



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Warszawie

LWA.410.001.08.2024

Pani

Edyta Szostak

Likwidator

Instytutu De Republica w likwidacji

Al. Jana Pawła II 29,

00-867 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.
- wykonanie planu finansowego Instytutu De Republica.

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Instytut De Republica w likwidacji ¹ , Al. Jana Pawła II 29, 00-867 Warszawa. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Edyta Szostak, likwidator Instytutu De Republica w likwidacji. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Joanna Gepfert, p.o. Dyrektora Instytutu od 17 stycznia do 4 marca 2024 r.,– Andrzej Przyłębski, Dyrektor Instytutu, od 1 lutego 2023 r. do 10 stycznia 2024 r.,– Paulina Szczepańska, p.o. Dyrektora Instytutu, od 10 sierpnia 2022 r. do 31 stycznia 2023 r. (akta kontroli tom I str. 10, 13-18, 21-24, 29) |
| 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 Warszawie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Aleksandra Obermiller, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli LWA/34/2024 z 31 stycznia 2024 r., upoważnienie do kontroli LWA/39/2024 z 11 marca 2024 r.2. Marta Pietruszewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LWA/32/2024 z 29 stycznia 2024 r.3. Magdalena Raczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/11/2024 z 3 stycznia 2024 r., upoważnienie do kontroli LWA/40/2024 z 11 marca 2024 r.4. Michał Maliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/8/2024 z 3 stycznia 2024 r., upoważnienie do kontroli LWA/38/2024 z 11 marca 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-7) |

II. Cel i zakres kontroli

| | |
|-----------------|--|
| Cel kontroli | Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2023 r. Instytutu De Republica, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. |
| Zakres kontroli | Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,– analiza prawidłowości ksiąg rachunkowych,– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań budżetowych,– analizy rozwiązań z zakresu kontroli zarządczej dotyczących prawidłowości sporządzania sprawozdań. |

¹ Dalej: Instytut lub IDR.

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

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Instytutu De Republica w 2023 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia skala i waga stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących zrealizowanych wydatków o łącznej wartości 715,4 tys. zł, co stanowiło 4,4% ogółu wydatków Instytutu poniesionych w 2023 r. oraz 23% badanej próby wydatków. W wyniku nierzetelnego i nieskutecznego nadzoru nad realizacją planu finansowego doprowadzono do wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- niecelowego wydatkowania środków na materiały informacyjno-popularyzatorskie w wysokości 33,0 tys. zł,
- niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków w łącznej kwocie 266,7 tys. zł na pokrycie kosztów: współorganizacji konferencji pn. *Konfrontacje archeologiczno-historyczne. Słowiańszczyzna, pomiędzy pogaństwem a chrześcijaństwem do początku XIII wieku*; usługi pomocy prawnej w zakresie zamówień publicznych, poniesienia wydatków w zakresie transportu i zakwaterowania uczestników konferencji, nie będących pracownikami Instytutu oraz wydania publikacji dotyczącej Biblioteki Seminarium Duchownego w Płocku;
- dokonania wydatków w wysokości 168,7 tys. zł na obsługę kadrowo-płacową, zleconą bez zastosowania przepisów ustawy Pzp,
- dokonania wydatków na: koordynację programu stypendialnego Joseph Conrad Fellowship⁶ w kwocie 16,0 tys. zł oraz tworzenie koncepcji merytorycznej programu stypendialnego JCF w kwocie 16,0 tys. zł⁷, zleconych bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, na podstawie umów, których wartość w przypadku każdej z ww. usług wynosiła 96,0 tys. zł⁸;
- dokonania wydatków w kwocie 215,0 tys. zł⁹ na obsługę prawną Instytutu, zleconą bez zastosowania przepisów ustawy Pzp w wyniku podziału zamówienia

Znacząca skala wydatków niecelowych i niegospodarnych (299,7 tys. zł) niesłużących bezpośredniej realizacji celów statutowych Instytutu i ponoszonych bez odpowiedniego planowania oraz weryfikacji, wskazuje na niewywiązywanie się Instytutu z określonego w art. 44 ust. 3 ufp obowiązku ponoszenia 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. Pozostałe stwierdzone w Instytucie nieprawidłowości to zastąpienie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi w przypadku dwóch pracowników i rozwiązanie przez osobę nieuprawnioną stosunku pracy z dyrektorem IDR.

Powyższe ustalenia wskazują na brak w Instytucie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w obszarze wydatków.

Również w obszarze prowadzenia rachunkowości, funkcjonujący w IDR system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Badanie tych ksiąg wykazało, iż były one prowadzone w sposób nierzetelny, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Stwierdzono m.in., iż dowody

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych, ufp.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

⁶ Dalej: program stypendialny JCF.

⁷ Wartość umowy na tworzenie koncepcji merytorycznej programu stypendialnego JCF III edycja wynosiła 96,0 tys. zł.

⁸ Poprzedzały je umowy zawarte w 2021 r. z tymi samymi osobami na te same usługi o wartości 96,0 tys. zł każda.

⁹ Łączna wartość umów na obsługę prawną wynosiła 258,0 tys. zł

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

księgowo były ujmowane w księgach do innych okresów sprawozdawczych niż wskazywała na to data operacji gospodarczej, co naruszało art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Wynikało to z przyjęcia w Polityce rachunkowości IDR zasad ujmowania dowodów w księgach rachunkowych, niezgodnie z zasadą memoriału określoną w art. 6 ustawy o rachunkowości, a także z nieokreślenia szczegółowych zasad obiegu dokumentów księgowych. Stwierdzone, w badanej próbie zapisów księgowych nieprawidłowości spowodowały, iż sporządzane na podstawie nierzetelnych zapisów księgowych sprawozdania budżetowe Rb-28 miesięczne były niewiarygodne. Wobec przyjętych zasad obiegu i ujmowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych IDR oraz stwierdzonych nieprawidłowości, NIK odstępuje od oceny sprawozdania budżetowego Rb-28 za 2023 r. Natomiast sprawozdania budżetowe roczne Rb-23, Rb-27 i Rb-BZ1 oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych Rb-Z za IV kwartał 2023 r. NIK opiniuje pozytywnie.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ufp, utworzył państwową jednostkę budżetową pn. Instytut De Republica, który rozpoczął funkcjonowanie z dniem 22 lutego 2021 r.¹² Dyrektor Instytutu został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia, podległym bezpośrednio dysponentowi części 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z § 3 Statutu, stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia, przedmiotem działalności Instytutu było prowadzenie działalności wydawniczej i dokumentacyjnej, współpraca ze środowiskiem naukowym, w tym szkołami wyższymi oraz instytucjami działającymi na rzecz rozwoju polskiej książki naukowej, promowanie w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych, w tym we współpracy z organami władzy publicznej, prowadzenie badań i analiz na tematy zlecone przez Prezesa Rady Ministrów, organizowanie i prowadzenie krajowych i międzynarodowych konferencji, seminariów oraz zespołów roboczych, organizowanie projektów edukacyjnych i szkoleniowych oraz prowadzenie i rozwijanie baz danych związanych z przedmiotem działalności Instytutu.

W dniu 4 marca 2024 r. Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 13 ust. 1 i 4 ufp, postawił państwową jednostkę budżetową Instytut De Republica w stan likwidacji¹³. Termin zakończenia likwidacji wyznaczył na 30 czerwca 2024 r.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

W planie finansowym IDR na 2023 r. dochody zaplanowano w kwocie 11,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 154,8 tys. zł, tj. 1407,3 % planu i były o 1172,8 % wyższe od dochodów wykonanych w 2022 r.¹⁴ Najwyższe dochody uzyskano z tytułu wpływów:

- ze sprzedaży wyrobów¹⁵ (100,7 tys. zł, tj. 65,0 % dochodów ogółem),
- z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych¹⁶ (38,3 tys. zł, tj. 24,7 % dochodów ogółem),
- różnych dochodów¹⁷ (12,2 tys. zł, tj. 7,9 % dochodów ogółem).

Wyższe wykonanie dochodów w stosunku do planu oraz do wykonania w roku poprzednim wynikało m.in. ze wzrostu sprzedaży publikacji wydanych przez IDR.

(akta kontroli tom II str. 6, 15, 21-22, 86, 212-213)

¹¹ 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.

¹² Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 12 z 16 lutego 2021 r. ws. utworzenia IDR oraz zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia IDR nr 25 z 19 marca 2021 r. (M.P. poz. 194 i 286), nr 96 z 26 kwietnia 2022 r. (M.P. poz. 423), nr 253 z 9 sierpnia 2022 r. (M.P. poz. 753), a także obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 14 kwietnia 2023 r. ws. ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów ws. utworzenia IDR (M.P. poz. 406).

¹³ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 21 z 1 marca 2024 r. w sprawie likwidacji IDR (M.P. poz. 183).

¹⁴ 66,0 tys. zł za 2022 r.

¹⁵ 786 egzemplarzy publikacji, m.in.: pt. *Kancelaria Impossibilia na tropie, Premierzy i ministrowie Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939*.

¹⁶ Dotyczy korekty prenumeraty prasy zamówionej w 2022 r. (1,1 tys. zł) i zwrotu składek ZUS z lat 2021-2022 (37,2 tys. zł).

