usług (np. obsługi prawnej, składu i druku publikacji, abonamentu za usługi telefoniczne, BHP itd.), czy kosztów ewentualnego dofinansowania do kursów językowych lub badań profilaktycznych. Natomiast większość planowanych w pozycji *pozostałe koszty* wydatków (głównie organizacja konferencji i seminariów) zaczęto realizować od III kwartału 2019 r. po skompletowaniu i wdrożeniu zespołu badawczo-analitycznego. Jednocześnie w ciągu roku starano się dysponować środkami w sposób oszczędny, gospodarny i racjonalny, realizując tylko te wydatki, które były niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania *Instytutu*.

Wykonanie planu finansowego, przy w miarę stabilnych okolicznościach, powinno być bliskie wartościom planowanym, a ewentualne przyczyny odchyień powinny być uzasadniane okolicznościami niemożliwymi do przewidzenia. Wielkość przyjętych do planu finansowego rezerw należy odnosić się do ryzyk zidentyfikowanych na etapie planowania, dlatego nie powinna przekraczać racjonalnego poziomu. Rezerwa również nie powinna stanowić różnicy pomiędzy rzetelnie oszacowanymi kosztami a przewidzianym w *ustawie o IEŚ* maksymalnym limitem wydatków<sup>38</sup>, ponieważ tak zaplanowane środki z punktu widzenia budżetu państwa uniemożliwiają ich efektywne wykorzystanie.

<sup>37</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 20 listopada 2020 r., znak *IEŚ/WS/170/2020*.

<sup>38</sup> Art. 28 *ustawy o IEŚ*.

5. **[Sprawozdawczość]** *Instytut* przekazywał do KPRM wiarygodne sprawozdania za 2019 r.: finansowe i z działalności, a także kwartalne *informacje z wykonania planu finansowego IeŚ za 2019 r.* (dalej: *Informacja kwartalna*), terminowo realizując nałożone na niego obowiązki sprawozdawcze.

*IeŚ* dochowało zmienionego w związku z epidemią COVID-19 terminu<sup>39</sup> na opracowanie sprawozdania finansowego za 2019 r. (dalej: *Sprawozdanie finansowe*). Dokument ten sporządzono zgodnie z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 2 *uor*, tj. na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych (31 grudnia 2019 r.). *Sprawozdanie finansowe*, po zbadaniu przez firmę audytorską<sup>40</sup> i pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę *Instytutu*, zostało zatwierdzone 5 sierpnia 2020 r. Przekazane do KPRM sprawozdania za 2019 r. odpowiadały zasadom ich sporządzania, przez co prezentowały koszty w różnym ujęciu, ostatecznie spójnym co do wyniku. Jedynym uchybieniem, które nie rzutowało na wiarygodność, była różnica 2 zł pomiędzy wysokością zobowiązań krótkoterminowych wykazanych w *Sprawozdaniu finansowym* za 2019 r. – bilansie w kwocie 1.103.863 zł a wysokością tych zobowiązań wykazanych w opisie do *Informacji kwartalnej* za IV kwartał<sup>41</sup> w kwocie 1.103.861 zł.

Wyjaśniono<sup>42</sup>, że z uwagi na brak wytycznych dotyczących odniesienia poszczególnych pozycji sprawozdania finansowego do poszczególnych pozycji *Informacji kwartalnej* za IV kwartał (z wykonania planu) uznano, że dane muszą jedynie prezentować spójną wartość w ramach wyniku finansowego, natomiast w poszczególnych pozycjach mogą się różnić. Sporządzając sprawozdanie finansowe, do rachunku zysków i strat wprowadzono wartości według syntetyki kont księgowych. Natomiast sporządzając *Wykonanie planu*, oparto się na wartościach analitycznych kont według paragrafów, które w systemie księgowym przypisane są do danej pozycji planu finansowego. W przypadku zobowiązań krótkoterminowych w opisie do *Informacji kwartalnej* za IV kwartał nie wykazano zobowiązania z tytułu podatku CIT za 2019 r. Jak wyjaśniono<sup>43</sup>, rozbieżność ta została z KPRM wyjaśniona, a z powodu nieznacznej wysokości (2 zł) korekta dokumentu nie była wymagana.

6. **[Wynik finansowy]** W związku z memoriałowym ujęciem *Planu finansowego Instytut* przedstawił w *Wykonaniu planu* zysk netto w wysokości 144.000 zł, który był zgodny ze sprawozdaniem finansowym, pozytywnie zaopiniowanym przez biegłego rewidenta<sup>44</sup>.

Wykazany w *Wykonaniu planu* zysk w wysokości 144.000 zł wynikał z uwzględnienia po stronie przychodów całości wykorzystanej dotacji (2.904.535 zł), zmiany stanu produktów (16.678 zł) i pozostałych przychodów operacyjnych (1.719 zł), zaś po stronie kosztów – kosztów funkcjonowania (2.776.585 zł) oraz pozostałych kosztów operacyjnych (2.048 zł).

W 2019 r. poza dotacją i stypendium MNiSW dla jednego z pracowników *Instytutu* jedyne wpływy, jakie *IeŚ* uzyskał, to odsetki od środków na rachunku pomocniczym – 6 zł oraz wpłaty pracowników na poczet uregulowania odsetek od zaległości podatkowych – 24 zł. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych *IeŚ* nie prowadził działalności gospodarczej, ponieważ – zgodnie z wyjaśnieniem<sup>45</sup> – *Instytut* w pierwszym roku funkcjonowania nie był na tyle rozpoznawalny w zakresie prowadzonych badań i analiz, aby mógł komercjalizować ich wyniki. *IeŚ* rozważał rozpoczęcie działalności gospodarczej poprzez ubieganie się lub przyjmowanie zleceń na ekspertyzy, jak również wydawanie zamawianych z zewnątrz publikacji.

7. **[Ewidencja kosztów]** *Instytut* prowadził ewidencję kosztów w podziale na zadania ustawowe, tj. określone w art. 3 *ustawy o IeŚ*. Umożliwiała ona przyporządkowanie kosztów pokrywanych z dotacji do każdego z realizowanych projektów. Ponieważ nie prowadzono działalności gospodarczej, nie została ona zarówno w zasadach rachunkowości, jak i w ewidencji wyodrębniona, niemniej system księgowy przewiduje wprowadzenie takiej możliwości w każdym momencie.

<sup>39</sup> Sprawozdanie finansowe z 24 czerwca 2020 r. Termin na sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego uregulowany w art. 52 ust. 1 *ustawy* z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, t.j. ze zm.) – dalej: *uor*, został w 2020 r. przedłużony o 3 miesiące na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2020 r. ws. określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 570). W przypadku *Instytutu* czas na sporządzenie sprawozdania upływał 30 czerwca 2020 r., a na jego zatwierdzenie – 30 września 2020 r.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 1-2 *ustawy o IeŚ*.

<sup>41</sup> Pismo Dyrektor *IeŚ* z 3 marca 2020 r., znak: IeŚ/WŚ/17/2020 skorygowane pismem Dyrektor *IeŚ* z 8 kwietnia 2020 r., znak: IeŚ/WŚ/31/2020.

<sup>42</sup> Pismo Dyrektor *IeŚ* z 16 października 2020 r., znak IeŚ/WŚ/132/2020.

<sup>43</sup> Pismo Dyrektor *IeŚ* z 9 marca 2021 r., znak IeŚ/WŚ/60/2021.

<sup>44</sup> Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego *IeŚ* z 25 czerwca 2020 r.

<sup>45</sup> Pismo Dyrektor *IeŚ* z 12 października 2020 r., znak IeŚ/WŚ/126/2020.

Zgodnie z wprowadzonymi zasadami rachunkowości (dalej: *Polityka rachunkowości*<sup>46</sup>) koszty działalności operacyjnej ewidencjonowane są zarówno w układzie rodzajowym, jak i funkcjonalnym. W układzie rodzajowym dla działalności finansowanej z dotacji przypisane są konta zespołu 4. Koszty według typu działalności ewidencjonowane są na kontach zespołu 5. IES prowadzi księgi rachunkowe w programie enova 365. Ponieważ działalność gospodarcza nie była prowadzona, w ewidencji nie było potrzeby podziału kosztów pośrednich pomiędzy działalność ustawową a gospodarczą.

Z dotacji finansowano realizację zadań ustawowych, w tym organizację seminariów i konferencji (81.093 zł), działalność wydawniczą (1.107.260 zł), prowadzenie analiz zleconych przez instytucje publiczne (67.013 zł).

Wyjaśniono<sup>47</sup>, że nie wprowadzono podziału kosztów pośrednich pomiędzy działalność ustawową a gospodarczą, ponieważ *Instytut* nie prowadził działalności gospodarczej. Jednak sposób zaprojektowania kont księgowych umożliwia ich niezwłoczne dostosowanie do rozpoczęcia prowadzenia takiej działalności.

## Procedury IES

**8. [Regulacje wewnętrzne]** W pierwszym kwartale funkcjonowania *Instytutu* opracowano politykę rachunkowości i regulamin organizacyjny. Przyjęto także inne regulacje wspierające zarządzanie *Jednostką*. Dwie<sup>48</sup> z nich, ważne z punktu widzenia obiegu dokumentów i podróży służbowych, opracowano po pół roku od utworzenia IES, co wynikało z potrzeby sformułowania procedur dopasowanych do nowopowstałej *Jednostki*. Do tego czasu podejmowano decyzje finansowe bez sformalizowanych procedur, jednakże nie stwierdzono nieprawidłowości będących skutkiem późnego ustanowienia tych regulacji. Zastrzeżenia budzi, że pracownikom objętym zadaniowym czasem pracy w przekazywanych informacjach o warunkach zatrudnienia nie określono sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy, co stanowiło naruszenie art. 29 § 3 Kodeksu pracy<sup>49</sup>.

*Politykę rachunkowości* wprowadzono 31 grudnia 2018 r., a Regulamin organizacyjny IES został ogłoszony 18 lutego 2019 r., tj. 2 miesiące od utworzenia *Instytutu*.

Regulacje dotyczące obiegu dokumentów oraz podróży służbowych opracowano po ok. pół roku od utworzenia *Instytutu*. Do tego momentu podejmowano decyzje finansowe (w tym w ramach 22 umów cywilnoprawnych i 28 wyjazdów służbowych) bez procedur wewnętrznych. Wyjaśniono<sup>50</sup>, że przed formalnym wprowadzeniem regulacji zasady i procedury funkcjonowały w formie nieskodyfikowanej, a ustalone w tym czasie praktyki były tożsame z później wprowadzonymi dokumentami.

W *Instytucie* nie przyjęto regulaminu pracy ani regulaminu wynagradzania, ponieważ nie były one wymagane przepisami Kodeksu pracy<sup>51</sup>. Podstawowe informacje dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia przekazywane były pracownikom w informacjach o warunkach zatrudnienia. Jednakże w przypadku pracowników objętych zadaniowym czasem pracy we wspomnianych dokumentach nie określano sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy, czego wymaga art. 29 § 3 Kodeksu pracy. Zgodnie z wyjaśnieniem<sup>52</sup>, informacji tych nie podawano, ponieważ ze względu na brak konieczności ewidencjonowania godzin pracy, specyfikę organizacji pracy oraz niewielką liczbę pracowników, zrezygnowano z potwierdzania przybycia i obecności tych pracowników w pracy.

Wymóg art. 29 § 3 Kodeksu pracy jest jednoznaczny i jeśli pracownicy nie muszą potwierdzać przybycia i obecności w pracy, to postanowienie w tej sprawie powinno znaleźć się w informacji o warunkach zatrudnienia.

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 1/2018 Dyrektora IES z 31 grudnia 2018 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Instytutu Europy Środkowej z siedzibą w Lublinie.

<sup>47</sup> Pismo Dyrektora IES z 20 listopada 2020 r., znak: IES/WS/170/2020.

<sup>48</sup> Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów w IES wprowadzona zarządzeniem Dyrektora IES nr 9/2019 z 17 czerwca 2019 r. oraz Instrukcja ws. podróży służbowych pracowników IES wprowadzona zarządzeniem Dyrektora IES nr 10 z 18 czerwca 2019 r.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, t. j. ze zm.). Zgodnie z art. 29 § 3 Kodeksu pracy pracodawca informuje pracownika na piśmie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pracę, m. in. o przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy (obowiązek ten dotyczy pracodawców, którzy nie są zobowiązani do ustalenia regulaminu pracy).

<sup>50</sup> Pismo Dyrektora IES z 30 października 2020 r., znak: IES/WS/144/2020.

<sup>51</sup> Stosownie do art. 104 § 1 Kodeksu pracy wprowadzenie regulaminu pracy jest obowiązkowe w przypadku pracodawcy zatrudniającego co najmniej 50 pracowników, chyba, że ustanowiono układ zbiorowy pracy, a zgodnie z art. 77<sup>2</sup> Kodeksu pracy ustalenie regulaminu wynagradzania jest obowiązkowe w przypadku pracodawcy zatrudniającego co najmniej 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy.

<sup>52</sup> Pismo Dyrektora IES z 19 listopada 2020 r., znak: IES/WS/169/2020.



9. **[Polityka rachunkowości]** Przyjęte przez *Instytut* zasady rachunkowości (*Polityka rachunkowości*) zawierały elementy wymagane przez ustawę o rachunkowości<sup>53</sup> z wyjątkiem niewystarczających postanowień dotyczących ochrony fizycznej zbiorów i dokumentów księgowych. Regulacja w tym zakresie nie wypełniała zasady dotyczącej odpowiedniego ich zabezpieczenia i nie określała zasad ochrony dokumentów źródłowych.

Przyjęta w *IEŚ Polityka rachunkowości* określała: rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz opis systemu przetwarzania danych. W dokumencie przedstawiono zakładowy plan kont, wykaz ksiąg rachunkowych, wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe prowadzone przy użyciu komputera oraz opis systemu informatycznego, w tym określenie wersji oprogramowania i datę rozpoczęcia jego eksploatacji. Jednakże nie opisano zasad ochrony fizycznej zbiorów i dokumentów księgowych (np. że wydrukowane księgi rachunkowe i dokumenty źródłowe powinny być przechowywane w specjalnych zamykanych szafach, do których dostęp mają wyłącznie upoważnione osoby, w zamykanych pomieszczeniach, objętych systemem ochrony itp.) oraz błędnie podano, że *Instytut* opracowuje sprawozdania RB-BZ1, których nie ma obowiązku sporządzać. Ponadto dokument nie uwzględniał możliwości skróconego okresu przechowywania akt pracowniczych<sup>54</sup>, wprowadzonej od 2019 r. nowelizacją Kodeksu pracy.

W ocenie *Instytutu* w wystarczającym stopniu opisano zakres ochrony danych i dokumentów księgowych poprzez jednozdaniowe postanowienie dotyczące drukowania ksiąg i okresu ich przechowywania<sup>55</sup>. Wyjaśniono<sup>56</sup>, że uwzględnienie w *Polityce rachunkowości* sprawozdania RB-BZ1 było pomyłką pisarską, bowiem *Instytut* sporządza sprawozdanie RB-BZ2 (Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym) i nie ma obowiązku sporządzania sprawozdania RB- BZ1.

W *Polityce rachunkowości* nie przewidziano możliwości przechowywania akt pracowniczych przez 10 lat, ponieważ uznano za odpowiednie postanowienie, że akta przechowywane są w sposób trwały nie krótszy niż 50 lat. Jednak w toku kontroli zaplanowano zmiany regulacji w tym zakresie<sup>57</sup>.

Postanowienia dotyczące drukowania ksiąg i okresu ich przechowywania nie wyczerpują zakresu ochrony danych i dokumentów księgowych, które – zgodnie z *uor* – powinny być przechowywane w sposób zapewniający ochronę przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem. *Polityka rachunkowości* powinna zawierać opis zasad służących ochronie również wydrukowanych ksiąg rachunkowych oraz dokumentów źródłowych (faktur, spisów inwentaryzacyjnych itd.).

#### **Wykonanie Planu działalności i mierników budżetu zadaniowego**

10. **[Realizacja zadań]** Pomimo ograniczeń związanych z organizowaniem działalności *Instytutu*, pozytywnie należy ocenić wykonanie Planu działalności na 2019 r. (*Plan działalności*). Zrealizowano wszystkie zaplanowane na 2019 r. zadania i przewidziane w ich ramach działania, w jednym przypadku zastępując organizację seminarium współorganizacją konferencji w tożsamym przedmiocie. Oprócz zaplanowanych zadań przygotowywano także zlecane przez KPRM ekspertyzy.

W *Planie działalności* przewidziano do realizacji 9 zadań jednorocznych oraz 1 zadanie dwuletnie. W ramach każdego z tych zadań zaplanowano realizację kilku działań, np. przygotowanie publikacji, zorganizowanie konferencji/seminarium.

*Instytut* zrealizował zaplanowane zadania oraz składające się na nie działania, przy czym organizacja jednego z seminariów została zastąpiona współorganizacją konferencji<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Art. 10 ust. 1 *uor*.

<sup>54</sup> Ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz.U. z 2018 r. poz. 357) wprowadzono nowy 10-letni okres przechowywania dokumentów dla pracowników zatrudnionych po 1 stycznia 2019 r. Natomiast w stosunku do pracowników zatrudnionych między 1 stycznia 1999 r. a 31 grudnia 2018 r. pracodawca ma możliwość skorzystania z krótszej archiwizacji, tj. 10 lat, pod warunkiem spełnienia dodatkowych obowiązków wobec ZUS. W przypadku pracowników zatrudnionych przed 1 stycznia 1999 r. dokumentacja przechowywana jest na dotychczasowych zasadach, czyli 50 lat. Ustawa nie przewiduje możliwości skrócenia okresu przechowywania dla tej grupy.

