



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.001.03.2021

Pani
Dr hab. Beata Surmacz
Dyrektor
Instytutu Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001

Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Europy Środkowej w Lublinie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Europy Środkowej w Lublinie, ul. Niecała 5, 20-080 Lublin (dalej: Instytut lub IEŚ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr hab. Beata Surmacz, Dyrektor Instytutu Europy Środkowej w Lublinie od 20 grudnia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Iwona Pacwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/17/2021 z 19 stycznia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Instytutu Europy Środkowej w Lublinie pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">- planowanie i realizacja przychodów IEŚ,- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,- gospodarowanie wolnymi środkami,- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">- dokonanie analizy wykonania planu przychodów,- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji podmiotowej,- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalania wybranych należności oraz windykacji zaległości,- dokonanie analizy realizacji kosztów IEŚ,- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,- analiza stosowanych przez Instytut procedur kontroli zarządczej. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i></p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ujęte w planie finansowym Instytutu na 2020 r. przychody i koszty wykonane zostały w ok. 75%. Niepełne wykonanie przychodów i kosztów wynikało z ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19. Instytut prawidłowo realizował przychody własne, z wyjątkiem kwoty 1,5 tys. zł, wobec której zaniechano działań windykacyjnych i bezzasadnie odpisano z ksiąg rachunkowych.

Badanie 15,9% kosztów IEŚ wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z planem finansowym i były celowe dla realizacji zadań Instytutu. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności. Prawidłowo gospodarowano środkami wolnymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 11,7% badanych kosztów i polegały głównie na udzielaniu zamówień publicznych niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami oraz zaciąganiu zobowiązań i zatwierdzaniu dowodów księgowych do wypłaty niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Ponadto, w umowie na obsługę prawną stwierdzono niezasadne zawarcie niekorzystnych dla IEŚ postanowień, polegających na zobowiązaniu się do wypłaty odszkodowania (w momencie rozwiązania tej umowy) za zakaz wykonywania działalności konkurencyjnej przez radcę prawnego, z którego kancelarią podpisano umowę, pomimo że do powstrzymania się od takich działań radca prawny jest zobowiązany na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵ oraz Kodeksu Etyki Radcy Prawnego⁶.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nieskutecznej kontroli zarządczej w IEŚ i wskazują na konieczność jej zwiększenia, m.in. poprzez opracowanie odpowiednich procedur.

Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i terminowo przekazane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Instytutu Europy Środkowej w Lublinie

Opis stanu faktycznego

1.1. Wykonanie planu przychodów

1.1.1. Przychody Instytutu w 2020 r. wyniosły 3 030 tys. zł, stanowiły 75,5% planu po zmianach (4 014,8 tys. zł) i 101,6% przychodów wykonanych w 2019 r. (2 981,9 tys. zł).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 75, ze zm.

⁶ Stanowiącego załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W latach 2019-2020 głównym źródłem przychodów IeŚ była dotacja podmiotowa z budżetu państwa, przyznana w wysokości 4 000 tys. zł. Kwota dotacji wykorzystana w 2020 r. (2 972,6 tys. zł) stanowiła 74,3% otrzymanych środków finansowych i była o 68,1 tys. zł (tj. 2,3%) większa niż w 2019 r. Według Dyrektora IeŚ, niepełne wykorzystanie dotacji wynikało z ograniczenia działalności Instytutu w związku z pandemią COVID-19, tj. od marca 2020 r. zostały wstrzymane wyjazdy pracowników, organizacja konferencji, seminariów i spotkań, a prowadzone on-line webinaria generowały znacznie niższe koszty. Niewykorzystana kwota dotacji (1 027,4 tys. zł) została zwrócona na rachunek KPRM 25 stycznia 2021 r., tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Przychody z działalności Instytutu wynosiły 54,8 tys. zł (1,8% ogółu), stanowiły 370,3% planu po zmianach (14,8 tys. zł) i były ponad trzykrotnie większe niż w 2019 r. (16,7 tys. zł). Zostały osiągnięte z tytułu usługi wykonania dwóch opracowań eksperckich na rzecz Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁸ (14,8 tys. zł) oraz sprzedaży wyrobów (1,8 tys. zł). Kwotę 38,2 tys. zł stanowiła zmiana stanu produktów, była ona ponad dwukrotnie wyższa niż w 2019 r. i wynikała, jak wskazała Dyrektorka Instytutu, z rozchodowania mniejszej niż w 2019 r. ilości gotowych publikacji.

(akta kontroli tom I str. 121-125, 155-170, 381-394, 409-419, tom II str. 246-254)

Przychody pozostałe Instytutu w 2020 r. w kwocie 2,6 tys. zł (0,1% ogółu przychodów) wynikały z naliczenia kary za nienależyte wykonanie umowy oraz opłat przysługujących na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁹. Przychody te były o 58,1 tys. zł (95,7%) niższe niż w 2019 r., w związku z zakończeniem wypłat stypendium dla młodego naukowca – jednego z pracowników Instytutu, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie umowy z 19 grudnia 2016 r.

(akta kontroli tom I str. 179, 381-394, 439-443)

1.1.2. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. należności i zaległości wynosiły 1,5 tys. zł i były niższe od stanu na koniec 2019 r. o 0,8 tys. zł. Wynikały z naliczenia odszkodowania za nienależyte wykonanie umowy zlecenia i odsetek z tego tytułu. Badanie wykazało, że podejmowane przez Instytut działania w celu windykacji należności ograniczyły się do wysłania dwóch wezwań do zapłaty, po czym należności zostały objęte odpisem aktualizującym, a następnie – niezasadnie wyksięgowane z ewidencji.

(akta kontroli tom I str. 182-202, 378-379, 381-398, tom II str. 175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zaniechanie dochodzenia należności z tytułu odszkodowania w kwocie 1,5 tys. zł za nienależyte wykonanie umowy zlecenia.

Należność została naliczona i zaewidencjonowana w księgach rachunkowych Instytutu 13 stycznia 2020 r. O naliczeniu odszkodowania poinformowano zleceniobiorcę w formie wezwania do zapłaty, doręczonego 31 stycznia 2020 r. W dniu 31 stycznia 2020 r. kwota należności została objęta odpisem aktualizującym. Jediną dalszą czynnością podjętą przez Instytut było skierowanie do dłużnika w dniu 17 czerwca 2020 r. ostatecznego wezwania do zapłaty, doręczonego 19 czerwca 2020 r. W dniu 30 czerwca 2020 r., tj. jeszcze przed upływem terminu

⁸ Dalej: MSZ.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.

płatności wskazanym w wezwaniu¹⁰, należność w kwocie 1,5 tys. zł i naliczone odsetki w kwocie 24,70 zł zostały wyksięgowane z ksiąg Instytutu.