¹⁷ M.in.: zryczałtowane wynagrodzenie płatnika z tytułu terminowego wpłacenia podatków pobranych na rzecz budżetu państwa (5,2 tys. zł), koszty wysyłki sprzedanych publikacji (7,0 tys. zł).

Na koniec 2023 r. wystąpiły należności w kwocie 82,4 tys. zł z tytułu kaucji za zabezpieczenie należytego wykonania umów najmu¹⁸: pomieszczeń biurowych, czterech miejsc postojowych, pomieszczeń gospodarczych na cele przechowywania materiałów/sprzętu niedużej wartości i dwóch miejsc postojowych, odpowiednio o nr 51/2021 z 12 maja 2021 r., 153/2021 z 29 października 2021 r., 154/2021 z 29 października 2021 r. i 152/2021 z 29 października 2021 r. Nie ujęto ich w sprawozdaniu rocznym Rb-27, gdyż nie stanowiły należności z tytułu dochodów budżetowych. W 2023 r. w IDR nie wystąpiły należności przeterminowane.

(akta kontroli tom II str. 4-5)

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Plan finansowy IDR został zatwierdzony 28 lutego 2023 r. przez Dyrektora Generalną KPRM z upoważnienia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wydatki Instytutu zaplanowano w wysokości 19 000,0 tys. zł, tj. o 16,3% wyższej od wydatków wykonanych w 2022 r. (16 333,0 tys. zł). W trakcie roku dokonano siedmiu zmian¹⁹, obejmujących przesunięcia wewnętrznych środków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, a także zwiększenie limitu wydatków, w związku ze zmianą ustawy budżetowej, na podstawie decyzji Ministra Finansów²⁰. Ostatecznie w planie finansowym wydatki ujęto w wysokości 19 066,0 tys. zł, tj. 100,3% planu pierwotnego. Zwiększenie dotyczyło wynagrodzeń osobowych pracowników, składek na ubezpieczenia społeczne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy. W 2023 r. IDR zrealizował wydatki na kwotę 16 251,9 tys. zł (85,2% planu po zmianach), tj. o 81,0 tys. zł (o 0,5%) niższe niż w 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 94-185, tom II str. 87-88, tom IV str. 342)

P.o. Dyrektora Instytutu, Joanna Gepfert, wyjaśniła, iż do braku pełnego wykonania planu finansowego wydatków budżetowych Instytutu za 2023 r. przyczyniły się, m.in.: zapowiedzi likwidacji Instytutu ze strony przedstawicieli rządu, które miały wpływ na stabilność zatrudnienia i negatywne wyniki uruchomionych naborów na wakaty w Instytucie, nierozstrzygnięte postępowanie na dostawę mebli (brak ofert), brak realizacji przedsięwzięcia „Fondo Litwornia” w związku z przedłużającymi się rozmowami i ustaleniami z właścicielką księgozbioru, brak wpływu rachunków do umów cywilnoprawnych za zrealizowane dzieła i zlecenia przez osoby fizyczne.

(akta kontroli tom II str. 216)

W 2023 r. w IDR nie dokonano blokowania środków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 upf (nadmiar posiadanych środków) oraz art. 179 upf.

(akta kontroli tom II str. 216)

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem budżetowym Rb-28 zobowiązania Instytutu na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 307,6 tys. zł²¹ i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego²² oraz składek na ubezpieczenia społeczne. W trakcie 2023 r. oraz na koniec roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli tom I str. 234, tom II str. 87-88)

W ujęciu grup ekonomicznych Instytut w 2023 r. wydatkował:

- 337,0 tys. zł (tj. 99,4% z 339,0 tys. zł zaplanowanych wydatków) na świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 15 782,8 tys. zł (tj. 85,3% z 18 501,0 tys. zł zaplanowanych środków) na wydatki bieżące,
- 132,1 tys. zł na wydatki majątkowe/inwestycyjne (tj. 58,4% z 226,0 tys. zł zaplanowanych wydatków).

(akta kontroli tom II str. 87-88)

¹⁸ Dalej: kaucje.

¹⁹ Decyzjami Szefa KPRM nr: 16.3122.2.7.2023.ZW, 16.3122.2.21.2023.ZW, 16.3122.2.26.2023.ZW, 16.3122.2.29.2023.ZW; 16.3122.2.43.2023.ZW i 16.3122.2.51.2023.ZW odpowiednio z dnia 28 kwietnia, 9 sierpnia, 29 sierpnia, 18 września, 20 listopada i 12 grudnia 2023 r.

²⁰ Decyzja Ministra Finansów nr MF/BP6.4143.18.2.2023.ZUB z 21 sierpnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2023 r.

²¹ W tym: 251,3 tys. zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§ 4040), 42,5 tys. zł - składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110), 9,1 tys. zł - składki na Fundusz Pracy (§ 4120), 3,5 tys. zł - wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010), 0,9 tys. zł - wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający (§ 4710), 0,3 tys. zł - zakup usług pozostałych (§ 4300).

²² Dalej: DWR.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Zrealizowane przez IDR w 2023 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych dotyczyły przede wszystkim wydatków na wypłatę stypendiów w ramach II i III edycji Programu stypendialnego JCF, w kwocie 330,0 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach i 307,7% wykonania w 2022 r.²³). Powyższy wzrost był skutkiem m.in. dużego zainteresowania programem stypendialnym, wzrostu liczby z 13 do 25 stypendystów biorących udział w II i III edycji Programu w stosunku do I edycji oraz zwiększenia kwoty brutto przyznanego stypendium miesięcznego z 0,8 tys. zł do 1,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 233-234, 229-230 tom II str. 87-88, 209-211)

Wydatki bieżące

Główne pozycje wydatków bieżących w 2023 r. stanowiły wydatki na zakup usług pozostałych (§ 4300), na wynagrodzenie bezosobowe (§ 4170), wynagrodzenia osobowe (§ 4010), opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (§ 4400), składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) i zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) w kwotach odpowiednio: 4688,5 tys. zł, 4336,8 tys. zł, 3794,4 tys. zł, 802,6 tys. zł, 672,3 tys. zł oraz 489,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 28,8%, 26,7% tj. 23,3%, 4,9%, 4,1% i 3,0% ogółu wydatków IDR w 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 87-88)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kw. 2023 r., przeciętne zatrudnienie w Instytucie wynosiło 23,14 etatu (z 30 zaplanowanych). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2023 r. wyniosło 14,5 tys. zł i zwiększyło się o 36,7% (3,9 tys. zł) w porównaniu do 2022 r. Łączne wydatki na wynagrodzenia w 2023 r. wyniosły 4032,8 tys. zł i zwiększyły się o 25,3% (964,0 tys. zł) w porównaniu do 2022 r. Na nagrody w 2023 r. w IDR wydatkowano 200,0 tys. zł. Średnia kwota nagrody w przeliczeniu na pełnozatrudnionego pracownika wyniosła 8643,04 zł.

Stwierdzono ponadto, iż 8 sierpnia 2023 r. wypłacono byłemu Dyrektorowi IDR, Andrzejowi Przyłębskiemu odprawę w związku z przejściem na emeryturę, po rozwiązaniu z nim (na podstawie art. 30 § 1 pkt. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r., Kodeks pracy²⁴) stosunku pracy za porozumieniem stron przez byłą Pierwszą Zastępczynię Dyrektora IDR, do czego nie była ona uprawniona, ponieważ zgodnie z § 5 Statutu IDR, leżało to w kompetencjach Prezesa Rady Ministrów (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wydatki na wynagrodzenie bezosobowe IDR w 2023 r. wyniosły 4336,8 tys. zł (tj. 90,4% zaplanowanych środków) i były mniejsze o 28,1% (1696,1 tys. zł) niż w roku 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 193,196, 229-230, 350-354, tom II str. 87-88, 94)

P.o. Dyrektora IDR, Joanna Gepfert, wyjaśniła, iż wzrost wydatków na wynagrodzenia pracowników wynikał m.in. ze zwiększenia o 7,8% funduszu wynagrodzeń dla jednostek sfery budżetowej; nowelizacji ustawy budżetowej w 2023 r. zwiększającej środki na fundusz wynagrodzeń z przeznaczeniem na dodatki motywacyjne dla pracowników; wypłaceniu odpraw emerytalnych i odpraw; zwiększoną fluktuacją zatrudnienia w 2023 r., która spowodowała zwiększenie wydatków związanych z wypłatą dla pracowników ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy; wzrostu wydatków dotyczących DWR wynikającego ze wzrostu zatrudnienia w 2022 r. oraz pełnego okresu (rok) naliczenia DWR za 2022 r.

Ponadto wyjaśniła m.in., że w 2022 r. zlecono, odebrano i zapłacono za teksty, opracowania, utwory i dzieła, co pozwoliło zredukować potrzeby na nowe teksty i dzieła w procesie wydawniczym w 2023 r. Dodatkowo nastąpiła zmiana koncepcji organizacji wydarzeń i wykonywania działalności statutowej Instytutu.

(akta kontroli tom II str. 211)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe Instytutu w 2023 r. zaplanowano na kwotę 730,0 tys. zł, która przeznaczona była na cztery zadania inwestycyjne. W trakcie roku, w wyniku zmian

²³ 107,3 tys. zł.

²⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 1465, dalej: KP.

w budżecie państwa na 2023 r., decyzją dysponenta części 16 z 29 sierpnia 2023 r.²⁵ zmniejszono planowaną kwotę wydatków majątkowych o kwotę 504,0 tys. zł. Wydatki majątkowe w planie po zmianach wyniosły 226,0 tys. zł, z czego Instytut wydatkował kwotę 132,0 tys. zł, tj. 58,4% planu po zmianach. Spośród czterech zadań, trzy zrealizowano w całości, tj.: zakup sprzętu fotograficznego i audiowizualnego (10,8 tys. zł), zakup sprzętu drukującego (18,6 tys. zł), zakup sprzętu komputerowego – stacji graficznych (29,1 tys. zł), a jedno częściowo, tj. zakup sprzętu specjalistycznego – wyposażenie sali konferencyjnej (73,5 tys. zł), ze względu na zmianę planów wyposażenia nowej siedziby Instytutu.

(akta kontroli tom I str. 55-58, 240-241, 141-145, tom II str. 301-303, 305-307)

Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w łącznej wysokości 3113,4 tys. zł (objęte 155 zapisami księgowymi), tj. próbę losową 88 zapisów księgowych na kwotę 2232,9 tys. zł dobraną metodą monetarną MUS²⁶, uzupełnioną 67 zapisami księgowymi na kwotę 880,5 tys. zł dobranymi w sposób celowy, co stanowiło 19,2% ogółu wydatków IDR w 2023 r. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono dokonywania płatności po terminie zapłaty, natomiast stwierdzono przypadki niestosowania przepisów ustawy Pzp, niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków oraz zastąpienia umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 502-517)

Ponadto analizą objęto wydatki na:

- działania promocyjne i reklamowe, które wyniosły 110,0 tys. zł²⁷ i dotyczyły dwóch kampanii reklamowych/przedsięwzięć promocyjnych (50,4 tys. zł)²⁸, wykonania wizytówek i ulotek (26,6 tys. zł) oraz zakupu materiałów informacyjno-popularyzatorskich z logo Instytutu (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 229-231)

- wydanie i przechowywanie 7940 sztuk publikacji, na co w 2023 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 3541,7 tys. zł, w tym: 1723,3 tys. zł na wynagrodzenia autorów i przeniesienie praw autorskich, 1565,6 tys. zł na przygotowanie publikacji (redakcja, korekta) i ich wydruk, 27,5 tys. zł na utrzymanie sklepu internetowego, 42,8 tys. zł na wysyłkę/spedycję, 24,3 tys. zł na magazynowanie w zewnętrznej firmie wydanych i niesprzedanych egzemplarzy oraz 158,2 tys. zł na inne wydatki (np. oprawa graficzna, retusz zdjęć). Średni koszt wydania jednego egzemplarza publikacji w 2023 r. wyniósł 446 zł. Na 31 grudnia 2023 r. stan magazynowy obejmował 7479 egzemplarzy. W 2023 r. Instytut wydał 7940 egzemplarzy publikacji oraz sprzedał 786 (9,9 %). Jednocześnie w IDR na 2023 r. nie opracowano planu dystrybucji, co powodowało konieczność pozyskiwania przestrzeni magazynowej i ponoszenia z tego tytułu wydatków.

Były Dyrektor IDR, Andrzej Przylębski zeznał m.in., że: w działalności wydawniczej IDR „(...) Chodziło o to, aby wartościowe naukowo pozycje weszły do obiegu. Mimo wątpliwości ze strony KPRM ostatecznie ustaliliśmy, że książki nie będą wyceniane wg kosztów wytworzenia, a wg szacowania cen pozycji z rynku o podobnym charakterze i oprawie graficznej (...)”. Następnie zeznając czy publikacje były przekazywane, np. do bibliotek, szkół wyższych, instytucji naukowych, urzędów wskazał, m.in., że: działania związane z nieodpłatnym rozdysponowaniem publikacji może byłyby realizowane w 2024 r.

(akta kontroli tom II str. 293, 295, 323, 330-334)

- II i III edycję programu JCF skierowanego do studentów, młodych naukowców i twórców (do 35 roku życia). W ramach programu oferowano uczestnikom m.in. comiesięczne wsparcie finansowe 25 stypendystów, tzw. szkołę letnią, cykl wykładów i seminariów oraz recenzowanie publikacji ich teksów przygotowanych w czasie trwania programu w wydawnictwie naukowym IDR. W 2023 r. na program stypendialny JCF poniesiono wydatki w wysokości 950,8 tys. zł, z tego: 34,7% (330,0 tys. zł) stanowiły stypendia, 38,0%

²⁵ Znak: 16.3122.2.26.2023.ZW.

²⁶ Ang. monetary unit sampling, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁷ Były niższe o 37,3 % od poniesionych w 2022 r. (175,5 tys. zł.).

²⁸ Pt. Premierzy i ministrowie Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939 za 26,8 tys. zł i pt. Mazurek Dąbrowskiego. Obrazy, słowa, nuty za 23,6 tys. zł.

(361,5 tys. zł) wynagrodzenia zespołu koordynacyjnego program, a 27,3% (259,8 tys. zł) koszty wynajmu pomieszczeń, catering na konferencje i szkołę letnią oraz wynagrodzenia wykładowców. Zatem głównym elementem w strukturze wydatków na ww. program nie były stypendia, a wynagrodzenia czterech osób odpowiadających za organizację programu. Analiza ww. wydatków wykazała również, iż w przypadku dwóch osób z ww. czterech osób zajmujących się obsługą programu w IDR, zastąpiono umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 322, tom III str. 1-373)

Odnosnie do realizacji programu były Dyrektor IDR, Bogumił Szmulik²⁹ zeznał, iż organizacja programu nie była jego pomysłem. Zainteresowani jego realizacją byli Prezes Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji³⁰, przy czym realizacja nie została zlecona przez KPRM w formie oficjalnego dokumentu. Spotkanie z pomysłodawcami programu zainicjowali Sekretarz Rady Ministrów oraz Prezes RCL.

Natomiast były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski zeznał, iż nie miał świadomości rozkładu, proporcji rodzajów wydatków na Program stypendialny. Taką sytuację zastał rozpoczynając pracę w IDR, uznał, że stoi za tym pewna racjonalność i nie chciał doprowadzić do zamknięcia tego programu.

(akta kontroli tom II str. 311, 314)

Zamówienia publiczne

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych Instytutu na 2023 r. zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych³¹ na platformie e-zamówienia³² w dniu 23 marca 2023 r. w formie i w terminie zgodnym z art. 23 ust. 1 i 3 ustawy Pzp. Plan ten³³ zakładał udzielenie w 2023 r. jednego zamówienia na dostawy (orientacyjna wartość zamówienia 200,4 tys. zł³⁴) oraz czterech zamówień na usługi (łącznie orientacyjna wartość zamówień 5406,0 tys. zł³⁵).

(akta kontroli tom IV str. 518-524)

W 2023 r. Instytut zawarł łącznie 479 umów, w tym 369 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi (308 o dzieło, 54 zlecenia, dwie na udzielenie licencji i pięć porozumień) oraz 110 - z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą.

(akta kontroli tom I str. 200-221, tom IV str. 265-279)

Prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp i regulacjach wewnętrznych Instytutu skontrolowano w odniesieniu do jednego zamówienia na kwotę 2352,6 tys. zł na druk, oprawę oraz dostarczenie wydawnictw Instytutu De Republica³⁶, którego udzielono w trybie przetargu nieograniczonego (art. 132 Pzp). W wyniku postępowania, 3 października 2023 r. zawarto umowę i w ramach jej realizacji w 2023 r. wydatkowano kwotę 323,2 tys. zł. W badanym postępowaniu nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 226, tom IV str. 496-500)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2023 r. w Instytucie De Republica nie planowano i nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 94-101, 192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁹ Dyrektor Instytutu od 2 marca 2021 r. do 5 sierpnia 2022 r.

³⁰ Dalej: RCL.

³¹ Dalej: BZP.

³² <https://ezamowienia.gov.pl/pl/>.

³³ Po korekcie dokonanej w dniu 27 listopada 2023 r.

³⁴ Dostawa mebli biurowych.

³⁵ Kompleksowa organizacja i obsługa wydarzenia "Nagrody IDR" – orientacyjna wartość zamówienia 300,0 tys. zł; Obsługa prawna z zakresu zamówień publicznych w roku 2024 r. - orientacyjna wartość zamówienia 453,0 tys. zł; Druk, oprawa oraz dostarczenie wydawnictw IDR - orientacyjna wartość zamówienia 3448,0 tys. zł; Opracowanie redakcyjne, korekta i skład publikacji naukowych na rzecz IDR w opcjonalnym między innymi opracowaniami graficznymi, opracowanie indeksów wydawnictw IDR - orientacyjna wartość zamówienia 1205,0 tys. zł.

³⁶ Oznaczenie sprawy IDR ZP/P/2023/02.

