



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.001.02.2022

**Pani
dr Justyna Schulz
Dyrektor
Instytutu Zachodniego
im. Zygmunta Wojciechowskiego**
ul. Mostowa 27A
61-854 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu Zachodniego im Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, ul. Mostowa 27A, 61-854 Poznań (dalej: Instytut) ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Justyna Schulz – Dyrektor Instytutu, od 3 lipca 2017 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Maciej Sterczała - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/12/2022 z 13 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2021 r. planu finansowego Instytutu pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja przychodów Instytutu,– planowanie i wykonanie kosztów, wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,– wykorzystanie otrzymanych dotacji,– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">- analizy wykonania planu przychodów,- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,- analizy kosztów i wydatków majątkowych,- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji,- analizy stanu zobowiązań,- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,- analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i></p>

¹ Państwowa osoba prawna utworzona na podstawie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego (Dz. U. poz. 2292), dalej: ustawa o Instytucie.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego Instytutu na 2021 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane na 2021 r. przychody Instytutu w kwocie 4 061,6 tys. zł zostały wykonane w 98%. Głównym źródłem tych przychodów była dotacja podmiotowa z budżetu państwa (91% ogółu przychodów). Osiągnięte w 2021 r. przychody były wyższe od zrealizowanych w 2020 r. o 2%. Badanie zaległości w kwocie 3,4 tys. zł (50% ogółu zaległych należności) wykazało, że w Instytucie rzetelnie podejmowano przewidziane prawem działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

Poniesione przez Instytut koszty w kwocie 3 969,2 tys. zł stanowiły 98% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. koszty Instytutu zwiększyły się o 4%, co spowodowane było głównie remontem pomieszczeń tej jednostki. W rezultacie wydatkowania środków publicznych osiągnięto cele prowadzonej działalności. Na obniżenie oceny wykonania planu finansowego Instytutu wpływ miały przede wszystkim wyniki przeprowadzonego badania, którym objęto 15% ogółu kosztów. Wykazało ono, że przy ich ponoszeniu wystąpiły nieprawidłowości polegające na dopuszczeniu do zaciągania zobowiązań finansowych ponad limit kosztów wynikających z planu, naruszeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130,0 tys. zł z naruszeniem obowiązującego w Instytucie regulaminu udzielania tego rodzaju zamówień. Nie dochowano również należytej staranności przy opracowywaniu planu finansowego i sporządzaniu umów z wykonawcami na realizację usług.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Instytut sprawozdania za 2021 r. Kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowe ich sporządzenie. Sprawozdania z wykonania w 2021 r. planu finansowego Instytutu oraz dotyczące operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Instytutu

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2021 r. przychody Instytutu w kwocie 3 970,1 tys. zł były niższe od zaplanowanych o 2,3%. Osiągnięte przychody w 2021 r., w porównaniu do roku poprzedniego, były wyższe o 186,2 tys. zł, tj. o 5%.

Głównymi źródłami przychodów, podobnie jak w roku poprzednim, była dotacja podmiotowa z budżetu państwa w kwocie 3 621,0 tys. zł przeznaczona na pokrycie kosztów działalności statutowej (91% ogółu przychodów) oraz przychody z prowadzonej w Instytucie działalności w wysokości 178,3 tys. zł (4,5% ogółu

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

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

⁵ 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.

przychodów). Uzyskane przez Instytut przychody z działalności wynikały ze sprzedaży usług na kwotę 140,3 tys. zł (głównie z najmu pomieszczeń biurowych) oraz z prowadzonej działalności wydawniczej na kwotę 38,0 tys. zł (głównie ze sprzedaży książek).

Ponadto, w 2021 r. Instytut otrzymał środki w kwocie 40,0 tys. zł (1% ogółu przychodów) od Polskiej Fundacji Narodowej na dofinansowanie realizacji działań: „Książka o należnych Polsce reparacjach” (4,5 tys. zł), „Józef Beck” (13,5 tys. zł) oraz „Monografia – Wersal 1919” (22,0 tys. zł).

Przyznana w 2021 r. dotacja podmiotowa w kwocie do 3 621,0 tys. zł została wykorzystana w 97,5%. Kwota wykorzystanej w 2021 r. dotacji podmiotowej była większa od kwoty dotacji wykorzystanej w 2020 r. o 3,9%, a od kwot dotacji wykorzystanych w 2019 i 2018 r. odpowiednio o 3,5% i 4,8%⁶.

Niewykorzystaną kwotę 89,0 tys. zł dotacji podmiotowej (2,5% ogółu) zwrócono na rachunek bankowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷ w wymaganym terminie⁸.

W latach 2018-2021 przychody Instytutu z tytułu sprzedaży usług (najem pomieszczeń) corocznie zmniejszały się: z 260,4 tys. zł w 2018 r. do 140,3 tys. zł w 2021⁹. Na spadek ten wpływ miała głównie, według dyrektora Instytutu, trwająca epidemia Covid-19. Natomiast uzyskane w 2021 r. przychody z prowadzonej działalności wydawniczej (ze sprzedaży wydawnictw) corocznie wzrastały i były wyższe od przychodów uzyskanych w 2018 i 2019 r. odpowiednio o 450,7% i o 185,7%, a od przychodów uzyskanych w 2020 r. o 51,4%¹⁰.

(akta kontroli str. 251, 362-365, 366-380, 735-737)

Stan należności Instytutu na 31 grudnia 2021 r. wyniósł 47,2 tys. zł, z tego zaległości wyniosły 6,8 tys. zł i stanowiły 14,6% ogółu należności. W porównaniu do końca 2020 r. stan należności przeterminowanych wzrósł o 0,2 tys. zł (tj. o 3%). Na kwotę zaległości składały się nieuiszczone opłaty z tytułu wynajmu pomieszczeń oraz należności z tytułu działalności wydawniczej.