Według art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zgodnie z § 11 ust. 2 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w IEŚ, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 9/2019 Dyrektora Instytutu Europy Środkowej z dnia 17 czerwca 2019 r.¹¹, brak zapłaty w określonym terminie skutkuje wygenerowaniem monitu (wezwania do zapłaty) bez naliczania odsetek. Po 14 dniach od pierwszego monitu oraz braku zapłaty wystawiany jest kolejny monit naliczający odsetki. Jeżeli należności nie zostaną uregulowane w ciągu 14 dni generowane jest ostateczne wezwanie do zapłaty wraz z naliczeniem odsetek za zwłokę. W przypadku dalszego braku zapłaty w terminie 14 dni od ostatecznego wezwania powiadamia się kancelarię prawną celem wszczęcia procedury prawnej.

Dyrektor IEŚ wyjaśniła, że w ocenie Instytutu istniało duże prawdopodobieństwo uznania należności jako spornej, a jej dochodzenie na drodze sądowej – za ekonomicznie nieopłacalne. O spornym charakterze należności świadczy zaprzestanie komunikacji zleceniobiorcy z Instytutem po ujawnieniu błędów w wykonaniu zlecenia oraz nieustosunkowanie się do kierowanych wezwań do zapłaty. Skierowanie powództwa mogłoby skutkować zakwestionowaniem zasadności naliczenia odszkodowania, co wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla Instytutu. Dyrektor wskazała, że w przypadku zaleceń otrzymanych w trakcie kontroli, Instytut wyraża gotowość zmiany stanowiska w rzeczonyj sprawie poprzez cofnięcie wyksięgowania odpisu i sukcesywne występowanie z wezwaniem do zapłaty do czasu uzyskania przez ww. należność statusu należności przedawnionej (3 lata od 13 stycznia 2020 r.), ponosząc przy tym koszty związane z kolejnymi wezwaniami do zapłaty.

W trakcie kontroli NIK odpisana należność została ponownie zaewidencjonowana w księgach rachunkowych.

(akta kontroli tom I str. 94-117, 182-202, 381-394, 437-438, tom II str. 232)

1.2. Wykonanie planu kosztów

1.2.1. Koszty Instytutu w 2020 r. wyniosły 2 993,4 tys. zł, stanowiły 74,6% planu po zmianach i były o 155,8 tys. zł, tj. o 5,5% wyższe niż w 2019 r. Koszty funkcjonowania IEŚ wyniosły 2 990,9 tys. zł (74,7% planu po zmianach), pozostałe¹² – 2,5 tys. zł (25% planu). W strukturze kosztów dominowały: wynagrodzenia i pochodne (2 270,8 tys. zł, tj. 75,9% ogółu kosztów) oraz usługi obce (439,2 tys. zł, tj. 14,7%). W 2020 r. nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych oraz projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

(akta kontroli tom I str. 141-142, 170 tom II str. 252-254)

Niepełne wykonanie planu kosztów w 2020 r. związane było z ograniczeniem działalności IEŚ z powodu pandemii COVID-19. Według Dyrektora IEŚ, od marca 2020 r. zostały wstrzymane wszystkie wyjazdy pracowników Działu Badawczo-Analitycznego zarówno zagraniczne, jak i krajowe. Dyrektor wskazała, że wyjazdy studyjne do państw regionu w celu zdobywania informacji na miejscu oraz

¹⁰ Tj. 14 dni od daty otrzymania wezwania.

¹¹ Dalej: Instrukcja obiegu dokumentów.

¹² Celem wyodrębnienia pozostałych kosztów było zabezpieczenie środków np. na odpisy aktualizujące należności, spisanie należności nieściągalnych.

nawiązywania kontaktów i współpracy stanowią ważny aspekt w kontekście przygotowania analiz i ekspertyz dla organów administracji rządowej. Podobnie uczestnictwo analityków w międzynarodowych i krajowych konferencjach, seminariach i spotkaniach jest realizowaniem ustawowego zadania IEŚ dotyczącego upowszechniania wiedzy o Europie Środkowej. Podróże służbowe (bilety, diety, noclegi, opłaty konferencyjne) stanowiły istotny koszt w planie finansowym na 2020 r. Ponadto od marca 2020 r. została również wstrzymana organizacja konferencji, seminariów i spotkań w Instytucie. Webinaria prowadzone on-line nie generowały kosztów związanych z podróżami służbowymi, kosztów noclegu dla prelegentów czy cateringu podczas konferencji.

(akta kontroli tom I str. 409-419)

Wzrost kosztów w porównaniu do 2019 r. dotyczył w szczególności kosztów usług obcych (o 384 tys. zł, tj. 695,3%) oraz wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (o 254,1 tys. zł, tj. 12,6%). Zmniejszyły się natomiast m.in. koszty zużycia materiałów i energii (o 158,5 tys. zł, tj. 52%) oraz pozostałe koszty funkcjonowania (o 260,9 tys. zł, tj. 67,4%) i stypendia (o 59,3 tys. zł, tj. 100%). Dyrektor Instytutu podała, że zmniejszenie kosztów w ramach ww. rodzajów wynikało z mniejszych wydatków na zakup wyposażenia, ograniczenia podróży służbowych, nieprzekazywania stypendium dla młodego naukowca w związku z zakończeniem okresu, na który było przyznane, zaś zwiększenie kosztów usług obcych było spowodowane wzrostem kosztów prowadzenia strony internetowej w związku z podniesieniem jej jakości, zwiększeniem działalności wydawniczej, tym samym kosztów składu i druku oraz zwiększeniem kosztów usług prawnych.

(akta kontroli tom I str. 170, 399-404)

Koszty Instytutu poniesione w 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 wynosiły 4,2 tys. zł i dotyczyły zakupu rękawic, maseczek, maty dezynfekującej, termometru bezdotykowego, płynów dezynfekujących.