<sup>55</sup> Kompletnie księgi rachunkowe drukowane są nie później niż na koniec roku obrotowego oraz przenoszone na inny komputerowy nośnik danych zapewniający trwałość zapisu informacji, które przechowywane są przez czas nie krótszy niż 5 lat.

<sup>56</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 12 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/126/2020*.

<sup>57</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 20 listopada 2020 r., znak: *IEŚ/WS/170/2020*.

<sup>58</sup> Dotyczy współorganizacji Szkoły Wyszehradzkiej w Lublinie w ramach zadania pn. *Inicjatywa Trójmorza w środowisku międzynarodowym (USA, Europa Zachodnia, Strona 9 z 32*

Wyjaśniono<sup>59</sup>, że działanie to pokrywało się z organizacją seminarium, generując więcej pracy i zaangażowania, bez poniesienia kosztów, które były zaplanowane na realizację seminarium.

Poza *Planem działalności IeŚ* przygotował 8 ekspertyz zleconych przez KPRM<sup>60</sup>.

11. Koszty zadań nie zostały prawidłowo oszacowane, co wynikało z trudności ich określenia w momencie powstawania *Jednostki*. W konsekwencji, poziom realizacji kosztów wyniósł 54% wartości planowanej. W przypadku 1 zadania dot. kwestii bezpieczeństwa Europy Środkowej i obecności Polski w NATO, przekroczono zakładany koszt. Było to jednak uzasadnione z punktu widzenia zadań *IeŚ* i nie skutkowało zwiększeniem ogólnej puli środków przewidzianych na realizację zadań.

Ogólne koszty 8 z 9 zadań<sup>61</sup> przewidzianych w całości do realizacji w 2019 r. były niższe niż zakładano. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Nazwa zadania	Planowany koszt realizacji zadania (zł)	Faktyczny koszt realizacji zadania (zł) <sup>62</sup>	Stosunek zrealizowanych kosztów do zaplanowanych (%)
1	O Unii Lubelskiej. Refleksje dla współczesnej Europy	100.000	51.127	51%
2	Bezpieczeństwo regionu Europy Środkowej – bilans 20 lat Polski w NATO	70.000	76.902	110%
3	Inicjatywa Trójmorza w środowisku międzynarodowym (USA, Europa Zachodnia, Europa Wschodnia)	80.000	27.270	34%
4	Balkany Zachodnie - czy perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej jest realna?	100.000	76.559	77%
5	Polityka historyczna i kultura pamięci w państwach Europy Środkowej	50.000	47.230	95%
6	Dyplomacja parlamentarna w Europie Środkowej	60.000	19.367	32%
7	30 lat transformacji w Europie Środkowej - implikacje dla państw Europy Wschodniej	60.000	16.047	27%
8	15 lat Polski w Unii Europejskiej – perspektywa Europy Środkowej	60.000	11.982	20%
9	10 lat Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej – perspektywa Polski i Europy Środkowej	70.000	26.427	38%
<b>Razem:</b>		650.000	352.910	54%

Wyjaśniono<sup>63</sup>, że niższe wykonanie kosztów wynikało głównie z trudności ich oszacowania w momencie tworzenia *Jednostki*. Potrzebne środki oszacowano jako całość wydatków na realizację ogółu zadań. W efekcie, w planowanych kosztach poszczególnych zadań uwzględniono ok. 30% rezerwę środków. Na niższy koszt realizacji zadań wpłynęła także mniejsza skala działań niż wynikająca z planowanych kosztów<sup>64</sup>, tj. z uwagi na ograniczenia czasowe nie zrealizowano części zaplanowanych wyjazdów<sup>65</sup> oraz działań promocyjnych<sup>66</sup>.

Koszt realizacji jednego<sup>67</sup> z zadań był wyższy od planowanego (110%). Jak wyjaśniono<sup>68</sup>, z uwagi na rocznicę wstąpienia Polski do NATO, analityków *IeŚ* zapraszano do udziału w konferencjach, które generowały dodatkowe koszty. Uznano, że udział w tych debatach był uzasadniony, mimo nieznacznego przekroczenia kosztów planowanych w tym zadaniu.

12. *IeŚ*, zgodnie z wymogami organu nadzorującego (KPRM), na etapie planowania zadań zidentyfikował ryzyka w zakresie ich realizacji. Pomimo zmaterializowania się części ryzyk, dzięki podejmowanym działaniom zarządczym, wykonano zaplanowane zadania.

W *Planie działalności* zidentyfikowano 3 czynniki ryzyka: opóźnienia związane z budowaniem zespołu *IeŚ* oraz przesyłaniem tekstów przez autorów, a także trudności z uzyskaniem danych. Dwa pierwsze ryzyka zmaterializowały się<sup>69</sup>. Pomimo wystąpienia opóźnień, *Instytut* wykonał zadania przewidziane w *Planie działalności*.

Wyjaśniono<sup>70</sup>, że opóźnienia wynikały przede wszystkim z konieczności organizacji prac *Jednostki* na początkowym etapie jej funkcjonowania. Jak wskazano, na bieżąco

Europe Wschodnie).

<sup>59</sup> Pismo Dyrektora *IeŚ* z 7 grudnia 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/190/2020.

<sup>60</sup> Pismo Dyrektora *IeŚ* z 16 grudnia 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/203/2020.

<sup>61</sup> Nie uwzględniono kosztu zadania dwuletniego pn. *Dyplomacja gospodarcza Polski w regionie Europy Środkowej – stan i perspektywy* (planowany koszt: 100.000 zł, zrealizowany koszt na koniec 2019 r.: 20.488 zł (tj. 20%).

<sup>62</sup> Zaokrąglony do pełnych złotych.

<sup>63</sup> Pisma Dyrektora *IeŚ* z 22 października 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/136/2020 oraz z 7 grudnia 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/190/2020.

<sup>64</sup> W odniesieniu do 7 z 9 zadań zrealizowanych w 2019 r. (nie dotyczy zadań pn.: *Bezpieczeństwo regionu Europy Środkowej – bilans 20 lat Polski w NATO* oraz *Polityka historyczna i kultura pamięci w państwach Europy Środkowej*).

<sup>65</sup> W odniesieniu do 7 zadań (nie dotyczy zadań pn.: *Bezpieczeństwo regionu Europy Środkowej – bilans 20 lat Polski w NATO* oraz *Polityka historyczna i kultura pamięci w państwach Europy Środkowej*).

<sup>66</sup> W odniesieniu do 2 zadań: pn. *O Unii Lubelskiej. Refleksje dla współczesnej Europy* oraz *Dyplomacja parlamentarna w Europie Środkowej*.

<sup>67</sup> Zadanie pn. *Bezpieczeństwo regionu Europy Środkowej – bilans 20 lat Polski w NATO*.

<sup>68</sup> Pismo Dyrektora *IeŚ* z 22 października 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/136/2020.

<sup>69</sup> Pismo Dyrektora *IeŚ* z 22 października 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/136/2020.

<sup>70</sup> Pisma Dyrektora *IeŚ* z 8 października 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/121/2020, z 22 października 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/136/2020 oraz z 7 grudnia 2020 r., znak: *IeŚ*/WS/190/2020.

podejmowano działania zmierzające do redukcji ryzyka, a bezpośredni kontakt Dyrekcji z pracownikami zapewniał bieżącą analizę postępu realizacji zadań. W przypadku opóźnień podejmowano działania mające na celu intensyfikację pracy.

**13. [Mierniki realizacji budżetu zadaniowego]** Poziom osiągniętych w 2019 r. mierników efektywności realizacji zadań *Instytutu* był wyższy od założonych.

Efektywność działań *Instytutu* mierzona jest liczbą publikacji<sup>71</sup>. Plan finansowy *IEŚ* w układzie zadaniowym zakładał opracowanie w 2019 r. łącznie 35 publikacji. Faktycznie było ich 113: 97 *Komentarzy* (planowano 26), 7 tytułów w serii *Prace IEŚ* (planowano 2), 3 tytuły w serii *Policy Papers* (planowano 2), 2 monografie (planowano 1), 4 zaplanowane zeszyty *Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*. W przekazanej do KPRM<sup>72</sup> *Informacji z wykonania planu finansowego* pomyłkowo<sup>73</sup> wykazano, że w 2019 r. opublikowano 8 zamiast 7 *Prac IEŚ*.

Wyjaśniono<sup>74</sup>, że mierniki wyższe od założonych wynikały z ostrożnych szacunków, prowadzonych kilkanaście dni po rozpoczęciu działalności *IEŚ*. Ponadto liczba publikacji związana była ze zintensyfikowaniem działań oraz dynamiką sytuacji międzynarodowej. Znaczna liczba *Komentarzy* wynika także z faktu, że są one krótkimi tekstami analitycznymi.

## Zatrudnienie i wynagrodzenia

**14. [Zatrudnienie]** Stanowiska w *Instytucie* odpowiadały tym określonym w *ustawie o IEŚ* oraz w wykazie zawartym w *rozporządzeniu ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ*. *Instytut* wzmacniał swój potencjał kadrowy. Pozytywnie należy ocenić, że w związku z rozwojem działalności *Jednostki*, sporządzono pisemne analizy dotyczące potrzeb zatrudnienia nowych pracowników.

Średnioroczne zatrudnienie w *IEŚ* w 2019 r. wynosiło 21,5<sup>75</sup>, a na dzień 31 grudnia 2019 r. – 23 osoby (wszystkie w pełnym wymiarze czasu pracy). Na Kierownictwo *IEŚ* składały się 3 osoby, tj. Dyrektor i 2 Zastępców Dyrektora (ds. Badawczo-Analitycznych i ds. Administracyjno-Finansowych). Spośród pozostałych 20 pracowników:

- a) 13 osób pracowało w Dziale Badawczo-Analitycznym (po 3 w Zespole Bałkańskim, Bałtyckim, Europy Wschodniej oraz 4 w Wyszechradzkim);
- b) 7 osób pracowało w Dziale Administracyjno-Finansowym (4 w Zespole Wydawnictw i Mediów Społecznościowych, 2 w Księgowości i 1 w Biurze *Instytutu*).

Na 1 pracownika merytorycznego przypadało 0,5 pracownika obsługi<sup>76</sup>.

W 2020 r., po przeprowadzeniu udokumentowanych analiz potrzeb kadrowych, zwiększono zatrudnienie do 28 osób<sup>77</sup>, tj. o 5 osób w porównaniu z rokiem 2019.

**15. [Wynagrodzenia]** Wynagrodzenia w *IEŚ* ustalono prawidłowo. Wynagrodzenia dla Kierownictwa *Instytutu* określono zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 *ustawy o IEŚ*, tj. wynagrodzenie Dyrektora odpowiadało przepisom *ustawy kominowej*, natomiast w przypadku Zastępców Dyrektora zostały one pozytywnie zaopiniowane przez Radę *Instytutu*. Poziom wynagrodzeń pozostałych pracowników odpowiadał *rozporządzeniu ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ*.

Badaniu poddano 12 wynagrodzeń, tj. 3 Kierownictwa oraz 9 pozostałych pracowników *IEŚ*<sup>78</sup>.

Wynagrodzenie Dyrektora *Instytutu* zostało ustalone przez Szefa KPRM. Wynagrodzenia Zastępców Dyrektora zostały określone przez Dyrektora i pozytywnie zaopiniowane przez Radę *IEŚ*. Poziom wynagrodzeń pozostałych pracowników odpowiadał *rozporządzeniu ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ*. Wg stanu na koniec 2019 r. średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze analityków wynosiło 4.862 zł, a pracowników administracji – 4.486 zł.

W 2019 r. zmieniono wynagrodzenia blisko połowie pracowników (11z 23, tj. 48%), co było w zdecydowanej większości związane z tworzeniem nowej struktury organizacyjno-kadrowej *Instytutu*. W 9 przypadkach zmiany wprowadzono w marcu 2019 r. w wyniku wejścia w życie *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ*, wdrożenia nowych warunków pracy

<sup>71</sup> Mierniki te zostały przypisane do podzadania: *Obsługa i koordynacja prac rządu oraz działania: Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym*.

<sup>72</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 3 marca 2020 r., znak: *IEŚ/WS/17/2020*.

<sup>73</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 12 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/126/2020*.

<sup>74</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 12 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/126/2020*.

<sup>75</sup> Wyliczenie oparto o średniomiesięczne zatrudnienie (suma liczby pracowników na pierwszy i ostatni dzień miesiąca podzielona przez 2), które następnie zsumowano i podzielono przez 12 miesięcy.

<sup>76</sup> Z wyłączeniem Kierownictwa *IEŚ*.

<sup>77</sup> Wg stanu z dnia rozpoczęcia kontroli, tj. 28 września 2020 r.

<sup>78</sup> Wynagrodzenie głównej księgowej oraz 8 pracowników dobranych w sposób losowy.

i płacy oraz powołania Zastępcy Dyrektora. W 2 pozostałych przypadkach zmiany wynikały z awansu albo zwiększenia wymiaru etatu. Wynagrodzenia zwiększono o kwoty od 282 zł do 2.555 zł, natomiast w 2 przypadkach, związanych z ustaleniem nowych warunków płacy, zmniejszono – o 507 zł i 272 zł.

## Dodatkowe składniki wynagrodzenia

**16. [Nagrody Kierownictwa IEŚ]** W 2019 r. dwóm Zastępcom Dyrektora oraz Głównej Księgowej przyznano i wypłacono nagrody w łącznej kwocie 25.000 zł brutto z naruszeniem przepisów *ustawy kominowej*.

Nagrody te w pismach informujących o ich przyznaniu wspomnianym pracownikom zostały określone jako *roczne*, jednakże Kontrolowany wyjaśnił, że były to nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Bez względu na to czy nagrody te przyznano jako *roczne*, czy za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, wykraczały one poza ograniczenia przewidziane w art. 5 ust. 1-3 *ustawy kominowej*<sup>79</sup>. W przepisie tym określono bowiem zamknięty katalog składników wynagrodzenia, które mogą zostać przyznane m.in. zastępcom kierowników i głównym księgowym jednostek organizacyjnych<sup>80</sup> (w tym IEŚ). Do składników tych należą wynagrodzenie miesięczne oraz wypłacane fakultatywnie: świadczenia dodatkowe i nagroda roczna, przyznawana na zasadach określonych w art. 10 tej ustawy.

Jeśli uznać, że przyznane nagrody były nagrodami za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, to naruszono art. 5 ust. 2 *ustawy kominowej*, ponieważ nagroda taka nie została przewidziana w katalogu świadczeń dodatkowych<sup>81</sup>. Jeśli natomiast przyjąć, że nagrody były nagrodami rocznymi, przyznano je i wypłacono z naruszeniem art. 10 ust. 1b *ustawy kominowej*, ponieważ do dnia, w którym nagrody zostały wypłacone, Zastępcy Dyrektora i Główna Księgowa nie przepracowali na stanowiskach całego roku obrotowego.

Nie można się zgodzić z Kontrolowanym, że prawidłowym było wypłacenie nagród wspomnianym pracownikom na podstawie art. 105 Kodeksu pracy albo § 4 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń pracowników IEŚ* jako nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Nie należą one bowiem do świadczeń dodatkowych, szczegółowo określonych w art. 11 *ustawy kominowej* i § 2 *rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych*<sup>82</sup>. Tym samym nagrody tego rodzaju nie mieszczą się we wskazanym w art. 5 *ustawy kominowej* zamkniętym katalogu świadczeń przysługujących osobom objętych tą ustawą.

Ponadto art. 105 Kodeksu pracy określa jedynie ogólną możliwość przyznania pracownikom nagród i wyróżnień, w związku z czym nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wypłacania nagród dla pracowników objętych *ustawą kominową*. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku § 4 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń pracowników IEŚ*, który również nie może być stosowany niezależnie od postanowień *ustawy kominowej*. Pomimo braku wyłączenia głównego księgowego z katalogu pracowników, którym mogą być

<sup>79</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy kominowej* osobom objętym tym aktem prawnym przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. W art. 5 ust. 2 przewidziano możliwość przyznania wspomnianym osobom świadczeń dodatkowych, a w ust. 3 – nagrody rocznej.

<sup>80</sup> Art. 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 1 pkt 2 *ustawy kominowej*. Zgodnie z art. 1 pkt 2 *ustawy kominowej* akt ten ma zastosowanie do państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną (z wyłączeniem agencji państwowych, o których mowa w pkt 8), instytutów badawczych lub podmiotów, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych (pkt 9), Centrum Łukasiewicz i instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz (pkt 17) oraz szkół wyższych). W myśl art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 poz. 1740, t. j. ze zm.) osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Oznacza to, że każda osoba prawna będzie jednocześnie jednostką organizacyjną (por. Z. Radwański, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2005, str. 182). Zgodnie z art. 2 pkt 1 *ustawy o IEŚ Instytut jest państwową osobą prawną*. W świetle przywołanych definicji należy uznać, że IEŚ jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, o której mowa w art. 1 pkt 2 *ustawy kominowej*. W konsekwencji przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie do Zastępców Dyrektora oraz Głównej Księgowej Instytutu.

<sup>81</sup> Określonych w art. 11 *ustawy kominowej*, zgodnie z którym świadczeniami dodatkowymi, o których mowa w art. 5 ust. 2, są świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Katalog tych świadczeń został określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz. U. z 2020 r. poz. 1399). Należą do nich: 1) nagroda jubileuszowa przyznawana nie częściej niż co 5 lat; 2) odprawa pieniężna w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy; 3) zwrot częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego; 4) świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych; 5) świadczenia z tyt. dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego.