W 2021 r. Dyrektor Instytutu nie udzielała ulg w spłacie należności (nie dokonywała ich umorzenia ani rozłożenia na raty). W Instytucie dokonano natomiast odpisu aktualizacyjnego należności z tytułu sprzedaży publikacji oraz wynajmu pomieszczeń w kwocie 1,4 tys. zł ze względu na niskie prawdopodobieństwo ich ściągalsności i okres przeterminowania¹¹.

(akta kontroli str. 315, 316-318, 319-333, 342-343, 344)

Badanie prawidłowości działań podjętych przez Instytut w celu odzyskania przeterminowanych należności wraz z odsetkami w kwocie 3,4 tys. zł (50% ogółu zaległości) wykazało, że działania te były rzetelne i adekwatne do wielkości zadłużenia oraz prowadzone z zastosowaniem odpowiednich środków przewidzianych prawem. Polegały one na wysyłaniu pisemnych ponagleń i potwierdzeń sald, rozmowach telefonicznych oraz złożeniu w sądzie pozwów o zapłatę.

(akta kontroli str. 333-334, 345-348)

⁶ W latach: 2018, 2019 i 2020 r. wykorzystanie dotacji podmiotowej wynosiło odpowiednio: 3 455,3 tys. zł, 3 500,0 tys. zł i 3 485,3 tys. zł.

⁷ Dalej: KPRM.

⁸ Art. 168 ust. 1 ufp.

⁹ W 2019 r. i 2020 r. wyniosły odpowiednio: 208,5 tys. zł i 164,9 tys. zł w 2020 r.

¹⁰ W latach 2018, 2019 i 2020 r. przychody ze sprzedaży wydawnictw wyniosły odpowiednio: 6,9 tys. zł, 13,3 tys. zł i 25,1 tys. zł.

¹¹ Dotyczyło trzech dłużników.

Instytut zrealizował wniosek pokontrolny sformułowany przez NIK w wyniku kontroli wykonania planu finansowego za 2020 r. dotyczący prawidłowego ustalania przypadających należności pieniężnych.

(akta kontroli str. 315-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.2 Wykonanie planu kosztów

Poniesione przez Instytut w 2021 r. koszty w kwocie 3 969,2 tys. zł stanowiły 98% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. koszty Instytutu wrosły o 152,1 tys. zł, tj. o 4%. W planie finansowym tej jednostki na 2021 r. (w układzie memoriałowym), jak i w sprawozdaniu z jego wykonania, koszty przedstawione zostały w podziale na koszty funkcjonowania (administracyjne) i koszty pozostałe, bez wyodrębnienia kosztów realizacji zadań. Koszty funkcjonowania stanowiły 99,0% kosztów ogółem (w 2020 r. 99,3%), a pozostałe koszty 1,0% (w 2020 r. 0,7%).

W 2021 r. w Instytucie nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 214-217, 218-225, 226-233, 362-365, 366-380, 735-737)

W objętym kontrolą okresie Instytut dwukrotnie wnioskował¹² do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹³ o zatwierdzenie aktualizacji planu finansowego na 2021 r. Pierwszy wniosek, zatwierdzony 17 maja 2021 r. dotyczył przesunięć pomiędzy poszczególnymi kategoriami kosztów, co wiązało się przede wszystkim z planowanym zwiększeniem o 180,0 tys. zł kosztów remontu pomieszczeń tej jednostki¹⁴. Z kolei, na podstawie drugiego wniosku o aktualizację planu finansowego na 2021 r., zatwierdzonego 7 grudnia 2021 r. zwiększono planowane przychody o 56,6 tys. zł¹⁵ i koszty o 32,9 tys. zł¹⁶ przy niezmienionej wysokości dotacji podmiotowej z budżetu państwa.

Do pierwszego wniosku o zatwierdzenie aktualizacji planu finansowego Instytutu, przekazanego do KPRM 26 kwietnia 2021 r., nie dołączono wymaganej opinii Rady Instytutu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 218-225, 226-233)

Największe różnice w kosztach Instytutu poniesionych w 2021 r. w porównaniu do kosztów z roku poprzedniego dotyczyły:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych: zwiększenie kosztu o 1 750% (z 1,6 tys. zł do 36,5 tys. zł) spowodowane przyznaniem przez Instytut stypendium,
- materiałów i energii, których koszty obniżyły się o 38% (z 352,1 tys. zł do 218,8 tys. zł) wskutek niższych zakupów wyposażenia niż w roku poprzednim¹⁷,
- usług obcych, których koszty wrosły o 116% (z 188,7 tys. zł do 408,8 tys. zł), co związane było z przeprowadzaniem remontem pomieszczeń kontrolowanej jednostki,

¹² Wnioski złożone 26 kwietnia i 16 listopada 2021 r.

¹³ Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o Instytucie, nadzór nad tą jednostką sprawuje Prezes Rady Ministrów, a wynikające z tego nadzoru czynności wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹⁴ Przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów składek na PFRON oraz pozostałych kosztów funkcjonowania.

¹⁵ W związku z pozyskaniem środków od Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej i Polskiej Fundacji Narodowej oraz przychodów z tytułu zmiany stanu produktów (książki w magazynie).

¹⁶ Dotyczyło to przede wszystkim nieprzewidzianego zwiększenia kosztów remontu pomieszczeń Instytutu oraz pozostałych kosztów funkcjonowania.

¹⁷ W 2020 r. zakupiono m.in. regały do magazynu, wiatę rowerową, ekran ochronny do sekretariatu oraz apteczki z wyposażeniem.

- opłat na rzecz jednostek samorządu terytorialnego: zwiększenie kosztów z tego tytułu o 60% (z 4,9 tys. zł do 7,6 tys. zł) wskutek podwyżki opłat za wywóz odpadów.