(akta kontroli tom I str. 436)

Zobowiązania Instytutu na 31 grudnia 2020 r. wynosiły 1 029,1 tys. zł i były o 74,8 tys. zł mniejsze niż na koniec 2019 r. Główną pozycję zobowiązań (99,8%) stanowiło zobowiązanie wobec KPRM z tytułu niewykorzystanej dotacji podmiotowej (1 027,4 tys. zł). Pozostała kwota wynikała z bieżących rozrachunków z kontrahentami i urzędem skarbowym. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli tom I str. 170, tom II str. 246-251)

1.2.2. Ustalony w ustawie budżetowej na 2020 r.¹³ plan kosztów w wysokości 4 000 tys. zł w trakcie roku został zwiększony o 14,8 tys. zł, w związku z realizacją przez IEŚ usługi wykonania opracowań eksperckich na rzecz MSZ. Koszty Instytutu zaplanowano w podziale na koszty funkcjonowania (4 004,8 tys. zł) oraz pozostałe (10 tys. zł). W ramach kosztów funkcjonowania wydzielono wynagrodzenia i pochodne (2 470 tys. zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych (9 tys. zł), materiały i energię (250,1 tys. zł), usługi obce (890,1 tys. zł), podatki i opłaty (20 tys. zł) oraz pozostałe koszty funkcjonowania (365,6 tys. zł). Nie wyodrębniono kosztów realizacji zadań.

(akta kontroli tom I str. 132-138, 170)

Planowane na 2020 r. koszty Instytutu były o 1,5% niższe od planowanych na 2019 r. z powodu zakończenia wypłaty pracownikowi Instytutu stypendium dla młodego naukowca. Pomimo ogólnego zmniejszenia planu kosztów, zwiększeniu o 14,1% (260 tys. zł) uległ plan kosztów na wynagrodzenia. Według *Opisu do planu*

¹³ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).

finansowego IEŚ na lata 2020-2022, wynikało to m.in. z planowanego zwiększenia zatrudnienia w Dziale Badawczo-Analitycznym.

(akta kontroli tom I str. 137-138, 160-162)

1.2.3. Przeciętne zatrudnienie w IEŚ w 2020 r. wynosiło 26,8 etatów (27 osób, w tym trzy osoby z kadry kierowniczej), było mniejsze od planowanego o 1,2 etatu i większe od zatrudnienia w 2019 r. o 5,4 etatu. Zwiększyło się zatrudnienie w Dziale Badawczo-Analitycznym (o 2,8 etatu) oraz Kierownictwie Instytutu i Dziale Administracyjno-Finansowym (o 2,6 etatu). W Opisie do planu finansowego IEŚ na lata 2020-2022 zakładano zwiększenie (o pięć osób) zatrudnienia w Dziale Badawczo-Analitycznym, natomiast zwiększenie zatrudnienia pracowników administracji nie było planowane. Według dokumentu z dnia 8 lipca 2019 r., przygotowanego przez Zastępcę Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych, pn. *Sytuacja kadrowa Działu Administracyjno-Finansowego w perspektywie 2020 r.*, do pracy w tym Dziale niezbędne było zatrudnienie: specjalisty w komórce księgowo-kadrowej, referenta w Zespole Mediów Społecznościowych i Wydawnictw oraz pracownika obsługi. Jako uzasadnienie powyższych rekomendacji wskazano: dużą liczbę zadań komórki księgowo-kadrowej, zwiększenie ilości obowiązków w Zespole Mediów Społecznościowych i Wydawnictw w związku ze zwiększeniem liczby publikacji IEŚ oraz utrzymanie czystości i porządku w budynku Instytutu.

Koszty wynagrodzeń osobowych w 2020 r. wyniosły 1 771,4 tys. zł i stanowiły 98% planu po zmianach i 110,7% wykonania z 2019 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 5,5 tys. zł, tj. było o 0,7 tys. zł (o 11,3%) mniejsze od przeciętnego wynagrodzenia w 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 137-138, 171, 409-418)

Zadania na rzecz Instytutu na podstawie umów zlecenia/o dzieło wykonywały 93 osoby (o 59 więcej niż w 2019 r.), w tym :

- 11 osób (z którymi podpisano 18 umów) realizowało zadania związane z zarządzaniem i obsługą Instytutu, polegające m.in. na przygotowaniu dokumentacji do archiwum, uporządkowaniu biblioteczki Instytutu, oznakowaniu wyposażenia, wprowadzaniu dokumentów do systemu finansowo-księgowego, udzieleniu konsultacji z zakresu zamówień publicznych;
- 82 osoby (z którymi podpisano 108 umów) wykonywało zadania wspierające działania Działu Badawczo-Analitycznego, obejmujące m.in.: napisanie tekstu, przygotowanie wywiadu, korektę tekstu, tłumaczenie.

Realizację jednej umowy zlecenia, na zapewnienie transportu i opieki zagranicznym gościom – uczestnikom seminarium, powierzono pracownikowi IEŚ.

Na wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia i umów o dzieło wydatkowano ogółem 166,4 tys. zł (o 25,3 tys. więcej niż w 2019 r.), w tym 70,3 tys. zł na rzecz osób realizujących zadania związane z zarządzaniem i obsługą Instytutu i 96,1 tys. zł na rzecz osób wspierających Dział Badawczo-Analityczny.

(akta kontroli tom I str. 170-174, 409-418)

1.2.4. Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji kosztów Instytutu w łącznej kwocie 475,6 tys. zł, stanowiącej 15,9% ogółu kosztów. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych, odpowiadających pozapłacowym kosztom IEŚ. Próba wynosiła 90 dowodów, wylosowanych metodą monetarną.

(akta kontroli tom I str. 127-130, tom II str. 1-154)

Badanie wykazało, że koszty mieściły się w planie finansowym Instytutu, a zakupy dóbr i usług służyły realizacji zadań IEŚ. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zaciąganiu zobowiązań bez wcześniejszego określenia ich wartości szacunkowej oraz bez weryfikacji przez głównego księgowego zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym Instytutu;
- niezawidencjonowaniu w księgach rachunkowych Instytutu zakupionych w 2020 r. wartości niematerialnych i prawnych o wartości ogółem 23,3 tys. zł;
- niezapewnieniu przestrzegania zasad opisu dokumentów określonych w przepisach wewnętrznych i ustawie o rachunkowości oraz zatwierdzeniu do wypłaty wydatków w kwocie 24,8 tys. zł przez osobę niebędącą głównym księgowym lub upoważnioną do jego zastępowania.

