



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.001.08.2023

Pan  
Michał Kot  
Dyrektor  
Instytutu Pokolenia  
Al. Jana Pawła II 29  
00-867 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.67.2023 Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 31 maja 2023 r.

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.  
– wykonanie planu finansowego Instytutu Pokolenia

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Pokolenia <sup>1</sup> , Al. Jana Pawła II 29, 00-867 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kot - Dyrektor powołany z dniem 1 stycznia 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Monika Mazurek - Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/24/2023 z 3 stycznia 2023 r.</li><li>2. Magdalena Raczkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/23/2023 z 3 stycznia 2023 r.</li><li>3. Magdalena Żywicka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/187/2022 z 30 grudnia 2022 r.</li><li>4. Monika Białogrodzka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/9/2023 z 2 stycznia 2023 r.</li></ol> <p>(akta kontroli tom I str. 1-4, tom V str. 380, 437)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2022 r. Instytutu Pokolenia, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,</li><li>– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,</li><li>– kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,</li><li>– analizy stosowanych rozwiązań dotyczących systemu finansowo księgowego odnośnie do sporządzania wybranych sprawozdań.</li></ul> <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części <i>IV Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności</i>.</p>

<sup>1</sup> Dalej też: Instytut.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego w 2022 r. przez Instytut Pokolenia

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia wartość i charakter stwierdzonych nieprawidłowości. Niezależnie od problemów związanych z brakiem finansowania działalności Instytutu w pierwszych miesiącach funkcjonowania, jego gospodarka finansowa prowadzona była w sposób naruszający przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup> oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. Z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano 1 397,6 tys. zł.

W szczególności należy wskazać na znaczącą skalę wydatków niecelowych (89,1 tys. zł), nie służących bezpośredniej realizacji celów statutowych Instytutu, a także na działania polegające na zwiększeniu wynagrodzeń pracowników w formie różnego rodzaju świadczeń dodatkowych, stanowiących w istocie podwyższenie płacy zasadniczej lub przysporzenie korzyści o charakterze niepieniężnym. Tym samym nie wywiązano się z ustawowego wymogu dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Do istotnych nieprawidłowości zaliczyć należy w szczególności:

- zaciągnięcie zobowiązań finansowych o wartości 110,0 tys. zł z naruszeniem art. 46 ust. 1 uofp,
- niecelowe dokonanie wydatków w kwocie 89,1 tys. zł, które nie były niezbędne do prawidłowej realizacji zadań statutowych,
- ustalenie wysokości wynagrodzeń pracowników z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych jednostkach budżetowych<sup>7</sup>,
- niezasadne przyznawanie dodatków specjalnych, premii regulaminowej oraz świadczeń dodatkowych dla pracowników,
- dokonanie podziału zamówień na dostawę sprzętu komputerowego, z naruszeniem art. 29 ust. 2 i art. 91 ustawy Pzp,
- udzielenie zamówień na opracowanie oraz przeprowadzenie wywiadów/kwestionariuszy (podstawowych narzędzi badawczych) bez stosowania przepisów ustawy Pzp.

Jednocześnie nierzetelny sposób udokumentowania części wydatków uniemożliwił pełną kontrolę zasadności ich poniesienia.

Ponadto w związku z prowadzeniem ewidencji księgowej niezgodnie z art. 13 i art. 23 ust. 1 uor, odstąpiono od wydania opinii o sporządzonych przez Instytut sprawozdaniach budżetowych.

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: uofp.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: uor.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., dalej: Pzp.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2100, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków wynagradzania.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 uofp, utworzył państwową jednostkę budżetową – Instytut Pokolenia, który rozpoczął działalność 1 stycznia 2022 r.<sup>9</sup> Dyrektor Instytutu, powołany z dniem 1 stycznia 2022 r., został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia, podległym bezpośrednio dysponentowi części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Szczegółowy zakres działania Instytutu określił statut, stanowiący załącznik do ww. zarządzenia. Zgodnie z § 1 statutu, Instytut jest jednostką budżetową prowadzącą działalność opiniującą, badawczą, wydawniczą, popularyzatorską oraz upowszechniającą dobre praktyki. Stosownie do § 3 statutu, przedmiotem działalności Instytutu jest m.in. inicjowanie i wspieranie działań mających na celu wzmocnienie trwałości więzi międzypokoleniowych, międzyludzkich oraz tożsamości budowanej w polskich rodzinach przez kolejne pokolenia; gromadzenie, opracowanie i udostępnianie organom władzy publicznej informacji o istotnych zjawiskach i procesach demograficznych, społecznych oraz kulturowych w Polsce, m.in. poprzez inicjowanie i prowadzenie badań, przygotowywanie analiz, ekspertyz i studiów prognostycznych, przegląd publikacji naukowych i publicystycznych w Polsce i na świecie, organizowanie konferencji, spotkań, prowadzenie działalności wydawniczej i dokumentacyjnej; wyszukiwanie oraz upowszechnianie dobrych praktyk i rozwiązań mających pozytywny wpływ na zjawiska i obszary działalności Instytutu; aktywne uczestnictwo w debacie publicznej na temat procesów i zjawisk społecznych, w szczególności w zakresie relacji i więzi międzyludzkich, komunikacji międzypokoleniowej, rodziny i tożsamości; tworzenie przestrzeni wymiany doświadczeń oraz współpracy między podmiotami działającymi w ww. obszarach; współpraca z krajowymi zagranicznymi i międzynarodowymi instytucjami naukowymi i organizacjami pozarządowymi mających w swoich obszarach zainteresowań zakres działań Instytutu.

Zasady funkcjonowania Instytutu, organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych oraz samodzielnego stanowiska określił regulamin organizacyjny<sup>10</sup>. Zgodnie z tym dokumentem, zadania dotyczące m.in. prowadzenia rachunkowości oraz gospodarki finansowej, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym realizowane są w Wydziale Administracyjno-Finansowym (§ 21 ust. 1 pkt 9), którym kieruje koordynator. Zgodnie z § 24 regulaminu organizacyjnego, do kompetencji głównego księgowego należy m.in. nadzór nad działalnością finansowo-księgową Instytutu, prowadzenie rachunkowości, zarządzanie oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi.

W początkowym okresie działalności Instytutu, dyrektor powierzał wykonywanie świadczeń na rzecz Instytutu na podstawie zawieranych porozumień o wolontariacie. W dniu 3 stycznia 2022 r. dyrektor Instytutu zawarł porozumienie z DK, na okres od 3 stycznia do 7 kwietnia 2022 r., na podstawie którego wolontariusz dobrowolnie, ochotniczo i bez wynagrodzenia zobowiązał się do osobistego wykonywania

<sup>8</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Zarządzenie Nr 325 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Pokolenia (MP poz. 1164) i Zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Instytutu Pokolenia (M.P. poz. 689).

<sup>10</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 8/2022 Dyrektora Instytutu Pokolenia z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego Instytutu Pokolenia, zmienionego Zarządzeniem nr 15/2022 Dyrektora Instytutu Pokolenia z dnia 17 października 2022 r.

świadczeń polegających na aktywnym udziale w tworzeniu zestawień, raportów i planów budżetowych, kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, bieżącej pomocy w wykonywaniu dyspozycji środkami pieniężnymi, prowadzeniu wstępnej kontroli księgowo-finansowej, nadzorze nad kompletnością i rzetelnością dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych oraz innych powierzonych obowiązków wynikających z potrzeb korzystającego (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 8-47, 82-85)

OBSZAR

## 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Na 2022 r. Instytut nie planował i nie zrealizował dochodów.

(akta kontroli tom I str. 339)

OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W ustawie budżetowej na 2022 r. nie zapewniono środków na działalność Instytutu.

W dokumencie pn. „Plan finansowy na 2022 r.”, podpisanym przez dyrektora Instytutu i zatwierdzonym 22 lutego 2022 r. przez Ministra Członka Rady Ministrów Michała Dworczyka, zaplanowano na działalność tej jednostki 10 000,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 139-140)

Na podstawie ww. planu finansowego na 2022 r. dyrektor od 1 marca do 1 kwietnia 2022 r., w wyniku zawarcia siedmiu umów (pięciu umów zlecenia<sup>11</sup>, umowy o pracę<sup>12</sup> oraz umowy na świadczenie usług administracji płacowej<sup>13</sup>), zaciągnął zobowiązania o wartości 110,0 tys. zł, czym naruszył art. 46 uofp, (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 139-192, tom III str.160-167, tom IV str. 69-107, 110-121)

23 marca 2022 r. dyrektor Instytutu wystąpił o uruchomienie środków finansowych na działalność jednostki do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie pismem z 7 kwietnia 2022 r. w tej sprawie, do Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli tom I str.142-149)

Na podstawie wniosków o wydanie decyzji budżetowej na 2022 r. (przekazanych za pośrednictwem systemu TREZOR<sup>14</sup>), 27 kwietnia 2022 r. dyrektor Instytutu wystąpił o uruchomienie środków z rezerwy celowej w wysokości 3 660,2 tys. zł oraz 20 maja 2022 r. – z rezerwy ogólnej, w wysokości 5 207,0 tys. zł. Instytut otrzymał środki finansowe z tych rezerw w łącznej wysokości 8 867,2 tys. zł, z czego 9 maja 2022 r. z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 3 660,2 tys. zł<sup>15</sup> – na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi<sup>16</sup> oraz 3 czerwca 2022 r. z rezerwy ogólnej w kwocie 5 207,0 tys. zł – na działalność statutową<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Umowa zlecenia z 01.04.2022 z WP o wartości 18 667 zł, umowa zlecenia z 01.04.2022 r. z MS o wartości 16 715 zł, umowa zlecenia z 01.04.2022 r. z AW 16 000 zł, umowa zlecenia z 01.03.2022 z SJ o wartości 26 666 zł, umowa zlecenia zawarta 01.04.2022 z JS o wartości 20 000 zł.

<sup>12</sup> Umowa o pracę na czas określony z 8 kwietnia 2022 r. z DK na ½ etatu o wartości 7000 zł.

<sup>13</sup> Umowa na obsługę administracji płacowej zawarta 08 kwietnia 2022 z „ET” o wartości 4920,0 zł.

<sup>14</sup> Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa.

<sup>15</sup> Rezerwa celowa poz. 56 o nazwie: Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

<sup>16</sup> Decyzja nr MF/FS3.4143.3.94.2022.MF.1446 Ministra Finansów z 9 maja 2022 r. wydana na podstawie art. 154 uofp w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2022 w wydatkach w części 16 dział 750 rozdział 75095 z 56 pozycji rezerwy.

<sup>17</sup> Decyzja nr MF/FS3.4143.3.135.2022.MF.1768 Ministra Finansów z 3 czerwca 2022 r. na podstawie art. 155 utop w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2022 w wydatkach w części 16 dział 750 rozdział 75095 z 81 pozycji rezerwy.