(akta kontroli str. 362-380, 735-737)

Stan zatrudnienia w Instytucie na koniec 2021 r. wyniósł 28,8¹⁸ etatu i był niższy o 0,3 etatu od stanu zatrudnienia na koniec 2020 r.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2021 r. wyniosły 1 936 tys. zł i były niższe o 4% w porównaniu do roku ubiegłego. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2021 r. wyniosło 5,6 tys. zł i było niższe o 0,2 tys. zł niż w roku poprzednim (tj. o 3%). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2021 r. wyniosły 202,8 tys. zł i były wyższe o 13%¹⁹ w porównaniu do 2020 r. W 2021 r. Instytut nie zawarł umów cywilnoprawnych z pracownikami.

W 2021 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał Instytutowi polecenia wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19²⁰.

(akta kontroli str. 738, 861)

Badaniem pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności kosztów poniesionych w Instytucie w 2021 r. objęto 49 dokumentów księgowych, dokumentujących operacje na łączną kwotę 598,0 tys. zł²¹. Objęte badaniem koszty służyły realizacji zadań statutowych Instytutu. Kontrola wykazała jednak, że część kosztów poniesionych zostało z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w upf, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Świadczy to o niepełnym zrealizowaniu wniosku, sformułowanego przez NIK, z poprzedniej kontroli wykonania planu finansowego za 2020 r., dotyczącego zapewnienia celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

(akta kontroli str. 385, 386-389)

NIK wskazuje, że w Instytucie nie wprowadzono formalnego uregulowania określającego zasady klasyfikowania do poszczególnych pozycji planu finansowego ponoszonych kosztów (według systematyki ustalonej w zakładowym planie kont). Stwierdzono, że niektóre z poniesionych przez Instytut kosztów zaksięgowanych na subkoncie nr 429-4300-12 „Pozostałe usługi” były kwalifikowane w planie finansowym do kosztów w pozycji „Usługi obce”, a niektóre do kosztów w pozycji „Pozostałe koszty funkcjonowania”. Wymagało to analizowania poszczególnych operacji przez głównego księgowego i ich przypisywania do poszczególnych pozycji planu finansowego wg przyjętej przez główną księgową praktyki.

Zdaniem NIK, utrudniało to prowadzenie skutecznego monitorowania poziomu ponoszonych kosztów w relacji do ich limitów ujętych w planie finansowym i stwarzało ryzyko zakłóceń w przypadku absencji lub zmian obsady komórki księgowości Instytutu.

(akta kontroli str. 64-89, 136-203, 303-313, 863-864, 867-868)

Główna księgową wyjaśniła, że sposób przypisania poszczególnych rodzajów kosztów do pozycji planu finansowego uregulowano na podstawie notatki dotyczącej sporządzania sprawozdań do KPRM.

(akta kontroli str. 863-864, 867-868)

¹⁸ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁹ O 22,8 tys. zł.

²⁰ O którym mowa w 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 ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.).

²¹ Badaniem objęto 36 dowodów księgowych w kwocie 244,1 tys. zł wybranych metodą monetarną (MUS) oraz 13 dowodów dobranych w sposób celowy na kwotę 353,9 tys. zł.

W 2021 r. Instytut nie planował i nie przeprowadził postępowań o udzielenie zamówień publicznych z zastosowaniem trybów określonych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²².

Kontrolowana jednostka sporządziła i przekazała²³ Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o udzielonych w 2021 r. zamówieniach publicznych, z zachowaniem terminu określonego w art. 82 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 431-434, 435-436, 437-444, 445-446)

W Instytucie w 2021 r. zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy Pzp były określone w regulaminie udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ (do 29 kwietnia 2021 r.), a następnie w regulaminie udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy Pzp, opracowanym na podstawie obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. ustawy Pzp²⁵. Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że Instytut wprowadził zaktualizowany regulamin 30 kwietnia 2021 r. ze względu na zasadę stosowania dobrych praktyk oraz, że nie ma prawnego obowiązku posiadania takiej regulacji. Zgodnie z ww. regulaminami, realizacja zamówienia o wartości od 1 tys. zł i nieprzekraczającej 10 tys. zł uzależniona była od wydania pisemnej zgody przez Dyrektora Instytutu, bez konieczności formalnego udokumentowania uzasadnienia wyboru wykonawcy zamówienia. Dyrektor Instytutu podała, że procedura ta zapewnia realizację kontroli zasadności danego zakupu.

NIK wskazuje, że ze względu na wielkość rocznego planu finansowego przeznaczonego na realizację kosztów bieżących, nieuwzględnienie w procedurze udzielania tzw. zamówień podprogowych o wartości mniejszej niż 10 tys. zł konieczności dokumentowania zasadności wyboru wykonawcy, skutkowało, wyłączeniem z takiej praktyki 60,8% zamówień podprogowych²⁶ realizowanych w tej jednostce, co nie sprzyjało realizacji zasad wyrażonych w art. 44 ust. 3 upf.

(akta kontroli str. 90-104, 105-120, 121-135, 752, 858)

Kontrolą objęto siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o łącznej wartości 257,9 tys. zł, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp, z tego trzy przeprowadzone w trybie zapytania ofertowego²⁷ a cztery w trybie rozeznania cenowego²⁸. Badanie wykazało, że wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono z naruszeniem obowiązującego w Instytucie regulaminu zamówień publicznych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych przy udzielaniu zamówień publicznych świadczą o niezrealizowaniu wniosku sformułowanego przez NIK w wyniku poprzedniej kontroli wykonania planu finansowego za 2020 r., dotyczącego zwiększenia nadzoru nad pracownikami odpowiedzialnymi za przygotowanie i prowadzenie tego rodzaju postępowań.

(akta kontroli str. 90-135, 390-430, 447-450e, 456-733)

²² Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm. Dalej: Pzp.

²³ Tj. 25 lutego 2022 r.

²⁴ Obowiązującym od 29 czerwca 2020 r. do 29 kwietnia 2021 r., dalej: regulamin uzp z 2020 r.

²⁵ Dalej, również w skrócie: „regulaminy uzp”.