<sup>82</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz. U. z 2020 r. poz. 1399).

przyznawane nagrody, przepis § 4 wspomnianego rozporządzenia nie znajduje bezpośredniego zastosowania do pracownika zatrudnionego na tym stanowisku. Ponadto, rozporządzenie jest aktem niższego rzędu od ustawy, a więc w przypadku kolizji przepisów prawa, pierwszeństwo przysługuje przepisom *ustawy kominowej*.

W grudniu 2019 r. dwóm Zastępcom Dyrektora oraz Głównej Księgowej przyznano i wypłacono jednorazowe nagrody w łącznej kwocie 25.000 zł brutto. Nagrody te w pismach informujących o ich przyznaniu wspomnianym pracownikom zostały określone jako *roczne*, wyjaśniono jednak, że były to nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Pierwotnie IES<sup>83</sup> stał na stanowisku, że nie jest objęty zakresem podmiotowym *ustawy kominowej*. Po zakończeniu czynności kontrolnych Instytut zaakceptował<sup>84</sup>, że postanowienia *ustawy kominowej* powinny mieć zastosowanie do Kierownictwa IES. Jednak w ocenie Instytutu wspomniana ustawa nie wyłącza możliwości przyznania Kierownictwu jednostki innych nagród niż nagroda roczna, o której mowa w art. 10 ust. 1 *ustawy kominowej*. Zdaniem IES ustawa ta nie wyklucza stosowania innych przepisów prawa, w tym art. 105 Kodeksu pracy (w przypadku Zastępców Dyrektora) i § 4 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń pracowników IES* (w przypadku Głównej Księgowej). W ocenie Instytutu przyznane w 2019 r. Głównej Księgowej i Zastępcom Dyrektora nagrody nie były nagrodami rocznymi określonymi w art. 10 ust. 1 wspomnianej ustawy, stanowiły natomiast nagrody za szczególne osiągnięcia i zaangażowanie, przewidziane w odrębnych przepisach prawa.

Jak wskazano, nagrody Zastępcom Dyrektora zostały przyznane w oparciu o art. 105 Kodeksu pracy. Przewiduje on, że pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia. Głównej Księgowej nagrodę przyznano na podst. § 4 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń pracowników IES*. Przewidziano w nim, że w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia Dyrektor Instytutu może przyznawać pracownikom, w tym Głównej Księgowej, nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej nie mieszczą się w katalogu składników wynagrodzenia osób objętych *ustawą kominową*. Tego rodzaju nagród nie przewidziano wśród świadczeń dodatkowych określonych w art. 11 *ustawy kominowej* i *rozporządzeniu w sprawie świadczeń dodatkowych*. Tym samym nie mieszczą się one wśród składników wynagrodzenia określonych w art. 5 ust. 1-3 wspomnianej ustawy (wynagrodzenie miesięczne, świadczenia dodatkowe, nagroda roczna).

Na gruncie *ustawy kominowej* instrumentem służącym docenieniu pracy m.in. zastępców kierowników jednostek i głównych księgowych jest nagroda roczna, przyznawana w zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań. Zgodnie z art. 10 ust. 1b *ustawy kominowej*, nagroda roczna może być przyznana uprawnionemu, który zajmował swoje stanowisko przez cały rok obrotowy i w tym okresie nie naruszył swoich obowiązków w sposób powodujący wymierzenie kary z tytułu odpowiedzialności porządkowej pracowników, kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub kary dyscyplinarnej albo z którym nie rozwiązano umowy o pracę bez wypowiedzenia z jego winy lub nie rozwiązano umowy o zarządzanie, albo którego nie odwołano z zajmowanego stanowiska z przyczyn stanowiących podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Jeśli przyjąć, że kwestionowane nagrody były nagrodami rocznymi, przyznano je z naruszeniem wspomnianego przepisu, ponieważ do dnia, w którym nagrody zostały wypłacone (20 grudnia 2019 r.), Zastępcy Dyrektora i Główna Księgowa nie przepracowali na zajmowanych stanowiskach całego roku obrotowego.

Jeden z Zastępców Dyrektora objął stanowisko 11 lutego 2019 r., zaś Główna Księgowa 20 marca 2019 r., zatem nie świadczyli oni pracy na tych stanowiskach przez cały rok obrotowy. Drugi z Zastępców Dyrektora przepracował na tym stanowisku cały rok obrotowy zakończony 31 grudnia 2019 r.<sup>85</sup>, jednak nagrodę przyznano i wypłacono przed tym terminem.

W 2019 r. Kierownictwo IES ani Główna Księgowa nie korzystali ze świadczeń dodatkowych, o których mowa w *rozporządzeniu w sprawie świadczeń dodatkowych*.

Stanowisko o braku możliwości przyznania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy osobom objętym *ustawą kominową* potwierdza również orzecznictwo w tym zakresie.

<sup>83</sup> Pismo Dyrektora IES z 19 listopada 2020 r., znak: IES/WS/169/2020.

<sup>84</sup> Pismo Dyrektora IES z 9 lutego 2021 r., znak: IES/WS/80/2021.

<sup>85</sup> Zgodnie z ust. 2 *Polityki rachunkowości*, rokiem obrotowym Instytutu jest rok kalendarzowy.

W ocenie Sądu Najwyższego<sup>86</sup>, wykładnia przepisów dotyczących wynagrodzenia i świadczeń dodatkowych (art. 5 i 11 *ustawy kominowej* oraz § 2 *rozporządzenia w sprawie świadczeń dodatkowych*) prowadzi do wniosku, że katalog świadczeń dodatkowych jest zamknięty. Oznacza to, że osobom objętym zakresem podmiotowym tej *ustawy* nie przysługują żadne inne świadczenia. Z orzecnictwa Sądu Najwyższego płynie również wniosek, że błędny jest pogląd, że skoro ustawodawca w art. 5 ust. 2 i 3 *ustawy kominowej*<sup>87</sup> nie użył słowa *tylko*, to oprócz wymienionych tam świadczeń dodatkowych i nagrody rocznej dopuszczalne jest przyznawanie innych świadczeń<sup>88</sup>. Art. 5 *ustawy kominowej* należy odczytywać w całości. Z ust. 1 wynika, że osobom których ten przepis dotyczy, *przysługuje z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 wyłącznie wynagrodzenie miesięczne*. Użyte sformułowanie oznacza, że wspomniane dwa wyjątki wymienione zostały enumeratywnie, a nie przykładowo.

Również w sądownictwie powszechnym prezentowane jest stanowisko<sup>89</sup>, że konstrukcja przepisu art. 5 ust. 1 *ustawy kominowej* nie pozwala przyznać dodatkowych, innych, niewymienionych wprost w tym przepisie świadczeń. I to niezależnie od charakteru prawnego tych świadczeń, ich wysokości, czy też jakichkolwiek innych cech dodatkowych. Nie ma znaczenia również to, czy zostały przewidziane w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania czy też w przepisach odrębnych.

*Ustawa kominowa* jest aktem prawnym o charakterze systemowym, który ma przeciwdziałać pobieraniu przez kierownictwo jednostek sektora finansów publicznych nadmiernych wynagrodzeń oraz innych elementów uposażenia związanych ze stosunkiem pracy. Zasady przyznawania, rodzaj nagród oraz ich wysokość, w przypadku osób objętych *ustawą kominową*, regulują przepisy art. 5 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 10 i 11 tej *ustawy*. Unormowania zawarte w *ustawie kominowej* nie pozwalają na zwiększanie uposażeń tych osób w innych formach, tj. wykraczających poza te określone w *ustawie*.

**17. [Nagrody dla pracowników IEŚ]** W 2019 r. 18 pracownikom IEŚ przyznano nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, zgodnie z § 4 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ* oraz *Regulaminem nagród*<sup>90</sup>. Zasady przyznawania nagród pracownikom były przejrzyste oraz wspierały podejmowanie decyzji w tym zakresie. Pozytywnie należy ocenić połączenie przyznawania nagród z coroczną pisemną oceną pracowników. Działaniem nieprzejrzystym było sporządzenie ogólnych uzasadnień dla 7 z 8 badanych nagród pracowników.

Zgodnie z § 4 w zw. z § 1 pkt 2 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ* pracownikom (z wyłączeniem Dyrektora IEŚ i jego Zastępców) mogą zostać przyznane nagrody w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. *Regulamin nagród* określa kryteria brane pod uwagę przy ich przydzielaniu oraz przewiduje, że nagrody będą przyznawane na wniosek właściwego Zastępcy Dyrektora, w oparciu o coroczną ocenę pracownika.

W 2019 r. łączna kwota nagród wypłaconych 18 pracownikom nieobjętym *ustawą kominową* wyniosła 75.000 zł brutto, tj. blisko 5% wartości wynagrodzeń osobowych (1.601.000 zł). Nagrody wynosiły średnio 4.167 zł na osobę.

Badaniu poddano dokumentację 11 nagród (52% z 21)<sup>91</sup>. Nagrody dla pracowników IEŚ (8 zbadanych) przyznawano w oparciu o wnioski właściwego Zastępcy Dyrektora i oceny roczne. W 7 przypadkach uzasadnienie przyznania nagrody miało ogólny charakter, bez odniesienia do szczególnych osiągnięć pracowników. Jak wyjaśniono<sup>92</sup>, w IEŚ

<sup>86</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2006 r., I PK 115/05.

<sup>87</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 *ustawy kominowej*: Osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1-4 i 10, mogą być przyznane świadczenia dodatkowe. Z kolei stosownie do art. 5 ust. 3 tej *ustawy*: Osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1-4 i pkt 10, może być przyznana nagroda roczna.

<sup>88</sup> W omawianym wyroku Sądu Najwyższego z 3 marca 2005 r. II CK 471/04 – premii kwartalnej. Pomimo różnicy pomiędzy premią kwartalną, a nagrodą uznaniową (tj. premia kwartalna ma charakter roszczeniowy i może być składnikiem wynagrodzenia za pracę; charakteru takiego nie ma natomiast nagroda uznaniowa), uzasadnienie wyroku zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy jako świadczenia dodatkowego do wynagrodzenia za pracę.

<sup>89</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19 grudnia 2012 r., I ACa 946/12.

<sup>90</sup> Zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 15 z 25 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w IEŚ.

<sup>91</sup> Dwie nagrody Zastępców Dyrektora IEŚ, nagroda Głównej Księgowej i 8 nagród pracowników dobranych w sposób losowy.

<sup>92</sup> Pismo Dyrektora IEŚ z 22 października 2020 r., znak: IEŚ/WS/136/2020 oraz z 19 listopada 2020 r., znak: IEŚ/WS/169/2020.

nie sformułowano wytycznych co do poziomu szczegółowości uzasadnienia przyznanych nagród, jednakże w trakcie kontroli Dyrektor *Instytutu* zaleciła swoim zastępcom, aby w przyszłości uzasadnienia formułować możliwie jak najbardziej precyzyjnie i szczegółowo.

**18. [Dodatki specjalne]** Skala przyznanych w *IEŚ* dodatków specjalnych była nieznaczna – w 2019 r. wypłacono 3 takie świadczenia. Dodatki były zgodne z § 3 ust. 2 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ*, a ich przyznanie poprzedził pisemny wniosek, zawierający niezbędne dla jego oceny informacje.

Zgodnie z § 3 ust. 2 *rozporządzenia ws. stanowisk i wynagrodzeń w IEŚ* pracownikom *Instytutu* można przyznać dodatek specjalny<sup>93</sup>. W 2019 r. na ten cel przeznaczono kwotę 6.000 zł (0,4% z 1.601.000 zł wynagrodzeń osobowych). Trzem pracownikom przyznano jednorazowy dodatek specjalny w wysokości 2.000 zł za 2 miesiące w związku z ich udziałem w inwentaryzacji. Przyznano je na podstawie pisemnego wniosku Zastępcy Dyrektora *IEŚ* zawierającego podstawę prawną, przedmiot zadań, wartość i okres wypłacania dodatków.

## Umowy cywilnoprawne

**19. [Charakterystyka umów]** Umowy były celowe, uzasadnione potrzebami *Instytutu*. Część umów (26 z 61, 43%) obejmowała zadania merytoryczne lub obsługowe *IEŚ*, jednak miały one charakter tymczasowy, wspierający działalność *Jednostki* na etapie tworzenia jej struktury kadrowej lub wynikały one z potrzeby profesjonalnej realizacji zadań. Zastrzeżenia budzi, że zlecenia dotyczące pomocy w Dziale Księgowości, pomimo że miały charakter krótkotrwały, mogły nosić znamiona stosunku pracy<sup>94</sup> (zadania wykonywano w siedzibie *Instytutu*, w godzinach jego pracy, a ich realizacja podlegała stałemu nadzorowi).

W 2019 r. *Instytut* zawarł 61 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 333.700<sup>95</sup> zł brutto, w tym 41 z osobami fizycznymi (132.221 zł) i 20 z innymi podmiotami (201.479 zł).

Na zadania ściśle związane z działalnością *IEŚ* zawarto:

- 1) 18 umów o charakterze analitycznym: 1 zlecenie w zakresie prac analitycznych oraz 17 umów na jednorazowe przygotowanie artykułu/komentarza lub pracy przez ekspertów w zakresie obszarów działalności *IEŚ*;
- 2) 8 umów o charakterze obsługowym: 3 umowy dot. wsparcia Księgowości<sup>96</sup>, 3 umowy na prowadzenie spisów z natury, 1 na przygotowanie przetargu i 1 na świadczenie usług BHP i ppoż.

Pozostałe 35 umów dotyczyło: badania sprawozdań finansowych, sprzątnięcia, pracy w portierni lub prac konserwacyjnych, tłumaczenia lub korekty tekstów, szkoleń, konsultacji i wykonania strony internetowej, usług telekomunikacyjnych i internetowych, dostawy mebli, artykułów biurowych oraz środków czystości, monitorowania i konserwacji systemu zabezpieczenia budynku, obsługi prawnej, organizacji podróży, usług pocztowych, świadczeń zdrowotnych, serwisu oprogramowania, najmu dystrybutora wody, sprzedaży publikacji.

Szczegółowym badaniem objęto 19 z 61 umów<sup>97</sup>, tj. 13 zawartych z osobami fizycznymi<sup>98</sup> oraz 6 umów zawartych z innymi podmiotami<sup>99</sup>. Łączna kwota wynagrodzenia brutto skontrolowanych umów wyniosła 188.792 zł, tj. 57% kwoty wydatków poniesionych na umowy w 2019 r.

Realizacja 3 zleceń w zakresie pomocy w Dziale Księgowości (2 zlecenia trwające łącznie 3 miesiące oraz 1 zlecenie trwające 2 tygodnie) odbywała się w siedzibie *IEŚ*, w godzinach pracy *Instytutu* i pod stałym nadzorem Głównej Księgowej. Tym samym mogła nosić znamiona stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 Kodeksu pracy.

Zgodnie z wyjaśnieniem<sup>100</sup> realizacja zleceń miała z założenia charakter tymczasowy.

<sup>93</sup> Z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki jej wykonywania.  
<sup>94</sup> W rozumieniu przepisów § 22 pkt 1 Kodeksu pracy, tj. przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem.

<sup>95</sup> Wartości zaokrąglano do pełnych złotych.  
<sup>96</sup> W tym 1 aneks wydłużający termin realizacji prac.

<sup>97</sup> Umowy do badania wybrano metodą doboru celowego, w oparciu o następujące kryteria: przedmiot zamówienia (nietypowy lub obejmujący zadania *IEŚ*), umowy powtarzające się, mogące nosić znamiona umów o pracę, wartość umów zawartych z danym wykonawcą oraz – jeśli wystąpią – umowy z pracownikami. Jeden z badanych przypadków ujętych w rejestrze jako umowa okazał się aneksem.

<sup>98</sup> Umowy o łącznej wartości 46.387 zł na przygotowanie prac naukowych, prowadzenie prac analitycznych dla Zespołu Europy Wschodniej, tłumaczenie, pomoc w Dziale Księgowości, prowadzenie spisów z natury, przygotowanie przetargu.

<sup>99</sup> Umowy o łącznej wartości 142.405 zł na dostawę mebli, materiałów biurowych, środków czystości, usługi prawne, usługi BHP i ppoż, organizację podróży.

<sup>100</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 25 listopada 2020 r., znak: *IEŚ*/NS/173/2020.

Tymczasowość wykonywania zleceń dotyczących pomocy w Dziale Księgowości nie stanowi przesłanki wyłączającej stosowanie art. 22 Kodeksu pracy i możliwości zakwalifikowania danego stosunku prawnego jako stosunku pracy (zatrudnienia na czas określony).

**20. [Regulacje dotyczące umów]** Obszar zawierania umów cywilnoprawnych w IES nie został wystarczająco unormowany. Regulacje w tym zakresie były rozproszone i nie uwzględniały części istotnych zagadnień służących zapewnieniu prawidłowości procesu zawierania, nadzorowania i rozliczania umów.

Zagadnienia z obszaru umów cywilnoprawnych uregulowano w *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, Regulaminie zamówień*<sup>101</sup> oraz *Regulaminie pracy komisji przetargowej*<sup>102</sup>. W dokumentach tych nie określono obowiązku zawierania w umowach postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa, procedur kontroli wykonania i odbioru przedmiotu umowy, mechanizmów zachowania poufności, bezstronności i ochrony danych osobowych przez wykonawców umów, nie ustanowiono wymogu sprawdzenia pod względem prawnym umów dla zamówień o wartości poniżej 30.000 euro.