W trakcie roku, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 uofp, zablokowano kwotę 1 201,0 tys. zł przeznaczoną na wynagrodzenia i pochodne<sup>18</sup> oraz zmieniono plan finansowy, zmniejszając wydatki na działalność statutową o 2 141,8 tys. zł<sup>19</sup>.

(akta kontroli tom I str. 149-177)

W 2022 r. nie blokowano planowanych wydatków Instytutu na podstawie art. 179 uofp oraz art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa<sup>20</sup>. Prezes Rady Ministrów nie wydał też Instytutowi polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, na podstawie art. 69 ust. 2 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<sup>21</sup>.

(akta kontroli tom V str. 71)

W planie finansowym w systemie TREZOR ujęto wydatki w wysokości 3 660,2 tys. zł (wg stanu na 9 maja 2022 r.) i 8 867,2 tys. zł (wg stanu na 3 czerwca 2022 r.).

(akta kontroli tom I str. 178-192)

Wydatki zrealizowane przez Instytut w 2022 r. wyniosły 5 435,0 tys. zł, co stanowiło 80,8% planu po zmianach (6 725,4 tys. zł).

Ze środków rezerwy celowej wydatkowano 2 421,6 tys. zł (66,2%). Zablokowane środki z rezerwy celowej wyniosły 1 201,0 tys. zł (32,8% przyznanej rezerwy).

Z pierwotnie przyznanych środków z rezerwy ogólnej wydatkowano 3 013,4 tys. zł (57,9%) oraz 98,3% środków – po zmniejszeniu rezerwy ogólnej (3 065,2 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 382-383, tom III str. 2-3)

Główny księgowy wyjaśnił, że niewykonanie planowanych wydatków wynikało m.in. z niedokonania zakupu mebli, częściowego niezrealizowania przetargu na sprzęt komputerowy oraz mniejszej niż planowano liczby zatrudnionych pracowników.

(akta kontroli tom III str. 2-3)

Główne pozycje wydatków poniesionych w 2022 r. stanowiły: wydatki bieżące w kwocie 5 060,4 tys. zł, w tym wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 2 421,6 tys. zł (44,6% zrealizowanych wydatków) oraz wydatki majątkowe – 374,7 tys. zł (6,9% zrealizowanych wydatków).

(akta kontroli tom I str. 343, tom III str. 2-3)

2.1.2. W 2022 r. przeciętne zatrudnienie w Instytucie wynosiło 11,12 etatów<sup>22</sup> (wg planu 33 etaty)<sup>23</sup>. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 14,8 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 349-356)

Z wyjaśnień dyrektora wynika m.in., że pracowników Instytutu zatrudniano od 12 maja 2022 r., gdyż wcześniejsze nawiązanie stosunku pracy było niemożliwe z powodu braku środków finansowych. Stwierdził również, że Instytut stanął też przed problemem znalezienia wysoko wyspecjalizowanej kadry pracowników, ponieważ 2022 r. był rokiem rekordowo niskiego bezrobocia i „rynku pracownika”.

(akta kontroli tom V str. 112)

<sup>18</sup> Decyzja Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 16.4143.12.4.2022.BD z 23 grudnia 2022 r.

<sup>19</sup> Decyzja Ministra Finansów MF/FS3.4143.135.2022.MF.1768.K02 z 30 grudnia 2022 r.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2023 poz. 103, ze zm.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 568, ze zm.

<sup>22</sup> Według kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za IV kwartał 2022 r.

<sup>23</sup> Na podstawie informacji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pismo nr BBF1.ZKN.1740.2.17.2023 z 8 marca 2023 r.

Wydatki na wynagrodzenia w 2022 r. wyniosły 1 976,3 tys. zł<sup>24</sup>, tj. 98,0% środków przewidzianych na ten cel, z uwzględnieniem blokad (64,9% środków przyznanych z rezerwy celowej).

(akta kontroli tom I str. 349)

Dyrektor wyjaśnił, że wyższy wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia w stosunku do faktycznego poziomu zatrudnienia wynikał z zatrudnienia w pierwszej kolejności pracowników na stanowiskach: dyrektora, zastępców dyrektora, głównego księgowego oraz kierowniczych.

(akta kontroli tom V str. 113)

Badaniem objęto prawidłowość ustalania wynagrodzeń dziewięciu pracowników, którym wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 734,7 tys. zł brutto – siedmiu zatrudnionych w maju 2022 r., jednego w lipcu 2022 r., jednego w listopadzie 2022 r. Siedmiu pracownikom, zatrudnionym w maju 2022 r., dyrektor Instytutu określił jednoskładnikowe wynagrodzenie za pracę, tj. bez wyodrębnienia poszczególnych jego składowych (m.in. wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, stażowego). Wysokość miesięcznego wynagrodzenia wynosiła od 5,0 tys. zł za pracę w wymiarze ½ etatu do 16,0 tys. – w wymiarze pełnego etatu. Wysokość miesięcznych wynagrodzeń przekraczała stawki określone dla tych stanowisk w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania. Od 1 października 2022 r. miesięczne wynagrodzenie tych pracowników składało się z: wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, dodatku za wysługę lat, dodatku specjalnego oraz premii regulaminowej w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego. W składnikach miesięcznego wynagrodzenia ujęto dodatek specjalny oraz premię regulaminową w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego za dany miesiąc, pomimo niespełniania kryteriów do ich przyznania (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wysokość wynagrodzenia głównego księgowego od 1 października 2022 r. zostało określone wskaźnikowo, w wysokości 2,66-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale roku poprzedniego – ogłoszonego przez Prezesa GUS.

Wynagrodzenie jednego pracownika, zatrudnionego od 1 listopada 2022 r. na stanowisku głównego specjalisty ds. zamówień publicznych, składało się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego, dodatku za wysługę lat i premii regulaminowej (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 361-362, tom II str. 232-362)

W 2022 r. na nagrody dla pracowników wydatkowano 351,5 tys. zł. Średnia kwota nagrody w przeliczeniu na pełnozatrudnionego pracownika wyniosła 36,2 tys. zł<sup>25</sup>. Ponadto dyrektor Instytutu, na podstawie § 2 ust. 1a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania<sup>26</sup>, przyznał głównemu księgowemu oraz dwóm zastępcom dyrektora świadczenie dodatkowe w łącznej wysokości 51,0 tys. zł. Przyznanie świadczenia dodatkowego tym pracownikom nastąpiło pomimo niezwiększenia zakresu wykonywanych zadań (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

<sup>24</sup> Według kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 (wynagrodzenia osobowe/uposażenia oraz dodatkowe wynagrodzenia roczne).

<sup>25</sup> W 2022 r. nagrody otrzymało 20 pracowników. Średnia kwota nagrody w przeliczeniu na jednego pracownika wyniosła 17,5 tys. zł. Najwyższa wypłacona nagroda wyniosła 31 tys. zł.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2020 poz. 1399, ze zm.

(akta kontroli tom I str. 350a, tom V str. 15-30)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2022 r. wyniosły 621,4 tys. zł, z czego na wynagrodzenia członków Rady Instytutu wydatkowano 157,2 tys. zł<sup>27</sup>, a na wynagrodzenia z tytułu zawartych 33 umów cywilnoprawnych – 464,2 tys. zł, z czego 24 stanowiły umowy zlecenia, przy czym z pięcioma osobami zawarto umowy trwające od 3 do 6 miesięcy (nie zawierano takich umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy), a pozostałe dziewięć stanowiły umowy o dzieło. Sześć umów cywilnoprawnych<sup>28</sup>, o wartości 102,9 tys. zł, zawarto z osobami, które następnie zatrudniono w Instytucie na podstawie umowy o pracę. Przedmiot tych umów obejmował realizację zadań statutowych polegających m.in. na: przygotowaniu planu pracy Zespołu Popularyzatorskiego, planowaniu i organizacji konferencji, spotkań, seminariów, prowadzeniu warsztatów i szkoleń; realizacji działań mających na celu przygotowanie pracy biura Instytutu, zebraniu i porównaniu ofert najmu powierzchni biurowych, prowadzeniu rekrutacji i wdrażaniu nowo zatrudnionych do pracy, zebraniu ofert na usługi wspierające realizację celów statutowych Instytutu, dostawę sprzętu komputerowego, weryfikacji dokumentów kadrowych, w tym umowy zlecenia, umowy o pracę, opracowywaniu analiz, opiniowaniu umów z zewnętrznymi dostawcami usług; opracowaniu regulacji audytowych.

(akta kontroli tom I str. 346, tom II str. 483, tom IV str. 69-104, tom V str. 440)

2.1.3. Wydatki majątkowe Instytutu w 2022 r. wyniosły 374,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W planie finansowym nie określono zakresu rzeczowego wydatków majątkowych. Wydatki te zostały poniesione na zakup 28 grudnia 2022 r. trzech samochodów osobowych za kwotę 291,7 tys. zł. w celu zapewnienia środków transportu dla dyrektora i zastępców dyrektora Instytutu, kamery i programu statystycznego dla zapewnienia obróbki statystycznej wyników badań, nagrywania spotkań i wystąpień przedstawicieli Instytutu.

(akta kontroli tom V str. 324-325)

2.1.4. Wydatki na kampanie/projekty reklamowe i promocyjne wyniosły 432,8 tys. zł. Zleczone usługi dotyczyły wykonania strony internetowej Instytutu, roll-upu z logo Instytutu, wizytówek, notesów, kalendarzy, długopisów z logo Instytutu, usług marketingowych i promocyjnych prowadzonych za pośrednictwem sieci Internet oraz w aplikacji Tik Tok.

(akta kontroli tom I str. 518-522)

2.1.5. Zobowiązania Instytutu na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 85,7 tys. zł i dotyczyły głównie wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (71,5 tys. zł) oraz zakupu materiałów promocyjnych (14,0 tys. zł). Na koniec 2022 r. Instytut nie posiadał zobowiązań wymagalnych oraz nie ponosił w 2022 r. wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 345)

2.1.6. W 2022 r. dyrektor Instytutu nie składał do KPRM wniosku o ujęcie niewykorzystanych środków w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli tom I str. 347)

<sup>27</sup> Rada Instytutu pełni funkcje opiniodawcze i doradcze, a do jej zadań należy w szczególności opiniowanie: propozycji wydawniczych, zatwierdzanie planów działalności Instytutu oraz uchwalenie regulaminu Rady Instytutu (§ 7 statutu). Rada Instytutu liczyła dziewięciu członków, którym przysługiwało miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości ustalonej w regulaminie wynagradzania członków Rady Instytutu. W 2022 r. Rada Instytutu odbyła spotkania 19 lipca, 15 września, 13 października, 9 listopada i 7 grudnia.

<sup>28</sup> Umowa z JS, SJ, AW, MS, ARK, WP.



2.1.7. W 2022 r. Instytut nie ponosił wyodrębnionych kosztów z tytułu zużycia energii elektrycznej, w tym związanych z dystrybucją energii elektrycznej. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że całkowity koszt zużycia energii elektrycznej był zawarty w czynszu najmu.