²⁶ Według prowadzonego rejestru zakupów w 2021 r. udzielono zamówienia podprogowe (o wartości powyżej 1 000,0 tys. zł do wysokości nieprzekraczającej 130,0 tys. zł) na łączną kwotę 1 009,6 tys. zł, z tego 614,3 tys. zł dotyczyło zamówień poniżej 10,0 tys. zł.

²⁷ Dostawa prenumeraty gazet i czasopism polskich i zagranicznych na 2021 r. (dwa postępowania) oraz wykonanie usługi składu, łamania oraz druku dla 12 pozycji wydawanych przez Wydawnictwo Instytutu w latach 2021-2022.

²⁸ Modernizacja instalacji wodociągowej; wykonanie ebooków dla 14 pozycji wydawniczych wydawanych przez wydawnictwo Instytutu w latach 2021-2022; obsługa techniczna i multimedialna II Forum polsko-niemieckiego oraz zakup sprzętu komputerowego na potrzeby Instytutu.

Otrzymałą w 2021 r. dotację podmiotową z budżetu państwa w kwocie 3 710,0 tys. zł przeznaczono głównie na sfinansowanie kosztów: wynagrodzeń osobowych (1 935,6 tys. zł), składek ZUS (376,1 tys. zł) oraz usług obcych (408,4 tys. zł). Wykorzystanie dotacji w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o 135,7 tys. zł, tj. o 3,9%. Analiza prawidłowości wykorzystania przez Instytut w 2021 r. dotacji podmiotowej wykazała, że nastąpiło ono zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wydatki bieżące poniesione w związku z realizacją zadań statutowych kontrolowanej jednostki.

(akta kontroli str. 734)

Zobowiązania Instytutu na koniec 2021 r. wyniosły 39,7 tys. zł i w porównaniu do roku 2020 były wyższe o 8,4 tys. zł (tj. o 27%). Wzrost wynikał głównie z wyższego stanu zobowiązań powstałych w wyniku płatności dokonanych kartą kredytową, których rozliczenie następuje w styczniu i w lutym 2022 r. Na 31 grudnia 2021 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły, a w ciągu roku Instytut nie zapłacił odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

(akta kontroli str. 354, 355-357, 365, 368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wzorze wniosku o wszczęcie postępowania, stanowiącym załącznik nr 1 do obowiązującego w 2021 r. w Instytucie regulaminu uzp, nie zamieszczono informacji, o której mowa w § 3 ust. 2 tego regulaminu²⁹. Niespójność ww. zapisów regulaminu uzp oraz jego załącznika nr 1 świadczy o niedochowaniu należytej staranności przy wprowadzaniu przedmiotowych procedur.

(akta kontroli str. 90-104, 105-120, 121-135)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Instytutu podała, że wniosek odzwierciedla część procesu związanego z postępowaniem w sprawie zamówień publicznych. Dodała, że informacje, które znajdują się w formularzu zawarte są w różnych dokumentach, takich jak: protokoły kwartalnych posiedzeń Dyrekcji (uzasadnienie potrzeby udzielenia zamówienia), plany dotacji budżetowej (wskazanie źródła finansowania), rejestr zakupów od 1 tys. zł (informacje o łącznej wartości zamówień tego samego rodzaju w danym roku), regulamin uzp (proponowany sposób wyboru wykonawcy).

(akta kontroli str. 752, 859)

NIK wskazuje, że ujmowanie informacji wymienionych w § 3 ust. 2 ww. regulaminu w różnych przywołanych dokumentach nie może stanowić uzasadnienia dla ich niezamieszczenia we wzorze wniosku (a w konsekwencji tego w samym wniosku) o wszczęcie postępowania, będącym załącznikiem do tego regulaminu.

2. Wszystkie objęte badaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁰ przeprowadzone zostały z naruszeniem zasad określonych w obowiązującym w Instytucie regulaminie uzp. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:
 - nieudokumentowaniu, wbrew dyspozycji § 1 ust. 7 i § 2 ust. 5 regulaminu, w formie notatki służbowej, ustalenia szacunkowej wartości zamówienia (w pięciu postępowaniach, których wartość przekraczała 10 tys. zł), niezamieszczeniu we wnioskach o wszczęcie postępowania wymaganych

²⁹ Tj. uzasadnienia potrzeby udzielenia zamówienia, źródła finansowania, łącznej wartości zamówień danego rodzaju w danym roku budżetowym i daty ustalenia wartości zamówienia.

³⁰ O wartości powyżej 10,0 tys. zł i nieprzekraczającej 130,0 tys. zł.

informacji³¹, w tym: opisu przedmiotu zamówienia (jedno postępowanie), uzasadnienia potrzeby udzielenia zamówienia (cztery postępowania), daty ustalenia szacunkowej wartości zamówienia brutto lub netto³² (pięć postępowań), źródła finansowania, łącznej wartości zamówień określonego rodzaju w danym roku budżetowym oraz proponowanego sposobu wyboru wykonawcy³³ (siedem postępowań), a także potwierdzenia pokrycia wydatku w planie finansowym³⁴ (trzy postępowania),

- niezawarcie z wykonawcami, wbrew dyspozycji § 3 ust. 5 pkt 2 ww. regulaminu, umów w formie pisemnej (dwa postępowania).