Zdaniem NIK nieprawidłowości te wynikały z nieskutecznej kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie zgodności działalności Instytutu z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi i zarządzania ryzykiem. W Instytucie nie ustalono skutecznych procedur tej kontroli, identyfikujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz działania zaradcze, które mogłyby zapobiec ich wystąpieniu.

(akta kontroli tom I str. 82-93, 127-130, 444, tom II str. 1, 3-154, 180-195)

1.2.5. Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 270,2 tys. zł, w tym:

- jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług związanych z organizacją podróży służbowych w kraju i za granicą dla Instytutu Europy Środkowej o wartości szacunkowej 150 tys. zł netto,
- trzy o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, przeprowadzone na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych¹⁴, tj. usługa druku cyfrowego i offsetowego wraz z dostarczaniem gotowych egzemplarzy do Instytutu Europy Środkowej, dostarczenie oraz montaż mebli biurowych i zakup komputerów przenośnych (laptopów) dla pracowników Działu Analityczno-Badawczego oraz Administracji¹⁵.

Kwota kosztów poniesionych w 2020 r. w ramach zamówień poddanych badaniu wynosiła ogółem 119,1 tys. zł.

Nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu postanowień ustawy o zamówieniach publicznych lub Regulaminu uzp stwierdzono w trzech postępowaniach. Zostały one opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2020 r. zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi UZP.

(akta kontroli tom I str. 82-93, 175-181, 236-320, 433, tom II str. 180-195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zaciąganie zobowiązań i dokonywanie zakupów bez wcześniejszego określenia ich wartości szacunkowej oraz bez weryfikacji przez głównego księgowego zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym Instytutu.

Dyrektor IEŚ wyjaśniła, że w początkowej fazie działania Instytutu za wystarczające uznano potwierdzenie wartości oraz celowości dokonanego wydatku na dowodach zakupu w momencie akceptowania do zapłaty. Zapotrzebowanie miało być

¹⁴ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 14 Dyrektora IEŚ z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Regulamin uzp).

¹⁵ Przed wszczęciem postępowania nie określono wartości szacunkowej zamówienia w postępowaniach pn. „Dostarczenie oraz montaż mebli biurowych” i pn. „Zakup komputerów przenośnych (laptopów) dla pracowników Działu Analityczno-Badawczego oraz Administracji”. Wartość tych zamówień przyjęto w kwocie wynikającej z dokumentów zakupu.

sygnałem, jakiego rodzaju zakupy będą dokonywane. Jeżeli dokonany zakup okazałby się niezgodny z działalnością Instytutu lub niecelowy, wydatek nie zostałby zatwierdzony do zapłaty.

(akta kontroli tom I str. 381-398, tom II str. 1-154, 240-245)

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 20 ustawy o rachunkowości, przez zobowiązania rozumie się wynikający z przeszłych zdarzeń obowiązek wykonania świadczeń o wiarygodnie określonej wartości, które spowodują wykorzystanie już posiadanych lub przyszłych aktywów jednostki. Konsekwencją zaciągnięcia zobowiązań jest w szczególności konieczność dokonania wydatków, które zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wstępnej zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ww. ustawy dokonuje główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych.

2. Niezgodne z Regulaminem uzp przeprowadzenie dwóch (spośród trzech objętych kontrolą o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro) postępowań o zamówienie publiczne, tj. postępowania ofertowego na dostarczenie oraz montaż mebli na potrzeby Instytutu (o wartości 34,2 tys. zł) oraz postępowania na zakup komputerów przenośnych (laptopów) dla pracowników Działu Analityczno-Badawczego oraz Administracji (o wartości 21,4 tys. zł).

Ustalono, że przeprowadzając ww. postępowania:

- a) nie sporządzono wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro i protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia o wartości od 10 tys. zł netto do 30 tys. zł netto, stanowiących załączniki nr 1 i nr 2 do Regulaminu uzp,
- b) nie dokonano szacowania wartości wszystkich planowanych do zakupienia w ramach zamówienia składników majątku,
- c) nie przygotowano zapytania ofertowego zawierającego wszystkie planowane do zakupu składniki majątku oraz elementy i dokumenty, o których mowa w Regulaminie uzp (kryteria oceny ofert, wzór umowy).

Ponadto zamówienie na dostarczenie i montaż mebli nie zostało udzielone w formie pisemnej umowy, a ilość i wartość mebli, wykazanych w specyfikacji załączonej do faktury wystawionej przez dostawcę, była różna od ilości i wartości mebli wykazanych w wycenie przedłożonej przez tego dostawcę w postępowaniu ofertowym¹⁶.

Według wyjaśnienia Dyrektor Instytutu, oferta złożona na zakup mebli była szacunkowa, natomiast ostateczny koszt usługi ustalony został po końcowym wyborze zastosowanych materiałów, rodzaju drewna, szkła itp. W kwietniu 2019 r. Instytut wybrał tego samego dostawcę do świadczenia usług sukcesywnego dostarczania mebli wraz z montażem, a umowa podpisana w dniu 25 kwietnia 2019 r. była zawarta na okres od 4 maja 2019 r. do 30 kwietnia 2020 r. Ponieważ od dnia podpisania umowy upłynął okres ponad sześciu miesięcy, a dodatkowo zamówienie było nowym wydatkiem, postanowiono przeprowadzić oszacowanie wartości zamówienia poprzez zapytanie ofertowe. Kryteria zastosowane przez IEŚ w zapytaniu ofertowym były na tyle standardowe (cena – przy zachowaniu jakości

¹⁶ Według ww. faktury i załączonego do niej wykazu mebli, na potrzeby Instytutu zakupiono: dwa biurka, sześć kontenerów, ladę recepcyjną, komodę, szafkę, szafkę wiszącą, szafkę z roletą i dwie witryny szklane – w łącznej kwocie 34 181,70 zł brutto (27 790,00 zł netto). Wartość netto zamówienia według wyceny przedłożonej przez ww. firmę (nieuwzględniająca jednego kontenera) wynosiła 24 283 zł netto, tj. o 3 507 zł mniej niż określona na fakturze.

i materiałów, jakie miały zastosowanie we wcześniejszych zamówieniach, tak aby zachować odpowiednią jednolitość materiałów i odpowiedni spójny wizerunek Instytutu, montaż uzgodniony z możliwościami terminowymi Instytutu, odpowiednia dbałość przy montażu), że zostały one przedstawione wykonawcom w czasie wizji lokalnych w Instytucie. Dyrektor wskazała, że zamówienie zostało zrealizowane na podstawie ww. umowy z dnia 25 kwietnia 2019 r. na sukcesywne dostarczanie i montaż mebli dla Instytutu, zgodnie z zapotrzebowaniem – zarówno wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i protokół z wyboru wykonawcy nie zostały sporządzone w 2020 r., bo takie dokumenty zostały sporządzone w 2019 r. przed podpisaniem umowy.