(akta kontroli tom V str. 390, 393, 406, 414-419)

Instytut wynajmował biura serwisowane, tj. pokoje biurowe z pełnym umeblowaniem i mediami<sup>29</sup>. Zgodnie z treścią umowy „ceny cennikowe” za najem biur serwisowanych zawierają wszelkie opłaty związane z najmem (obejmują również koszty energii elektrycznej). Stosownie do postanowień regulaminu wynajmu powierzchni, opłaty za najem pomieszczeń, miejsc biurowych i biur wirtualnych ustalane były w drodze negocjacji pomiędzy wynajmującym a najemcą, który dokonywał zapłaty z góry za kontraktowany okres najmu. Umowa najmu nie przewidywała możliwości żądania od wynajmującego faktur źródłowych za energię elektryczną<sup>30</sup>.

(akta kontroli tom V str. 42-43, 393-406, 414-419, 423-424)

2.1.8. Szczegółowym badaniem objęto wydatkowanie środków na łączną kwotę 1696,8 tys. zł<sup>31</sup>, tj. 30,7% wydatków Instytutu. Doboru próby dokonano na podstawie zapisów wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego, odpowiadających wydatkom bieżącym pozapłacowym oraz majątkowym w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. Badaniem objęto 66 dowodów księgowych, w tym 37 dowodów na łączną kwotę 1409,0 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną (MUS)<sup>32</sup> oraz 29 dowodów na łączną kwotę 259,8 tys. zł, dobranych w sposób celowy. Ponadto badaniem objęto wydatki w kwocie 28,0 tys. zł związane z użytkowaniem wynajmowanych samochodów<sup>33</sup>. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że 111,3 tys. zł stanowiły wydatki niecelowe, które nie były konieczne do poniesienia z punktu widzenia działalności statutowej Instytutu (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom IV str. 366-367 )

2.1.9. Plan zamówień publicznych został zamieszczony na stronie internetowej Instytutu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 10 listopada 2022 r., tj. po terminie określonym w art. 23 ust. 1 Pzp (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 390-392)

Prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp i regulacjach wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych Instytutu skontrolowano w odniesieniu do dwóch zamówień udzielonych w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji, tj. na dostawę trzech samochodów osobowych o wartości 291,7 tys. zł oraz zakupu sprzętu komputerowego o wartości 144,8 tys. zł. Zamówień tych dokonano z naruszeniem art. 28, 29 ust. 2 i 91 Pzp (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str.1-231)

2.1.10. W ramach działalności statutowej Instytutu, zgodnie z planem pracy Instytutu na rok 2022 oraz kolejne lata, opublikowano dwa raporty: „Czeski sukces demograficzny” oraz „Poczucie samotności wśród dorosłych Polaków”. Reprezentanci Instytutu odbyli także spotkania z przedstawicielami samorządów,

<sup>29</sup> Na podstawie umowy zawartej ze spółką Ogrodowa-Inwestycje Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w dniu 6 czerwca 2022 r. Załącznikiem do umowy jest Regulamin wynajmu powierzchni Centrum Biznesowe Ogrodowa 58 z dnia 1 września 2021 r., w którym opisane są szczegółowe warunki umowy najmu i zasady korzystania z przedmiotu umowy.

<sup>30</sup> Jak również za inne media.

<sup>31</sup> Z rezerwy ogólnej.

<sup>32</sup> Ang. monetary unit sampling, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, przy założeniu progu istotności 2% populacji ocenianej, progu istotności wykonawczej (błędu badania) na poziomie 0,75 oraz przyjętym poziomie ryzyka statystycznego 50%.

<sup>33</sup> W tym m.in. wydatki na parking, paliwo, myjnię.

podczas których prezentowali model rozwoju wspólnoty na podstawie koncepcji 6 Obszarów Funkcjonowania Rodziny (6OFR)<sup>34</sup>. Instytut zawarł umowy o współpracy z wojewodami: opolskim, wielkopolskim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim, a także 25 umów o współpracy z wytypowanymi podmiotami zakwalifikowanymi do projektu, dotyczące szkoleń i warsztatów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wieloaspektowej polityki społecznej. W 2022 r. rozpoczęto również prace nad opracowaniem raportów: „Sytuacja demograficzna Rumunii”, „Szanse i wyzwania związane z masowym napływem do Polski imigrantów wojennych z Ukrainy”, „Tworzenie podstaw do budowy szczęśliwych rodzin jako modelu rozwoju samorządów”, „Demograficzna mapa Polski”, „Spotkajmy się”, a także opracowań dotyczących aspiracji rodzinnych i relacyjnych młodych osób, badań na temat osób wielodzietnych, czynników i postaw sprzyjających decyzjom o posiadaniu większej liczby dzieci (2+) oraz barier w dzietności, powodów unieważniania małżeństw wyznaniowych, preferencji odnoszących się do sposobu opieki nad dziećmi do lat 3 oraz work life balance<sup>35</sup>.

(akta kontroli tom I str. 125-133)

## 2.2 Wydatki środków europejskich

W 2022 r. nie planowano i nie realizowano wydatków środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 344)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zaciągnięcie zobowiązań o wartości 110,0 tys. zł z naruszeniem art. 46 ust. 1 uofp.

W wyniku zawarcia w okresie od 1 marca do 1 kwietnia 2022 pięciu umów zlecenia<sup>36</sup>, umowy o pracę<sup>37</sup> oraz umowy na świadczenie usług administracji płacowej<sup>38</sup>, dyrektor Instytutu zaciągnął zobowiązania o wartości 110,0 tys. zł, czym naruszył art. 46 uofp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do finansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków. Na dzień zaciągnięcia ww. zobowiązań Instytut nie posiadał planu finansowego w rozumieniu uofp.

Zgodnie z § 23 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>39</sup>, w systemie TREZOR są realizowane procesy w zakresie m.in. wniosków i decyzji związanych ze zmianami projektów planów finansowych i planów finansowych. Do 8 maja 2022 r. w planie finansowym w systemie TREZOR nie ujęto żadnych wydatków.

Nik wskazuje, że przed sporządzeniem dokumentu pn. „Plan finansowy na 2022 r.” Instytut nie otrzymał z KPRM informacji o planowanych przez dysponenta głównego kwotach dochodów i wydatków, zatem nie miał podstaw do opracowania planu finansowego. W związku z powyższym podpisany przez dyrektora Instytutu

<sup>34</sup> Projekt społeczny, którego celem jest wdrożenie narzędzi oraz sposobu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, sprzyjających najlepszemu funkcjonowaniu rodzin.

<sup>35</sup> Na podstawie sprawozdania z działalności Instytutu za 2022 r.

<sup>36</sup> Umowa zlecenia z 01.04.2022 z WP o wartości 18 667 zł, umowa zlecenia z 01.04.2022 r. z MS o wartości 16 715 zł, umowa zlecenia z 01.04.2022 r. z AW 16 000 zł, umowa zlecenia z 01.03.2022 z SJ o wartości 26 666 zł, umowa zlecenia zawarta 01.04.2022 z JS o wartości 20 000 zł.

<sup>37</sup> Umowa o pracę na czas określony z 8 kwietnia 2022 r. z DK na ½ etatu o wartości 7000 zł.

<sup>38</sup> Umowa na obsługę administracji płacowej zawarta 08 kwietnia 2022 z „ET” o wartości 4920,0 zł.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

i następnie zatwierdzony 22 lutego 2022 r. przez Ministra Członka Rady Ministrów ww. dokument, w którym zaplanowano na działalność Instytutu 10 000 tys. zł, nie był planem finansowym w rozumieniu przepisów uofp i nie mógł stanowić podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej Instytutu. Środki finansowe z rezerw (celowej i ogólnej) w łącznej kwocie 8 867,2 tys. zł, Instytut otrzymał 9 maja i 3 czerwca 2022 r. i ujął je wówczas w systemie TREZOR. Zatem dopiero od 9 maja 2022 r. Instytut posiadał plan finansowy i środki na finansowanie wydatków.

(akta kontroli tom I str. 139-192, tom III str.160-167, tom IV str. 69-107, 110-121)

Dyrektor wyjaśnił, że podjął decyzję o zaciąganiu zobowiązań w formie umów cywilnoprawnych z uwagi na zatwierdzony plan finansowy na rok 2022 przez Ministra-Członka Rady Ministrów. Mając na względzie realizację celów statutowych Instytutu wydawało się zasadnym, aby nawiązać współpracę na podstawie umów cywilnoprawnych, z wydłużonym okresem płatności z pierwszymi osobami, które miały „zbudować” podstawowe procesy potrzebne do funkcjonowania w obszarach takich jak: administracja, kadry, popularyzacja, a także w rolach audytora i radcy prawnego. Umowy zostały zawarte na bazie wstępnych ustnych deklaracji o uruchomieniu środków finansowych przyznanych na działalność.

(akta kontroli tom V str. 282-283)

2. Ustalenie, w okresie od 12 maja do 30 września 2022 r., wysokości miesięcznego wynagrodzenia pracowników Instytutu niezgodnie ze stawkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania oraz zatrudnianie pracowników na stanowiska nie wymienione w tabeli stanowisk ustalonych ww. rozporządzeniem.

Siedmiu pracownikom zatrudnionym w okresie od maja do września 2022 r., dyrektor Instytutu określił w umowach o pracę jednoskładnikowe wynagrodzenie zasadnicze za pracę. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia brutto tych pracowników wynosiła od 5,0 tys. zł za pracę w wymiarze ½ etatu do 16,0 tys. zł – za pracę w wymiarze pełnego etatu. Osobom zatrudnionym na stanowiskach: kierownika Zespołu Popularyzacji i Współpracy z Samorządami ustalono wynagrodzenie w wysokości [...] <sup>40</sup>; koordynatora Biura Administracyjno-Finansowego w wysokości [...] <sup>41</sup>; koordynatora Zespołu Komunikacyjno-Wydawniczego – od 1 do 30 czerwca 2022 r. w wysokości [...] <sup>42</sup> za pracę w wymiarze ¾ etatu, od 1 lipca 2022 r. w wysokości [...] <sup>43</sup> za pracę w wymiarze całego etatu; radcy prawnego – od maja do sierpnia 2022 r. za pracę w wymiarze 3/4 etatu w wysokości [...] <sup>44</sup>, a od września za pracę w wymiarze pełnego etatu w wysokości [...] <sup>45</sup>; HR Business Partnera <sup>46</sup> w wysokości [...] <sup>47</sup>;

---

<sup>40</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>41</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>42</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>43</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>44</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>45</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>46</sup> Od 12 sierpnia 2022 r. - główny specjalista ds. zasobów ludzkich.

<sup>47</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

głównego specjalisty ds. badań demograficznych w wysokości [...]<sup>48</sup> za pracę w wymiarze ½ etatu; audytora wewnętrznego w wysokości [...]<sup>49</sup>.