(akta kontroli str. 90-135, 557-576, 577-628, 629-663, 664-681, 682-699, 700-716, 717-733)

Kierownik pionu wsparcia Instytutu³⁵ w wyjaśnieniu podał, że:

- stosowano inne formy dokumentowania ustalenia szacunkowej wartości zamówienia,
- informacje dotyczące opisu przedmiotu zamówienia zostały zawarte w innych dokumentach wytworzonych w Instytucie,
- uzasadnienie potrzeby udzielenia zamówienia wynikało z realizacji przez Instytut określonych zadań statutowych a odpowiednie uzasadnienia są zawarte w innych dokumentach wytworzonych w Instytucie,
- data ustalenia wartości szacunkowej zamówienia widnieje w innych dokumentach wytworzonych w Instytucie,
- źródła finansowania zamówienia, wynikają z planu finansowego oraz statutu, informacja o łącznej wartości zamówień tego rodzaju w danym roku budżetowym jest zamieszczona w rejestrze zamówień, proponowany sposób wyboru wykonawcy wynika z regulaminu uzp,
- adnotacje głównej księgowej potwierdzające pokrycie wydatku w planie finansowym (w zależności od konkretnego przypadku) widnieją w planie finansowym oraz w planie zamówień publicznych,
- niezawarcie z wykonawcą zamówienia na obsługę techniczną II Forum polsko-niemieckiego umowy pisemnej było spowodowane tym, że jedyny oferent zainteresowany realizacją zamówienia zgodził się na jego realizację jedynie w formie telefonicznej a w odniesieniu do zakupu sprzętu komputerowego, z wykonawcą (sklepem internetowym) zawarto „typową umowę kupna-sprzedaży, czyli zlecenie ze strony IZ”.

(akta kontroli str. 775-779, 780-785)

Osoba prowadząca postępowanie dotyczące dostawy prenumeraty gazet i czasopism polskich i zagranicznych na 2021 r.³⁶ wyjaśniła, że:

- brak uzasadnienia potrzeby udzielenia zamówienia wynika, z faktu iż zamówienie sporządza biblioteka, której zadaniem jest gromadzenie specjalistycznego księgozbioru w ramach nałożonych na Instytut zadań ustawowych,
- nie wskazano źródła finansowania zamówienia, gdyż przychodem Instytutu jest coroczna dotacja podmiotowa z budżetu państwa przeznaczona na pokrycie bieżących kosztów realizacji zadań, nie wskazywano informacji o łącznej wartości zamówień tego rodzaju w danym roku budżetowym, gdyż

³¹ O których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1-5 regulaminu uzp.

³² Niezgodność z załącznikiem nr 1 do regulaminu uzp.

³³ Naruszenie § 3 ust. 2 pkt 7 regulaminu uzp.

³⁴ Naruszenie § 3 ust. 3 regulaminu uzp.

³⁵ Pracownik bezpośrednio odpowiedzialny za przeprowadzenie sześciu postępowań.

³⁶ Osoba zatrudniona na podstawie umowy zlecenia.

tego rodzaju zamówienie jest realizowane tylko raz w roku, proponowany sposób wyboru wykonawcy został ustalony w regulaminie uzp.

(akta kontroli str. 786, 787)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż podane okoliczności nie uzasadniają ww. przypadków braku realizacji jednoznacznych dyspozycji w zakresie procedury udzielania zamówień zawartych w obowiązującym w Instytucie regulaminie uzp.

3. Nie dochowano należytej staranności przy zawieraniu przez Instytut dwóch umów na: wykonanie ebooków dla 14 pozycji wydawniczych oraz wykonanie usługi składu, łamania oraz druku dla 12 pozycji wydawniczych. Zamieszczono bowiem w nich informacje o wynagrodzeniu netto wykonawcy, nie podając natomiast wartości wynagrodzenia brutto (lub znajdującej zastosowanie stawki podatku VAT podlegającego dodaniu do ceny netto). Brak określenia pełnej wysokości zobowiązania Instytutu uniemożliwił prawidłową realizację dyspozycji art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który nakazuje dokonywanie wydatków w wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 664-667, 682-685)

Kierownik pionu wsparcia Instytutu wyjaśnił, że w przypadku umowy dotyczącej wykonania ebooków cena brutto widniała na fakturze a w przypadku drugiej umowy, wymienione w niej usługi objęte były różnymi stawkami podatku VAT.

(akta kontroli str. 783)

NIK wskazuje, że przywołane wyjaśnienia nie uzasadniają niezamieszczenia w umowach wynagrodzenia w kwocie brutto.

4. Zakup sprzętu komputerowego przeznaczonego na potrzeby Instytutu na kwotę 22,0 tys. zł został zrealizowany z naruszeniem procedur określonych w § 8 ust. 5 „Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych”³⁷. Zamówienie na ten sprzęt zostało złożone w sklepie internetowym 14 grudnia 2021 r. i w tym dniu dokonano za niego zapłaty, natomiast sprzęt komputerowy został dostarczony do Instytutu 16 grudnia 2021 r. W przedmiotowym przypadku, dokonanie zapłaty za zamówiony sprzęt komputerowy nastąpiło przed jego dostarczeniem do siedziby Instytutu, co umożliwiłoby jego sprawdzenie pod względem ilości i jakości, przed przekazaniem należnego wynagrodzenia dostawcy. Zgodnie z ww. instrukcją, realizacja zapłaty za udokumentowany fakturą zakup towaru powinna nastąpić po potwierdzeniu odbioru towaru i sprawdzeniu dostawy pod względem ilości i jakości oraz po potwierdzeniu jej przyjęcia do magazynu lub bezpośredniego użycia.

(akta kontroli str. 64-89, 729-733, 757, 758-759, 785)

W wyjaśnieniu Dyrektor Instytutu podała, że w jej ocenie zakup został przeprowadzony zgodnie z instrukcją sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

(akta kontroli str. 754-755)

NIK nie podziela przywołanych argumentów, gdyż nie uzasadniają one działania sprzecznego z obowiązującymi w Instytucie procedurami postępowania, które nie przewidywały dokonywania przedpłaty na poczet zakupów wyposażenia.

5. W 2021 r. Instytut dokonał zakupu sprzętu informatycznego (serwera oraz przeznaczonych do niego dysków) na łączną kwotę 14,2 tys. zł z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ufp. Sprzęt został nabyty od firmy świadczącej na rzecz Instytutu usługi z zakresu obsługi informatycznej, Przedsiębiorca ten

³⁷ Zarządzenie nr 16/2017 Dyrektora Instytutu z 22 listopada 2017 r.

dokonał zakupu sprzętu a następnie odsprzedał go Instytutowi. W efekcie, cena zakupu przez Instytut tego sprzętu od ww. podmiotu, była wyższa od ceny jego zakupu przez tego przedsiębiorcę w sklepie komputerowym o łączną kwotę 0,7 tys. zł.