W kwestii postępowania dotyczącego zakupu komputerów Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że zamawiający oszacował wartość wszystkich zakupionych ostatecznie w ramach umowy składników, ale szacowania wartości poszczególnych składników nie dokonywano w tym samym czasie. W pierwszych dniach września 2020 r. została zgłoszona do Zastępcy Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych potrzeba zakupu komputerów przenośnych, których wartość oszacowano zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 Regulaminu uzp. Następnie przystąpiono do rozeznania rynku poprzez porównanie cen rynkowych wybranych modeli. Przed podpisaniem umowy zgłoszono potrzebę zakupu dodatkowego sprzętu, nie zastosowano już odrębnego postępowania dla tych składników, tylko przeprowadzono rozeznanie cenowe na podstawie przeglądu stron i kontaktu telefonicznego dla całego zamówienia. Dyrektor stwierdziła, że wniosek o wszczęcie postępowania został sporządzony, ale nie na wzorze stanowiącym załącznik nr 1 do Regulaminu uzp. Kryterium cenowe oraz dostępność towaru były jedynymi kryteriami, jakie zamawiający uwzględniał w postępowaniu. Zamawiający nie zamieszczał zaproszenia do składania ofert na stronie internetowej, tylko zgodnie z § 4 ust. 3 Regulaminu uzp dokonał rozeznania rynku. W takiej sytuacji niemożliwym było zamieszczenie wzoru umowy, wzór ten został uzgodniony pomiędzy stronami po wybraniu wykonawcy.

Zgodnie z obowiązującym w Instytucie Regulaminem uzp:

- przed wszczęciem procedury udzielenia zamówienia Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych lub osoba przez niego upoważniona, ewentualnie inni pracownicy według swoich kompetencji, szacują z należytą starannością wartość zamówienia, którą ustala się (z zastrzeżeniem zamówienia dotyczącego robót budowlanych) przy zastosowaniu m.in. analizy cen rynkowych (§ 2 ust. 1 i 3). W przypadku zamówień o wartości powyżej kwoty 10 tys. zł netto do kwoty 70 tys. zł netto Instytut zobowiązany jest do weryfikacji rynku w oparciu o rozeznanie cenowe (np. przez przegląd stron www lub zapytanie ofertowe) – procedura ta wymaga sporządzenia protokołu, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu (§ 4 ust. 3);
- procedurę udzielenia zamówienia wszczyna się poprzez zgłoszenie wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do Regulaminu (§ 3 ust. 1);
- Instytut w przypadku zamówień o wartości wyższej niż 10 tys. zł zobowiązany jest do przygotowania wzoru umowy albo istotnych postanowień, które zostaną wprowadzone do treści zawartej umowy (§ 4 ust. 5);
- wybór najkorzystniejszej oferty odbywa się w oparciu o kryteria wskazane w zapytaniu (§ 5 pkt 11);
- w umowie należy uwzględnić wszelkie, istotne dla Instytutu okoliczności związane z realizowaniem zamówienia, takie jak np. wartość, przedmiot, termin, sposób wykonania i odbioru, sposób określenia wynagrodzenia, sposób

rozliczeń i terminy płatności, kary umowne, gwarancje. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy musi być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Umowa jest nieważna w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawartej w ofercie (§ 8 ust. 2, 4, 5).

(akta kontroli tom I str. 82-93, 175-181, 297-320, 381-399,
tom II str. 155-166, 242)

Wyjaśnienie Dyrektor Instytutu w kwestii postępowania na zakup i montaż mebli nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym. Według umowy na dostawę mebli biurowych zawartej 4 maja 2019 r., dostawa i montaż mebli (wskazanych w wykazie, stanowiącym załącznik nr 1), zgodnie z harmonogramem (stanowiącym załącznik nr 2) miały zakończyć się 30 listopada 2019 r.

NIK nie podziela też argumentacji wyrażonej w wyjaśnieniu odnoszącym się do postępowania na zakup komputerów. Według przedłożonej dokumentacji, do dwóch firm wysłano zapytanie o cenę i w dwóch kolejnych firmach przeprowadzono rozeznanie na podstawie danych ze stron internetowych. Czynności te dotyczyły tylko ceny wybranego modelu laptopa i drukarki. Według protokołu z posiedzenia Komisji ds. zakupu komputerów przenośnych, wyboru dostawcy dokonano wybierając ofertę na składnik zamówienia mający najwyższy pod względem wartości udział w zamówieniu (komputer przenośny) i tylko cena jednostkowa tego składnika została wskazana w tym protokole. Według umowy z dostawcą, Instytut zakupił osiem pozycji sprzętu i akcesoriów komputerowych na łączną kwotę 21,4 tys. zł, w tym cztery laptopy (o wartości 13,8 tys. zł), monitor i dwa komputery, nie zakupiono wspomnianej wyżej drukarki. Wniosek, o którym mowa w wyjaśnieniu Dyrektor, nie zawiera natomiast wszystkich określonych w Regulaminie uzp informacji, w szczególności szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia.

3. Niedokonanie niezwłocznie po zawarciu umowy zwrotu wadium wniesionego przez wykonawcę, którego oferta została wybrana w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług związanych z organizacją podróży służbowych w kraju i za granicą dla Instytutu Europy Środkowej.

Wadium w kwocie 3 500 zł zostało zwrócone wykonawcy 4 stycznia 2021 r., tj. po upływie 314 dni od zawarcia w dniu 25 lutego 2020 r. umowy na świadczenie usług.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷, wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano. Zgodnie z rozdziałem XV Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia do ww. postępowania, zamawiający nie wymagał wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że było to wynikiem błędu ludzkiego i niedopatrzenia przy realizacji umowy. Instytut nie odniósł z tego tytułu żadnych korzyści – środki znajdowały się na nieoprocentowanym rachunku bankowym i nie były wykorzystywane przez Instytut. Wskazała, że w momencie zauważenia zaistniałej sytuacji zamawiający zwrócił środki wykonawcy.