Wysokość ww. wynagrodzeń przekraczała maksymalną wysokość wynagrodzeń ustalonych na tych stanowiskach w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania. W tabelach miesięcznych stawek wynagradzania zasadniczego oraz stanowisk, zaszeręgowań i kwalifikacji zawodowych (załączniki do rozporządzenia), kierownika działu, wydziału i głównego specjalistę zaszeręgowano w kategorii od XIV do XVII, z wynagrodzeniem w wysokości od 2160 do 5450 zł<sup>50</sup>. Od 1 października 2022 r. w wynagrodzeniu miesięcznym pracownika wyodrębniono wynagrodzenie zasadnicze w wysokości dostosowanej do określonej w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania, a także dodatek specjalny, premię regulaminową oraz dodatek funkcyjny<sup>51</sup>. Ponadto niektórzy z ww. pracowników (audytor wewnętrzny, HR Business Partner<sup>52</sup>, ekspert ds. badań demograficznych) zatrudnieni byli na stanowiskach nieujętych w ww. rozporządzeniu<sup>53</sup>.

(akta kontroli tom I str. 92-107, tom II str. 241-362)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił m.in., że zgodnie z rekomendacjami głównego księgowego, wynagrodzenie zasadnicze dla pierwszych pracowników wyrażono kwotowo. Po zmianie głównego księgowego przystąpiono do zmiany systemu wynagradzania i wprowadzenia regulacji dotyczących wynagradzania pracowników – konieczności ich dostosowania do rozporządzenia. Po wprowadzeniu regulaminu wynagradzania aneksowano umowy o pracę, dostosowując ich zapisy do przepisów rozporządzenia. Przy zatrudnianiu pierwszych pracowników kierowano się uniwersalną nomenklaturą rynku pracy, tak aby tytuły zaproponowane kandydatom odzwierciedlały zakres obowiązków. Wraz z rozwojem struktur Instytutu dostosowano nazwy stanowisk do rozporządzenia, mimo że nie w pełni odzwierciedlają one obecne trendy nazewnictwa rynku pracy.

(akta kontroli tom V str. 114, 283)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 29 § 1 pkt 3 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy<sup>54</sup>, umowa o pracę określa wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia.

### 3. Niezasadnie przydzielano dodatki specjalne oraz premie regulaminowe, pomimo niespełnienia przesłanek uzasadniających ich przyznanie.

W 2022 r. pracownikom Instytutu wypłacono dodatki specjalne w łącznej wysokości 88,4 tys. zł (stanowiące 4,4% wypłaconych wynagrodzeń ogółem) oraz premie regulaminowe w wysokości 127,1 tys. zł (6,4% wypłaconych wynagrodzeń ogółem).

Dodatek specjalny otrzymało 18 osób w październiku (na 23 zatrudnionych), 19 osób w listopadzie (na 25 zatrudnionych) i 20 osób w grudniu 2022 r. (na 27 zatrudnionych). Zgodnie z § 3 ust. 2 regulaminu wynagradzania pracowników Instytutu<sup>55</sup>, pracownikowi może przysługiwać m.in. dodatek specjalny, o ile zostaną mu

<sup>48</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>49</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>50</sup> Tabela miesięcznych stawek wynagradzania zasadniczego nr XII określona w załączniku nr 1 oraz tabela nr VIII stanowisk, zaszeręgowań i kwalifikacji zawodowych pracowników innych niż wymienieni w tabelach I-VII określona w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania.

<sup>51</sup> Dla części pracowników.

<sup>52</sup> Od 12 maja do 11 sierpnia 2022 r. (od 11 sierpnia 2022 na stanowisku głównego specjalisty ds. zasobów ludzkich).

<sup>53</sup> Od 1 czerwca do 30 września 2022 r. (od 1 października 2022 r. na stanowisku głównego specjalisty ds. badań demograficznych).

<sup>54</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

<sup>55</sup> Stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 11/2022 Dyrektora z dnia 16 września 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Instytutu Pokolenia z/s w Warszawie oraz Zarządzeniem nr 23/2022 Dyrektora

powierzone dodatkowe obowiązki lub zadania wykraczające poza obowiązki wynikające z zakresu czynności na danym stanowisku. W myśl § 4 ust. 3 ww. regulaminu, pracodawca może przyznać pracownikowi dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy na czas określony, a w uzasadnionych przypadkach, na czas nieokreślony. Dodatek specjalny jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika.

Uzasadnieniem dla przyznania sześciu pracownikom dodatku specjalnego na czas nieokreślony było m.in:

- dla [...] <sup>56</sup> (dodatek specjalny w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) – przewidywany duży nakład pracy związany z realizacją projektów w ponad 20 jednostkach samorządowych rocznie, wiążący się z koniecznością podjęcia licznych podróży i przygotowaniem pogłębionej analizy współpracującej jednostki samorządowej;
- dla [...] <sup>57</sup> (40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) – duży nakład pracy potrzebny do opracowania i wdrożenia w krótkim czasie niezbędnych regulacji wewnętrznych Instytutu (regulaminów, polityk, procedur, procesów); intensywność kontaktów z różnymi interesariuszami i współpraca w różnych grupach roboczych równocześnie;
- dla [...] <sup>58</sup> (32% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) – szeroki zakres odpowiedzialności obejmujący obszary wsparcia administracyjnego oraz duża liczba projektów realizowanych pod presją czasu; nadzór nad realizacją wielu skomplikowanych projektów związanych z zakupem mienia trwałego i usług zapewniających sprawne funkcjonowanie Instytutu; odpowiedzialność za zadania wymagające rzetelności w przestrzeganiu prawa i skutecznych działań pod presją czasu;
- dla [...] <sup>59</sup> (28% wynagrodzenia zasadniczego) – konieczność wypracowania standardu raportów oraz praca pod presją czasu, realizacja skomplikowanych i unikatowych badań wymagających dużej dociekliwości i zaawansowanego warsztatu badawczego w definiowaniu źródeł i analizie poszczególnych danych na potrzeby projektów badawczych;
- dla [...] <sup>60</sup> (40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) – szeroki zakres odpowiedzialności obejmujący wszystkie aspekty związane z prowadzeniem spraw pracowniczych w Instytucie; obsługa umów cywilnoprawnych ze współpracownikami Instytutu; duży nakład pracy związany z przygotowaniem dokumentów personalnych i bieżącymi kontaktami z pracownikami i współpracownikami Instytutu, przy równoczesnym prowadzeniu wielu projektów, m.in. rekrutacyjnych, rozwojowych i związanych z

---

Instytutu Pokolenia z dnia 7 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania pracowników Instytutu Pokolenia z/s w Warszawie.

<sup>56</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>57</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>58</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>59</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>60</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

opracowywaniem wewnętrznych regulacji prawnych dostosowanych do zmieniających się uwarunkowań z obszaru prawa pracy;

- dla [...] <sup>61</sup> (30% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego) – duży nakład pracy [...] <sup>62</sup> w bieżących działaniach Instytutu; intensywna praca pod presją czasu, wymagająca dużej wnikliwości w analizie i ocenie różnorodnych dokumentów wewnętrznych, obsługa kontaktów z instytucjami nadzorującymi, opiniowanie umów z dostawcami zewnętrznymi.

(akta kontroli tom I str. 48-81, tom II str. 232-361, tom IV str. 368-373, tom V str.8-12)

Zgodnie z § 6 ww. regulaminu, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w Instytucie może być tworzony fundusz premiowy, a jego wysokość oraz warunki przyznawania i wypłacania premii określa zakładowy regulamin premiowania. Dla wszystkich pracowników dyrektor Instytutu ustalił premię regulaminową w wysokości 50% wynagrodzenia zasadniczego pracownika za dany miesiąc <sup>63</sup>.

Premię regulaminową wypłacono 19 pracownikom w październiku (na 23 zatrudnionych), 21 – w listopadzie (na 25 zatrudnionych), 23 – w grudniu 2022 r. (na 27 zatrudnionych).

(akta kontroli tom I str. 48-81, V str. 8)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że premie regulaminowe zostały przyznane pracownikom z uwagi na ilość zadań do wykonania w pierwszym roku działania Instytutu, które powodowały znaczne obciążenie obowiązkami. Dodatek specjalny przyznawano na pisemny wniosek bezpośredniego przełożonego, który uzasadniał potrzebę przyznania takiego świadczenia oraz rekomendował czas jego przyznania. Dodatek mógł być przyznany z tytułu okresowego zwiększania zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy.

(akta kontroli tom V str.164-165, 265)

W ocenie NIK podane przez dyrektora Instytutu uzasadnienie decyzji o przyznaniu dodatku specjalnego ww. pracownikom nie stanowiło wystarczającej podstawy do jego przyznania, gdyż nie spełniono określonej w regulaminie wynagradzania pracowników Instytutu podstawowej przesłanki w tym zakresie, a mianowicie powierzenia tym osobom dodatkowych obowiązków lub zadań. W szczególności nie można uznać, aby uzasadnieniem przyznania tego rodzaju dodatku mogły być: „szeroki zakres odpowiedzialności”, „praca pod presją czasu”, „duży nakład pracy”, „dociekliwość” itp., a więc elementy związane z realizacją zadań bezpośrednio wynikających z zakresu podstawowych obowiązków określonych w opisie stanowiska tych osób, związanych z charakterem i warunkami wykonywanych czynności.

Przyznanie dodatku specjalnego oraz premii regulaminowej wszystkim pracownikom wskazuje, że wymienione, dodatkowe składniki wynagrodzenia nie były uzależnione od faktycznej ilości, jakości i charakteru wykonywanej pracy w danym miesiącu, a stanowiły w swej istocie stały składnik wynagrodzenia miesięcznego, mający na celu zwiększenie uposażenia wypłacanego pracownikom Instytutu. Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne.

---

<sup>61</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>62</sup> Usunięto ze względu na prywatność osoby fizycznej – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>63</sup> Zarządzeniem nr 14/2022 Dyrektora z dnia 23 września 2022 r. dotyczącym wysokości premii regulaminowej w Instytucie Pokolenia z/s w Warszawie.

4. Przyznanie zastępcom dyrektora Instytutu oraz głównemu księgowemu świadczenia dodatkowego w wysokości po 17,0 tys. zł, pomimo faktycznego niezwiększenia zakresu wykonywanych przez nich zadań, co było niezgodne z § 2 ust. 1a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania.