1. Niecelowo, naruszając art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp, w IDR wydatkowano kwotę 33,0 tys. zł na materiały informacyjno-popularyzatorskie z logo IDR, tj. cukierki (1500 szt. i 50 kg za 8,0 tys. zł), praliny (100 szt. za 4,3 tys. zł), pamięci USB 16 GB (tzw. pendrive'y), 200 szt. za 11,0 tys. zł), ładowarki bezprzewodowe (200 szt. Za 9,7 tys. zł). Ww. zakupy nie miały zasadniczego związku z prowadzeniem działalności wydawniczej i dokumentacyjnej, promowaniem w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych i, w ocenie NIK, nie były niezbędne do skutecznego i prawidłowego realizowania zadań statutowych Instytutu.

(akta kontroli tom II str. 231, 237, 245, 254, 256, 264, 272)

P.o. Dyrektora IDR, Joanna Gepfert, wyjaśniła m.in., że wymienione zakupy z logo IDR zawierały przekaz informacyjno-promocyjny w zakresie statutowej działalności Instytutu. Materiały zakupiono do wykorzystania podczas międzynarodowych targów książek, otwartych spotkań z autorami publikacji, wydarzeń organizowanych w ramach programu stypendialnego JCF, a także konferencji i seminariów naukowych.

(akta kontroli tom I str. 264)

Przedstawiona argumentacja, zdaniem NIK, nie zasługuje na uwzględnienie. Celowość dokonywania wydatków należy rozpatrywać w kontekście wyznaczonych do realizacji zadań i stawianych celów. Powyższe zakupy dotyczyły promocji samego Instytutu, natomiast nie były niezbędne do realizacji zadań statutowych. Pamięci USE 16 GB (tzw. pendrive'y), bezprzewodowe ładowarki, cukierki były opatrzone logo IDR i nie zawierały informacji popularyzujących (np. tytułów publikacji naukowych). Wszystkie wydatki powinny być ponoszone w sposób celowy i oszczędny oraz służyć osiągnięciu założonych celów, a powyższe wydatki tych wymogów nie spełniały.

2. Niecelowo i niegospodarnie, naruszając art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ufp, Instytut wydatkował środki na łączną kwotę 266,7 tys. zł na:
 - a) pokrycie kosztów transportu i zakwaterowania uczestników konferencji, którzy nie byli pracownikami Instytutu (23,7 tys. zł).

Na podstawie zapytania ofertowego nr 22/2022 z 13 kwietnia 2022 r., w IDR dokonano zamówienia na usługę kompleksowej obsługi i organizacji podróży służbowych dla Instytutu. Do realizacji przedmiotu zamówienia została wybrana oferta firmy zewnętrznej, z którą w dniu 13 maja 2022 r. zawarto umowę generalną na obsługę podróży służbowych na okres od 13 maja do 31 grudnia 2022 r. Po tym czasie umowa przekształciła się w umowę na czas nieokreślony³⁷. W ramach ww. umowy IDR poniósł wydatki związane z kosztem transportu, zakwaterowania uczestników konferencji, którzy nie byli pracownikami Instytutu (łączna kwota wydatków 23,7 tys. zł).

Zgodnie z art. 77⁵ § 1 KP podróż służbowa to wykonywanie przez pracownika na polecenie pracodawcy zadania służbowego poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy bądź stałe miejsce pracy pracownika. Wobec powyższego ww. wydatków na pokrycie kosztów transportu i zakwaterowania uczestników konferencji, niebędących pracownikami IDR nie można zakwalifikować jako wydatków związanych z podróżami służbowymi, w związku z czym ich sfinansowanie było działaniem niegospodarnym i niecelowym.

(akta kontroli tom IV str. 344-353, 433-464)

Likwidator, na podstawie informacji udzielonych przez Koordynatora Biura Administracyjno-Finansowego IDR³⁸, wyjaśniła m.in., iż w założeniu zamawiającego przygotowującego Zapytanie ofertowe 22/2022, termin „*podróż służbowa*” należało rozumieć szerzej niż określa to przepis art. 77⁵ KP. W interpretacji zamawiającego, dotyczyło to każdej podróży, która wiązała się z wykonywaniem zadań Instytutu. Użycie wzmiankowanej terminologii w umowie, nie może być jednoznacznym wyznacznikiem podmiotowego zakresu jej stosowania. Należy zwrócić uwagę, że w kontekście umownego rozumienia tego terminu, nie odsyła ona do powołanego wyżej przepisu Kodeksu pracy, a przeciwnie, w definicjach umowy, strony nadały

³⁷ Po tym czasie umowa przekształciła się w umowę na czas nieokreślony, a 31 stycznia 2024 r. umowa została wypowiedziana przez p.o. dyrektora Instytutu Joannę Gepfert.

³⁸ Dalej: BAF.

pojęciom szersze znaczenie. W punkcie 5.1. strony wskazały (i tak też interpretował to zamawiający), że podróżny to osoba (zatem nie tylko pracownik), który będzie korzystał z usług turystycznych w ramach podróży służbowej, czyli każdej podróży związanej z działalnością statutową IDR. W świetle postanowień umowy, nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, że umowa dotyczy tylko pracowników Instytutu.

(akta kontroli tom I str. 368-369)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż, niezależnie od intencji zamawiającego, we wniosku o udzielenie zamówienia, jak i w umowie z ww. firmą zewnętrzną, jako przedmiot umowy wskazano usługi zmierzające do realizacji podróży służbowych. We wniosku o udzielenie zamówienia Instytut wskazał: „Zamówienie ma na celu kompleksową organizację podróży służbowych dla delegacji Instytutu (...)” oraz argumentował, iż „Kompleksowa organizacja podróży służbowych gwarantuje wyszukanie najtańszych połączeń lotniczych i kolejowych oraz daje możliwość rozliczenia według procedur jednostki budżetowej.” Zdaniem NIK, jeśli w przypadku ww. umowy w IDR termin „podróż służbowa” rozumiano szerzej lub inaczej, niż wynika to z przepisów KP, to powinno to znaleźć odzwierciedlenie we wniosku o udzielenie zamówienia oraz w opisie przedmiotu umowy.

- b) świadczenie przez kancelarię prawną pomocy prawnej w zakresie zamówień publicznych (82,7 tys. zł).

W dniu 7 lipca 2022 r. IDR zawarł z jedną z kancelarii prawnych³⁹ umowę na doradztwo prawne w zakresie zamówień publicznych oraz prowadzenie, jako pełnomocnik Instytutu, postępowań o udzielenie zamówień publicznych z wynagrodzeniem: 12,0 tys. zł i 20,0 tys. zł za przeprowadzenie postępowania odpowiednio: w trybie krajowym i unijnym⁴⁰. Ponadto z tytułu sprawowania pomocy prawnej (w wymiarze 20 godzin miesięcznie) Kancelarii prawnej A przysługiwał miesięczny ryczałt w kwocie 5600 zł netto (6888 zł brutto). Za 2023 r. Kancelaria prawna A wystawiła IDR faktury na łączną kwotę 82,7 tys. zł⁴¹ (6888 zł miesięcznie). Z załączonych do faktur godzinowych zestawień wykonywanych czynności wynikało, że Kancelaria prawna A przepracowała w 2023 r. na rzecz IDR zaledwie 24 godziny i 45 minut z zakontraktowanych maksymalnie 240 godzin. Oznacza to, iż średni godzinowy koszt pracy Kancelarii prawnej A wyniósł 3,3 tys. zł. Warto podkreślić, iż w styczniu, kwietniu, sierpniu i październiku 2023 r. Kancelaria prawna A nie wykonała na rzecz IDR żadnych prac, a pobrała przewidziane umową ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne w wysokości 6888 zł (łącznie 27,6 tys. zł).

Analiza wniosków o udzielenie zamówień⁴² wykazała, iż były one zatwierdzane za zgodność z przepisami ustawy Pzp przez dwóch radców prawnych Instytutu H.L.-V. i M.H. oraz pracowników innej Kancelarii prawnej⁴³, natomiast żaden z weryfikowanych wniosków o udzielenie zamówienia nie został zatwierdzony przez przedstawicieli Kancelarii prawnej A, z którą zawarto ww. umowę dotyczącą doradztwa w zakresie zamówień publicznych. Ponadto do obsługi zamówień publicznych od kwietnia 2023 r. w IDR zatrudniono głównego specjalistę A.J., a do zatwierdzania wniosków o udzielenie zamówień publicznych zaangażowano dwóch dodatkowych radców prawnych (K.P. - od marca do kwietnia 2023 r. oraz F.Ż. - od kwietnia do czerwca 2023 r.).

(akta kontroli tom IV str. 185-256)

Były Dyrektor IDR, Bogumił Szmulik, zeznał m.in., iż konieczność zawarcia ww. umowy wynikała z próśb kierowanych przez prawników Instytutu, którzy wskazywali, że obsługa takiej firmy zapewni większy profesjonalizm w tym przedmiocie. Odnośnie wynagrodzenia ryczałtowego zeznał, iż nie pamięta, dlaczego do umowy z Kancelarią prawną A wprowadzono zapisy o miesięcznym wynagrodzeniu

³⁹ Dalej: Kancelaria prawna A.

⁴⁰ Umowa obowiązywała do dnia 31 grudnia 2023 r.