*Instytut* wskazał na brak obowiązku prawnego wprowadzenia w *Jednostce* dodatkowych procedur wewnętrznych dotyczących umów cywilnoprawnych. Zdaniem IES<sup>103</sup>, stosowane postanowienia zapewniają wystarczającą kontrolę procedury zawierania umów, kryteriów uwzględnianych podczas wyboru kontrahenta. Ponadto wzory umów i często same umowy podlegają akceptacji formalno-prawnej. Dodatkowo na każdym etapie pracy nad umową Dyrektor *Instytutu* ma wgląd w proces, akceptuje umowy oraz zatwierdza płatności związane z ich realizacją. *Instytut* wskazał również, że zawarcie szczegółowych postanowień umownych dotyczących realizacji umowy uzależnione jest od konkretnego przedmiotu umowy.

Obowiązkiem kierownika jednostki jest prowadzenie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Dla zapewnienia prawidłowości procesu w zakresie zawierania, realizacji i nadzoru nad umowami zasadnym jest wsparcie tych procesów wewnętrznymi regulacjami. Stwierdzone w kontroli uchybienia i słabości, jak również ryzyka związane z realizacją umów, świadczą o słabościach procedur IES. W tym obszarze nie jest wystarczające korzystanie z zaakceptowanego ogólnego wzoru umowy oraz akceptacja części (4 z 19, tj. 21%) umów pod względem formalno-prawnym.

**21.** Obowiązujący w *Jednostce* *Regulamin zamówień* nie zapewniał prawidłowości realizacji zadań. Zastrzeżenia budzi, że spod jego stosowania wyłączone były umowy (o dzieło i świadczenie usług, a wcześniej także zlecenia) zawierane z osobami fizycznymi, których przedmiot dotyczył *potrzeb związanych z bieżącą działalnością Instytutu*. Były to umowy mające zapewniać sprawną, bieżącą działalność *Jednostki* w zakresie badawczo-analitycznym i administracyjnym. Tak nieprecyzyjne i obszerne przedmiotowo wyłączenie zastosowano do ponad 60% umów zawartych w 2019 r. Zapewnienie bieżącej pracy *Jednostki* nie stanowi uzasadnienia dla wyłączenia tak szerokiej kategorii umów spod procedur wewnętrznych. Regulacje powinny normować w sposób adekwatny i możliwie najszerszy zakres zamówień, a wyłączenia powinny mieć charakter wyjątkowy. Ponadto, *Regulamin zamówień* nie wymagał weryfikacji rynku i zawierania umów dla zamówień o wartości poniżej 10.000 zł, co utrudniało weryfikację gospodarności danego wydatku oraz zasad, na jakich odbyło się wydatkowanie środków publicznych.

*Regulamin zamówień* wymagał stosowania zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, celowości, oszczędności oraz optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów<sup>104</sup>. Ze stosowania *Regulaminu* wyłączono jednak znaczny zakres umów na świadczenie usług i umów o dzieło z osobami fizycznymi

<sup>101</sup> Zarządzenie nr 14 Dyrektor IES z 25 listopada 2019 r., ws. wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: *Regulamin zamówień*). Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 3/2019 Dyrektor IES z 18 lutego 2019 r., ws. wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: *Regulamin zamówień z 18 lutego 2019 r.*).

<sup>102</sup> Zarządzenie nr 16 Dyrektor IES z 25 listopada 2019 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy komisji przetargowej.

<sup>103</sup> Pisma Dyrektor IES z 8 października 2020 r., znak: IES/WS/121/2020 oraz z 4 listopada 2020 r., znak: IES/WS/148/2020.

<sup>104</sup> § 1 ust. 2 *Regulaminu zamówień*.



niebędącymi przedsiębiorcami na potrzeby związane z bieżącą działalnością Instytutu<sup>105</sup>. W konsekwencji wyłączenia spod procedur dotyczących zamówień<sup>106</sup> umów w zakresie wsparcia bieżącej działalności IES w 2019 r. regulacje te nie miały zastosowania do 34 z 53 umów<sup>107</sup> (64%).

Wyjaśniono<sup>108</sup>, że zakres regulacji wynika ze swobody zamawiającego w ich kształtowaniu, z zastrzeżeniem wymogów art. 44 ust. 3 *uofp*. Jak wskazano, umowy dotyczące potrzeb związanych z bieżącą działalnością Instytutu mają na celu zapewnić sprawną, bieżącą działalność Jednostki, w głównej mierze pod względem badawczo-analitycznym (przede wszystkim umowy eksperckie), jak również pod względem administracyjno-finansowym. W szczególności jako uzasadnienie wyłączenia ze stosowania procedur wewnętrznych podkreślano unikalność na rynku wiedzy eksperckiej wymaganej z uwagi na szczególną działalność Jednostki. Dopiero w lipcu 2020 r. wprowadzono w IES wniosek o sporządzenie umowy zlecenie/o dzieło, zawierający najważniejsze informacje dotyczące danej umowy i mający ułatwić proces jej sporządzenia. Wniosek ten miał być wprowadzony formalnie w 2021 r. jako załącznik do regulaminu umów cywilnoprawnych, który w trakcie kontroli był w opracowaniu<sup>109</sup>.

Ponadto *Regulamin zamówień* nie wymagał badania rynku, sporządzania protokołów dokumentujących przebieg procedury ani zawierania umów dla zamówień poniżej 10.000 zł<sup>110</sup>. Jak wyjaśniono<sup>111</sup>, uznano, że przyjęty próg jest najlepszym rozwiązaniem służącym zachowaniu równowagi między formalizmem a uzyskaniem najlepszych efektów z danych nakładów. Wartość progową określono, biorąc pod uwagę przedmioty zakupów, wartości zamówień, strukturę organizacyjną oraz posiadane zasoby ludzkie i finansowe. Zdaniem Instytutu<sup>112</sup>, wprowadzenie procedury dla niższych wartości umów, przy dużej liczbie małych zamówień, znacznie utrudniłoby funkcjonowanie Jednostki.

Ogólną zasadą jest, że każdy wydatek publiczny (niezależnie od wartości) powinien być zgodny z zasadami: jawności wydatków, zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania podmiotów mogących wykonać zamówienie oraz pisemności<sup>113</sup>. W celu potwierdzenia, że wydatkowanie środków publicznych spełnia te warunki, należy dołożyć wszelkiej staranności w celu wyboru właściwego wykonawcy oraz udokumentowania tego procesu. Realizacja potrzeb związanych z bieżącą działalnością Instytutu nie uzasadnia procedowania umów w sposób dowolny, tj. niesprecyzowany wewnętrznie. Procedury służą bowiem wypełnianiu wspomnianych zasad zamówień publicznych, jak również zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 *uofp*. Regulacje wewnętrzne powinny stanowić adekwatne wsparcie dla wszystkich kategorii umów, choć zakres ich stosowania może być zróżnicowany, np. w zależności od przedmiotu umowy. Takie zagadnienia powinny być szczegółowo przeanalizowane, ponieważ np. argumentacja dotycząca kategorii umów eksperckich pod wieloma względami nie znajduje uzasadnienia w przypadku umów w zakresie wsparcia administracyjno-finansowego (m. in. z uwagi na dostępność potencjalnych wykonawców). Z kolei rozeznanie rynku, gwarantujące gospodarność wydatków, powinno być prowadzone w większości przypadków. Natomiast w IES, z uwagi na wartość zawieranych umów, sytuacja była odwrotna. Z punktu widzenia zagwarantowania jawności, przejrzystości i możliwości weryfikacji danego wydatku istotne jest również, aby warunki i zasady, na jakich wydatkowane są środki publiczne, zostały określone i udokumentowane w formie zawieranych umów pisemnych. Należyte udokumentowanie realizowanych zadań, w tym zawieranych umów, stanowi również instrument wsparcia kontroli zarządczej.

**22. [Umowy z pracownikami] Instytut, niezgodnie z Rekomendacjami KPRM dotyczącymi umów cywilnoprawnych, dopuścił w wewnętrznych regulacjach możliwość**

<sup>105</sup> § 1 ust. 6 pkt 3 *Regulaminu zamówień*.

<sup>106</sup> Wyłączenie w tym zakresie zawarte w § 1 ust. 6 pkt 3 obowiązującego poprzednio *Regulaminu zamówień* z 18 lutego 2019 r. dotyczyło również umów zlecenia.

<sup>107</sup> Dotyczy umów zawartych po wprowadzeniu w IES procedur dot. zamówień publicznych.

<sup>108</sup> Pismo Dyrektora IES z 4 listopada 2020 r., znak: IES/WS/148/2020 i z 18 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/203/2020.

<sup>109</sup> Pismo Dyrektora IES z 10 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/192/2020 i z 30 października 2020 r., znak: IES/WS/144/2020.

<sup>110</sup> § 4 ust. 2 *Regulaminu zamówień*.

<sup>111</sup> Pismo Dyrektora IES z 4 listopada 2020 r., znak: IES/WS/148/2020.

<sup>112</sup> Pismo Dyrektora IES z 7 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/190/2020.

<sup>113</sup> J. Andala-Sepkowska, Komentarz praktyczny ABC nr 12894, LEX.

zawierania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami (w wyjątkowych sytuacjach). Stwierdzono jeden taki przypadek<sup>114</sup>.

Na podstawie przekazanych w 2019 r. *Rekomendacji KPRM dotyczących umów cywilnoprawnych w Instytucie* wydano *Rekomendacje Dyrektora IeŚ dotyczące umów cywilnoprawnych*<sup>115</sup>. W wewnętrznych rekomendacjach, choć zalecono, by nie zawierać umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami, dopuszczono jednak taką możliwość<sup>116</sup>, wbrew *Rekomendacjom KPRM*. Jak wyjaśniono<sup>117</sup>, *Rekomendacje KPRM* przyjęto jako zalecenia, a nie sztywno obowiązujące przepisy. Z tego względu w *IeŚ* zabezpieczono możliwość podjęcia innych działań w sytuacjach wyjątkowych.

Od momentu powstania *Jednostki* zawarto 1 umowę cywilnoprawną z pracownikiem. Umowa dotyczyła zapewnienia transportu oraz opieki zagranicznym uczestnikom organizowanego przez *Instytut* seminarium. Zdaniem *IeŚ*<sup>118</sup>, brak było podstaw do sfinansowania tego zadania w formie nagrody lub dodatku specjalnego, ponieważ znacząco wykraczało ono poza zakres obowiązków pracowników *Instytutu*. Wyjaśniono również, że dodatkowe zadanie nie było wykonywane w godzinach pracy wynikających ze stosunku pracy.

*Rekomendacje KPRM dotyczące umów cywilnoprawnych* wskazują, że 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. Zakresy powierzanych pracownikom zadań powinny być określone, a w razie potrzeb modyfikowane, w taki sposób, by jak najpełniej zaspokajać potrzeby jednostki. W rezultacie nawet realizacja dodatkowych zadań nie powinna być przedmiotem umów cywilnoprawnych z pracownikiem.

**23. [Niedokumentowanie procesu zawierania umów]** W *IeŚ* nie dokumentowano właściwie procesu zawierania umów cywilnoprawnych (19 badanych, tj. 100%). Za systemową słabość należy uznać niestosowanie pisemnych wniosków wspierających prawidłowość procesu, które zawierałyby w szczególności uzasadnienie zawarcia umów, wymagane od wykonawców kwalifikacje oraz sposób szacowania wynagrodzenia. W przypadku 13 umów zawartych z osobami fizycznymi w ogóle nie wymagano dokumentowania procesu poprzedzającego zawarcie umów ani prowadzenia rozeznania rynku. W przypadku pozostałych 6 umów (z 19, tj. 32%), do których zastosowanie miały regulacje wewnętrzne, przeprowadzono udokumentowaną weryfikację rynku. Wszczęcia procedury udzielenia zamówienia nie poprzedzało jednak udokumentowane szacowanie wartości, co nie odpowiadało zasadzie dokumentacji określonej w wewnętrznych unormowaniach<sup>119</sup>. Zasada ta dotyczyła konieczności dokumentowania czynności ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz przeprowadzenia procedury jego udzielenia w sposób pozwalający na ich weryfikację.

Na 19 badanych umów 13 zawartych z osobami fizycznymi nie było objętych regulaminem zamówień; pozostałe 6 – tak. Uregulowania wewnętrzne wymagały, aby czynności ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia były dokumentowane w sposób pozwalający na ich weryfikację pod kątem zasad udzielania zamówień oraz racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi<sup>120</sup>. Jednocześnie procedura wewnętrzna<sup>121</sup>, znajdująca zastosowanie w badanych sprawach, nie obligowała pracowników do składania wniosków wszczynających procedurę zamówienia w wersji pisemnej – za wystarczające uznawano *zgłoszenie wniosku*.

<sup>114</sup> Umowa z 3 marca 2020 r., znak: UMW/F/2020/03/0001.

<sup>115</sup> *Rekomendacje Dyrektora IeŚ dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych z 3 czerwca 2019 r.*

<sup>116</sup> Pkt 3: *Rekomenduje się niezawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami. Dopuszcza się możliwość zawarcia takiej umowy w sytuacjach wyjątkowych, a zatem takich, w których przedmiot umowy nie pokrywa się z zakresem obowiązków pracownika, odbiega od wymaganych na stanowisku pracy jakie zajmuje kwalifikacji (które jednak pracownik posiada), a modyfikacja umowy o pracę nie jest uzasadniona ze względu na incydentalny charakter umowy.*

<sup>117</sup> Pismo Dyrektora IeŚ z 7 grudnia 2020 r., znak: IeŚ/WŚ/190/2020.

<sup>118</sup> Pismo Dyrektora IeŚ z 19 listopada 2020 r., znak: IeŚ/WŚ/169/2020.

<sup>119</sup> § 5 ust. 1 *Regulaminu zamówień z 18 lutego 2019 r.* Przyjęty w późniejszym czasie *Regulamin zamówień* zawiera w § 6 ust. 1 analogiczne postanowienie.

<sup>120</sup> § 1 ust. 2 pkt 1 *Regulaminu zamówień z 18 lutego 2019 r.* (przyjęty w późniejszym czasie *Regulamin zamówień* zawiera analogiczne postanowienie): *zasad zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości, zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadań, a także zasady optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.*

<sup>121</sup> *Regulamin zamówień z 18 lutego 2019 r.*

Przed zawarciem 19 badanych umów tylko w 1 przypadku sporządzono pisemne szczegółowe uzasadnienie potrzeby zlecenia prac na zewnątrz<sup>122</sup>. Ponadto umowy o sporządzenie prac analitycznych (3) poprzedził ogólny dokument określający zapotrzebowanie na wsparcie eksperckie IES. W pozostałym zakresie, jak wyjaśniono<sup>123</sup>, za wystarczające uznano ustne wnioski z uwagi na przedmiot umów, ich wartość oraz stały kontakt Dyrekcji z Główną Księgową i pracownikami.

Przed wszczęciem procesu zamówienia nie szacowano pisemnie wartości zamówienia. Wyjaśniono<sup>124</sup>, że pracownicy informowali przełożonych ustnie o szacunkowej wysokości zamówienia. Jak wskazano<sup>125</sup>, w przypadku umów zawieranych na czas nieokreślony ich wartość przeliczano na 12 miesięcy (ustalano to dopiero na koniec roku). Nie wystąpiły przypadki przekroczenia progu stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: *ustawa PZP*)<sup>126</sup> – również w przeliczeniu na 48 miesięcy.

Tylko w 6 badanych umowach z osobami prawnymi przeprowadzono udokumentowaną weryfikację rynku. W tych przypadkach wynagrodzenia określano na podstawie ofert, przy czym dla dostaw środków czystości i materiałów biurowych zapytania ofertowe miały charakter orientacyjny, oparty na cenach wybranych produktów. W pozostałym zakresie wynagrodzenia określano w oparciu o rekomendacje Dyrektora IES dotyczące dzieł eksperckich<sup>127</sup>, wartość wynagrodzeń w IES, na podstawie zaproponowanej przez wykonawcę lub uzgodnionej między stronami stawki, ustalonej w oparciu o lokalny rynek pracy i ocenę kwalifikacji wykonawców.

Wyjaśniono<sup>128</sup>, że oczekiwane od wykonawców kwalifikacje podlegały rozeznaniu przed zawarciem umowy i odpowiadały powierzonym zadaniom. Wyboru dokonywano na podstawie znajomości rynku specjalistów i ekspertów w danej dziedzinie, przesyłanych dokumentów (w tym w ramach zapytań ofertowych) lub w efekcie rozmów weryfikacyjnych. Tylko w przypadku 2 umów<sup>129</sup> określone przez IES wymagania względem wykonawców zostały udokumentowane na etapie rozpoczęcia poszukiwania wykonawcy.

Każde wydatkowanie środków publicznych musi być zgodne z zasadami określonymi w art. 44 *uofp*, w tym z zasadami celowości i oszczędności. W celu potwierdzenia, że wydatkowanie środków publicznych spełnia te warunki, konieczne jest dokumentowanie tego procesu. Brak takiej dokumentacji nie sprzyja prawidłowości i przejrzystości procesu. Rodzi także ryzyko zastosowania nieprawidłowego trybu udzielenia zamówienia (uzależnionego od jego wartości) i naruszenia w tym zakresie postanowień regulacji wewnętrznych oraz *ustawy PZP*. Wartość zamówień nie przekroczyła progu stosowania tej ustawy, jednakże *Instytut* w momencie kontroli posiłkował się kosztami ustalonymi na koniec roku, a nie w momencie zawierania umów.