Na podstawie § 2 ust. 1a ww. rozporządzenia, dyrektor Instytutu przyznał głównemu księgowemu oraz dwóm zastępcom dyrektora świadczenia dodatkowe w łącznej wysokości 51,0 tys. zł. Przyznanie świadczeń dodatkowych uzasadniono zwiększeniem zakresu wykonywanych zadań związanych ze sprawowaniem merytorycznego nadzoru nad realizowanymi projektami, w tym:

- głównemu księgowemu – za przygotowanie planu finansowego na rok 2023, uruchomienie systemu finansowo księgowego; opracowanie planu wydatków na grudzień 2022 r., obsługę księgową procesów związanych z udziałem pracowników Instytutu w kongresie 590 oraz w programie „Rodzina, rozwój, demografia”; przygotowanie pełnej dokumentacji finansowej w licznych projektach realizowanych przez Wydział Badań, Analiz i Rekomendacji;
- zastępcy dyrektora (koordynator Wydziału Badań, Analiz i Rekomendacji<sup>64</sup>) – za współpracę przy organizacji rankingu Polskiej Agencji Prasowej „Gmina dobra do życia 2022”; odbiór raportów z badań opracowanych przez inne podmioty, dotyczących: stwierdzenia nieważności ślubu kościelnego w kościele katolickim w Polsce, cyfryzacji w polskiej edukacji, czynników i postaw sprzyjających decyzjom o posiadaniu większej liczby dzieci (2+) oraz barier dietności w Polsce, przyczyn bezdietności wśród kobiet; nabór jednostek samorządu terytorialnego do projektu promowania i upowszechniania w jednostkach samorządu terytorialnego modelu rozwoju wspólnoty na podstawie koncepcji 6 OFR;
- zastępcy dyrektora (koordynator Wydziału Komunikacji i Projektów Strategicznych<sup>65</sup>) – za zapewnienie wysokiego standardu prezentacji prac merytorycznych Instytutu podczas Kongresu 590; działania komunikacyjne i funkcjonowanie w mediach; nawiązywanie efektywnych relacji ze środowiskiem medialnym, zapewniającym zbudowanie marki Instytutu; kampanię komunikacyjną związaną z podsumowaniem dotychczasowych działań; przygotowanie strategii działań komunikacyjnych w 2023 r. oraz działania związane z pracami i posiedzeniami Rady Instytutu.

(akta kontroli tom I str. 92-107, tom II str. 352-360, 363-376, tom V str. 15-32)

W ocenie NIK wymienione zadania nie stanowiły czynności dodatkowych dla ww. osób, ponieważ były one zobowiązane do realizacji zadań związanych z działalnością statutową Instytutu. Ponadto obowiązek wykonania części zadań wskazanych w uzasadnieniu przyznania świadczenia dodatkowego wynikał z opisu stanowiska pracy.

5. Niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków finansowych na najmem i użytkowanie, od września do grudnia 2022 r., trzech samochodów służbowych.

Na podstawie umowy ramowej<sup>66</sup>, od 5 września do 28 grudnia 2022 r. na potrzeby Instytutu wynajmowano cztery samochody osobowe.

---

<sup>64</sup> Powierzenie z 11 lipca 2022 r.

<sup>65</sup> Powierzenie z 11 lipca 2022 r.

<sup>66</sup> Zawartej 2 września 2022 r.

Najem samochodów uzasadniono m.in. potrzebą pełnej mobilności niektórych pracowników, w tym realizacją kilkudziesięciu spotkań z przedstawicielami województw, w *trudno dostępnych komunikacyjnie miejscach, a także w godzinach dostosowanych do możliwości lokalnych jednostek*. Stwierdzono, że *realizacja zadań Instytutu, szczególnie w terenie, wymaga także dobrego przygotowania logistycznego*, w tym zapewnienia transportu materiałów brandigowych, takich jak roll-upy, ścianki rozkładane. Założono, że najem samochodu lub kilku samochodów pozwoli zminimalizować koszty podróży służbowych w przypadku spotkań organizowanych w tym samym terminie oraz gdyby zaistniała potrzeba jednoczesnych przejazdów różnych zespołów. Argumentacja dotycząca wynajmu samochodów nie wskazuje na przeprowadzenie analiz ekonomicznych w zakresie kosztów i korzyści różnych wariantów użytkowania samochodów (akta kontroli tom II str. 142-232, tom IV str. 165-167, 171-192, tom str. 287-288)

Samochody zostały przekazane do użytkowania służbowego dyrektorowi Instytutu, dwóm zastępcom dyrektora oraz kierownikowi Działu Rekomendacji. Dyrektor Instytutu oraz jego zastępcy użytkowali samochody nieprzerwanie w okresie od września do 28 grudnia 2022 r., za zgodą pracodawcy, również na dojazdy z domu do pracy i z pracy do domu<sup>67</sup>. Natomiast Kierownik Działu Rekomendacji każdorazowo otrzymywał samochód służbowy w związku z potrzebą konkretnego wyjazdu służbowego, a po zakończeniu podróży służbowej dokonywał zwrotu samochodu.

(akta kontroli tom V str. 306,426-427)

W 2022 r. zrealizowano 16 spotkań z przedstawicielami samorządów, 60 z instytucjami rządowymi, 30 z instytucjami pozarządowymi, siedem z instytutami naukowymi oraz 15 konferencji, paneli, sympozjów, spotkań. Natomiast na 2023 r. zaplanowano 60 spotkań z przedstawicielami samorządów.

(akta kontroli tom V str. 13-14)

W 2022 r. dyrektor Instytutu i dwaj jego zastępcy wykorzystali samochód służbowy do 14 wyjazdów służbowych, trwających łącznie 28 dni. Kierownik Działu Rekomendacji odbył dziesięć wyjazdów trwających łącznie 24 dni.

Dyrektor i dwóch zastępców przejechało łącznie ok. 31 311 km<sup>68</sup>, w tym 10 955 km<sup>69</sup> stanowiły wyjazdy służbowe (35,0%). Na dojazdy z domu do pracy i z pracy do domu wykorzystano – 14 576 km, co stanowiło ok. 46,0% przejechanych łącznie kilometrów. W pozostałych przypadkach samochody wykorzystywano m.in. na wyjazdy na spotkania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do mediów, transport materiałów promocyjnych, konferencje.

Na użytkowanie czterech wynajętych samochodów poniesiono wydatki w wysokości 70,5 tys. zł, w tym na użytkowanie trzech pojazdów, będących w dyspozycji dyrektora i dwóch jego zastępców wydatkowano 61,6 tys. zł<sup>70</sup>, co oznacza, że koszty użytkowania samochodów na dojazdy do pracy i z pracy kadry kierowniczej Instytutu wyniosły 28,3 tys. zł.

W ocenie NIK, w sytuacji, gdy samochody służbowe były wykorzystywane w blisko 50% na dojazdy kadry kierowniczej do pracy i z pracy, tj. do celów bezpośrednio nie związanych z wykonywaniem zadań statutowych, poniesione wydatki w tym zakresie były niecelowe.

<sup>67</sup> Dyrektorowi Instytutu takiej zgody udzielił zastępca dyrektora Instytutu.

<sup>68</sup> Liczba przebytych km została potwierdzona/zaakceptowana przez dyrektora i zastępców dyrektora Instytutu.

<sup>69</sup> Dane szacunkowe.

<sup>70</sup> W tym koszty: wynajmu – 37,9 tys. zł (61,5%), parkingu – 9,0 tys. zł (14,6%), paliwa – 12,0 tys. zł (19,5%), myjni – 1,1 tys. zł (1,8%), pozostałe koszty – 1,6 tys. zł (2,6%).



(akta kontroli tom IV str. 171-178, 193, 200-201, 322-324, 436, tom V str. 430-431)

6. Sporządzanie miesięcznych rozliczeń przebiegu samochodów służbowych oraz zużycia paliwa niezgodnie z § 12 ust.1 regulaminu użytkowania samochodów służbowych stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 9/2022 Dyrektora Instytutu Pokolenia z dnia 5 września 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu użytkowania samochodów służbowych w Instytucie Pokolenia z/s w Warszawie.

Zgodnie z § 12 ust. 1 ww. regulaminu, rozliczenie przebiegu samochodu służbowego oraz zużycia paliwa powinno być dokonywane w okresach miesięcznych przez pracownika Wydziału Administracyjno-Finansowego, na podstawie ewidencji samochodu służbowego. W dziewięciu skontrolowanych ewidencjach wykazywano jedynie stan licznika w dniu powierzenia i zdania samochodu służbowego oraz w innych okresach okołomiesięcznych<sup>71</sup>. Nie podawano informacji dotyczących zużycia paliwa, liczby przejechanych kilometrów w okresach miesięcznych oraz nie wskazywano celu wyjazdów. Wzór ewidencji samochodu służbowego, stanowiący załącznik nr 3 do ww. regulaminu, nie był też dostosowany do postanowień § 12 ust.1 regulaminu, tj. nie przewidywał konieczności podawania informacji o zużyciu paliwa, a jedynie podawanie stanu licznika.

(akta kontroli tom IV str. 341-354, 224-296, tom V str. 169-170)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w rozliczeniach wykazywano stan liczników w okresach okołomiesięcznych. Rozliczenie zużycia paliwa w praktyce okazało się trudne i odstąpiono od tej ewidencji. Stan zużycia paliwa w poszczególnych samochodach wykazywany był w protokołach zdawczo-odbiorczych samochodu służbowego, a rozliczenie zużycia paliwa widoczne było w fakturach za zakup paliwa. W związku z powyższym odstąpiono od zamieszczania tego wskaźnika.

(akta kontroli tom V str. 169-170)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że regulacje wewnętrzne powinny służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej, a więc konieczne jest zapewnienie ich spójności oraz ich przestrzeganie.

7. Zawarcie umów z podmiotem zewnętrznym na realizację zadań zbieżnych z zakresem działania radcy prawnego, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b uofp stanowiącego, że wydatki publiczne powinny być ponoszone w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W 2022 r. zawarto trzy umowy z kancelarią adwokacką, w tym jedną – z dnia 15 lipca 2022 r. – o dzieło (opinia prawna) na kwotę 2460,0 zł oraz z dnia 19 sierpnia 2022 r. – na okres od 19 sierpnia do 31 grudnia 2022 r. – na kwotę 23 413,05 zł o świadczenie usług pomocy prawnej w ramach wsparcia bieżącej obsługi prawnej, obejmującej m.in. przygotowywanie i opiniowanie regulaminów, statutów i aktów wewnętrznych. Te dwie umowy zawarto pomimo tego, że zgodnie z § 21 ust.2 regulaminu organizacyjnego, do zadań radcy prawnego należało m.in. opiniowanie pod względem zgodności z prawem projektów dokumentów oraz sporządzanie lub projektowanie umów zawieranych przez Instytut. Radca prawny był zatrudniony przez

<sup>71</sup> Przykładowo w ewidencji samochodu służbowego nr 1, wykorzystywanego od 5 września do 28 grudnia 2022 r., podano: stan licznika w dniach 5 września, 11 października, 22 listopada 2022 r. oraz 28 grudnia 2022 r. W ewidencji samochodu służbowego nr 2 wykorzystywanego od 16 września do 28 grudnia 2022 r. podano stan licznika w dniach: 16 września, 11 października, 2 listopada, 15 listopada 28 grudnia 2022 r. W ewidencji samochodu służbowego nr 3 wykorzystywanego od 16 września do 29 grudnia 2022 r. podano stan licznika w dniach: 16 września, 11 października, 01 grudnia, 29 grudnia 2022 r.