⁴¹ Faktury o nr: 43/01/23, 32/02/23, 28/03/23, 47/04/23, 30/05/23, 44/06/23, 27/07/23, 26/08/23, 10/09/23, 05/10/23, 21/11/23, 34/12/23 odpowiednio z: 31 stycznia, 28 lutego, 31 marca, 28 kwietnia, 29 maja, 30 czerwca, 31 lipca, 31 sierpnia, 29 września, 31 października, 30 listopada i 29 grudnia 2023 r. na kwotę 6888 zł brutto każda.

⁴² Próba 16 wniosków.

⁴³ Dalej: Kancelaria prawna B.

ryczałtowym i musiałby się w tej kwestii wesprzeć wiedzą ówczesnych prawników Instytutu.

(akta kontroli tom II str. 311)

Radca prawny IDR, H.L.-V. wyjaśnił, iż podpisanie umowy z Kancelarią prawną A wynikało zapewne z potrzeb Instytutu oraz nie jest w stanie odpowiedzieć dlaczego do umowy wprowadzono zapisy o miesięcznym wynagrodzeniu ryczałtowym.

(akta kontroli tom II str. 308)

Likwidator (na podstawie informacji udzielonych przez koordynatora BAF) wyjaśniła m.in., iż Dyrekcja Instytutu nie miała doświadczenia, jaki model obsługi prawnej z zakresu zamówień publicznych się sprawdzi i z jak wieloma problemami zamówień będzie się borykać zarządzając jednostką. Obsługa prawna z zakresu zamówień publicznych obejmowała obsługę postępowań oraz ryczałt na inne usługi prawne (porady prawne wobec różnych wątpliwości pracowników Instytutu dotyczących zamówień publicznych) w liczbie 20 godzin. Ponieważ taki model sprawdził się, zapadła decyzja o przeprowadzeniu postępowania na obsługę prawną wyłącznie z zakresu zamówień publicznych (przeprowadzenie postępowań krajowych i unijnych oraz ryczałt na obsługę prawną w liczbie 20 godzin miesięcznie) od daty podpisania umowy do 31 grudnia 2023 r. Ponadto, do lipca 2022 r. ówczesny dyrektor Bogumił Szmulik próbował różnych rozwiązań (zatrudnianie dodatkowych prawników), jednak taka współpraca nie sprawdziła się i zdecydowano o zatrudnieniu kancelarii, aby skutecznie przeprowadzać postępowania oraz rozwiązywać problemy prawne dotyczące zamówień publicznych.

Podsumowując, Likwidator (na podstawie informacji udzielonych przez Koordynatora BAF) wyjaśniła m.in., iż umowa na obsługę prawną w zakresie wyłącznie zamówień publicznych zawarta z Kancelarią prawną A do końca 2023 r. określona potrzebami Instytutu w 2022 r., zmiana modelu obsługi prawnej w tym zamówień publicznych w związku ze zmianą Dyrektora oraz rotacja kadrowa prawników i podmiotów prawnych w latach 2022-2023, może sprawiać wrażenie mnogości osób zajmujących się zamówieniami publicznymi. Jednak w 2023 r. poza głównym specjalistą A.J. i Kancelarią prawną A (w ramach rozwiązywania problemów prawnych dotyczących zamówień), pozostali prawnicy i Kancelaria prawna B, w ramach obowiązków, zajmowali się obsługą prawną wszystkich zespołów instytutu w różnych aspektach, tj. umowy, procedury, regulaminy, zarządzenia, a w obszarze zamówień publicznych jedynie zatwierdzali poprawność wniosków o zamówienie publiczne. Likwidator wyjaśniła ponadto, iż ustalony w umowie ryczałt 20 godzin miesięcznie był efektem analizy dotychczasowego (do maja 2022 r.) zapotrzebowania na takie usługi oraz badania przyszłych potrzeb z zakresu pomocy prawnej, w związku z planami działalności IDR na kolejne miesiące 2022 r. i 2023 r. Zaoferowana przez Kancelarię prawną A cena usług zawartych w ryczałcie (280 zł netto za godzinę) była znacznie niższa od innych ofert składanych w szacowaniu. Stawka godzinowa innych podmiotów, które składały oferty podczas poprzednich zapytań ofertowych oraz do szacowania wynosiła od 320 do nawet 500 zł netto za godzinę.

(akta kontroli tom I str. 274-276)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy podkreślić, iż zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W 2023 r. w IDR do obsługi prawnej i zamówień publicznych, poza Kancelarią prawną A, zatrudniano trzech radców prawnych na umowę o pracę (H.L.-V. w okresie styczeń-lipiec, K.P. w okresie marzec-kwiecień i F.Ż. w okresie kwiecień-czerwiec), jednego radcę na umowę cywilnoprawną (M.H. w okresie luty-grudzień), Kancelarię prawną B (w okresie lipiec-grudzień) oraz głównego specjalistę ds. zamówień A.J. (w okresie kwiecień-grudzień). W tym czasie w Instytucie przeprowadzono trzy postępowania przetargowe (dwa rozstrzygnięte, jedno nierozstrzygnięte). Ustalenie w umowie miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego (wyplacanego niezależnie od liczby wykonywanych zadań) doprowadziło do ponoszenia przez Instytut wydatków na

Kancelarię prawną A, mimo iż przez cztery miesiące (styczeń, kwiecień, sierpień i październik 2023 r.) nie wykonywała ona żadnych prac na rzecz IDR, wobec czego średni koszt godzinowy pracy Kancelarii prawnej A wyniósł, jak wykazano wyżej, 3,3 tys. zł. W związku z powyższym, w ocenie NIK, wydatkowanie przez Instytut środków z tytułu miesięcznej obsługi prawnej przez Kancelarię prawną A było działaniem niegospodarnym i niecelowym)

- c) pokrycie kosztów wydania przez Bibliotekę Narodową w Warszawie publikacji dotyczącej Biblioteki Seminarium Duchownego w Płocku (64,5 tys. zł).

Na podstawie umowy z 31 sierpnia 2023 r. zawartej z Biblioteką Narodową, IDR wydatkował kwotę 64,5 tys. zł (nota obciążeniowa nr NT/2023/12/0003) na pokrycie kosztów wydania przez ww. bibliotekę publikacji dotyczącej Biblioteki Seminarium Duchownego w Płocku. W ramach umowy Instytut otrzymał 50 egzemplarzy publikacji, a na stronie redakcyjnej tej publikacji umieszczono logotyp IDR wraz z informacją o dofinansowaniu jej wydania. Na IDR nie przeniesiono praw do wydanej ww. publikacji. Jednocześnie w 2023 r. IDR sam prowadził działalność wydawniczą i miał zawartą z drukarnią umowę na druk wydawnictw. IDR, przekazując ww. środki Bibliotece Narodowej nie weryfikował, czy przy opracowaniu publikacji wydatkowała ona środki zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 1 lit. a) i b) ufp.

(akta kontroli tom IV str. 63-70)

Były Dyrektor, Andrzej Przyłębski zeznał, iż wyżej opisywana sprawa rozpoczęła się przed objęciem przez niego stanowiska dyrektora i nie była ona przez niego szczegółowo analizowana, przy czym zaakceptował on samą publikację (tematykę). Zeznał również, iż sądził, że koszty wydania ww. publikacji przez bibliotekę nie będą wyższe niż te, które poniósłby IDR, dokonując samodzielnej publikacji. Równocześnie zeznał, iż w ww. sprawie mogło chodzić o obciążenie pracą drukarni, z którą IDR miał podpisaną umowę, czego skutkiem mogłoby być wydanie przedmiotowej publikacji później niż zaplanowano. Były Dyrektor nie potrafił też odpowiedzieć na pytanie, dlaczego prawa do publikacji nie zostały scedowane przez bibliotekę na IDR. Wyraził przypuszczenie, iż umowę przygotowano przed rozpoczęciem przez niego pracy w IDR i były to ustalenia dokonane przez jego poprzednika, a on sam nie zwrócił później na ten fakt uwagi. Zeznał również, że zakładał, iż weryfikacja czy ww. Biblioteka ponosiła wydatki związane z publikacją zgodnie z ufp była dokonana przez Koordynatora Zespołu Wydawniczego⁴⁴, który sprawdzał i potwierdzał podpisem weryfikację odpowiednich faktur pod względem merytorycznym i finansowym (zgodność z umową) oraz Główną księgową, która odpowiadała za sprawdzenie dokumentów pod względem księgowym.

(akta kontroli tom II str. 314-315)

Likwidator (na podstawie informacji udzielonych przez Koordynatora ZW) wyjaśniła m.in., iż IDR ma podpisaną umowę z ww. drukarnią wyłącznie na druk. Na podstawie porozumienia z ww. biblioteką pokryto także inne niż druk koszty. Porozumienie podpisywał były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski i nie wyjaśniał on podwładnym motywów swojej decyzji. Ponadto Likwidator potwierdziła, iż ww. biblioteka nie scedowała żadnych praw do publikacji na IDR oraz wyjaśniła, iż weryfikacja zgodności wydatków ponoszonych przez ww. bibliotekę z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ufp nie była dokonywana przez IDR, gdyż nie była przewidziana w umowie zawartej z ww. Biblioteką (która również należy do sektora finansów publicznych i jest zobowiązana do stosowania prawa zamówień publicznych).