**24. [Wynagrodzenia w ramach umów]** Zastrzeżenia budzi nieokreślanie w połowie zawartych w 2019 r. umów wartości całkowitego albo maksymalnego wynagrodzenia (32 z 61 umów ogółem; 53%) oraz zawieranie umów na czas nieokreślony (10 z 61 umów; 16%). Obowiązujące w czasie sporządzania umów procedury wewnętrzne nie zawierały wytycznych w tym zakresie, natomiast w późniejszym czasie ustanowiono obowiązek zawierania umów na czas oznaczony<sup>130</sup>.

W przypadku 32 umów (w tym 14 zbadanych) nie określono całkowitej lub maksymalnej wartości umownej, a w 10 przypadkach (w tym 3 zbadanych<sup>131</sup>) umowy zawarto na czas nieokreślony. Wartości całkowitej umów nie określano w przypadkach, w których umowy zawierano na czas nieokreślony, stosowano stawki (np. za godzinę lub wykonanie usługi) oraz w ramach dostaw, z uwagi na trudność oszacowania całkowitego zapotrzebowania. Umowy zawierane na czas nieokreślony dotyczyły usług telekomunikacyjnych, konserwacji urządzeń systemu sygnalizacji włamania i napadu, monitorowania sygnałów alarmowych, serwisu

<sup>122</sup> Dot. umowy zlecenia na prowadzenie prac analitycznych.

<sup>123</sup> Pismo Dyrektora IES z 18 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/203/2020.

<sup>124</sup> Pismo Dyrektora IES z 18 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/203/2020.

<sup>125</sup> Pismo Dyrektora IES z 10 listopada 2020 r., znak: IES/WS/153/2020 i z 24 listopada 2020 r., znak: IES/WS/173/2020.

<sup>126</sup> Do 31 grudnia 2020 r. obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1966, t. j. ze zm.). Natomiast od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.).

<sup>127</sup> Rekomendacje Dyrektora IES dot. wynagradzania wykonawców dzieł eksperckich z 28 czerwca 2019 r.

<sup>128</sup> Pismo Dyrektora IES z 25 listopada 2020 r., znak: IES/WS/176/2020 i z 26 listopada 2020 r., znak: IES/WS/177/2020.

<sup>129</sup> Umowa zlecenie dot. prowadzenia prac analitycznych oraz umowa na świadczenie usług organizacji podróży.

<sup>130</sup> § 8 ust. 6 *Regulaminu zamówień*.

<sup>131</sup> Umowy dot. obsługi prawnej, świadczenia usług BHP i ppoz oraz dostawy środków czystości.

oprogramowania systemu enova365, udostępnienia miejsca na serwerze zewnętrznym, utrzymanie domeny internetowej, obsługi prawnej, świadczenia usług BHP i ppoż, dostaw środków czystości, udzielania świadczeń z zakresu profilaktycznej ochrony zdrowia.

Jak wyjaśniono<sup>132</sup>, umowy na czas nieokreślony zawierano w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług na określonym poziomie przez ten sam podmiot. W ocenie IES zawarcie umów na dłuższy okres zapewniło nie tylko ciągłość usług i dostaw, ale przyczyniło się także do oszczędności kosztów. Ponieważ nie wystąpiły przypadki przekroczenia progu stosowania ustawy PZP umów tych nie obejmował ustawowy nakaz zawierania umów na czas określony.

Zasadą w przypadku zamówień publicznych jest zawieranie umów na czas określony. Z dokumentacji dotyczącej 3 badanych umów zawartych na czas nieokreślony nie wynikały korzyści płynące z takiego terminu realizacji umowy, tj. nie prowadzono kalkulacji różnych wariantów czasu trwania umów ani nie uzasadniano, z jakich szczególnych względów umowa powinna zostać zawarta na czas nieokreślony. Natomiast nieokreślanie wartości umów (np. maksymalnych) oraz perspektywy czasowej ich trwania nie sprzyja prawidłowej kontroli nad finansami *Jednostki*.

**25.** Zastrzeżenia budzi przyjęty w umowie na organizację podróży<sup>133</sup> ryczałtowy sposób ustalenia wynagrodzenia, tj. niezależnie od wartości podróży lub środka transportu w wysokości 50 zł<sup>134</sup>, a także nieprzeprowadzenie analizy opłacalności innych wariantów wynagradzania wykonawcy. W efekcie prowizja w ramach 3 zleceń (z 16, tj. 19%) stanowiła znaczną część kosztów podróży – wyniosła łącznie 230 zł w łącznym koszcie podróży wynoszącym 1.257 zł (tj. 18%)<sup>135</sup>.

W umowie na organizację podróży przyjęto jednolitą, ryczałtową kwotę prowizji dla wszystkich zleceń zrealizowanych przez wykonawcę, niezależnie od wartości podróży lub środka transportu (50 zł). W efekcie na 16 biletów (ujmowanych jako pozycja na fakturze)<sup>136</sup> wystąpiły 3 przypadki (tj. 19%), w których prowizja stanowiła znaczną część kosztów, tj. 230 zł prowizji w łącznym koszcie tych podróży wynoszącym 1.257 zł (tj. 18%).

W IES nie analizowano opłacalności innych wariantów sposobu określenia wynagradzania za tę usługę (np. w ramach opłaty transakcyjnej i upustu określonego jako % ceny biletu). Wyjaśniono<sup>137</sup>, że cena prowizji została zaproponowana kwotowo, gdyż pozwalało to na łatwy i czytelny wybór wykonawcy. Ponadto IES przewidywał, że większość zamawianych biletów będą stanowić bilety lotnicze, w których koszt prowizji będzie stanowił niewielki procent ceny. Sytuacje, gdy prowizja stanowiła dość istotną część biletu (15%/20%), miały charakter incydentalny lub losowy. Nie dokonywano analizy opłacalności sposobu wynagradzania wykonawcy z uwagi na brak wymogów narzucających zamawiającemu kryteria zapytania. IES uznał, że przyjęcie takiego wariantu wynagradzania jest wystarczające i zgodne z interesem *Jednostki*.

*Institutt* powinien dążyć do tego, aby wśród możliwych rozwiązań dotyczących sposobu wynagradzania wykonawcy wybrać takie, które zagwarantuje, że wydatki publiczne będą każdorazowo dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 *uofp*. Zamawiający powinien przewidzieć sytuacje, w których prowizja dla wykonawcy może stanowić istotną część kosztu podróży i zabezpieczyć się na tę okoliczność, np. poprzez zróżnicowanie stawek prowizji.

**26. [Kontrola formalno-prawna umów]** W niewystarczającym stopniu sprawowano kontrolę formalno-prawną nad dokumentami będącymi podstawą zaciągania zobowiązań. Z regulacji wewnętrznych wyłączono znaczny zakres umów z osobami fizycznymi, a w pozostałych przypadkach wymóg opiniowania przez służby prawne dotyczył wyłącznie umów o wartości powyżej 30.000 euro. W efekcie większość badanych umów (15 z 19; 79%)

<sup>132</sup> Pismo Dyrektor IES z 10 listopada 2020 r., znak: IES/WS/153/2020

<sup>133</sup> Umowa z 14 września 2019 r. (brak znaku).

<sup>134</sup> W związku z istotnym udziałem prowizji w koszcie biletu w 1 przypadku wykonawca pobrał prowizję niższą (30 zł) niż wynikała z umowy (50 zł). W pozostałym zakresie wynagrodzenia wypłacono w umówionych wysokościach.

<sup>135</sup> Wzięto pod uwagę zsumowane wartości, zaokrąglone do pełnych złotych, dotyczące: faktury nr 1/12/19: poz. 5 i 6 na fakturze – koszt podróży: 744 zł brutto, w tym 150 zł prowizji – 20%; faktury nr 22/10/19: koszt podróży to 318 zł brutto, w tym 50 zł prowizji – 16%; faktury nr 14/11/19: koszt podróży to 195 zł brutto, w tym 30 zł prowizji – 15% (w przypadku gdyby wysokość prowizji była zgodna z ofertą wykonawcy (50 zł) to koszt podróży wyniósłby 215 zł brutto, w tym prowizja 50 zł – 23%).

<sup>136</sup> W ramach 13 faktur dot. realizacji umowy na organizację podróży.

<sup>137</sup> Pismo Dyrektor IES z 10 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/192/2020.

nie była przedkładana kancelarii prawnej do zatwierdzenia pod względem prawnym. W przypadku 12 umów zleceń/o dzieło<sup>138</sup> – stosowano uzgodniony z radcą prawnym ogólny wzór umowy, jednakże nie stanowiło to wystarczającego zabezpieczenia prawidłowości dokumentów, ponieważ umowy niejednokrotnie miały szerszy zakres postanowień niż zatwierdzony wzór.

W ramach 19 badanych umów tylko 4<sup>139</sup> zostały zweryfikowane pod względem formalno-prawnym. W *IES* przyjęto, że dla umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi stosowany będzie wzór umowy zatwierdzony przez kancelarię prawną, który traktowano<sup>140</sup> jako minimum wymaganej treści. Stosowane umowy jednak często miały szerszy zakres postanowień niż zatwierdzony wzór. Jak wyjaśniono<sup>141</sup>, zależnie od potrzeb, postanowienia umów były konsultowane na bieżąco: telefonicznie, podczas roboczych spotkań z prawnikiem, czy e-mailowo. Przed zawarciem umowy z kancelarią prawną<sup>142</sup> umowy nie były opiniowane pod względem prawnym.

Prawidłowe skonstruowanie umowy ma znaczący wpływ na jej realizację oraz egzekwowanie jej postanowień, dlatego ważne jest angażowanie w ten proces służb prawnych. Analiza umów pod względem prawnym oraz podpis radcy prawnego jest istotnym elementem systemu kontroli wewnętrznej. Radca prawny poprzez zaparafowanie umowy, potwierdza jej prawidłowość, tym samym ograniczane jest ryzyko, że umowa będzie niezgodna z prawem lub będzie np. zawierała postanowienia niekorzystne dla zamawiającego.

27. Zastrzeżenia budzi sposób sprawowania kontroli finansowej nad zawieranymi umowami. Żadna spośród 19 badanych umów nie zawierała dowodów potwierdzających, by w chwili zaciągnięcia zobowiązania, dokonywana była wstępna kontrola, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 *uofp*, tj. zgodności operacji z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji. Nadzorowi nad zaangażowaniem i wydatkowaniem środków nie sprzyjało również nieokreślanie wartości całkowitej części umów [szerzej: pkt 24 *Wystąpienia*].

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 *uofp* na głównym księgowym jednostki spoczywa odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. W ramach 19 badanych umów na etapie zaciągania zobowiązania Główna Księgowa nie opiniowała treści umów, a wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym dokonywała ustnie<sup>143</sup>. Podano<sup>144</sup>, że w *IES* stosowano przewidzianą w *Regulaminie zamówień* procedurę opiniowania zamówień przez główną księgową, jednakże nie ma wymogu, by każdorazowo wynik opiniowania, w tym wstępnej kontroli, został utrwalony pisemnie. Wyjaśniono również, że w przypadku umów, których wartość nie była z góry określona, stale monitorowano wysokość wydatków oraz możliwość ich pokrycia w planie finansowym. Charakter działalności *Instytutu*, stała, bezpośrednia i codzienna współpraca pomiędzy Dyrektorem, Z-cą Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych oraz Księgowością, w ocenie *IES*, dawała gwarancję kontroli nad ponoszonymi w ramach umów wydatkami.

Nie można podzielić stanowiska *IES* co do ustnej formy opiniowania dokumentacji. Składanie paraf na dokumentach stanowi bowiem istotny element systemu kontroli wewnętrznej. Jest to szczególnie istotne w przypadku wydatkowania środków publicznych, które są efektem zawieranych umów. Pisemne potwierdzenie przez Główną Księgową prawidłowości zaciągnięcia zobowiązania służy zapewnieniu odpowiedniego nadzoru nad zabezpieczeniem środków finansowych, zgodności zobowiązań z planem finansowym oraz prawidłowości umowy z perspektywy finansowej.

<sup>138</sup> Umowy zawarte po zatwierdzeniu wzoru, tj. 30 kwietnia 2019 r.

<sup>139</sup> Umowa na organizację podróży, umowy tłumaczenia tekstów, dostawy mebli oraz materiałów biurowych.

<sup>140</sup> Pismo Dyrektora *IES* z 10 grudnia 2020 r., znak: *IES/WS/192/2020*.

<sup>141</sup> Pismo Dyrektora *IES* z 24 listopada 2020 r., znak: *IES/WS/173/2020*.

<sup>142</sup> Tj. 1 lutego 2019 r.

<sup>143</sup> Pismo Dyrektora *IES* z 18 grudnia 2020 r., znak: *IES/WS/203/2020*.

<sup>144</sup> Pismo Dyrektora *IES* z 24 listopada 2020 r., znak: *IES/WS/173/2020*.

**28. [Zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa]** W badanych umowach cywilnoprawnych (18 z 19) w niewystarczającym stopniu zabezpieczano interes *Instytutu* na wypadek niewywiązywania się przez stronę ze zobowiązań. Nie zawarto postanowień w zakresie kar umownych, stosowano jedynie ogólne odesłania do Kodeksu cywilnego. Pomimo powoływania się na Kodeks cywilny, w przypadku jednej nienależycie wykonanej umowy *Instytutowi* nie udało się wyegzekwować od wykonawcy odszkodowania, a *IEŚ* był zmuszony powierzyć zadanie innemu podmiotowi. Ponadto w 8 umowach (42%) nie określono warunków ich rozwiązania, a w jednej pominięto kwestię przeniesienia autorskich praw majątkowych.

W 18 z 19<sup>145</sup> zbadanych umów nie przewidziano możliwości nałożenia na wykonawcę kar umownych, a w 8 przypadkach<sup>146</sup> (42%) umowy nie określały warunków ich rozwiązania. W jednej z umów<sup>147</sup>, w ramach których powinny zostać przeniesione autorskie prawa majątkowe, nie zawarto odpowiednich postanowień.

Zdaniem *IEŚ*<sup>148</sup> bieżąca kontrola merytoryczna zleceń oraz – w przypadku niezadowolających efektów – możliwość nieangażowania zleceniobiorców w dalsze działania, regulacje dotyczące rozwiązania umowy oraz odwołanie do przepisów Kodeksu cywilnego stanowiły wystarczające zabezpieczenia umów. Ponadto w przypadku umowy z kancelarią prawną jako zabezpieczenie traktowano obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Zgodnie z wyjaśnieniem, choć nie zawarto odpowiednich unormowań w jednej z umów, intencją stron było przeniesienie praw autorskich na *Instytut*. Postanowiono kwestię tę uregulować odrębną umową w listopadzie 2020 r.

W ramach umowy dotyczącej przygotowania przetargu na organizację podróży służbowych<sup>149</sup> *IEŚ* stwierdził wykonanie prac przed zakończeniem postępowania przetargowego<sup>150</sup> i wypłacił wykonawcy pełne wynagrodzenie (3.000 zł). Następnie przetarg unieważniono z uwagi na błędy i nieprawidłowości w przygotowanej przez wykonawcę dokumentacji<sup>151</sup>. W umowie nie przewidziano kar umownych, dlatego odszkodowania w wysokości 1.500 zł żądano na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Pomimo wezwań do zapłaty, nie uzyskano odszkodowania. Następnie zadanie zlecono innemu podmiotowi, a koszt przygotowania i przeprowadzenia kolejnego postępowania wyniósł 8.000 zł (netto)<sup>152</sup>.

Postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego, w szczególności kary umowne, są ważnym mechanizmem wspierającym prawidłowe i terminowe wywiązywanie się wykonawców ze zobowiązań. Ogólne postanowienia odwołujące się w sprawach nieuregulowanych do Kodeksu cywilnego są niewystarczające i nie tak skuteczne, jak szczegółowe unormowania zawarte w umowach. W szczególności, w przypadku kar umownych nie jest wymagane dowodzenie szkody. Ponadto, art. 471 Kodeksu cywilnego jest podstawową instytucją służącą naprawieniu szkody wynikłej wskutek niesolidności dłużnika i nie musi być ona zastrzeżona w umowie, gdyż powstaje z mocy prawa.

**29. [Nadzór nad wykonaniem umów]** Zastrzeżenia budzi sposób dokumentowania nadzoru nad realizacją umów. W *IEŚ* w większości przypadków (17 z 19 badanych umów) nie stosowano protokołów odbioru prac lub analogicznych narzędzi, potwierdzających prawidłowość i terminowość realizacji zadań. Pracownicy bezpośrednio nadzorujący umowy nie parafowali również dokumentacji związanej z realizacją umów, w tym choćby dokumentów księgowych (pod względem merytorycznym)<sup>153</sup>. W 17 umowach (z 19) nie wskazano osób odpowiedzialnych za bieżący nadzór nad realizacją zadań.

<sup>145</sup> Z wyjątkiem umowy na organizację podróży.

<sup>146</sup> Umowy znak: UMW/F/2019/08/0007, UMW/F/2019/08/0001, UMW/F/2019/08/0003, UMW/F/2019/09/0003, UMW/F/2019/12/0007, UMW/F/2019/01/0005, 1/2019/BP, umowa z 4 maja 2019 r. (bez znaku).

<sup>147</sup> Umowa na przygotowywanie i opracowywanie analiz, ekspertyz, studiów i komentarzy dla potrzeb Zespołu Europy Wschodniej, znak: UMW/F/2019/10/0001.