Instytut od 12 maja – na podstawie umowy o pracę na okres próbny, a od 12 sierpnia 2022 r. – na czas nieokreślony – w wymiarze pełnego etatu. Z tytułu zrealizowanych usług przez kancelarię adwokacką w 2022 r. wydatkowano ogółem 25,9 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 284-291, tom III str. 264-352, tom V str. 33-34)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił m.in., że stanowisko radcy prawnego jest stanowiskiem jednoosobowym. W Instytucie brak jest osoby, która mogłaby pełnić obowiązki radcy prawnego podczas jego nieobecności, w trakcie której procesy zależne od akceptacji radcy prawnego mogłyby być zatrzymane. Zasadne jest więc posiadanie zastępstwa dla radcy prawnego na wypadek jego nieobecności. Do 11 maja 2022 r. Instytut nie posiadał radcy prawnego, a od maja do sierpnia osoba ta pracowała na 2/3 etatu.

(akta kontroli tom V str. 166-167)

NIK nie podziela przedstawionej argumentacji. Krótkotrwałe, w tym planowane absencje w pracy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla konieczności ponoszenia dodatkowych wydatków. NIK wskazuje, że zawieranie umów cywilnoprawnych, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników, powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami.

8. Dokonanie niecelowego wydatku w wysokości 1,6 tys. zł na zakup 15 lamp naftowych z logo Instytutu, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b uofp.

Ze środków z rezerwy ogólnej dokonano zakupu 15 lamp naftowych, które zostały przekazane członkom Rady Instytutu, Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Wiceministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Pełnomocnikowi Rządu ds. Demografii, Przewodniczącej Rady Rodziny, byłemu oraz obecnemu Szefowi KPRM.

NIK wskazuje, że zakup lamp nie miał związku z prowadzoną działalnością opiniującą, badawczą, wydawniczą, popularyzatorską lub upowszechniającą dobre praktyki.

(akta kontroli tom IV str. 122-135)

Z wyjaśnień dyrektora Instytutu wynika, że w 2022 r. nie podejmowano działań polegających na bezpośredniej promocji Instytutu jako jednostki. Materiały z logotypem zostały wyprodukowane na potrzeby realizowanych projektów. Dyrektor stwierdził jednocześnie, że *lampy naftowe z logotypem były materiałem wizerunkowym (...). Uznaje się, że odkrycie lampy naftowej zrewolucjonizowało świat. W ten sposób chcieliśmy nawiązać do działań podejmowanych przez Instytut: chcemy być światłem, rewolucją, inspiracją, w pracach strategicznych podejmowanych na rzecz rodziny i jej rozwoju oraz wzrostu demografii w Polsce.*

(akta kontroli tom V str. str.84-85, 146)

9. Niedochowanie należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia na dostawę samochodów i sprzętu komputerowego, co było niezgodne z art. 28 Pzp oraz nierzetelne dokumentowanie czynności związanych z szacowaniem ich wartości i rozeznaniem rynku.

Dokonując szacowania wartości zamówienia oraz przeprowadzając rozeznanie rynku w odniesieniu do dostaw samochodów służbowych oraz sprzętu komputerowego, nie udokumentowano wszystkich czynności podejmowanych w tym zakresie (np. w formie sporządzonych wydruków z przeglądanych stron internetowych oraz ofert potencjalnych wykonawców). W przypadku zakupu samochodów służbowych sporządzono jedynie notatkę służbową, w której nie podano np. szacunkowej wartości zamówienia, rozpatrywanych rodzajów napędu, standardu, wyposażenia itp. W przypadku szacowania wartości zamówienia na dostawę sprzętu komputerowego

nie sporządzono dokumentacji świadczącej m.in. o starannym szacowaniu wartości zamówienia.

Na zakup samochodów planowano przeznaczyć kwotę 480,0 tys. zł brutto<sup>72</sup>, tj. o 39,2% wyższą niż wartość złożonej oferty i udzielonego zamówienia 291,7 tys. zł brutto (60,8% zaplanowanej kwoty). Na dostawę sprzętu komputerowego planowano przeznaczyć 350,0 tys. zł brutto, w tym część 1 (serwer, szafa rackowa wraz z wyposażeniem) – 30,0 tys. zł, część 2 (komputery, laptopy, monitory, tablet, drukarki laserowe) – 260,0 tys. zł<sup>73</sup>, część 3 (stacje dysków, routery, punkt dostępowy, zestaw konferencyjny, bezprzewodowa klawiatura, bezprzewodowa mysz, stacja dokująca z zasilaniem, kamera internetowa) – 60,0 tys. zł. Wartość złożonej oferty i udzielonego zamówienia w ramach część 2 (144,8 tys. zł brutto) była o 44% niższa, niż wartość planowanych środków<sup>74</sup>.

(akta kontroli tom II str.1-26, 29, 63, 76, 128, 142-145, 179, 183)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił m.in., że obowiązujące przepisy nie wprowadziły obowiązku sporządzania notatki dotyczącej szacowania wartości zamówienia, tym bardziej nie określają, jak ma wyglądać taka notatka. Zamawiający nie ma też obowiązku podawania w notatce nazw firm, których oferty analizował.

(akta kontroli tom V str.156-157)

Zdaniem NIK, mimo że udokumentowanie procesów związanych z szacowaniem wartości zamówienia i rozeznaniem rynku nie wynika bezpośrednio z przepisów Pzp, to taka dokumentacja stanowi dowód, iż zamawiający dopełnił ciężących na nim obowiązków, w tym przeprowadził szacowanie wartości zamówienia z należytą starannością w terminie określonym w przepisach. NIK, mając na względzie szczególnie istotne znaczenie tych czynności dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania, zwraca uwagę na konieczność precyzyjnego dokumentowania przyjętych metod szacowania oraz dokonanych kalkulacji, co służy realizacji zasady pisemności postępowania (art. 20 Pzp).

10. Udzielenie zamówienia na usługi dotyczące przeprowadzenia wywiadów i ankiet w ramach projektu pt. „Badanie dotyczące przyczyn bezdzietności wśród kobiet” oraz „Badanie celowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego” bez stosowania przepisów Pzp.

W 2022 r. na usługi polegające na opracowaniu oraz przeprowadzeniu ankiet, kwestionariuszy, wywiadów przy zastosowaniu różnych metod (CAPI, CAWI, CATI) badań sondażowych<sup>75</sup>, wydatkowano łącznie 519,5 tys. zł<sup>76</sup>, przy czym zlecono, bez stosowania ustawy Pzp, jednemu podmiotowi wykonanie następujących usług, o wartości 265,2 tys. zł netto (326,3 tys. zł brutto):

<sup>72</sup> Komunikat z 29 listopada 2022 r.

<sup>73</sup> Część 1 (serwer, szafa rackowa wraz z wyposażeniem) – 30 tys. zł, część 3 (stacje dysków, routery, punkt dostępowy, zestaw konferencyjny, bezprzewodowa klawiatura, bezprzewodowa mysz, stacja dokująca z zasilaniem, kamera internetowa) – 60,0 tys. zł.

<sup>74</sup> Zamawiający unieważnił postępowanie w części 1 i 3, gdyż nie złożono żadnej oferty.

<sup>75</sup> Na panelu Ariadna na ogólnopolskiej próbie losowej 2000 osób w wieku 18-44 lata posiadających, posiadających min 1 dziecko metodą CAWI o wartości 21,1 tys. zł, określenia tożsamości różnych pokoleń społeczeństwa polskiego na ogólnopolskiej próbie losowej dla osób w wieku 18 lat i więcej metodą CAPI o wartości 43,0 tys. zł, badań jakościowych (wywiadów) dotyczących czynników i postaw sprzyjających decyzjom o posiadaniu większej liczby dzieci (2+) oraz barier dzietności w Polsce jak również sporządzenie i przedstawienie wniosków z badań w postaci raportu z badań o wartości 129,1 tys. zł, badań jakościowych (wywiadów) dotyczących przyczyn bezdzietności wśród kobiet o wartości 145,8 tys. zł, badań celowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego metodą CATI o wartości 180, 5 tys. zł.

<sup>76</sup> Ustalono na podstawie wylosowanych wydatków. Zlecenie z 13 grudnia 2022 r. o wartości 21,1 tys. zł, umowa z 18 listopada 2022 r. o wartości 43,0 tys. zł, umowa z 21 listopada 2022 r. o wartości 129,1 tys. zł, umowa z 30 listopada 2022 r. o wartości 145,8 tys. zł, umowa z 9 grudnia 2022 r. o wartości 180, 5 tys. zł.

- za kwotę 118,5 tys. zł netto (145,8 tys. zł brutto) „Badanie dotyczące przyczyn bezdzietności wśród kobiet”, której przedmiot obejmował dopracowanie narzędzia badawczego w formie scenariusza jakościowego, rekrutację osób badanych do IDIs oraz mFGI, realizację badania jakościowego w formie 12 mFGI stacjonarnych i 50 wywiadów IDI (w tym maksymalnie 25 on line oraz pozostałe stacjonarne) w ustalonych miastach, wykonanie transkrypcji wszystkich wywiadów, przekazanie nagrań z wywiadów<sup>77</sup>;
- za kwotę 146,7 tys. zł netto (180,5 tys. zł brutto) „Badanie celowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego”, której przedmiot obejmował dopracowanie narzędzia badawczego w formie kwestionariusza, przygotowanie skryptu CATI, realizacja CATI, N=4800 po 200 osób z gmin ustalonych z klientem, przekazanie wyników w tabeli xls<sup>78</sup>.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 3 Pzp, przepisów tej ustawy nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem: są usługi badawcze lub rozwojowe, chyba że są one objęte kodami CPV od 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5, określonymi we Wspólnym Słowniku Zamówień, oraz spełnione są łącznie następujące warunki: korzyści z tych usług przypadają wyłącznie zamawiającemu na potrzeby jego własnej działalności, całość wynagrodzenia za świadczoną usługę wypłaca zamawiający.

(akta kontroli tom III str.4-5, 353-529)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że zasadą jest wyłączenie stosowania ustawy do usług badawczych i rozwojowych, z wyjątkiem sytuacji szczegółowo wskazanych w ustawie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, badania naukowe są działalnością obejmującą badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne, mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów, bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne. Badania prowadzone przez Instytut spełniają ww. przesłankę, gdyż służą zdobywaniu nowej wiedzy, a ich wyniki są upowszechniane w formie publicznie dostępnych raportów i mogą być powszechnie wykorzystywane, a zatem są ustawowo zwolnione z obowiązku stosowania Pzp.