(akta kontroli tom I str. 319-320)

Zdaniem NIK, przekazanie ww. środków Bibliotece Narodowej było finansowaniem działalności wydawniczej innego podmiotu, co nie mieściło się w zadaniach i celach IDR. Pomimo sfinansowania kosztów wydania ww. publikacji IDR nie uzyskał do niej żadnych praw. IDR nie zadbał również, aby przekazane Bibliotece Narodowej środki wydatkowane zostały zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) ufp (brak stosownych zapisów w umowie). Wobec powyższego wydatki IDR na pokrycie kosztów wydania

⁴⁴ Dalej: ZW.

przez Bibliotekę przedmiotowej publikacji, w ocenie NIK, były niecelowe i niegospodarne.

- d) opłacenie kosztów usługi noclegowej i gastronomicznej uczestnikom konferencji pn. *Konfrontacje archeologiczno-historyczne. Słowiańszczyzna, pomiędzy pogaństwem a chrześcijaństwem do początku XIII wieku*, organizowanej w dniach 20-22 września 2023 r.⁴⁵ przez Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu⁴⁶ (95,8 tys. zł).

Na podstawie porozumienia zawartego 22 czerwca 2023 r.⁴⁷ z UAM będącym organizatorem tego wydarzenia, IDR wydatkowało kwotę 95,8 tys. zł na pokrycie kosztów współorganizacji konferencji w dniach 20-22 września 2023 r. W ramach ww. przedsięwzięcia Instytut zobowiązał się do zorganizowania i pokrycia kosztów zakwaterowania w dniach 19-23 września 2023 r. oraz kosztów ich kolacji w dniach 19-22 września 2023 r. dla uczestników konferencji, osób trzecich, które nie były pracownikami IDR. Natomiast UAM w ramach porozumienia, był zobligowany m.in. do odnotowania zaangażowania IDR we wszystkich materiałach konferencyjnych; umieszczenia logotypu IDR na zaproszeniach, informatorach, plakatach, materiałach multimedialnych oraz wymienienia Instytutu oraz jego roli w materiałach prasowych (wraz z kilkudziesięciu prezentacją Instytutu). Ponadto Instytut nabył prawa do umieszczania relacji oraz materiałów prezentowanych w ramach konferencji na swojej stronie internetowej.

(akta kontroli tom IV str. 63-70)

Były Dyrektor Andrzej Przyłębski zeznał, iż konferencja była imprezą o międzynarodowym charakterze, organizowaną przez UAM cyklicznie (analizowany wydatek dotyczy 7. edycji) i skierowana była także do naukowców z Europy wschodniej o raczej słabym statusie finansowym. Wcześniej Uniwersytet, jako organizator, finansował tego typu koszty we własnym zakresie. W 2023 r. jego kierownictwo jednak nie zdecydowało się na ich ponoszenie. Podczas prowadzonych rozmów z organizatorami wskazywano na problem zakwaterowania, którego brak mógłby spowodować, iż konferencja nie doszłaby do skutku i nie uzyskano by efektu naukowego, ze względu na niestawienie się uczestników spoza uczelni. Były Dyrektor zeznał, iż zdecydował się tę inicjatywę wesprzeć w powyższy sposób, jako wartościową pod względem merytorycznym, ponieważ budżet IDR na to pozwalał. Równocześnie praktyka zapewniania uczestnikom zakwaterowania i posiłku była zwyczajowo przyjęta w organizowanych przez Instytut wydarzeniach. Zgodnie z zeznaniem byłego Dyrektora Andrzeja Przyłębskiego, podział kosztów uzgodniono z organizatorem. Dodał, iż pracownicy IDR m.in. dokonujący sprawdzenia dokumentacji, będącej podstawą zapłaty ww. kosztów, nie zwrócili mu uwagi, że w kalkulacji dotyczącej wydatków na współfinansowanie konferencji znajduje się taka pozycja jak 238 kieliszki wina.

(akta kontroli tom II str. 317)

Likwidator (na podstawie informacji udzielonych przez Koordynatora ZW), wyjaśniła m.in., iż organizacja kilkudniowej konferencji naukowej wpisuje się w pełni w zadania wskazane w Statucie Instytutu, przy czym kilkudniowa konferencja naukowa to wydarzenie kompleksowe obejmujące wygłoszenie referatów, ale również – w przypadku każdej konferencji kilkudniowej – spożycie niezbędnych posiłków. Ponadto Likwidator wyjaśniła, iż decyzję o współorganizacji wydarzenia została podjęta przez ówczesnego Dyrektora Instytutu, Andrzeja Przyłębskiego, a wydatki ponoszone na posiłki mieszczą się w kategoriach przyjętych zwyczajowo w ramach organizacji kilkudniowej konferencji.

(akta kontroli tom I str. 319-320)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że wg umowy zawartej z UAM, wkład IDR do opisywanej konferencji ograniczał się jedynie do opłacenia jej uczestnikom noclegów i uroczystych kolacji. W ocenie NIK, oznaczało to finansowanie

⁴⁵ Dalej: konferencja, wydarzenie.

⁴⁶ Dalej: UAM.

⁴⁷ Zmienionej aneksem nr 1 z 18 września 2023 r.

działalności obcego podmiotu, co nie wpisywało się w zadania statutowe Instytutu. Należy zauważyć, iż wbrew temu, co wynika z powyższych wyjaśnień, Instytut nie pokrywał kosztów „spożycia niezbędnych posiłków” w czasie trwania wydarzenia, a opłacał uczestnikom, osobom trzecim, koszt uroczystych kolacji. Wskazuje na to m.in. forma organizacji tych posiłków⁴⁸, tj. wynajęcie osobnej sali bankietowej, korzystanie z menu szefa kuchni oraz usług dodatkowych, polegających m.in. na zamówieniu 238 kieliszków wina. Wobec powyższego ww. wydatki nie zostały poniesione w sposób celowy oraz gospodarny.

3. W Instytucie udzielono czterech zamówień publicznych o łącznej wartości 811,7 tys. zł (z których każde przekraczało wartość 130,0 tys. zł netto) bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, czym naruszono art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, tj.:

a) W dniu 1 czerwca 2021 r. Instytut zawarł, z podmiotem zewnętrznym, na czas nieokreślony, umowę na obsługę kadrowo-płacową (w tym umów cywilnoprawnych). W ramach aneksów do umowy ustalono wynagrodzenie wykonawcy w wysokości 60,0 zł netto (aneks nr 1 z 1 czerwca 2021 r.), a następnie 90,0 zł netto (aneks nr 2 z 29 czerwca 2022 r.) za każdą osobę, która występuje do rozliczenia w danym miesiącu. Przed zawarciem umowy nie oszacowano wartości zamówienia. Z tytułu ww. umowy IDR wypłacił zleceniobiorcy w latach 2021-2023 kwotę 361,7 tys. zł (w tym 168,8⁴⁹ tys. zł w 2023 r.).

Zamiar zawarcia ww. umowy na czas nieokreślony, jak również wysokość poniesionych - w związku z jej zawarciem - wydatków wskazuje, iż prawidłowo oszacowana wartość tego zamówienia obligowała IDR do udzielenia go na podstawie przepisów ustawy Pzp. Należy również zauważyć, iż niezastosowanie ustawy Pzp pozwoliło IDR na zawarcie tej umowy na czas nieokreślony, czego nie dopuszcza art. 435 tej ustawy⁵⁰. Ww. umowa z firmą kadrowo-księgową została wypowiedziana przez Instytut w dniu 31 stycznia 2024 r.

(akta kontroli tom IV str. 95-184)

Były Dyrektor IDR, Bogumił Szmulik zeznał, iż ze względu na fakt podpisania umowy trzy lata temu nie pamięta, czy dokonano oszacowania wartości zamówienia. W zeznaniach podkreślił, iż w umowa została zawarta zaraz po uruchomieniu Instytutu i wobec narzuconego dużego tempa prac działał on pod presją czasu. Przy czym podkreślił, iż Instytut nie został wyposażony „na start” w materiały, które mogłyby usprawnić jego organizację oraz wskazał, iż w momencie tworzenia zatrudnił on dwóch radców prawnych i musiał im zaufać w kwestiach prawnych związanych również m.in. z tym zagadnieniem. Zeznał również, iż nie pamięta, dlaczego umowa została zawarta na czas nieokreślony oraz dlaczego nie przeprowadzono na jej zakup postępowania przetargowego, wskazując przy tym, że przy kwestiach organizacyjnych posiłkował się wiedzą zatrudnionych prawników oraz księgowych.

(akta kontroli tom II str. 310-311)

Likwidator (na podstawie informacji udzielonych przez radcę prawnego H.L.-V.), wyjaśniła m.in., iż przed 1 czerwca 2021 r. jedynymi pracownikami Instytutu byli Dyrektor i jego Zastępca. Instytut był tworzony od podstaw i nie dysponował żadnymi narzędziami pracy, w tym żadnym komputerem ani dostępem do internetu. Pierwsze umowy z pracownikami zawarto 1 czerwca 2021 r. i zachodziła pilna potrzeba przeprowadzenia procedur związanych z zatrudnianiem pracowników i funkcjonowaniem Instytutu pod względem kadrowym. Przewidywano, że firma kadrowo-księgową zostanie zatrudniona na krótki okres, do czasu znalezienia i zatrudnienia pracownika kadr. Umowa z tą firmą nie zawierała sztywnej kwoty

⁴⁸ Zgodnie z kalkulacją hotelu i usługi gastronomicznej za okres 19 – 22 września 2023 r..