(akta kontroli tom I str. 238-242, tom II str. 155-166)

4. Zawarcie w umowie o świadczenie usług prawnych niekorzystnych dla Instytutu postanowień poprzez zapewnienie wypłaty nieuzasadnionego odszkodowania w momencie rozwiązania tej umowy.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. na mocy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020).

W § 7 umowy z dnia 1 lutego 2019 r. Dyrektor Instytutu zobowiązała się do wypłaty w dniu rozwiązania umowy kwoty 5 000 zł netto tytułem odszkodowania za niewystępowanie przez radcę prawnego prowadzącego kancelarię w jakichkolwiek postępowaniach sądowych, administracyjnych, karnych i innych przeciwko Instytutowi, jako samodzielny pełnomocnik czy też pełnomocnik substytucyjny – w okresie obowiązywania umowy, a także przez okres jednego roku po jej rozwiązaniu, pomimo że radca prawny jest zobowiązany, z mocy ustawy o radcach prawnych (art. 3 ust. 3 i 4), dochować tajemnicy zawodowej — bezpłatnie i bez ograniczeń czasowych.

Zgodnie z wyrokami Sądu Najwyższego¹⁸, zastrzeżenie w umowie o obsługę prawną odszkodowania dla radcy prawnego za zobowiązanie się do postępowania po ustaniu obowiązywania tej umowy zgodnie z ustawowym obowiązkiem zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedział się on w związku z udzieleniem pomocy prawnej, jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego i tym samym nieważne (art. 58 § 2 Kodeksu cywilnego).

Obowiązki wynikające z ustawy o radcach prawnych zostały wzmocnione w Kodeksie Etyki Radcy Prawnego, według którego:

- radca prawny nie może świadczyć pomocy prawnej (...) gdy posiadana przez niego wiedza o sprawach innego klienta lub osób, na rzecz których uprzednio wykonywał czynności zawodowe, dawałaby klientowi nieuzasadnioną przewagę (art. 26 ust. 1),
- radca prawny nie może być obrońcą lub pełnomocnikiem klienta, którego interesy są sprzeczne z interesami osób, na rzecz których uprzednio wykonywał czynności zawodowe w tej samej sprawie lub w sprawie z nią związanej (art. 28 ust. 3),
- radcy prawnemu nie wolno doradzać klientowi, jeżeli jego interesy są sprzeczne w tej samej sprawie lub w sprawie z nią związanej z interesami osoby, na rzecz której radca prawny uprzednio wykonywał czynności zawodowe (art. 29 ust. 1 pkt 2).

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że postanowienie zawarte w § 7 umowy zabezpieczało (i zabezpiecza) interesy Instytutu, zwłaszcza przy uwzględnieniu zakazu obowiązującego w okresie jednego roku po rozwiązaniu umowy o obsługę prawną. Wskazała, że przepisy Kodeksu Etyki Radców Prawnych nie wprowadzają bezwzględnego zakazu świadczenia przez radcę prawnego usług prawnych na rzecz klienta, który występuje np. z roszczeniami przeciwko klientowi, na rzecz którego radca prawny kiedyś wykonywał czynności zawodowe, ale już ich nie wykonuje. Zauważyła, że w przepisach Kodeksu mowa jest o wykonywaniu czynności zawodowych w tej *samej sprawie lub sprawie z nią związanej*, nie wprowadzają one generalnego zakazu występowania przez radcę prawnego przez okres prowadzonej działalności przeciwko podmiotowi, na rzecz którego świadczył pomoc prawną. Określony w art. 28 Kodeksu zakaz bycia m.in. pełnomocnikiem klienta, jeżeli przeciwnik klienta jest również jego klientem w zakresie wszystkich spraw (w jakiegokolwiek sprawie), dotyczy procesowej aktywności radcy prawnego – nie znajduje zatem zastosowania do pomocy prawnej świadczonej pozaprosesowo, której dotyczy regulacja zawarta w art. 29 Kodeksu. Wprowadzony w umowie zakaz dotyczy występowania przeciwko Instytutowi w okresie roku po zakończeniu umowy w jakiegokolwiek sprawie nawet takiej, z którą radca prawny nie miał do czynienia wykonując czynności zawodowe na rzecz Instytutu.

(akta kontroli tom I str. 209-212, 381-398)

¹⁸ Np. IV CSK/590/14 z 19 czerwca 2015 r., II PK 73/15 z 12 kwietnia 2016 r.

5. Przyjęcie w polityce rachunkowości Instytutu¹⁹, że zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej sporządza się na koniec każdego kwartału, pomimo że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, powinno być ono sporządzane na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że od początku działalności zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej sporządzane były w Instytucie comiesięcznie. Jednak w związku z kwartalną sprawozdawczością względem jednostki nadzorującej (co wiąże się z weryfikacją sald na koniec każdego kwartału) oraz kierując się zasadą istotności wynikającą z art. 4 ustawy o rachunkowości, na podstawie praktyki z 2019 r. postanowiono, iż wystarczającym jest sporządzanie takiego zestawienia co kwartał. Odpowiednie zapisy zawarto więc w Polityce rachunkowości. Sporządzanie zestawienia obrotów i sald księgi głównej kwartalnie nie wpływa na rzetelność obrazu sytuacji finansowej jednostki i nie zaburza procesu podejmowania decyzji.

(akta kontroli tom I str. 4-81, 399-404)

6. Nieujęcie w księgach rachunkowych Instytutu wartości niematerialnych i prawnych w łącznej kwocie 23,3 tys. zł wynikających z sześciu objętych badaniem faktur, w związku z nieustaleniem zasad ewidencji wartości niematerialnych i prawnych o wartości niższej niż 10 tys. zł w Polityce rachunkowości Instytutu.