<sup>148</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 24 listopada 2020 r., znak: *IEŚ*/WS/176/2020 i z 25 listopada 2020 r., znak: *IEŚ*/WS/177/2020.

<sup>149</sup> Umowa z 14 grudnia 2019 r., znak: UMW/F/2019/12/0004.

<sup>150</sup> Termin końcowy zlecenia określono na 31 grudnia 2019 r., pomimo że część zadań (np. udzielanie odpowiedzi na pytania wykonawców) powinna być wykonywana do 6 stycznia 2020 r., kiedy upływał termin na złożenie ofert.

<sup>151</sup> Zastosowanie niedopuszczalnego kryterium oceny ofert, nieuwzględnienie w SIWZ ani umowie postanowień dot. zatrudnienia w ramach umowy o pracę, wewnętrznie sprzeczne postanowienia SIWZ dot. kompetencji lub uprawnień wykonawcy oraz nieokreślenie formy wniesienia wadium.

<sup>152</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 10 grudnia 2020 r., znak: *IEŚ*/WS/192/2020.

<sup>153</sup> Z wyłączeniem umów nadzorowanych bezpośrednio przez Kierownictwo *IEŚ*.

W umowach nie ujmowano postanowień dotyczących nadzoru nad ich realizacją, ani – z 2 wyjątkami<sup>154</sup> – nie określano pracowników odpowiedzialnych w tym zakresie. W 17 z 19 badanych umów<sup>155</sup> nie stosowano protokołów odbioru prac lub analogicznych dokumentów. Natomiast w przypadku zleceń (6 z 8 badanych) ewidencjonowano godziny pracy, a w ramach umowy z radcą prawnym – dodatkowo wykonywane w tym czasie czynności. Potwierdzenie prawidłowości realizacji umowy stanowiła deklaracja o sprawdzeniu faktury/rachunku pod względem merytorycznym, sporządzana bezpośrednio przez Kierownictwo *Instytutu*.

Jak wyjaśniono<sup>156</sup>, choć nie wskazywano tego każdorazowo w umowach, odpowiedzialność za kontakt z wykonawcą i nadzór nad realizacją prac powierzano pracownikom zgodnie z ich merytorycznymi kompetencjami. *IEŚ* stoi na stanowisku, że nie każda umowa wymaga stosowania protokołów odbioru przedmiotów umów, a postanowienia w tym zakresie zawierane są wyłącznie w przypadkach, w których uznawano je za zasadne. W przypadku umów zleceń i świadczenia usług stosowanie protokołów, zdaniem *IEŚ*, jest zbędne z uwagi na stały nadzór lub odpowiednie szacowanie czasu potrzebnego na realizację zadań.

Protokoły odbioru przedmiotu umów lub analogiczne dokumenty, służące potwierdzeniu prawidłowości i terminowości realizacji umowy przez osoby bezpośrednio je weryfikujące, zwiększają skuteczność nadzoru nad tym obszarem. Korzystanie z takich dokumentów powinno mieć zatem charakter zasady, a nie być uzależnione od subiektywnej oceny zleceniodawcy.

30. Nadzór nad wykonywaniem usługi w zakresie organizacji podróży wymaga wzmocnienia. W przypadku 2 badanych podróży (z 5, tj. 40%), w których korzystano z usług wykonawcy zewnętrznego, realizacja kontrolowanej umowy była niezgodna z jej postanowieniami dotyczącymi przekazania propozycji połączeń w określony w niej sposób. Ponadto nadzór merytoryczny sprawował inny pracownik *IEŚ* niż wskazany w umowie.

W ramach 5<sup>157</sup> (z 21, tj. 24%) badanych podróży pracowników *IEŚ* korzystano z usługi organizacji podróży. *Instytut* posiadał<sup>158</sup> dokumentację dotyczącą współpracy z wykonawcą tylko dla 2<sup>159</sup> z tych 5 podróży. Jak wynika z dokumentacji, realizacja umowy na organizację podróży była niezgodna z jej postanowieniami odnośnie do sposobu przekazania propozycji połączeń lotniczych/kolejowych najkorzystniejszych cenowo/logistycznie<sup>160</sup>. Ponadto, zgodnie z umową nadzór nad jej realizacją miał pełnić Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych<sup>161</sup>. Jednakże 11<sup>162</sup> faktur (z 13, tj. 85%) dotyczących tej umowy zostało sprawdzonych pod względem merytorycznym przez Zastępcę Dyrektora ds. Badawczo-Analitycznych. *Instytut* wyjaśnił<sup>163</sup>, że merytoryczny nadzór nad realizacją umowy sprawował Zastępca Dyrektora ds. Badawczo-Analitycznych ze względu na bezpośredni nadzór nad delegowanymi pracownikami badawczo-analitycznymi. Wyjaśniono również, że ostateczny wybór połączeń i zamówienie biletów kontrolowali zarówno Z-ca Dyrektora ds. Badawczo-Analitycznych (który o proponowanym wariantcie podróży był informowany), jak i Z-ca Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych (podczas spotkań i bieżących prac wynikających z charakteru pracy *Jednostki*). Zakup biletu odbywał się za zgodą Dyrektora *Instytutu*.

Realizacja umowy powinna przebiegać zgodnie z jej postanowieniami. W celu zagwarantowania pożądanego przebiegu współpracy z wykonawcą należy prowadzić skuteczny nadzór nad umową przez wyznaczoną do tego osobę.

<sup>154</sup> Umowa dot. usług BHP i ppoż. (znak: 3449/2019) oraz umowa na organizację podróży.

<sup>155</sup> Z wyjątkiem 2 umów na tłumaczenie tekstu.

<sup>156</sup> Pismo Dyrektor *IEŚ* z 4 listopada 2020 r., znak: IEŚ/WS/148/2020 i z 24 listopada 2020 r., znak: IEŚ/WS/173/2020.

<sup>157</sup> Podróż: Z 62/2018, Z 68/2019, Z 83/2019, Z 87/2019 i Z 111/2019.

<sup>158</sup> Pismo Dyrektor *IEŚ* z 1 grudnia 2020 r., znak: IEŚ/WS/183/2020.

<sup>159</sup> Podróż: Z 62/2019 i Z 68/2019.

<sup>160</sup> Przedstawiona dokumentacja podróży Z 62/2019 i Z 68/2019 wskazuje na niezgodność z postanowieniami umownymi dot. przedstawienia propozycji połączeń lotniczych w sposób i wariantach określonych w § 3 ust. 3 (w podróży Z 62/2019 również połączeń kolejowych – § 3 ust. 5) umowy na organizację podróży. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 3 tej umowy wykonawca w przypadku połączeń lotniczych zobowiązany był do wysyłania *IEŚ* propozycji co najmniej 3 różnych opcji połączeń, gwarantując propozycje w dwóch wariantach: jako najkorzystniejsze logistycznie – od najkrótszego do najdłuższego (w przypadku połączeń wieloetapowych); jako najkorzystniejsze cenowo: od najtańszego do najdroższego (wraz z podaniem informacji, jak przesunięcie terminu wyjazdu wpłynie na zmianę czasu podróży i ceny biletu). Natomiast zgodnie z § 3 ust. 5 umowy na organizację podróży w przypadku biletów kolejowych i autobusowych wykonawca zobowiązany był do zaoferowania trzech różnych wariantów połączeń, najkorzystniejszych logistycznie i cenowo z uwzględnieniem klas podróży oraz wszystkich dostępnych promocji wraz z podaniem informacji, jak przesunięcie terminu wpłynie na zmianę czasu podróży i ceny biletu.

<sup>161</sup> § 8 ust. 1 umowy na organizację podróży.

<sup>162</sup> Nie dotyczy faktur nr. 1/11/19 oraz 35/10/19.

<sup>163</sup> Pismo Dyrektor *IEŚ* z 18 grudnia 2020 r., znak: IEŚ/WS/203/2020.

**31. [Klauzule dotyczące bezstronności i poufności]** W żadnej z 19 badanych umów nie wprowadzono postanowień w zakresie obiektywnej i bezstronnej realizacji zadań przez wykonawców, a jedynie 6 umów (32%) zawierało postanowienia dotyczące poufności wykonawców. Prawdopodobnie natomiast chroniono dane osobowe w 3 wymagających tego przypadkach, w których zawarto umowy powierzenia przetwarzania danych.

Żadna z 19 umów nie zawierała klauzul gwarantujących bezstronność wykonawców, pomimo że byłyby one pożądane w szczególności w przypadku umów dotyczących przygotowania przetargu, świadczenia usług prawnych, pomocy w Dziale Księgowości oraz prowadzenia spisu z natury. Jak wyjaśniono<sup>164</sup>, wybierając kontrahenta, IES kieruje się zapewnieniem przez wykonawcę obiektywnej i bezstronnej realizacji umowy, a jeśli zachodzi podejrzenie co do konfliktu interesów, umowa nie jest zawierana. Ponadto w przypadku obsługi prawnej i zadań z zakresu księgowości Instytut zwrócił uwagę na obowiązek stosowania przez wykonawców (niezależnie od postanowień umów) kodeksów etyki zawodowej.

Klauzule służące zachowaniu poufności ujęto w 6 umowach<sup>165</sup>. Pominięto je natomiast np. w przypadku prowadzenia spisu z natury. Wyjaśniono<sup>166</sup>, że mechanizmy gwarantujące poufność były stosowane przy tych umowach, których przedmiot – zdaniem IES – wymagał takich działań. W pozostałym zakresie wspomniane klauzule uznano za niecelowe.

W przypadku 3 umów<sup>167</sup>, w których przetwarzano dane osobowe, zawarto umowy powierzenia przetwarzania danych, gwarantujące ich bezpieczeństwo.

Brak mechanizmów wspierających bezstronność i poufność przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym zadań nie jest korzystny z punktu widzenia zabezpieczenia interesów *Jednostki*. Wybiórcze stosowanie wspomnianych mechanizmów rodzi ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, w tym także po podpisaniu umowy. Obowiązujące wykonawców kodeksy etyki nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia bezstronnego wykonania umowy. Celowe jest systemowe uregulowanie tego obszaru i stosowanie w ramach zasady – a nie wyjątku – odpowiednich zabezpieczeń w zawieranych przez IES umowach.

**32. [Ewidencjonowanie umów]** W IES prowadzono odrębne rejestry dla umów z osobami fizycznymi oraz umów z innymi podmiotami. Informacje zawarte w tych rejestrach były w większości rzetelne z zastrzeżeniem 4 przypadków niepoprawnych danych w ramach 19 badanych umów. Dobrą praktykę mogłoby stanowić uzupełnienie prowadzonych rejestrów o dodatkowe informacje, np. w rejestrze dotyczącym osób fizycznych nie wskazywano przedmiotu umów, a w rejestrze dotyczącym innych podmiotów – daty zawarcia oraz wartości umów.

Rejestr umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi prowadzony był w systemie finansowo-księgowym w Księgowości, a rejestr umów zawieranych z innymi podmiotami – w formie papierowego wykazu i pliku Excel w Biurze *Instytutu*. Choć rejestry zawierały dane dotyczące poszczególnych umów to np. w rejestrze umów z osobami fizycznymi nie ujmowano przedmiotu umowy, z kolei w rejestrze umów z innymi podmiotami – daty umowy oraz jej wartości. W związku z tym IES powinien rozważyć uzupełnienie prowadzonych ewidencji w tym zakresie. W 4 przypadkach<sup>168</sup> w rejestrach ujęto nierzetelne dane dotyczące daty podpisania umowy lub okresu jej obowiązywania.

Zdaniem *Instytutu*<sup>169</sup>, prowadzenie oddzielnych rejestrów jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia specyfiki organizacji pracy IES oraz nadzoru nad umowami. Jak wskazano<sup>170</sup>, rejestr umów z osobami fizycznymi służy przede wszystkim specjalistom ds. kadr i płac do szybkiego uzyskania podstawowych informacji na temat umowy. Możliwość systemu finansowo-księgowego, pozwalająca na automatyczne dotarcie do szczegółowych informacji na temat rejestrowanych umów, nie budzą zastrzeżeń *Jednostki*. Z kolei sposób ewidencjonowania umów z osobami prawnymi wynikał z nieznacznej liczby tych umów, umożliwiającej łatwy do nich dostęp i kontrolę.

<sup>164</sup> Pismo Dyrektora IES z 4 listopada 2020 r., znak: IES/WS/148/2020 i z 24 listopada 2020 r., znak: IES/WS/173/2020.

<sup>165</sup> Dot. przygotowania przetargu, świadczenia usług BHP i ppoż, obsługi prawnej, organizacji podróży oraz pomocy w dziale księgowości (2).

<sup>166</sup> Pismo Dyrektora IES z 4 listopada 2020 r., znak: IES/WS/148/2020 i z 24 listopada 2020 r., znak: IES/WS/173/2020.

<sup>167</sup> Umowy w zakresie świadczenia usług prawnych, BHP i ppoż oraz organizacji podróży.

<sup>168</sup> UMW/F/2019/12/0007, UMW/F/2019/07/0002, UMW/F/2019/09/0002, 3449/2019.

<sup>169</sup> Pismo Dyrektora IES z 10 listopada 2020 r., znak: IES/WS/153/2020.

<sup>170</sup> Pismo Dyrektora IES z 25 listopada 2020 r., znak: IES/WS/176/2020.



## Wydatki na zakup towarów i usług

**33. [Charakterystyka wydatków]** Wydatki bieżące *Instytutu* w kwocie 87.059 zł (tj. 95% z 91.659 zł) realizowano w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów<sup>171</sup> – z zastrzeżeniem zakupu opisanego w pkt. 34 *Wystąpienia*.

W *Rejestrze zakupów towarów i usług w 2019 r.* (dalej: *Rejestr zakupów*) ujęto wydatki na łączną kwotę 596.741 zł. Wydatki te, sfinansowane w całości z dotacji, prawidłowo zaewidencjonowano na analitycznych kontach zespołu 4 i 5.

Największe wydatki<sup>172</sup> poniesiono na:

a. wyposażenie biura: 130.858 zł (22% z 596.741 zł), w tym:

- meble: 70.157 zł (12%),
- rtv-agd: 44.371 zł (7%),
- pozostałe wyposażenie<sup>173</sup>: 16.330 zł (3%);

b. sprzęt komputerowy z akcesoriami i oprogramowaniem, tj. 108.377 zł (18%).

Ponadto wydatki ponoszono m.in. na:

- publikacje *IEŚ* – 72.698 zł (12%),
- materiały biurowe – 30.320 zł (5%),
- usługi informatyczne – 28.783 zł (5%),
- promocję i reklamę – 22.154 zł (4%),
- telefony komórkowe – 19.287 zł (3%).

Szczegółowym badaniem objęto 14 wydatków<sup>174</sup> o łącznej wartości 91.659 zł, tj. 22% z 426.463 zł ujętych w *Rejestrze zakupów*, po wyłączeniu wydatków wybranych do kontroli umów cywilnoprawnych i wydatków związanych z podróżami służbowymi pracowników *IEŚ* (tj. łącznie 170.278 zł).

**34.** Zastrzeżenia budzi celowość i gospodarność zakupu usługi dotyczącej opracowania dwóch regulaminów z zakresu zamówień publicznych z uwagi na dostępne bezpłatne wzory takich regulaminów na stronach Urzędu Zamówień Publicznych<sup>175</sup> (dalej: *UZP*) i możliwość ich dostosowania do potrzeb *IEŚ* przy wsparciu kancelarii prawnej, z którą *Instytut* współpracował. Ponadto pomimo poniesionego wydatku na profesjonalne przygotowanie dokumentacji, jakość jednego z regulaminów budzi liczne zastrzeżenia [szerzej: pkt 21 i 23 *Wystąpienia*].

Wyjaśniono<sup>176</sup>, że zdecydowano się na zlecenie opracowania regulaminu zamówień do 30.000 euro i regulaminu pracy komisji przetargowej na zewnątrz, ponieważ wzory dostępne na stronie *UZP* nie spełniały oczekiwań *Instytutu* z uwagi na jego specyfikę. Wcześniejszy *Regulamin zamówień* był opracowany przez pracowników i odbiegał od stanu pożądanego. W ocenie *IEŚ* koszt usługi był adekwatny do wykonanego zadania, ponieważ zakres prac obejmował nie tylko stworzenie regulaminu, ale także spotkania i konsultacje.

Zlecenie opracowania regulaminów dotyczących zamówień zewnętrznej firmie nie znajduje uzasadnienia w sytuacji możliwości skorzystania z bezpłatnych, uniwersalnych wzorów. Ponadto po odbytych szkoleniu w zakresie zamówień publicznych możliwym było, po zasięgnięciu opinii kancelarii prawnej, wprowadzenie zmian przy wykorzystaniu własnych zasobów. Nie można zgodzić się z argumentacją, że wzory regulaminów *UZP* nie spełniają potrzeb *Instytutu*, skoro mają charakter uniwersalny, zostały opracowywane specjalnie dla jednostek sektora finansów publicznych, a znaczna część przyjętego *Regulaminu zamówień IEŚ* opiera się na postanowieniach zawartych w tych wzorach.

**35.** Nie zawarto uzasadnienia w 3 z 19 badanych (16%) zapotrzebowań na wydatki, co stanowi naruszenie wewnętrznych procedur, a wnioski o zakup wyposażenia rtv-agd

<sup>171</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 *uofp*.

<sup>172</sup> Klasyfikacji na kategorie wydatków dokonał Zespół kontrolny na podstawie *Rejestru zakupu*.

<sup>173</sup> W tym dekoracje.