⁴⁹ Faktury o nr: 184/12/2022, 002/02/2023, 001/03/2023, 001/04/2023, 001/05/2022, 002/06/2023, 005/07/2023, 001/08/2023, 001/09/2023, 001/10/2023, 001/11/2023 i 001/12/2023 odpowiednio z: 31 grudnia 2022 r., 15 lutego, 15 marca, 15 kwietnia, 15 maja, 12 czerwca, 14 lipca, 14 sierpnia, 14 września, 14 października, 14 listopada i 15 grudnia 2023 r. na kwoty: 23,1 tys. zł; 8,9 tys. zł; 11,1 tys. zł; 13,5 tys. zł; 13,5 tys. zł; 12,4 tys. zł; 13,5 tys. zł; 14,2 tys. zł; 14,3 tys. zł; 12,3 tys. zł; 13,2 tys. zł i 18,8 tys. zł.

⁵⁰ Zgodnie z tym przepisem umowy w sprawie zamówienia publicznego na czas nieoznaczony mogą być zawierane tylko na dostawę wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci; gazu z sieci gazowej; ciepła z sieci ciepłowniczej; licencji na oprogramowanie komputerowe oraz usługi przesyłowe lub dystrybucyjne energii elektrycznej lub gazu ziemnego.

wynagrodzenia, a była rozliczana w wysokości 60 zł w odniesieniu do każdej osoby, która występuje do rozliczenia w danym miesiącu. Na tamten moment (czerwiec 2021 r.) szacunki dotyczące wartości umowy w żadnym względzie nie przekraczały ustawowego progu zamówienia publicznego, tj. kwoty 130,0 tys. zł netto. Szacunki dotyczyły następujących założeń i rozliczeń w cyklu miesięcznym: planowana liczba pracowników – 30 osób i członków Rady Naukowej – 30 osób, ewentualna liczba umów cywilnoprawnych – 40. Daje to kwotę 6,0 tys. zł miesięcznie i 72,0 tys. zł rocznie. W tej sytuacji nie było potrzeby stosowania przepisów ustawy Pzp, ponieważ nie zachodziło najmniejsze prawdopodobieństwo naruszenia tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 272-273)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż od dnia zawarcia ww. umowy na obsługę kadrowo-płacową do końca 2023 r. IDR wydatkował łącznie 361,7 tys. zł brutto, w tym: 23,5 tys. zł (19,1 tys. netto) w 2021 r.; 169,4 tys. zł (137,8 tys. zł netto) w 2022 r. i 168,8 tys. zł (137,2 tys. zł netto) w 2023 r. Zatem już w 2022 r. wydatki przekroczyły próg 130,0 tys. zł netto, obligujący zamawiającego do stosowania procedur przewidzianych w ustawie Pzp. W związku z powyższym postępowanie IDR stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

- b) zamówienie na świadczenie usług pomocy prawnej o wartości 258,0 tys. zł. W 2023 r. IDR zawarł trzy umowy cywilnoprawne na obsługę prawną:
- nr IDR/OF/5/01/2023 z 8 lutego 2023 r. z radcą prawnym M.H. na okres 1 lutego - 30 kwietnia 2023 r. za 27,0 tys. zł brutto (aneksy z 24 kwietnia i 31 lipca 2023 r. wydłużające realizację usługi do 31 stycznia 2024 r. i zwiększające wynagrodzenie do 108,0 tys. zł brutto);
 - nr IDR/Pdz/48/06/2023 z 23 czerwca 2023 r. z Kancelarią prawną B na okres 1 lipca - 1 października 2023 r. za 75,0 tys. zł brutto oraz
 - nr IDR/Pdz/76/10/2023 z 6 października 2023 r. również z Kancelarią prawną B na okres 1 października - 31 grudnia 2023 r. za 75,0 tys. zł brutto,
- których zawarcie poprzedzono sporządzeniem trzech wniosków zakupowych odpowiednio z:
- 9 stycznia 2023 r. na świadczenie usługi pomocy prawnej w okresie 1 lutego 2023 r. - 31 stycznia 2024 r. na kwotę 108,0 tys. zł brutto,
 - 20 czerwca 2023 r. na świadczenie usługi pomocy prawnej w okresie 1 lipca - 30 września 2023 r. na kwotę 75,0 tys. zł brutto,
 - 26 września 2023 r. na świadczenie usługi pomocy prawnej w okresie 1 października - do 31 grudnia 2023 r. na kwotę 75,0 tys. zł brutto.

Zatem łączna oszacowana w ww. wnioskach zakupowych wartość zamówienia wynosiła 258,0 tys. zł brutto, wobec czego Instytut zobligowany był do dokonania zamówienia w oparciu o przepisy ustawy Pzp. Mimo to, dla ww. zamówień, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 4 zarządzenia nr 5 Dyrektora IDR z 4 maja 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Instytucie De Republica, w IDR odstąpiono od zastosowania trybu podstawowego dla zamówień podprogowych (zapytanie ofertowe)⁵¹. Na realizację ww. umów w 2023 r. wydatkowano łącznie 215,0 tys. zł brutto⁵².

(akta kontroli tom III str. 373-494)

Były Dyrektor IDR Andrzej Przyłębski zeznał, iż kwestia zamówienia pojawiła się w rozmowie z radcami prawnymi Instytutu, jednak przekazano mu, że organizacja przetargu nie jest niezbędna. Zaznaczył, iż być może była to informacja błędna, ale na niej się oparł, jednak nie pamięta przytoczonej przez radców prawnych argumentacji.

(akta kontroli tom II str. 317)

P.o. Dyrektora Instytutu, Joanna Gepfert, wyjaśniła, iż podstawową regułą stosowaną w Pzp, decydującą czy dane usługi, dostawy lub roboty budowlane powinny być

⁵¹ Dalej: zarządzenie w sprawie udzielania zamówień.

⁵² Faktury o nr: 6/2023, 9/2023 i 12/2023, 15/2023, 16/2023 odpowiednio z: 3 sierpnia, 4 września, 2 października, 6 listopada i 4 grudnia 2023 r. na kwotę 25,0 tys. zł każda oraz rachunki o nr: 1/02/2023, 2/2023, 1/4/2023, 1/5/2023, 1/06/2023, 1/07/2023, 1/08/2023, 1/09/2023, 1/10/2023, 1/11/2023 odpowiednio z 6 marca, 28 marca, 8 maja, 30 maja, 30 czerwca, 31 lipca, 29 sierpnia, 2 października, 31 października i 28 listopada 2023 r. na kwotę 9,0 tys. zł każdy.

oszacowane łącznie i traktowane jako jedno zamówienie, jest możliwość uprzedniego zaplanowania usługi, dostawy lub robót budowlanych. Natomiast obiektywny brak możliwości przewidzenia i zaplanowania z góry zamówień oznacza, że poszczególne zamówienia nieprzewidywalne, których konieczność udzielenia pojawi się już po udzieleniu zamówień tego samego rodzaju w trakcie roku lub innego okresu, na który sporządzony został plan rzeczowo-finansowy (plan przewidywanych zadań i wydatków na ich pokrycie), powinny być traktowane jako zamówienia odrębne, których wartość można ustalać właściwie do ich zakresu. Szacowanie wartości zamówienia nie powinno być wtedy zakwalifikowane jako niedopuszczalny podział zamówienia na części. Udzielenie zamówienia od 2 lutego 2023 r. zapewniło kontynuację świadczenia usług prawnych na rzecz Instytutu. Osoba pierwotnie szacująca zamówienie, zakładając jej najwyższą staranność, nie mogła przewidzieć, iż w lipcu 2023 r. nastąpi organizacyjna zmiana w zakresie świadczenia pomocy prawnej⁵³, a IDR będzie zmuszony do udzielenia kolejnego zamówienia w zakresie usług pomocy prawnej podmiotowi zewnętrznemu. Poszczególne zamówienia na obsługę prawną, z uwagi na ich reakcyjność wobec nowych okoliczności miały charakter nagły i nie dało się ich w sposób obiektywny przewidzieć, zsumować i udzielić w ramach jednego zamówienia. Decyzję o zawarciu zamówienia na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 4 zarządzenia ws. udzielania zamówień obowiązującego w Instytucie podjął ówczesny Dyrektor IDR.