(akta kontroli tom V str.158-162,188-192)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że art. 11 ust. 1 pkt 3 dotyczy usług badawczych i rozwojowych, zatem dla wyłączenia stosowania przepisów Pzp, istotne jest ustalenie charakteru zleczanych usług. Zlecone przez Instytut usługi na wykonanie badań, nie są usługami badawczymi w rozumieniu tego przepisu, bowiem prace zlecone do wykonania nie mają charakteru nowatorskiego, prowadzącego do zdobycia nowej wiedzy naukowej i technicznej<sup>79</sup>. Badania ankietowe są jedną z metod badań społecznych, w której do zbierania informacji od respondentów wykorzystuje się wystandaryzowane kwestionariusze.

11. Dokonanie podziału zamówienia na dostawę sprzętu komputerowego na części, w sposób naruszający art. 29 ust. 2 i 91 Pzp.

W okresie od 12 lipca do 30 września 2022 r. w Instytucie dokonano zakupu od jednego wykonawcy „LC” sprzętu komputerowego (laptopy, klawiatury, myszy)

<sup>77</sup> Umowa z 30 listopada 2022 r.

<sup>78</sup> Umowa z 9 grudnia 2022 r.

<sup>79</sup> W Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości - § 8 MSR 38 Wartości niematerialne, prace (usługi) badawcze są nowatorskim i zaplanowanym poszukiwaniem rozwiązań podjętym z zamiarem zdobycia i przyswojenia nowej wiedzy naukowej i technicznej.

o wartości 80,4 tys. zł netto (98,9 tys. zł brutto)<sup>80</sup>. Ponadto w grudniu 2022 r. udzielono zamówienia na dostawę komputerów<sup>81</sup>, w trybie przetargowym podstawowym, o wartości 117,7 tys. zł netto (144,8 tys. zł brutto).

(akta kontroli tom II str. 116-127)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że potrzeby Instytutu w zakresie sprzętu komputerowego narastały w miarę kształtowania potrzeb i zwiększenia zatrudnienia. W lipcu 2022 r., po oszacowaniu liczby pracowników, podjęto decyzję o zakupie inicjalnej partii sprzętu dla ówczesnych i planowanych do zatrudnienia w najbliższych tygodniach osób. Nie zamierzano nabywać sprzętu, który nie zostanie wykorzystany i będzie tracił gwarancję, oczekując na wydanie użytkownikom. Istniały też problemy z jego bezpiecznym przechowywaniem. W lipcu Instytut nie posiadał wiedzy na temat liczby i tempa zatrudnienia pracowników.

(akta kontroli tom VI str. 104-105)

NIK wskazuje, że obowiązkiem dyrektora Instytutu było zapewnienie warunków jego funkcjonowania, w tym wyposażenie pracowników w sprzęt komputerowy. Dyrektor posiadał wiedzę o planowanym zatrudnieniu. W związku z powyższym planowanie zakupu sprzętu komputerowego jedynie na okres kilku tygodni było działaniem nierzetelnym i w efekcie skutkowało naruszeniem art. 29 ust. 2 i 91 Pzp.

12. Opublikowanie planu postępowań o udzielenie zamówień w dniu 10 listopada 2022 r. tj. po upływie 30 dniowego terminu określonego w art. 23 ust. 1 Pzp.

Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2022 r. zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej 10 listopada 2022 r. W planie finansowym środki na działalność statutową ujęto w systemie TREZOR 3 czerwca 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 390-392)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że w początkowej fazie funkcjonowania nie planował postępowań, które skutkowałyby stosowaniem przepisów Pzp, zatem nie był zobowiązany do zamieszczania planu postępowań. Z obowiązujących przepisów wynika, że zamawiający nie jest zobligowany do przygotowania i upublicznienia planu, jeżeli nie przewiduje udzielania zamówień, do których zastosowanie ma Pzp. Wraz z rozwojem potrzeb, zatrudnianiem pracowników oraz realizacją planu działalności Instytutu, nastąpiła potrzeba udzielania zamówień i zamieszczono plan na stronie Instytutu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych. W czerwcu i w lipcu Instytut nie posiadał wiedzy na temat przyszłej liczby i tempa zatrudnienia pracowników w bieżącym roku, a zakup samochodów i sprzętu komputerowego był dopiero rozważany. Potrzeby dotyczące udzielania zamówień zostały skonkretyzowane jesienią. Strona internetowa powstała pod koniec lipca 2022 r., a zatem nie było możliwości technicznych do umieszczenia planu.

(akta kontroli tom V str. 83, 429)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że planowanie postępowań jest niezbędnym etapem procesu udzielania zamówień publicznych, a plan zatrudnienia był znany w momencie powołania Instytutu. Liczbę i rodzaj

<sup>80</sup> Faktura z 12 lipca 2022 r. o wartości 76 832,00 zł netto, 94 503,36 brutto na zakup 13 myszy, trzech monitorów, trzech klawiatur, trzech kamer internetowych, 16 komputerów przenośnych, 16 sztuk oprogramowania, faktura z 25 lipca 2022 r. o wartości 3200,0 netto 3936,00 brutto za zakup pięć toreb, 11 plecaków, 13 zasilaczy, trzech stacji dokujących, faktura z 25 lipca 2022 o wartości 186,18 netto, 229,00 brutto za jeden tablet, faktura z 30 września 2022 r. o wartości 214,00 netto 263,22 brutto za trzy myszy i jeden USB.

<sup>81</sup> Umowa podpisana przez dyrektora 14 grudnia 2022 r.

sprzętu komputerowego należało zatem określić na etapie planowania środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania jednostki.

### 13. Nierzetelne sporządzanie dokumentacji dotyczącej wyjazdów służbowych.

W wyniku sprawdzenia czterech poleceń wyjazdów służbowych stwierdzono, że w dwóch poleceniach wyjazdów służbowych nierzetelnie udokumentowano sposób ich rozliczania. W ramach polecenia nr 18/22 rozliczono wydatki za usługi gastronomiczne<sup>82</sup>, z których skorzystali inni pracownicy Instytutu oraz wydatki na paliwo<sup>83</sup> i mycie samochodu<sup>84</sup> poniesione w dniu 21 października 2022 r., pomimo zakończenia podróży służbowej w dniu 20 października 2022 r.

W ramach polecenia wyjazdu służbowego nr 13/22 rozliczono wydatki za nocleg pięciu osób w innej miejscowości, niż miejscowość wskazana w poleceniu wyjazdu służbowego<sup>85</sup> oraz część diety za 14 września 2022 r., pomimo że polecenie wyjazdu służbowego zostało wydane na czas od 12 do 13 września 2022 r.<sup>86</sup>

(akta kontroli tom III str.35-50, 71-78)

Dyrektor Instytutu wyjaśnił m.in, że koszty kolacji w wysokości 0,2 tys. zł zostały zrefundowane za jego zgodą. Dieta nie została wypłacona pracownikom. Z ww. usług noclegowych skorzystało pięć osób. Opis dokumentów został uzupełniony. Samochód na podróże służbowe został wynajęty i zgodnie z zasadami powinien zostać oddany zatankowany i wyczyszczony, dlatego koszty te dołączono do delegacji. W druku delegacji zostały pomyłone daty spotkań.

(akta kontroli tom III str. 35-38, 40, 47, 71-78)

W rejestrze wyjazdów służbowych nie odnotowano wyjazdu służbowego dyrektora Instytutu do Grodziska Mazowieckiego w dniu 30 września 2022 r.

(akta kontroli tom IV str.337-340)

Dyrektor wyjaśnił, że udział w spotkaniu z władzami samorządu w Grodzisku Mazowieckim nie został ujęty w rejestrze wyjazdów służbowych, gdyż miejsce spotkania znajdowało się w bliskiej odległości od siedziby Instytutu.

(akta kontroli tom V str. 269)

### 14. Dokonywanie wypłaty wynagrodzeń w wysokości 44,0 tys. zł z tytułu realizacji przedmiotu czterech umów cywilnoprawnych z opóźnieniem wynoszącym od 7 do 17 dni po upływie terminu określonego w zawartej umowie cywilnoprawnej, co było działaniem nierzetelnym oraz stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp.

W czterech<sup>87</sup> przypadkach wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy cywilnoprawnej było wypłacone niezgodnie z postanowieniami umowy, w której Instytut zobowiązał się do zapłaty wynagrodzenia wynikającego z umowy w ciągu od 14 do 15 dnia następującego po miesiącu rozliczeniowym. I tak:

- wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy zlecenia zawartej z JS Instytut wypłacił 27 czerwca 2022r., tj. 13 dni po terminie wynikającym z umowy. Protokół odbioru prac został podpisany 30 maja 2022 r.;

---

<sup>82</sup> 0,2 tys. zł

<sup>83</sup> 0,1 tys. zł

<sup>84</sup> Na kwotę 0,1 tys. zł.

<sup>85</sup> Usługi hotelowe o wartości 1,6 tys. zł.).

<sup>86</sup> Nr 13/22.

<sup>87</sup> Umowy zlecenia: z 1 kwietnia 2022 r. z JS, z 16 sierpnia 2022 r. z PW, z 3 sierpnia 2022 r., z JK, z 16 sierpnia 2022 r. z PS.

- wynagrodzenie za wykonanie umowy zlecenia zawartej z PW zostało wypłacone 31 października 2022 r., tj. 17 dni po upływie terminu. Protokół odbioru prac został podpisany 30 września 2022 r.;
- wynagrodzenie za realizację umowy z PS za listopad 2022 r. wypłacono 21 grudnia 2022 r., tj. siedem dni po upływie terminu. Protokół odbioru prac podpisano 30 listopada 2022 r.;
- wynagrodzenie za realizację umowy z JK za okres rozliczeniowy od 3 sierpnia do 16 września 2022 wypłacono 31 października 2022 r., tj. 16 dni po upływie terminu. Protokół odbioru prac podpisano 30 września 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 117-120, 136, 160-167, 185-188, 206, tom V str. 431-435)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w związku z bardzo dużą ilością obowiązków pracowników Wydziału Administracyjno-Finansowego, termin na realizację wypłaty należności był w kilku przypadkach przekroczony.

(akta kontroli tom V str. 143)

15. Niespójne określenie zadań i uprawnień koordynatora kierującego Wydziałem Administracyjno-Finansowym oraz głównego księgowego Instytutu poprzez przypisanie im tożsamych zadań związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej Instytutu.

Zgodnie z pkt II.A.3. załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w sposób przejrzysty i spójny.

W regulaminie organizacyjnym Instytutu<sup>88</sup> zadania dotyczące m.in. prowadzenia rachunkowości oraz gospodarki finansowej, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym przypisano Wydziałowi Administracyjno-Finansowemu (§ 21 ust. 1 pkt 9) oraz głównemu księgowemu (§ 24). Do kompetencji głównego księgowego należał również nadzór nad wykonywaniem zadań wymienionych w § 21 ust. 1 pkt 9 regulaminu organizacyjnego<sup>89</sup>. Nadzór nad realizacją zadań Wydziału Administracyjno-Finansowego należał do obowiązków koordynatora Wydziału Administracyjno-Finansowego<sup>90</sup>.