Ponadto, zakupu przez przedsiębiorcę tego sprzętu³⁸ dla Instytutu dokonano w uzgodnieniu z Kierownikiem pionu wsparcia, przed wyrażeniem na to pisemnej zgody przez Dyrektora Instytutu³⁹, co stanowiło naruszenie procedury określonej w § 3 ust. 5 pkt 2 oraz w załączniku nr 1 regulaminu uzp.

(akta kontroli str. 405-430)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że firma ta przy sprzedaży Instytutowi ww. sprzętu naliczyła marżę, jednakże Instytut nie mógłby zakupić ww. towaru w cenie, którą uzyskał ten podmiot z uwagi na posiadanie przez niego ulg zakupowych w sklepie komputerowym. Dodała, że źródłem wiedzy o posiadaniu przez tę firmę ulg zakupowych w sklepie była konsultacja przeprowadzona przez nią z kierownikiem pionu wsparcia. Instytut nie dysponował jednak dokumentami uwierzytelniającymi posiadanie przez ww. przedsiębiorcę takich ulgi i zniżek. Stwierdziła, że decyzja o zakupie została podjęta po porównaniu oferty złożonej kierownikowi pionu wsparcia oraz firmie.

NIK zauważa, że przedłożona w toku kontroli dokumentacja dotycząca ww. postępowania nie zawierała ofert przywołanych w ww. wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 763-765, 848, 855)

Zdaniem NIK, dokonanie zakupu od przedsiębiorcy bez udokumentowanego przeświadczenia o posiadaniu przez niego ulg, zniżek lub rabatów u dostawcy sprzętu komputerowego i stosownego dokonania analizy korzyści finansowych wynikających z ich ewentualnego wykorzystania przez przedsiębiorcę, było działaniem niegospodarnym.

6. W 2021 r., w Instytucie, dopuszczono w trakcie roku do przekroczenia o kwotę 24,6 tys. zł limitu kosztów ujętych w planie finansowym tej jednostki (w pozycji „Pozostałe koszty funkcjonowania”), czym naruszono art. 46 ust. 1 upf. Według stanu na 6 grudnia 2021 r., poniesione przez Instytut koszty zaklasyfikowane do tej pozycji planu finansowego wyniosły 440,9 tys. zł a limit kosztów⁴⁰ wynosił 416,3 tys. zł. Dopiero 7 grudnia 2021 r. Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zatwierdził aktualizację planu finansowego na 2021 r., którą zwiększono limit kosztów w pozycji „Pozostałe koszty funkcjonowania” do kwoty 533,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 242-245, 246-250, 868, 869-980)

Główna księgowa wyjaśniła, że limit w planie finansowym w układzie zadaniowym nie został przekroczony, a zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Instytucie, prowadzi on samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego ustalanego w układzie zadaniowym. Dodała, że Instytut wykonuje jedno zadanie⁴¹, którego wartość ustalono w kwocie 4 005,0 tys. zł a na dzień 30 listopada i 31 grudnia 2021 r. koszty tego zadania wyniosły odpowiednio: 3 356,7 tys. zł i 3 969,2 tys. zł.”

(akta kontroli str. 868)

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż plan finansowy w układzie zadaniowym IZ prezentuje jedynie maksymalny limit kosztów na realizację funkcji, zadań, podzadań i działań jednostki. Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2

³⁸ Tj. 17 lutego 2021 r.

³⁹ Zgoda udzielona 20 lutego 2021 r.

⁴⁰ Z uwzględnieniem aktualizacji planu finansowego z 17 maja 2021 r.

⁴¹ Tj. obsługę merytoryczną i kancelaryjno-biurową Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i członków Rady Ministrów

ufp, podstawą gospodarki finansowej państwowych osób prawnych jest plan finansowy, w którym zgodnie z art. 31 pkt 1-7 tej ustawy, należy wyodrębnić m.in.: przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa i koszty oraz środki na wydatki majątkowe.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że po przekazaniu 16 listopada 2021 r. przez IZ do KPRM wniosku o zatwierdzenie aktualizacji planu finansowego, KPRM poinformowała⁴² Instytut o konieczności zaopiniowania aktualizacji przez Radę Instytutu, jako warunek zatwierdzenia zmiany planu, co wynikało z art. 11 ust. 3 ustawy o Instytucie, zgodnie z którym do kompetencji Rady Instytutu należy opiniowanie projektów planów finansowych. Każda propozycja zmiany w planie finansowym (aktualizacja) jest *de facto* jego nowym projektem. KPRM podała, że taką interpretację przyjęto w wyniku jednego z audytów przeprowadzonych w innej jednostce sektora finansów publicznych. Dyrektor IZ wskazała, że do dnia otrzymania takiego zalecenia, KPRM nie wymagała od Instytutu opiniowania przez Radę wniosków w sprawie aktualizacji planu finansowego oraz nie poinformowała tej jednostki o zmianie stosowanej w tej kwestii praktyki.

(akta kontroli str. 816-821, 852)

Zdaniem NIK, wskazane okoliczności pozostają bez wpływu na fakt przekroczenia limitu planu finansowego, a odpowiedzialność za realizację planu finansowego, zgodnie z wymogami ufp, spoczywa wyłącznie na kierowniku jednostki.

7. W dniu 11 stycznia 2021 r. Dyrektor Instytutu zawarła umowę o wykonanie w latach 2021-2022 remontu pomieszczeń na łączną kwotę 357,8 tys. zł (netto). Umowa przewidywała wykonanie remontu w trzech etapach (etap I i II w 2021 r. oraz etap III w 2022 r.), przy czym nie określono w niej wyrażonych kwotowo wynagrodzeń za wykonanie poszczególnych etapów⁴³. Nieokreślenie w ww. umowie z wykonawcą prac remontowych wyrażonego kwotowo wynagrodzenia za wykonanie kolejnych etapów zadania w poszczególnych latach, było działaniem nierzetelnym. Zdaniem NIK, utrudniało to bowiem właściwie zaplanowanie kosztów na ten cel w planie finansowym na 2021 r.