Dyrektor Instytutu podała, że niewyodrębnienie konta księgi głównej/ksiąg pomocniczych służącego do ewidencjonowania wartości niematerialnych i prawnych wynikało z przyjęcia, że zakupy wartości niematerialnych i prawnych będą stanowiły nieliczne przypadki w stosunku do całości zakupów Instytutu. Prowadzono jedynie listę zakupionych licencji w pliku excel. Przywołała zapisy Polityki rachunkowości IEŚ, że składniki majątku spełniające definicję wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej nie wyższej niż 10 tys. zł księguje się w koszty w miesiącu ich nabycia. Dodała, że ze względu na fakt dokonywania kolejnych zakupów wartości niematerialnych i prawnych oraz w związku z uwagami NIK, zdecydowano się wprowadzić pomocnicze konto pozabilansowe, na którym będą ewidencjonowane zakupy poszczególnych wartości niematerialnych i prawnych, a także przystosowano księgę inwentarzową do wprowadzenia pozycji zawierających dane na ich temat. Docelowo dane księgi inwentarzowej będą uzgadniane z kontem pomocniczym.

(akta kontroli tom I str. 4-81, 219-228, 234-235, 381-398, 444)

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości przez wartości niematerialne i prawne rozumie się nabyte przez jednostkę, zaliczane do aktywów trwałych, prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki. W myśl art. 24 ust. 2 przywołanej ustawy księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

7. Niezapewnienie przestrzegania zasad opisu dokumentów określonych w przepisach wewnętrznych i ustawie o rachunkowości oraz zatwierdzenie do wypłaty wydatków w kwocie 24,8 tys. zł przez osobę niebędącą głównym księgowym lub upoważnioną do jego zastępowania. Ustalono, że:

- we wszystkich badanych dowodach księgowych dokumentujących zakup wyposażenia (4 na kwotę 56,8 tys. zł) brak było informacji o ich ujęciu w ewidencji pozabilansowej;

¹⁹ Wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora IEŚ w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Instytutu Europu Środkowej w Lublinie nr 23/2020 r. z dnia 31 grudnia 2020 r. (dalej: Polityka rachunkowości).

- opisy merytoryczne dwóch faktur nie zawierały potwierdzenia dokonania zakupu na podstawie umowy,
- kontroli merytorycznej i zatwierdzenia wydatków wynikających z trzech faktur na łączną kwotę 24,8 tys. zł dokonał Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych.

Według § 4 ust. 5 pkt 2 Instrukcji obiegu dokumentów, faktury i rachunki powinny być poddane szczegółowej kontroli merytorycznej i zawierać m.in. potwierdzenie dokonania sprawdzenia zgodności danych zawartych w fakturze ze stanem faktycznym, zawartą umową lub zleceniem oraz sprawdzenia kompletności dokumentacji w postaci np. protokołu zdawczo-odbiorczego. W myśl art. 54 ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki; wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; dokonywania wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo oznacza, że: nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem; nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji; zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Według art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że brak w opisie faktur informacji o dokonaniu zakupu na podstawie i zgodnie z umową jest niedopatrzaniem Instytutu. Uznała za zasadne, aby adnotacja o ujęciu zakupionego wyposażenia, wartości niematerialnych i prawnych zamieszczana była na fakturach dokumentujących zakup. Podała, że powyższe niedociągnięcia zostaną uzupełnione w trybie natychmiastowym. W kwestii zatwierdzenia wydatków przez Zastępcę Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych wskazała, że według dotychczasowego stanowiska Instytutu, w razie nieobecności Głównej księgowej czynności związane z zatwierdzaniem dokumentów finansowych powinny być dokonywane przez jej bezpośredniego przełożonego, zwłaszcza, że zakres obowiązków pozwala mu na podejmowanie w zastępstwie Dyrektora Instytutu – w ramach udzielonego pełnomocnictwa – decyzji finansowych. W toku kontroli NIK do zastępowania Głównej księgowej upoważniony został pracownik spełniający warunki określone ustawą o finansach publicznych.

(akta kontroli tom I str. 179-181, 213-218, 225, 300-303, 399-404, 409-419, 444)

8. Nieustalenie skutecznych procedur kontroli zarządczej identyfikujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz działań zaradczych, które mogłyby zapobiec ich wystąpieniu.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Według art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy zapewnienie

funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że nie opracowano regulaminu kontroli zarządczej, ponieważ wystarczającymi wydają się istniejące regulacje wewnętrzne, instrumenty oraz przyjęte praktyki, za pomocą których prowadzona jest kontrola zarządcza. Kontrola ta jest sprawowana przez Dyrektora, jego zastępców, kierowników komórek organizacyjnych, zgodnie z zasadami przewidzianymi w regulaminie organizacyjnym. Dotychczas Dyrektor nie otrzymywała zgłoszeń nieprawidłowości, które wskazywałyby na konieczność podjęcia kroków mających na celu przyjęcie dodatkowych aktów wewnętrznych.

(akta kontroli tom II str. 155-166)

Zdaniem NIK nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli wskazują na nieskuteczność kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie zgodności działalności Instytutu z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi i zarządzania ryzykiem.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan środków pieniężnych na koniec 2020 r. wyniósł 1 035,1 tys. zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2019 r. był niższy o 62 tys. zł (5,7%).

Kwota 1 027,4 tys. zł stanowiła środki finansowe zgromadzone na rachunku bankowym wyodrębnionym dla dotacji podmiotowej i została 25 stycznia 2021 r. zwrócona do KPRM. Średni stan środków na tym rachunku, liczony według salda rachunku na koniec poszczególnych miesięcy 2020 r., wynosił 811,4 tys. zł, przy czym począwszy od sierpnia 2020 r. saldo rachunku utrzymywało się na poziomie przekraczającym kwotę 1 000,0 tys. zł.

Kwota 7,7 tys. zł stanowiła środki finansowe, pochodzące z działalności gospodarczej oraz pozostałe po zlikwidowanym Instytucie Europy Środkowo-Wschodniej. Środki finansowe z tego tytułu były przekazywane na wyodrębniony rachunek pomocniczy objęty zarządzaniem overnight. Średni stan środków na rachunku²⁰ wynosił 3,2 tys. zł, a przychody z odsetek od tych środków stanowiły w 2020 r. kwotę 2,14 zł.

(akta kontroli tom I str. 321-328, tom II str. 168-173, 246-254)

Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych Instytutu wyjaśnił, że ryzyka realizacji zaplanowanych zadań, a co za tym idzie wykorzystania środków z dotacji, były na bieżąco analizowane, a informacje o poziomie wykonania planu finansowego oraz wartości zrealizowanych mierników przekazywane do KPRM w okresach kwartalnych. Wskazał, że dynamicznie zmieniająca się sytuacja epidemiczna w kraju i za granicą nie pozwalała na oszacowanie realnych wartości wynikających z ograniczenia niektórych planowanych działań.