W zakresie realizacji zadań merytorycznych, główny księgowy podlegał dyrektorowi Instytutu, ponosił odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>91</sup> i nie posiadał podległych pracowników<sup>92</sup>.

Na 31 grudnia 2022 r. zadania dotyczące rachunkowości i gospodarki finansowej w Wydziale Administracyjno-Finansowym realizowały trzy osoby (2 $\frac{1}{8}$  etatu). Dyrektor Instytutu wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z propozycją zmian statutu<sup>93</sup>.

(akta kontroli tom I str.8-45,90-107)

<sup>88</sup> Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzeniem Nr 8/2022 Dyrektora z 21 lipca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego oraz regulaminem organizacyjnym stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 15/2022 Dyrektora z 17 października 2022 r. zmieniającym zarządzenie nr 8/2022 Dyrektora z 21 lipca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego dalej regulamin organizacyjny.

<sup>89</sup> Od 17 października 2022 r. m.in. prowadzenie rachunkowości oraz gospodarki finansowej, sporządzanie projektów planów finansowych, zarządzania składnikami majątku i prowadzenie jego ewidencji, opracowanie sprawozdań miesięcznych, kwartalnych i rocznych, bieżące monitorowanie i reagowanie na zagrożenia związane z realizacją planu.

<sup>90</sup> Koordynator bezpośrednio kieruje lub koordynuje pracę od 5 do 9 pracowników.

<sup>91</sup> § 24 ust. 3 i 4 regulaminu organizacyjnego.

<sup>92</sup> Opis stanowiska pracy głównego księgowego.

<sup>93</sup> 20 października 2022 r.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że struktura organizacyjna została określona w statucie bez udziału Instytutu. Zadania administracyjne i finansowe zostały umiejscowione w jednej komórce. Realizacja części zadań przez Wydział Administracyjno-Finansowy, zbieżnych z zadaniami głównego księgowego, wynikała z początkowych doświadczeń Instytutu, kiedy Wydział skupiał większość pracowników Instytutu i wykonywał wiele prac na różnych obszarach, w tym finansowym i księgowym. Niezależnie od przyjętej struktury zadania były realizowane prawidłowo. Wraz z rozwojem jednostki została dostrzeżona konieczność dokonania zmiany organizacyjnej. Złożono wnioski o zmianę struktury do KPRM i powołanie dwóch nowych komórek organizacyjnych, tj. Wydziału Administracyjnego i Wydziału Finansowo-Księgowego. Zmiana statutu umożliwiłaby zmianę regulaminu organizacyjnego oraz wyeliminowanie nakładających się zadań przypisanych koordynatorowi i głównemu księgowemu.

(akta kontroli tom I str.8-45,90-107)

W ocenie NIK zmiana statutu Instytutu, w części dotyczącej jego struktury organizacyjnej, nie stanowi koniecznego warunku dla prawidłowego określenia uprawnień i obowiązków koordynatora kierującego Wydziałem Administracyjno-Finansowym oraz głównego księgowego.

16. Powierzenie wolontariuszowi, w okresie od 3 stycznia do 7 kwietnia 2022 r., zadań związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i rachunkowości jednostki, co stanowiło naruszenie art. 53 ust. 2 uofp.

Dyrektor Instytutu zawarł z DK, na okres od 3 stycznia do 7 kwietnia 2022 r., porozumienie o wolontariacie, w którym wolontariusz dobrowolnie, ochotniczo i bez wynagrodzenia zobowiązał się do osobistego wykonywania świadczeń polegających na aktywnym udziale w tworzeniu zestawień, raportów i planów budżetowych, kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, bieżącej pomocy w wykonywaniu dyspozycji środkami pieniężnymi, prowadzeniu wstępnej kontroli księgowo-finansowej, nadzorze nad kompletnością i rzetelnością dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych oraz innych powierzonych obowiązków wynikających z potrzeb korzystającego.

Jednocześnie dyrektor Instytutu upoważnił wolontariusza m.in. do: zastępowania go w zakresie wykonywania czynności rejestrowych oraz związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i rachunkowości, w tym sporządzania dokumentów związanych z przyznawaniem i uruchamianiem środków finansowych z ogólnej rezerwy budżetowej; przygotowania i podpisywania wszelkiej dokumentacji związanej z ustalaniem projektu planu finansowego i jego zmian; sporządzania sprawozdań budżetowych oraz innych, związanych z realizacją zadań Instytutu; podpisywania pism i innych dokumentów zewnętrznych dotyczących obszaru finansowania, w tym pism kierowanych do dysponenta części budżetowych, ZUS, GUS oraz US; opracowania projektów przepisów wewnętrznych Instytutu.

(akta kontroli tom I str.83-91 )

Dyrektor Instytutu wyjaśnił m.in., że porozumienie o wolontariacie zostało zawarte, ponieważ na dzień 3 stycznia 2022 r. nie dysponował środkami finansowymi przeznaczonymi na wynagrodzenia i ich pochodne dla pracowników. Współpraca była niezbędna, aby przygotować wszelkie dokumenty niezbędne do zatwierdzenia planu finansowego i uruchomienia środków. Wolontariusze mogą wykonywać świadczenia na rzecz organów administracji publicznej, zatem nie było formalnych przeszkód, aby DK wykonywał świadczenia na rzecz w oparciu o porozumienie o wolontariacie.

(akta kontroli tom V str.271)



NIK wskazuje, że powierzenie zadań w zakresie gospodarki finansowej w oparciu o porozumienie o wolontariacie było sprzeczne z art. 53 ust. 2 uofp, zgodnie z którym kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Zakres zadań określonych w porozumieniu o wolontariacie i faktycznie wykonywanych odpowiadał zakresowi zadań głównego księgowego, a osoba, która je wykonywała, nie była pracownikiem jednostki. Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>94</sup>, pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Instytutu na 2022 r. Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości, w szczególności dotyczących ponoszenia części wydatków Instytutu w sposób niezgodny z prawem i niecelowy.

#### OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych Instytutu za 2022 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Politykę rachunkowości wprowadzono 30 grudnia 2022 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.<sup>95</sup>

(akta kontroli tom I str. 216-256)

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z § 10 pkt 1 polityki rachunkowości Instytutu, księgi rachunkowe prowadzone są przy użyciu komputera za pomocą programu finansowo księgowego. Od dnia powołania Instytutu do 13 grudnia 2022 r. nie uruchomiono systemu finansowo-księgowego. W 2022 r. ewidencja księgowa prowadzona była z wykorzystaniem arkusza kalkulacyjnego MS Excel.

(akta kontroli tom I str. 219-220, 290-338)

Główny księgowy wyjaśnił, że nieprowadzenie ksiąg rachunkowych w komputerowym systemie wynikało z przyczyn techniczno-kadrowych związanych z tworzeniem i organizacją nowej jednostki.

(akta kontroli tom I str. 290)

<sup>94</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.

<sup>95</sup> Zarządzenie Nr 28/2022 Dyrektora Instytutu Pokolenia z/s w Warszawie dotyczące wprowadzenia Polityki rachunkowości w Instytucie Pokolenia z/s w Warszawie.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na prowadzeniu ewidencji księgowej niezgodnie z art. 13 i 23 ust. 1 uor. Sposób ewidencjonowania operacji gospodarczych uniemożliwił automatyczne sporządzenie, na koniec każdego okresu sprawozdawczego, zestawień obrotów i sald poszczególnych kont oraz uzgodnienie obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej. Zapisy nie posiadały automatycznie nadanego numeru pozycji, pod którą zostały wprowadzone, daty zapisu, oznaczenia kont, a także danych pozwalających ustalić osobę odpowiedzialną za treść zapisu. Zapisy księgowe dokonywane w arkuszu kalkulacyjnym nie były chronione i nie posiadały cechy trwałego zapisu. Nie sporządzano wydruków ksiąg rachunkowych na koniec miesiąca i nie przenoszono danych na trwałe komputerowy nośnik danych. Wdrażanie systemu finansowo-księgowego rozpoczęto w grudniu 2022 r. Pierwsza faktura za badania pracownika została wprowadzona do systemu 13 grudnia 2022 r. (akta kontroli tom I str. 216-338)

Dyrektor wyjaśnił, że zmiany planów oraz poszukiwanie najlepszych optymalnych rozwiązań i decyzji dotyczących wyposażenia, zakupów i innych działań wpływających na zorganizowanie działania jednostki wpłynęły na termin realizacji tych czynności. Po zainstalowaniu serwera dedykowanego do systemu finansowo-księgowego, rozpoczęto prowadzenie ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom V str. 289-290)

NIK wskazuje, że prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej w sposób niezgodny z art. 13 i 23 ust. 1 uor skutkowało brakiem wiarygodności sporządzonych na ich podstawie sprawozdań.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od wydania opinii o sporządzonych przez Instytut sprawozdaniach budżetowych, ze względu na dokonywanie zapisów księgowych w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel w sposób niezgodny z art. 13 i 23 ust. 1 uor.

## V. Wnioski

Wnioski

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

- 1) Zracjonalizowanie i zoptymalizowanie zasad użytkowania samochodów służbowych.
- 2) Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami Pzp, w tym szacowanie wartości zamówienia z należytą starannością oraz rzetelne dokumentowanie czynności związanych z szacowaniem wartości zamówienia oraz zamieszczanie planu postępowań o zamówienie publiczne w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Instytutu, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy Pzp.
- 3) Zaciąganie zobowiązań finansowych zgodnie z art. 46 ust. 1 uofp.
- 4) Zmodyfikowanie zakresu uprawnień i odpowiedzialności koordynatora kierującego pracami Wydziału Administracyjno-Finansowego oraz głównego księgowego w kontekście obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego, określonych w uofp.
- 5) Uzależnianie przyznawania świadczeń, o których mowa w § 3 regulaminu wynagradzania pracowników Instytutu, od faktycznego powierzenia dodatkowych obowiązków wykraczających poza zakres czynności na danym stanowisku oraz od ilości i jakości wykonanych zadań w okresie objętym gratyfikacją.

- 6) Terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych.
- 7) Rzetelne dokumentowanie wydatków związanych z podróżami służbowymi.
- 8) Prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z art. 13 i 23 ustawy o rachunkowości.

## 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 piśmie<sup>96</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 6 kwietnia 2023 r.

Kontrolerzy

Magdalena Raczkowska  
specjalista kontroli państwowej  
/-/

Monika Mazurek - Szczepaniak  
główny specjalista kontroli państwowej  
/-/

Monika Białogrodzka  
starszy inspektor kontroli państwowej  
/-/

Magdalena Żywicka  
doradca prawny  
/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
Michał Musioł  
Dyrektor  
/-/

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

.....  
podpis

<sup>96</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