Kierownik pionu wsparcia Instytutu w wyjaśnieniu podał, że na żadnym etapie nie występowały czynniki, które mogły utrudnić zaplanowanie w 2021 r. odpowiednich środków finansowych w celu ich zabezpieczenia na poczet zobowiązań z tytułu faktur obciążających Instytut za wykonanie w 2021 r. I i II etapu. Dodał, że każdy etap zadania, a zwłaszcza zabezpieczenie środków, było omawiane na posiedzeniach dyrekcji z udziałem głównej księgowej, a maksymalne wysokości środków przeznaczonych na poszczególne etapy, o których wykonawca był informowany, były z główną księgową uzgadniane.

(akta kontroli str. 804)

NIK nie podziela argumentacji zawartej w powyższych wyjaśnieniach, gdyż nieokreślenie w ww. umowie pełnej wysokości zobowiązania Instytutu przypadającego na dany rok stoi w sprzeczności z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

(akta kontroli str. 214-233, 510-522, 523-524)

8. W związku z realizacją ww. umowy z 11 stycznia 2021 r. na wykonanie w latach 2021-2022 prac remontowych pomieszczeń Instytutu, 9 września 2021 r. kierownik pionu wsparcia Instytutu zlecił mailem wykonawcy zrealizowanie w 2021 r. dodatkowych robót o wartości kosztorysowej 21,4 tys. zł (netto). Przed

⁴² 2 grudnia 2021 r.

⁴³ W umowie zawarto postanowienie, że wynagrodzenie dla wykonawcy będzie „zgodne z kosztorysem”. W kosztorysie inwestorskim nie podano wartości kosztorysowej w podziale na etapy.

dokonaniem tego zlecenia, zamawiający uzgodnił z wykonawcą, że obciążenie Instytutu fakturą z tytułu jego wykonania nastąpi w 2022 r., tj. po rozliczeniu całości przedmiotu umowy. W związku z realizacją robót dodatkowych, Instytut nie zawarł z wykonawcą stosownego aneksu do ww. umowy, do czego obligowały go postanowienia jej § 16 ust. 6. Wykonawca, zleczone mu prace częściowo zrealizował w 2021 r., natomiast do czasu zakończenia kontroli, nie zostały one formalnie (protokółarnie) odebrane.

(akta kontroli str. 510-524, 534, 541-543, 773, 797)

W wyjaśnieniach złożonych 31 stycznia 2022 r. kierownik pionu wsparcia Instytutu podał, że zleczone prace dodatkowe zostały wykonane, natomiast w wyjaśnieniach złożonych 4 marca 2022 r., oświadczył, że nie może tego potwierdzić, ponieważ nie posiada stosowanych kwalifikacji i wiedzy budowlanej, a wykonane prace zatwierdza inspektor budowlany.

(akta kontroli str. 797)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że dokumenty dotyczące zlecenia prac dodatkowych zostaną przekazane głównej księgowej na etapie zatwierdzenia prac przez inspektora budowlanego wraz z fakturą. Wskazała że zweryfikowanie prac przez inspektora ma istotne znaczenie, ponieważ od tego zależy ostateczna wartość robót dodatkowych.

Dyrektor Instytutu, odnosząc się do przyczyny niezawarcia aneksu do umowy, podała, że Instytut zamierza zawrzeć aneks dotyczący robót dodatkowych w 2022 r. „po realizacji kolejnych etapów prac wykonawcy”. Dodała, że „konieczność poszerzenia zakresu prac remontowych podyktowana była potrzebą wyeliminowania wszelkich zagrożeń i przestojów w realizacji pozostałych prac wynikających z zawartej umowy i zapewnieniem ciągu technologicznego wykonywanych prac.”

(akta kontroli str. 854)

9. Przy aktualizacji planu finansowego Instytutu na 2021 r. zatwierdzonej 7 grudnia 2021 r. nie dochowano należytej staranności, zamieszczając w nim błędną informację o przychodach w wysokości 40,2 tys. zł od Polskiej Fundacji Narodowej, jako środkach od innych jednostek sektora finansów publicznych, podczas gdy zgodnie z art. 9 ufp fundacje nie są zaliczane do takich jednostek.

Główna księgowa wyjaśniła, że było to spowodowane pomyłką i jednocześnie dodała, że podobnie ujęte zostały przychody z tego tytułu w planie finansowym Instytutu na 2020 r.

(akta kontroli str. 226-233, 868)

1.3. Realizacja zadań

Opis stanu faktycznego

W 2021 r. Instytut w ramach funkcji 1. „Zarządzanie państwem” realizował działanie 1.3.1.3. „Przygotowanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym”⁴⁴. W kontrolowanej jednostce osiągnięto w 2021 r. zaplanowane wartości mierników realizacji tego działania, polegające na:

- opublikowaniu 27 (wobec zaplanowanych 25) Biuletynów Instytutu Zachodniego,
- wykonaniu 123 Notatek Instytutu Zachodniego (na 120 zaplanowanych),
- wykonaniu zaplanowanych 14 Ekspertyz Instytutu Zachodniego,
- wydaniu zaplanowanych trzech Raportów Instytutu Zachodniego,
- wykonaniu 51 Serwisów Instytutu Zachodniego (na 48 zaplanowanych),
- wydaniu zaplanowanych trzech publikacji „IZ Policy Paper”,

⁴⁴ W ramach zadania 1.3. „Obsługa merytoryczna i kancelaryjno-biurowa Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów”, podzadania 1.3.1. „Obsługa i koordynacja prac rządu”.