(akta kontroli tom II str. 200, 225-229)

Instytut nie otrzymał wiążącego polecenia Prezesa Rady Ministrów w kwestii wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, np. na podstawie art. 65 ust. 16 i 17 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²¹.

(akta kontroli tom I str. 409-418)

²⁰ Średni stan środków na koniec poszczególnych miesięcy 2020 r.

²¹ Dz. U. poz. 568, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Plan działalności Instytutu na 2020 r. zakładał realizację 12 projektów, tj. zagadnień będących przedmiotem prac Instytutu, obejmujących w szczególności przygotowanie analiz, ekspertyz, studiów, konferencji w zakresie np. bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej, wpływu Federacji Rosyjskiej w państwach Europy Środkowej, czy polityki historycznej i konfliktów pamięci w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Ustalono, że wszystkie projekty wskazane w Planie działalności Instytutu na 2020 r. zostały zrealizowane. Według Sprawozdania z działalności Instytutu za 2020 r., oprócz realizacji mierników celu wskazanych w dalszej części wystąpienia pracownicy Instytutu:

- sporządzili 54 ekspertyzy na zlecenie KPRM, dwie ekspertyzy na zlecenie MSZ, 76 rekomendacji i notatek informacyjnych,
- zrealizowali 106 podcastów z cyklu „Rozmowy IEŚ”,
- zorganizowali 40 konferencji i/lub seminariów międzynarodowych i krajowych dotyczących problematyki Europy Środkowej,
- uczestniczyli w ponad 60 krajowych i międzynarodowych konferencjach, seminariach i spotkaniach analitycznych,
- kontynuowali współpracę z departamentami i właściwymi wydziałami, regularnie uczestnicząc w spotkaniach np. w MSZ oraz Biurze Analiz Sejmowych.

IEŚ współpracował z prawie 50 partnerami zagranicznymi (instytucje analityczne rządowe i pozarządowe, ośrodki akademickie) z 16 państw oraz z ponad 50 partnerami krajowymi (instytucje analityczne, ośrodki akademickie, instytucje rządowe, instytucje samorządowe, media).

Wydatki zaplanowane na realizację ww. zadań podlegały ewidencji na kontach zespołu 5 *Koszty według typów działalności i ich rozliczenie*.

(akta kontroli tom II str. 200, 203-214, 225-229, 250-251, 256-299)

W ramach zadania 1.3 „Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i członków Rady Ministrów”, Instytut realizował działanie 1.3.1.3 „Przygotowanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym”, którego celem było dostarczenie określonej ilości analiz, ekspertyz i informacji wspierających decyzje o charakterze strategicznym. Miernikiem realizacji celu była ilość publikacji: „Komentarzy IEŚ”, „Prac IEŚ”, „IEŚ Policy Papers”, „Monografie IEŚ”, „Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”. Monitoring wykonania miernika prowadzony był w ramach bieżącej analizy realizacji projektów przewidzianych do wykonania w Planie działalności Instytutu na 2020 r. Według sprawozdania z rocznego wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym za 2020 r. (Rb-BZ2), osiągnięto zakładane wartości miernika, tj. wydano 237 publikacji (wobec planowanych co najmniej 120), w tym 205 „Komentarzy IEŚ” (wobec 97 planowanych), 16 „Prac IEŚ” (11 planowanych), 8 „IEŚ Policy Papers” (4 planowane), 4 Monografie IEŚ (100% planu) i 4 zeszyty Rocznika Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (100% planu).

(akta kontroli tom II str. 167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ujęte w planie finansowym Instytutu na 2020 r. przychody i koszty wykonane zostały w ok. 75%. Niepełne wykonanie przychodów i kosztów wynikało z ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19. Niewykorzystaną kwotę dotacji podmiotowej terminowo zwrócono do KPRM. Prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami. Objęte badaniem koszty poniesione zostały w granicach kwot określonych w planie finansowym i były celowe dla realizacji zadań Instytutu. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na zaniechaniu dochodzenia należności, nieprzestrzeganiu wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych, zaciągania zobowiązań i zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty. Świadczą one o nieskuteczności kontroli zarządczej i wskazują na konieczność jej zwiększenia, m.in. poprzez opracowanie odpowiednich procedur.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdania Instytutu z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzone przez Instytut zostały terminowo przekazane do KPRM.

(akta kontroli tom I str. 378-380, tom II str. 167, 169-173, 200-202, 225-229, 246-254)

W związku z pismem Szefa KPRM, Dyrektor Instytutu przekazała do Kancelarii Informację o przebiegu realizacji planu finansowego na 2020 r. Instytutu Europy Środkowej według stanu na koniec I półrocza i III kwartału 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 359-379, tom II str. 169-173)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Instytut sprawozdania: z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r., a także Informację o przebiegu realizacji planu finansowego Instytutu za 2020 r. Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie bez zbędnej zwłoki działań windykacyjnych w stosunku do należności Instytutu.
2. Zaciąganie zobowiązań na zakup dóbr i usług po rzetelnym oszacowaniu ich wartości i weryfikacji pod względem zgodności z planem finansowym Instytutu.
3. Rzetelne prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie.

4. Podjęcie działań zmierzających do zmiany zapisu umowy na świadczenie usług prawnych, dotyczącego wypłaty przez Instytut odszkodowania za zakaz działalności konkurencyjnej ze strony radcy prawnego, z którym podpisano umowę.
5. Przestrzeganie określonych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych zasad zwrotu wadium.
6. Comiesięczne sporządzanie zestawień obrotów i sald.
7. Ujmowanie w ewidencji księgowej IES wszystkich zakupionych wartości niematerialnych i prawnych.
8. Prawidłowe opisywanie dokumentów księgowych i ich zatwierdzanie do wypłaty przez upoważnione osoby.
9. Ustalenie skutecznych procedur kontroli zarządczej, w szczególności w kontekście nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli NIK.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 13 kwietnia 2021 r.

Kontroler
Iwona Pacwa
główny specjalista kontroli państwowej

Iwona Pacwa

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Lublinie
z up.

Monika Tomaszewska
PROWIZOR DELEGAT

²² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.