<sup>174</sup> Wydatki do badania wybrano metodą doboru celowego w oparciu o następujące kryteria: wysokość poniesionych wydatków, wydatki o charakterze nietypowym, wzbudzające wątpliwości co do ich celowości lub gospodarności, wydatki na zadania pokrywające się z działalnością *IEŚ*, powtarzający się kontrahent.

<sup>175</sup> <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/wzorcowe-dokumenty/wzorcowe-regulaminy>, dostęp 8 grudnia 2020 r.

<sup>176</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 18 grudnia 2020 r., znak: *IEŚ/WS/203/2020* oraz z 2 grudnia 2020 r., znak: *IEŚ/185/2020*.

o znacznej wartości nie przedstawiały powodów uzasadniających zakup sprzętu o wysokich parametrach technicznych.

Zgodnie ze wzorem zapotrzebowania na zakupy należy w nim ująć m.in. uzasadnienie konieczności wydatku. Uzasadnienia te w 3<sup>177</sup> z 19 badanych zapotrzebowań nie zostały określone.

W zapotrzebowaniach dotyczących zakupu badanego sprzętu rtv-agd o wysokich parametrach, na który przeznaczono znaczne środki, nie wskazano, dlaczego produkt musi cechować się wysokimi parametrami technicznymi. Zakup telewizora wraz z ubezpieczeniem (9.939 zł) uzasadniono wyłącznie wyświetlaniem materiałów multimedialnych w trakcie konferencji/seminariów, a zakup aparatu (8.797 zł) – koniecznością dokumentowania wydarzeń w IES.

Wyjaśniono<sup>178</sup>, że celowość zakupu sprzętu w ramach zapotrzebowań, w których nie przedstawiono uzasadnienia, potwierdzają zamieszczone tam podpisy kierowników Zespołów oraz Zastępcy Dyrektora ds. Badawczo-Analitycznych. Natomiast zakup telewizora o wysokich parametrach wynikał z potrzeby czytelnego i długotrwałego prezentowania materiałów graficznych/ wykresów/ slajdów podczas spotkań, seminariów i konferencji. Zakup profesjonalnego aparatu podyktowany był przygotowaniem materiałów wysokiej jakości, w tym wideo, m.in. w celu ich zamieszczania w mediach społecznościowych.

Wyjaśniono<sup>179</sup> ponadto, że zakup nowych mebli był koniecznością, ponieważ meble przejęte po zlikwidowanym IESW były w stanie niepozwalającym na właściwe przechowywanie dokumentów. Część mebli została wybrakowana i należało je uzupełnić. Nowy sprzęt komputerowy kupiono, ponieważ przejęte po IESW drukarki (z 2013 r.) i komputery (z 2010 r.), z wyjątkiem 2 sztuk, były przestarzałe i nie nadawały się do eksploatacji.

**36. [Dowody księgowe]** Badane dowody księgowe we wszystkich 108 przypadkach (tj. 100%) zawierały prawidłowe adnotacje w zakresie weryfikacji merytorycznej i formalno-rachunkowej. Stwierdzono jednak braki lub niezgodności dotyczące dekretacji księgowych. We wszystkich badanych fakturach (90) przy wskazaniu miesiąca i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) nie zamieszczano podpisu pracownika odpowiedzialnego za te wskazania, jak również – w przypadku korekt – nie zamieszczano dat przy poprawkach w dekretacji. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 oraz 20 ust. 1 pkt 1 *uor*. Ponadto w przypadku 2 umów zleceń IES nie dysponował ewidencją czasu pracy zleceniobiorców, co było niezgodne z art. 8b ust. 2 i 8c *ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*<sup>180</sup>.

Zbadano 90 faktur i 18 rachunków. Spośród badanej dokumentacji:

- na wszystkich 90 fakturach przy wskazaniu miesiąca i sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) nie zamieszczano podpisu pracownika;
- we wszystkich przypadkach, w których dokonywano korekt – przy poprawce w dekretacji nie zamieszczano daty jej naniesienia;
- na 1 fakturze<sup>181</sup> pominięto datę zatwierdzenia wydatku do wypłaty.

Jak wyjaśniono<sup>182</sup>, na dowodach księgowych nie zamieszczano podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację, ponieważ w czasie organizacji prac *Instytutu* przyjęto tymczasowe rozwiązanie, że będzie to Główna Księgowa. Brak dat przy poprawkach spowodowany był spiętrzeniem prac organizacyjnych, a brak daty zatwierdzenia do wypłaty stanowił wynik niedopatrzania.

W przypadku 2 umów zleceń<sup>183</sup> IES nie dysponował ewidencją czasu pracy zleceniobiorcy z uwagi na jej nieprowadzenie lub nieprzekazanie przez Likwidatora IESW lub byłą Główną Księgową<sup>184</sup>. Natomiast zgodnie z art. 8b ust. 2 i 8c *ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* w przypadku, gdy strony w umowie nie określą sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia, przyjmujący zlecenie przedkłada informację o liczbie godzin pracy

<sup>177</sup> Z/029/04/19 z 12 kwietnia 2019 r., Z/005/06/19 z 16 kwietnia 2019 r. i Z/020/07/19 z 15 kwietnia 2019 r. dotyczące sprzętu komputerowego.

<sup>178</sup> Pismo Dyrektora IES z 2 grudnia 2020 r., znak: IES/WWS/185/2020.

<sup>179</sup> Pismo Dyrektora IES z 26 listopada 2020 r., znak: IES/WWS/177/2020.

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, t. j.).

<sup>181</sup> Faktura nr 06/2019 dot. usługi szycia firan.

<sup>182</sup> Pismo Dyrektora IES z 24 listopada 2020 r., znak: IES/WWS/173/2020, z 26 listopada 2020 r., znak: IES/WWS/177/2020 oraz z 2 grudnia 2020 r., znak: IES/WWS/185/2020.

<sup>183</sup> Umowy nr UMW/F/2019/01/0005 (dot. spisu z natury) i UMW/F/2019/12/0004 (dot. przygotowania przetargu).

<sup>184</sup> Pismo Dyrektora IES z 25 listopada 2020 r., znak: IES/WWS/176/2020.

w terminie poprzedzającym wypłatę wynagrodzenia, a zleceniodawca przechowuje taką dokumentację przez okres 3 lat od dnia, w którym wynagrodzenie stało się wymagalne. W uznaniu IES, w przypadku, w którym nie prowadzono ewidencji, nie było ryzyka pracy poniżej stawki minimalnej z uwagi na 2-tygodniowy okres trwania umowy, wysokość wynagrodzenia (3.000 zł) oraz przedmiot zadania (przygotowanie przetargu).

Uzasadnienie okoliczności nieprowadzenia ewidencji liczby godzin pracy zleceniobiorcy nie zasługuje na uwzględnienie. Wymóg prawny prowadzenia takiej ewidencji nie jest bowiem uzależniony od ryzyka zlecenia zadań z naruszeniem minimalnej stawki godzinowej. IES jako zleceniodawca zobowiązany jest do posiadania dokumentacji we wspomnianym zakresie niezależnie od subiektywnej oceny warunków realizacji zleceń.

### Plan zamówień publicznych IES na 2019 r.

**37. [Plan zamówień]** Plan zamówień publicznych IES na 2019 r. zamiast 8 kwietnia 2019 r. opublikowano dopiero 16 grudnia 2019 r., tj. ponad 8 miesięcy po terminie wynikającym z art. 13a ust. 1 ustawy PZP. W konsekwencji potencjalni wykonawcy nie mieli możliwości zapoznania się z planowanymi zamówieniami *Instytutu* i ewentualnego uwzględnienia ich w swoich działaniach.

Plan zamówień publicznych IES na 2019 r. opublikowano na stronie internetowej *Instytutu* 16 grudnia 2019 r., podczas gdy zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy PZP powinien on zostać upubliczniony nie później niż 8 kwietnia 2019 r. Wyjaśniono<sup>185</sup>, że sytuacja ta wynikała z pierwszego roku działalności IES. Realne oszacowanie potrzeb, pozwalające na odpowiedzialne przygotowanie planu zamówień, było niemożliwe lub obciążone ryzykiem istotnych błędów. Jak wskazano, pomimo że z naruszeniem terminu, plan został udostępniony, przez co jego funkcja informacyjna została zachowana.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem *Instytutu*. Celem opublikowania planu zamówień w ustawowym terminie jest realizacja zasady jawności i przejrzystości działań zamawiającego zarówno na etapie przygotowania, jak i prowadzenia postępowania. Plan taki jest ważnym źródłem informacji dla potencjalnych wykonawców, wspomagającym proces planowania ich działań. W związku z tak późną publikacją, plan zamówień publicznych IES na 2019 r. nie spełnił swojej funkcji informacyjnej.

### Podróże służbowe

**38. [Charakterystyka podróży]** Krajowe i zagraniczne podróże służbowe pracowników *Instytutu* były uzasadnione i wiązały się z realizacją ustawowych zadań IES. Ich skala wynikała z zadań *Jednostki*. Stawki diet i ceny noclegów odpowiadały *rozporządzeniu ws. podróży służbowych*<sup>186</sup>.

W 2019 r. pracownicy *Instytutu* odbyli 123 podróże służbowe, co stanowi średnio 5 wyjazdów na pracownika IES. Łączny koszt tych podróży wyniósł 155.091 zł<sup>187</sup>, z tego 68 krajowych (55% wyjazdów) – 24.272 zł (16% kosztów) i 55 zagranicznych (45% wyjazdów) – 130.819 zł (84% kosztów).

Podróże zagraniczne dotyczyły w większości państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej<sup>188</sup> (45 z 55, tj. 82%), najczęściej Ukrainy (12). Ponadto podróżowano do Europy Zachodniej i Północnej (8)<sup>189</sup> oraz Ameryki Północnej (2). Wyjaśniono<sup>190</sup>, że skala podróży wynikała z wytyczonych działań na rzecz nawiązania jak najszerzej współpracy badawczo-analitycznej z partnerami krajowymi i międzynarodowymi oraz konieczności budowania rozpoznawalności IES w kraju i za granicą.

Badaniem<sup>191</sup> objęto 21 podróży służbowych pracowników IES (ze 123, tj. 17%), których łączny koszt wyniósł 67.409 zł (ze 155.091 zł, tj. 43%)<sup>192</sup> oraz 1 podróż członka Rady IES.

<sup>185</sup> Pismo Dyrektora IES z 8 października 2020 r., znak: IES/WS/121/2020.

<sup>186</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167).

<sup>187</sup> Kwoty podawane po zaokrągleniu do pełnych złotych.

<sup>188</sup> Tj.: Ukraina, Białoruś, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Serbia, Macedonia Północna, Bułgaria, Chorwacja, Albania.

<sup>189</sup> Wyjazdy do Szwecji (3), Niemiec (2), Hiszpanii (1), Portugalii (1) i Norwegii (1).

<sup>190</sup> Pismo Dyrektora IES z 12 października 2020 r., znak: IES/WS/126/2020.

<sup>191</sup> Dobór próby został dokonany zgodnie z programem kontroli metodą celową w oparciu o takie kryteria jak: koszty wyjazdu, powtarzające się wyjazdy poszczególnych pracowników, wyjazdy Kierownictwa IES, długość trwania wyjazdu, łączenie podróży służbowej z pobytem prywatnym.

<sup>192</sup> Szczegółowym badaniem objęto 15 podróży zagranicznych (71% próby) i 6 krajowych (29% próby).

**39.** Zastrzeżenia pod kątem zapewnienia realizacji zasady przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych budzi niedokumentowanie rozeznania rynku w zakresie podróży, zarówno w przypadku zakupu usług noclegowych, jak i biletów<sup>193</sup> (w sytuacji, gdy nie korzystano z zewnętrznych usług zakupu biletów<sup>194</sup>).

W ramach 18<sup>195</sup> (z 21, tj. 86%) badanych podróży pracowników oraz 1 członka Rady IES Jednostka nie posiadała dokumentacji dotyczącej analizy rynku noclegów. Ponadto, w 6<sup>196</sup> badanych podróżach, w których bilety zakupiono przed zawarciem umowy na organizację podróży, nie dysponowano dokumentacją dotyczącą analizy połączeń lotniczych.

Wyjaśniono<sup>197</sup>, że w celu oszczędnego dysponowania środkami w IES prowadzona jest analiza kosztów noclegów. Po otrzymaniu propozycji od delegowanego, pracownik Biura IES weryfikuje najkorzystniejszą ofertę, a decyzję dotyczącą wyboru noclegu podejmuje Dyrektor.

Jak wskazano, w przypadku biletów lotniczych kupowanych przed zleceniem tego zadania wykonawcy zewnętrznemu, pracownicy indywidualnie prowadzili rozeznania co do rezerwacji połączeń. Propozycje przedstawiano Dyrekcji Instytutu, która, kierując się zasadą oszczędności i gospodarności, wybierała odpowiednie połączenie. W przypadku wątpliwości, na zlecenie Dyrektora IES, wskazany pracownik w Dziale Administracyjno-Finansowym prowadził rozeznanie rynku i weryfikację propozycji połączeń.

Udokumentowane rozeznania rynku służy potwierdzeniu realizacji zasady oszczędnego dokonywania wydatków i optymalnego doboru środków służących osiągnięciu celu. Brak dokumentowania rozeznania rynku nie sprzyja przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Z tych względów istotne jest prowadzenie udokumentowanego rozeznania rynku, pozwalającego na rzetelny wybór i weryfikację najkorzystniejszej oferty.

**40.** Przyjęty w IES sposób naliczania diety dotyczącej odcinków podróży krajowych w ramach wyjazdów zagranicznych (dojazd na lotnisko/podróż do granicy Polski) budzi zastrzeżenia. W 10 przypadkach (z 15 badanych, tj. 67%) naliczono diety w wysokości wyższej niż w przypadku, gdyby przyjęto sposób wynikający ze stanowiska Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2016 r.<sup>198</sup> (dalej: *stanowisko MRPiPS*).

W ramach rozliczeń delegacji zagranicznych przejazdu na terenie Polski przed i po danym wyjeździe zagranicznym<sup>199</sup>, były traktowane jako jedna podróż krajowa, a nie jako 2 odrębne podróże na terenie kraju. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowało naliczenie w 10 badanych podróżach<sup>200</sup> diet o łącznej wartości o 150 zł wyższej niż w przypadku, gdyby przyjęto zasady naliczania diety wynikające ze *stanowiska MRPiPS*. Zgodnie z tym dokumentem, odcinki podróży krajowej – odpowiednio przed i po przekroczeniu polskiej granicy – należy traktować rozdzielnie. Oznacza to, że czas tych podróży nie powinien być sumowany.

Instytut powołał się<sup>201</sup> na brak regulacji dotyczących metodyki rozliczania podróży krajowych w ramach wyjazdów zagranicznych. Jak wskazano, *rozporządzenie ws. podróży służbowych*<sup>202</sup> przewiduje, że należność z tytułu diet oblicza się za czas od rozpoczęcia podróży krajowej (wyjazdu) do powrotu (przyjazdu) po wykonaniu zadania służbowego, natomiast nie normuje sytuacji *przerwania* podróży krajowej przez podróż zagraniczną. IES, kierując się zasadą rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść pracownika, na podstawie pisma Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>203</sup> przyjął, że w takiej sytuacji należy wziąć pod uwagę łączny czas podróży w kraju. Jak wskazano, miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży określa pracodawca. Tym samym pracodawca, który określił jako miejscowość docelową

<sup>193</sup> Tj. biletów lotniczych (nie dotyczy podróży zagranicznych: Z 12/2019 i Z 16/2019, w których przedstawiono notatki z rozeznania rynku cen biletów lotniczych).

<sup>194</sup> Umowa na organizację podróży – nie dotyczyła ona zakupu noclegów.

<sup>195</sup> Nie dotyczy 3 podróży: 1-dniowego wyjazdu do Warszawy (K 28/2019), podróży z noclegiem zapewnionym przez organizatora (K 70/2019) oraz podróży z noclegiem prywatnym (Z 42/2019). Ponadto wątpliwości budzi kwestia noclegu w ramach podróży Z 27/2019.

<sup>196</sup> Podróże: Z 27/2019, Z 45/2019, Z 46/2019, Z 62/2019, Z 56/2019 i Z 49/2019.

<sup>197</sup> Pisma Dyrektora IES z 30 listopada 2020 r., znak: IES/WS/180/2020 oraz z 10 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/192/2020.

<sup>198</sup> Odpowiedź na zapytanie nr 592 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących diet za podróże krajowe i zagraniczne z 29 czerwca 2016 r., dostępne pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=54971FA7>; dostęp 10 listopada 2020 r.

<sup>199</sup> Zgodnie z § 21 rozporządzenia ws. podróży służbowych w przypadku odbywania podróży zagranicznej w połączeniu z przejazdem na obszarze kraju, przepisy dot. podróży krajowych stosuje się odpowiednio.

<sup>200</sup> Podróże: Z 12/2019, Z 22/2019, Z 25/2019, Z 27/2019, Z 45/2019, Z 46/2019, Z 68/2019, Z 83/2019, Z 87/2019, Z 111/2019.

<sup>201</sup> Pismo Dyrektora IES z 1 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/183/2020.

<sup>202</sup> § 7 ust. 2.

<sup>203</sup> Pismo z 3 lutego 2009 r. pod adresem: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/rozliczanie-podrozy-sluzbowej-pismo-wydane-przez-184583331>; dostęp: 1 grudnia 2020 r.

podróży służbowej miasto zagraniczne, zdecydował o odbyciu jednej podróży służbowej. W opinii IES przepisy prawa nie dają podstaw do uznania, że odbyły się dwie krajowe podróże służbowe. Przy naliczaniu prawa do diety 2 odcinki tej podróży sumowano.