- opublikowaniu czterech zaplanowanych publikacji „Przeglądu Instytutu Zachodniego”,
- wydaniu zaplanowanych czterech publikacji „Z Archiwum Instytutu Zachodniego”,
- wykonaniu zaplanowanych sześciu „Monitorów Bezpieczeństwa Instytutu Zachodniego”,
- wykonaniu zaplanowanych 10 „Monitorów Gospodarczych Instytutu Zachodniego”.

Całkowity koszt realizacji tych zadań wyniósł 3 969,2 tys. zł.

Instytut opracował plan finansowy w układzie memoriałowym oraz plan działalności merytorycznej na 2021 r. a także plan finansowy na lata 2021-2023 w układzie zadaniowym. Projekty tych planów zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Instytutu.

(akta kontroli str. 209, 214-233, 353-357, 381-382)

Zastępca Dyrektora Instytutu wyjaśnił, że kontrola wykonania planów w zakresie celów i zadań ustawowych odbywała się w 2021 r. poprzez systematyczną analizę dokonywaną przez zastępcę dyrektora w zakresie działalności merytorycznej⁴⁵, a także podczas kwartalnych spotkań dyrekcji Instytutu, spotkań dyrekcji z kierownikami zespołów⁴⁶ oraz spotkań członków zespołów badawczych⁴⁷. Kryterium oceny stopnia realizacji planów pod względem efektywności stanowiły mierniki uzgodnione w zakresie ilościowym i jakościowym z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów⁴⁸.

Kontrola dotycząca efektywności działania Instytutu dokonywana była na podstawie sprawozdań z działalności merytorycznej przedkładanych Prezesowi Rady Ministrów. Co miesiąc przekazywano do KPRM ww. sprawozdanie zawierające syntetyczne informacje w zakresie badań i analiz oraz szczegółowy wykaz rezultatów, zgodnie z ustalonymi formami działalności Instytutu. Natomiast kwartalnie, Instytut przekazywał sprawozdanie z działalności merytorycznej wraz z informacją o osiągniętych wartościach mierników.

Kontrola realizacji planu finansowego pod względem finansowym odbywała się poprzez comiesięczną analizę jego wykonania w układzie memoriałowym przeprowadzaną przez głównego księgowego oraz opracowanie i przekazanie do KPRM kwartalnych informacji o przebiegu realizacji planu finansowego zawierających wykonanie w układzie memoriałowym⁴⁹ wraz z informacją opisową.

(akta kontroli str. 747-748)

W 2021 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przeprowadzała audytu oraz kontroli Instytutu w zakresie realizacji zadań.

(akta kontroli str. 748)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zrealizowane w 2021 r. przychody Instytutu były o 2% niższe od zaplanowanych. Badanie działań windykacyjnych, którymi objęto należności przeterminowane w kwocie 3,4 tys. zł (50% ogółu zaległości) wykazało, że w 2021 r. rzetelnie podejmowano przewidziane prawem działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

⁴⁵ Kontrola przeprowadzona w lipcu i listopadzie 2021 r. (zgodnie z planem kontroli zarządczej).

⁴⁶ Minimum raz w tygodniu.

⁴⁷ Minimum raz w tygodniu.

⁴⁸ Monitorowanie proporcjonalności przyrostu ilościowego poszczególnych form opracowań w stosunku do upływu czasu i wyznaczonych okresów pomiaru, kryterium monitorowania równomierności przyrostu ilościowego w poszczególnych formach opracowań.

⁴⁹ Tabelaryczny układ danych finansowych prezentowanych w części A, C, D, G formularza PF-OSPR.

Poniesione przez kontrolowaną jednostkę koszty stanowiły 98% planu po zmianach. W rezultacie wydatkowania środków publicznych osiągnięto cele prowadzonej działalności. Kontrola kosztów jednostki na kwotę 597,99 tys. zł (tj. 15% ogółu) wykazała, że wystąpiły przypadki ich poniesienia z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp. Przy realizacji planu finansowego dopuszczono do zaciągania zobowiązań finansowych ponad limit kosztów wynikających z tego planu. Analiza siedmiu postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130,0 tys. zł wykazała, że przeprowadzono je z naruszeniem obowiązującego w Instytucie regulaminu uzp. Nie dochowano również należytej staranności przy opracowywaniu planu finansowego i sporządzaniu umów z wykonawcami na realizację usług.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Instytut sprawozdań za 2021 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej,
- z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo⁵⁰ i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W Instytucie opracowano procedury i instrukcje sporządzania ww. sprawozdań przekazywanych do KPRM⁵¹, a stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość ich sporządzania.

(akta kontroli str. 303-332, 349-382)

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 oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Zostały one opracowane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) zapewnienie spójności treści regulaminu uzp,
- 2) wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem postanowień regulaminu uzp,

⁵⁰ Terminy określone w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

⁵¹ Notatki nt. sprawozdań przekazywanych do KPRM: Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ i Rb-BZ2 oraz sprawozdań z działalności finansowej (uzupełnienie-wiadomości robocze).

- 3) zamieszczanie w umowach zawieranych z wykonawcami zamówień realizowanych na rzecz Instytutu należnego wynagrodzenia brutto,
- 4) dokonywanie płatności na poczet zakupów wyposażenia zgodnie z przyjętymi w Instytucie uregulowaniami wewnętrznymi,
- 5) zapewnienie gospodarnego wydatkowania środków publicznych,
- 6) wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków zaciągania przez Instytut zobowiązań finansowych w wysokościach przekraczających limit określony w planie finansowym.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 piśmie⁵² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 22 kwietnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Dyrektor:

Maciej Sterczała
główny specjalista k.p.

z up. p.o. Wicedyrektora

⁵² 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.

W tekście wystąpienia pokontrolnego, na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, na str. 9 w wierszu trzecim od dołu dokonuję sprostowania polegającego na zastąpieniu kwoty 14,2 tys. zł kwotą 14,9 tys. zł.

Poznań, 30 maja 2022 r.

Dyrektor:

z up. p.o. Wicedyrektora