W sytuacji, w której w *rozporządzeniu ws. podróży służbowych* nie określono sposobu naliczania diety dla odcinków podróży krajowej w ramach podróży zagranicznej, dla zapewnienia celowości i gospodarności wydatków<sup>204</sup>, jako wyznacznik powinno traktować się *stanowisko MRPiPS*. Ponadto, wskazane przez IES pismo MPiPS z 2009 r. sporządzono przed sformułowaniem *stanowiska MRPiPS* z 2016 r.

41. Większość dokumentacji podróży pracowników IES była prowadzona rzetelnie, jednak w dokumentach wyjazdowych (poleceniu wyjazdu i wniosku o wyjazd) dotyczących podróży<sup>205</sup>, w której pobyt służbowy połączono z prywatnym, nie zawarto informacji w tym zakresie. Było to niezgodne z *Instrukcją ws. podróży służbowych*<sup>206</sup> i wynikało z niedopatrzenia pracownika w pierwszym roku funkcjonowania *Instytutu*<sup>207</sup>.

42. W 4 podróżach<sup>208</sup> (z 21 badanych, tj. 19%) pracownicy rozliczyli koszty wyjazdu z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w *rozporządzeniu ws. podróży służbowych*<sup>209</sup> (od 16 do 35 dni od zakończenia podróży). W żadnym przypadku nie doszło do nieuprawnionego korzystania z zaliczki po wymaganym okresie rozliczenia. Opóźnienia tłumaczono<sup>210</sup> błędami, jakie w pierwszym roku działalności popełniali pojedynczy pracownicy.

43. **[Regulacje w zakresie podróży]** Regulacje wewnętrzne dotyczące podróży służbowych wspierały proces organizacji wyjazdów dla pracowników IES, ale niejednolicie określono w nich termin rozliczenia zagranicznej podróży służbowej.

Termin rozliczenia zagranicznej podróży służbowej określono niejednolicie – w § 16 ust. 1 *Instrukcji ws. podróży służbowych* wskazano, że wynosi on 14 dni od zakończenia podróży, a w § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów* – 7 dni roboczych od zakończenia delegacji<sup>211</sup>. Wyjaśniono<sup>212</sup>, że 7-dniowy termin dotyczy złożenia dokumentów przez delegowanego, a 14-dniowy – rozliczenia delegacji przez Księgowość. W celu doprecyzowania regulacji zaplanowano zmianę przepisów.

Wspomniane przepisy regulacji wewnętrznych nie wskazują, że odnoszą się do różnych etapów rozliczeń następujących po zakończeniu wyjazdu służbowego, a także, że adresaci tych uregulowań są różni.

44. **[Finansowanie podróży osób niezatrudnionych]** Instytut finansował koszty udziału członków Rady IES w posiedzeniach Rady oraz koszty podróży prelegentów uczestniczących w organizowanych przez *Jednostkę* wydarzeniach. Zwraca uwagę to, że zwrot dla prelegentów odbywał się jedynie na podstawie wniosków o refundację. Nie wprowadzono rozwiązań formalnych, które określałyby zasady i wysokość zwrotu. Ponadto, w przypadku prelegentów zwrotu kosztów dokonywano jedynie w oparciu o regulacje wewnętrzne<sup>213</sup>, określające uprawnionych i obieg dokumentów związanych z tym zwrotem (w przypadku członków Rady podstawę do zwrotu stanowił przepis *ustawy o IES*).

W 2019 r. IES poniósł koszty 4<sup>214</sup> podróży członków Rady IES na łączną kwotę 2.771 zł oraz 22 prelegentów na łączną kwotę 11.616 zł.

Wyjaśniono<sup>215</sup>, że względem członków Rady jako wystarczające regulacje dla dokonania zwrotu traktowano art. 15 *ustawy o IES*, zgodnie z którym członkom Rady za udział

<sup>204</sup> Zgodnie z art. 44 *uofp*.

<sup>205</sup> Podróż 14-22 lipca 2019 r. do Kijowa (Z 42/2019).

<sup>206</sup> Zgodnie z § 10 ust. 1 *Instrukcji ws. podróży służbowych* pracownik zamierzający połączyć zagraniczny wyjazd służbowy z pobytem prywatnym jest zobowiązany do zaznaczenia tego faktu na złożonym wniosku o wyjazd oraz wskazania okresu pobytu służbowego i pobytu prywatnego.

<sup>207</sup> Pismo Dyrektora IES z 1 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/183/2020.

<sup>208</sup> K 89/2019, Z 12/2019, Z 68/2019 i Z 87/2019.

<sup>209</sup> Określonego w § 5 ust. 1 *rozporządzenia ws. podróży służbowych*.

<sup>210</sup> Pismo Dyrektora IES z 30 listopada 2020 r., znak: IES/WS/180/2020 oraz z 1 grudnia 2020 r., znak: IES/WS/183/2020.

<sup>211</sup> Z kolei w § 4 ust. 7 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów* wskazano 14-dniowy termin na rozliczenie delegacji krajowych i zagranicznych.

<sup>212</sup> Pismo Dyrektora IES z 30 listopada 2020 r., znak: IES/WS/180/2020.

<sup>213</sup> *Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów*.

<sup>214</sup> Miejscem docelowym podróży była Warszawa (3 wyjazdy jednodniowe) oraz Lublin (1 wyjazd trzydniowy, w tym usługa noclegowa).

<sup>215</sup> Pismo Dyrektora IES z 22 października 2020 r., znak: IES/WS/136/2020.

w posiedzeniach przysługują należności z tytułu podróży służbowych w wysokości i na warunkach określonych w *rozporządzeniu ws. podróży służbowych*. Z kolei jako podstawę zwrotu kosztów dla prelegentów wskazano<sup>216</sup> § 10 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*, określający komu przysługuje zwrot kosztów podróży i regulujący kwestię obiegu dokumentacji w ramach tego zwrotu.

Zwrot kosztów podróży odbywał się na podstawie wniosku o refundację (wraz z załączonymi biletami/fakturami)<sup>217</sup>. W ocenie *IEŚ*<sup>218</sup> nie ma potrzeby zawierania w tym zakresie umów, ponieważ nie są to częste sytuacje. Wyjaśniono, że w przypadku członków Rady wniosek o refundację jest wystarczający do zapewnienia bezpośredniego nadzoru nad adekwatnością poniesionych kosztów, każdorazowo ustalanych ustnie z Dyrektorem *IEŚ*. Względem prelegentów *Instytut* wybrał opcję wniosku o refundację, aby tam, gdzie było to możliwe, uniknąć wpłacania zaliczek na wypadek nieprzewidzianych sytuacji. Podano, że przed przyjazdem koszty prelegentów uzgadniane były przez osobę odpowiedzialną za organizację wydarzenia i Zastępcę Dyrektora.

Z kolei w regulacjach wewnętrznych przewidziano<sup>219</sup>, że umowy, obejmujące m.in. zwrot kosztów podróży, zawierane są tylko w przypadku wypłaty honorarium prelegentom. Umowa sporządzana jest na podstawie przygotowanego wcześniej formularza przyjęcia gościa *IEŚ*, stanowiącego załącznik nr 8 do *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*. W badanym okresie takie przypadki nie wystąpiły.

W przypadku zwrotu kosztów podróży dla prelegentów, którym nie wypłaca się honorarium, *IEŚ* powinien wprowadzić rozwiązanie formalne, w oparciu o które z wyprzedzeniem uzgodniono by najistotniejsze kwestie finansowe i organizacyjne, w tym zasady i wysokość zwrotu. Jest to istotne również z tego względu, że w przypadku tej grupy osób jedyną podstawę wypłaty środków stanowią regulacje wewnętrzne *IEŚ*, natomiast stosunek łączący *Instytut* z tymi osobami ma charakter cywilnoprawny.

**45. [Ewidencjonowanie podróży]** W *IEŚ* stosowano dwa rodzaje ewidencji w zakresie wyjazdów służbowych: rejestr podróży oraz zestawienie wniosków o wyjazd. Informacje zawarte w rejestrze podróży – z 1 zastrzeżeniem – były rzetelne. Zakres danych zawarty w obu ewidencjach różnił się między sobą. Dobrą praktykę mogłoby stanowić uzupełnienie prowadzonego rejestru podróży o dodatkowe informacje, w tym o podróżach, których kosztów nie rozliczano w ramach delegacji.

W *Instytucie* funkcjonowały dwa wykazy podróży służbowych, tj. elektroniczne zestawienie wniosków o wyjazd, prowadzone w Biurze *IEŚ* oraz rejestr podróży prowadzony w Księgowości w systemie księgowym. Jak wyjaśniono<sup>220</sup>, zestawienie wniosków prowadzone jest w celu zwiększenia kontroli Dyrekcji *Instytutu* nad podróżami pracowników, np. w zakresie kontroli złożenia sprawozdania z delegacji. Natomiast rejestr podróży służy do rozliczenia kosztów podróży, co wiąże się z automatycznym utworzeniem dokumentu księgowego, który następnie jest dekretowany w księgach rachunkowych *Instytutu*.

Rejestr podróży w 2019 r. zawierał niewielki zakres danych dotyczących danego wyjazdu<sup>221</sup>. Jednakże – jak wyjaśniono – system księgowy umożliwia generowanie również innych informacji dotyczących danej podróży, w zależności od wprowadzonych do systemu parametrów wyszukiwania. Inny niż w rejestrze podróży zakres informacji ujmowany był w zestawieniu wniosków<sup>222</sup>. Rejestr podróży nie zawierał informacji o podróżach bezkosztowych. Nie uwzględniano w nim również wyjazdów, w przypadku których nie rozliczono kosztów delegacji, natomiast wiązały się z nimi koszty poniesione bezpośrednio przez *IEŚ*<sup>223</sup> (np. opłata za udział w konferencji)<sup>224</sup>.

W rejestrze podróży wystąpiła 1 omyłka pisarska w numerze polecenia wyjazdu<sup>225</sup>.

<sup>216</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 8 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/121/2020*.

<sup>217</sup> § 10 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*.

<sup>218</sup> Pisma Dyrektora *IEŚ* z 30 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/144/2020* oraz z 7 grudnia 2020 r., znak: *IEŚ/WS/190/2020*.

<sup>219</sup> § 10 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*.

<sup>220</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 30 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/144/2020*.

<sup>221</sup> Oznaczenie dokumentu podróży, imię i nazwisko delegowanego, datę rozpoczęcia i zakończenia podróży, rodzaj delegacji (krajowa/zagraniczna).

<sup>222</sup> Zawiera ono takie dane jak: nr i data wniosku o wyjazd, nr delegacji, imię i nazwisko delegowanego, datę podróży, miejsce docelowe, wskazanie zadania dotyczącego podróży.

<sup>223</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 12 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/126/2020*.

<sup>224</sup> Dotyczy podróży K 108/2019 i K 93/2019.

<sup>225</sup> Podróż Z 16/2019 (w rejestrze podróży wskazano nr dokumentu PWS/2019/04/0166 zamiast PWS/2019/04/0016).

**46. [Kontrole wewnętrzne i audyty]** W *Instytucie* nie prowadzono wewnętrznych kontroli<sup>226</sup> ani audytów w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

W *IEŚ* nie ustanowiono stanowiska ds. instytucjonalnej kontroli wewnętrznej ani nie opracowano pisemnych procedur takiej kontroli. Ze względu na rozmiar *Jednostki* za wystarczające uznano<sup>227</sup> istniejące regulacje wewnętrzne, instrumenty oraz przyjęte praktyki w ramach kontroli zarządczej sprawowanej przez Dyrektora, jej Zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych. Dyrektor nie otrzymywała zgłoszeń, które wskazywałyby na konieczność przyjęcia dodatkowych aktów wewnętrznych. W przypadku przekazywanych przez Główną Księgową<sup>228</sup> informacji o nieprawidłowościach, które wynikały z działalności i sposobu prowadzenia księgowości *IEŚW*, podjęto działania prowadzące do sprostowania uchybień. Natomiast nie uznano, by zatrudnienie dodatkowych osób w administracji do prowadzenia kontroli wewnętrznej było celowe i gospodarne.

W *Instytucie* natomiast co roku prowadzona jest kontrola w zakresie stanu BHP, a w 2020 r. przeprowadzono audyt z zakresu ochrony danych osobowych.

**47. [Informacja o działaniach podjętych po kontroli]** Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor *IEŚ* poinformowała o podjęciu lub planach podjęcia szeregu istotnych działań wzmacniających funkcjonowanie *Jednostki*.

W szczególności:

- a) uznano konieczność opiniowania zmian do planów finansowych przez Radę *IEŚ*<sup>229</sup>;
- b) przyjęto *Regulamin umów cywilnoprawnych*<sup>230</sup>, w którym w szczególności wykluczono możliwość zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami *IEŚ*, sformalizowano wzór wniosku o zawarcie umowy o dzieło/zlecenia, wprowadzono zasadę pisemności kontroli finansowej umów oraz obowiązek pisemnego szacowania wartości umów. Ponadto wzmocniono kontrolę formalno-prawną umów, wprowadzono obowiązek określania w umowach ich wartości i czasu trwania, kar umownych, osoby nadzorującej, postanowień w zakresie poufności i bezstronności wykonawców oraz sporządzania protokołów odbioru przedmiotu umów;
- c) wprowadzono wymóg sporządzania przez pracowników pisemnych notatek ws. rozeznania rynku w zakresie noclegów oraz biletów (kupowanych bez udziału pośrednika);
- d) zaplanowano wprowadzenie regulacji dotyczących zasad przyjmowania w *Instytucie* gości i finansowania kosztów ich pobytu;
- e) poszerzono lub zaplanowano poszerzenie zakresu informacji w rejestrach umów cywilnoprawnych i podróży służbowych.

Poinformowano również o wyeliminowaniu nieprawidłowości lub uchybień m.in. poprzez wzmocnienie nadzoru nad realizacją zasady pisemności w ramach analiz do planów finansowych oraz dokumentacji dotyczącej zmiany planu, wykonywanie zadań na rzecz Księgowości w formie zatrudnienia, terminowe publikowanie planów zamówień publicznych, uzupełnienie dekretacji księgowych, sporządzanie szczegółowych uzasadnień dla nagród i wydatków, jak również ujednoczenie terminów rozliczeń podróży w regulacjach wewnętrznych. Podjęto również lub zaplanowano działania w zakresie zapewnienia rzetelności i terminowości rozliczania dokumentacji podróży, analizy skuteczności nadzoru w odniesieniu do wybranych umów, jak również sformalizowania braku wymogu potwierdzenia przybycia i obecności w pracy pracowników objętych zadaniowym czasem pracy. Ponadto *IEŚ* zadeklarował przeprowadzenie analizy Regulaminu zamówień pod kątem obniżenia wartości progu stosowania tej regulacji i pełniejszego dokumentowania procesu oraz możliwości zawężenia kręgu umów wyjętych spod jej stosowania.

<sup>226</sup> W znaczeniu instytucjonalnym, tj. kontrola dokonywana przez specjalnie w tym celu powołaną komórkę lub stanowisko pracy spełniające wyłącznie funkcje kontrolne.

<sup>227</sup> Pismo Dyrektora *IEŚ* z 8 października 2020 r., znak: *IEŚ/WS/121/2020*.

<sup>228</sup> Zarówno ustnie, jak i pisemnie notatkami z 30 i 31 marca, 14 kwietnia, 16 czerwca oraz 31 grudnia 2019 r.

<sup>229</sup> Jak poinformowano, w grudniu 2020 r. Rada *IEŚ* zaopiniowała pozytywnie zmianę w planie finansowym *IEŚ* na 2020 r.

<sup>230</sup> Zarządzenie Dyrektora *IEŚ* nr *ZD/5/2021* z 1 marca 2021 r.

Biorąc pod uwagę przedstawione ustalenia i oceny, po uwzględnieniu informacji o podjętych działaniach, zalecam Pani Dyrektor:

1. Niezwłoczne dokonanie, w porozumieniu z organem nadzoru, zwrotu środków z tytułu nienależnie wypłaconych z dotacji KPRM nagród Zastępcom Dyrektora i Głównej Księgowej za 2019 r.
2. Zapewnienie racjonalnego planowania finansowego, w tym również planowania kosztów realizacji zadań, w celu składania rzetelnego zapotrzebowania i gospodarowania środkami z budżetu państwa.
3. Przeprowadzenie przeglądu i optymalizację procedur wewnętrznych oraz ich skuteczne wdrożenie w zakresie:
  - a) udzielania zamówień oraz zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem:
    - obowiązujących wyłączeń spod stosowania obecnych regulacji ze względu na przedmiot i wartość zamówień;
    - szczegółowego uzasadniania wydatków w dokumentacji sporządzanej przed ich dokonaniem;
  - b) naliczania diet w ramach wyjazdów zagranicznych;
  - c) ochrony fizycznej zbiorów i dokumentów księgowych w ramach Polityki rachunkowości.
4. Kontynuowanie zadeklarowanych działań służących zapewnieniu prawidłowej organizacji oraz rozliczania podróży służbowych, w tym w ramach podróży osób niezatrudnionych w IES.

Proszę Panią Dyrektor o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania *Wystąpienia*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że od *Wystąpienia* nie przysługują środki odwoławcze.

Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 3, art. 47, 48 i 49 ustawy o kontroli.

  
Minister - Członek Rady Ministrów  
Michał Dworczyk