(akta kontroli tom I str. 237-238)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż obsługa prawna jest czynnością przewidywalną w zakresie zleczonych i wykonywanych zadań oraz powtarzalną w zakresie kosztów. W 2022 r. łączne wydatki IDR na obsługę prawną wyniosły 318,5 tys. zł i Instytut powinien uwzględnić te dane przy szacowaniu wartości zamówienia na obsługę prawną na 2023 r. Zawierając ww. trzy umowy na obsługę prawną bez zastosowania przepisów ustawy Pzp Instytut dokonał podziału zamówienia, które doprowadziło do niestosowania przepisów tej ustawy i stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 29 ust. 2 Pzp.

c) zamówienie na koordynację III edycji programu stypendialnego JCF o wartości 96,0 tys. zł. udzielone osobie fizycznej J.P. na podstawie:

- umowy IDR/43/2021 z dnia 16 września 2021 r. i aneksu nr 2 z 17 listopada 2022 r. do tej umowy od 1 listopada 2022 r. do 31 października 2023 r.
- umowy zlecenia nr IDR/OF/269/10/2023 z 31 października 2023 r. od 2 listopada 2023 r. do 31 listopada 2024 r.

Zleceniobiorca wykonywał na rzecz IDR w ww. okresach zadania odpowiednio w zakresie: koordynacji pracy zespołu projektowego programu stypendialnego JCF - II edycja oraz koordynacji III edycji programu stypendialnego JCF, a zakres obowiązków w obu ww. okresach był tożsamy. Mimo, iż koszty realizacji tych zadań, oszacowane we wnioskach o udzielenie zamówienia odpowiednio: z 24 października 2022 r. i 5 września 2023 r. wynosiły łącznie 192,0 tys. zł, to zakupu ww. usług dotyczących III edycji programu stypendialnego JCF dokonano bez zastosowania procedur wynikających z ustawy Pzp, co było niezgodne z art. 2 ust.1 pkt. 1 ustawy Pzp. W 2023 r. na realizację umowy IDR/OF/269/10/2023 wydatkowano 16,0 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 47-68,146-189)

d) zamówienie na tworzenie koncepcji merytorycznej programu stypendialnego JCF o wartości 96,0 tys. zł. zleczone osobie fizycznej M.F. na podstawie:

- umowy IDR/42/2021 z dnia 16 września 2021 r. i aneksu nr 2 z 17 listopada 2022 r. do tej umowy od 1 listopada 2022 r. do 31 października 2023 r.
- umowy zlecenia nr IDR/OF/270/10/2023 z 31 października 2023 r. od 2 listopada 2023 r. do 31 listopada 2024 r.

Zleceniobiorca wykonywał na rzecz IDR zadania odpowiednio w zakresie: tworzenia koncepcji merytorycznej programu stypendialnego JCF - II edycja i wsparcia procesu wydawniczego IDR oraz koordynacji pod względem programowym III edycji programu stypendialnego JCF, a zakres obowiązków w obu ww. okresach był tożsamy. Mimo iż,

⁵³ Wypowiedzenie umowy o pracę radcy prawnego H.L.-V. z 6 czerwca 2023 r.

koszty realizacji tych zadań oszacowane we wnioskach o udzielenie zamówienia odpowiednio z 24 października 2022 r. i 5 września 2023 r. wynosiły łącznie 192,0 tys. zł, to zakupu ww. usług dotyczących III edycji programu stypendialnego JCF dokonano bez zastosowania procedur wynikających z ustawy Pzp, co było niezgodne z art. 2 ust.1 pkt. 1 ustawy Pzp. W 2023 r. na realizację umowy IDR/OF/270/10/2023 wydatkowano 16 tys. zł.

(akta kontroli tom III 24-46, 307-371)

W zakresie zamówień opisanych powyżej w pkt 3 lit. c i d:

- były Dyrektor, Andrzej Przylębski zeznał m.in., iż na opisaną sytuację nie zwrócono mu uwagi oraz że posiadał wszystkie akceptacje dotyczące ww. umów: merytoryczne od p. Wicedyrektor Gepfert, opiekuna programu i Głównej księgowej pod względem finansowym. Traktował podpisywane umowy jako kontynuację Programu na tych samych warunkach, jak w latach poprzednich. Zeznał, iż być może nie zadziałała w tym przypadku, tzw. pamięć instytucjonalna;
- była Zastępczyni Dyrektora IDR, Joanna Gepfert, wyjaśniła m.in., iż wg posiadanej przez nią wiedzy, nie przewidywano ciągłości projektu w kolejnych latach, a założenia i warunki kolejnej edycji były ustalane od nowa. Edycje różniły się tematycznie i organizacyjnie. Ponadto wyjaśniła, iż otrzymała informację, że w 2023 r. będzie przeprowadzone postępowania rekrutacyjne w trybie wewnętrznych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i po otrzymaniu protokołu z przebiegu postępowania rekrutacyjnego, podpisanego przez ówczesnego Dyrektora IDR, w oparciu o udzielone upoważnienie podpisała ww. umowy o nr: IDR/OF/269/10/2023 z J.P. i IDR/OF/270/10/2023 z M.F.
- Likwidator (na podstawie informacji udzielonych od Koordynatora Zespołu Popularyzatorskiego⁵⁴ IDR) wyjaśniła, iż o organizacji III edycji programu JCF zapadła w 2023 r. i została podjęta przez Dyrektora Andrzeja Przylębskiego.

(akta kontroli tom I str. 278-279, 312-313, tom II str. 316)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, iż decydujący o przedmiocie umowy jest charakter wykonywanych w ramach niej zadań, który w przypadku obu aneksów nr 2 do umów IDR/42/2021 i IDR/43/2021 oraz odpowiednio umów IDR/OF/270/10.2023 i IDR/OF/269/10/2023 był tożsamy. Zadania wynikające z aneksu i kolejnej umowy mogły być realizowane przez jednego wykonawcę w dającym się przewidzieć przedziale czasowym. Założenia programu stypendialnego JCF, jego warunki, jak również liczba jego uczestników nie zmieniały charakteru czynności wykonywanych przez koordynatorów. Odnosnie do ciągłości projektu należy podkreślić, iż w momencie zawarcia umów IDR/OF/270/10/2023 i IDR/OF/269/10/2023 Instytut posiadał dane potwierdzające, że wartość każdej z nich wraz z wartościami odpowiednio aneksu nr 2 do umowy IDR/42/2021 i aneksu nr 2 do umowy IDR/43/2021 przekraczały przewidzianą w ustawie kwotę 130,0 tys. zł netto, co obligowało go do przeprowadzenia zamówienia zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp.

4. Niezgodnie z art. 22 §1-1² KP w dwóch przypadkach w IDR zastąpiono umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi.

W Instytucie w dniu 31 października 2023 r. zawarto z osobami fizycznymi umowy o nr: IDR/OF/268/10/2023 i IDR/OF/271/10/2023 odpowiednio z: A.M. na koordynację pod względem organizacyjnym, administracyjnym i technicznym III edycji programu stypendialnego JCF oraz z P.S. na koordynację działań promocyjnych III etapu programu stypendialnego JCF. Obie na okres 2 listopada 2023 r. - 31 października 2024 r. Mimo iż w obu umowach przeważały cechy stosunku pracy, tj.: wypłacanie zleceniobiorcom ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego (§ 4 pkt 1), osobiste wykonywanie zleconych czynności (§ 2 pkt 2 oraz § 3 pkt 4), zakres prac wykonywanych przez zleceniobiorców (§ 1), miejsce ich wykonywania (§ 4 pkt. 2), obowiązek stawiania się w siedzibie IDR w wyznaczonym terminie na każde zlecenie zleceniodawcy (§ 4 ust 4) oraz wskazanie, iż przy wykonywaniu umowy zleceniobiorca współpracować będzie z osobami oraz podmiotami wskazanymi przez zleceniodawcę, w zakresie z nim uzgodnionym (§ 3 pkt 3),

⁵⁴ Dalej: ZP.

to zawarto je w IDR w formie umów zlecenia, a nie umów o pracę. Było to niezgodne z art. 22 §1-1² KP, wg których przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Zatrudnienie w ww. warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy i wolę stron. Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu ww. warunków wykonywania pracy.

(akta kontroli tom III str. 1-23, 69-91)

Były Dyrektor IDR Andrzej Przyłębski zeznał, iż opieką nad tym programem JCF zajmowała się p. Wicedyrektor Gepfert oraz iż być może było to wynikiem ustaleń czy woli ww. dwóch osób.

Była Dyrektor IDR Joanna Gepfert wyjaśniła, iż nie ma wiedzy dlaczego z J.P. i M.F. po zakończeniu II edycji JCF nie zawarto umów o pracę oraz że nie posiadała kompetencji w zakresie podejmowania decyzji, dotyczących pracowników Instytutu. Wyjaśniła również, że dokumenty statuujące IDR zakładały od samego początku minimalną liczbę osób zatrudnionych i efektywne wykorzystanie usług zewnętrznych.

Likwidator (na podstawie informacji udzielonych przez Koordynatora ZP IDR) w odniesieniu do konkretnych postanowień ww. umów, które miałyby sugerować, iż posiadają one cechy umów o pracę, wyjaśniła m.in., iż nie przeczą one kwalifikacji tych umów jako cywilnoprawnych. Forma wynagrodzenia wypłacanego w cyklu miesięcznym, ryczałtowym jest elementem umowy zlecenia. Dodatkowo umowy przewidywały maksymalne wynagrodzenie z tytułu ich wykonania (§ 5 ust. 2), co nie jest elementem umów o pracę. Również określenie przedmiotu umowy nie może być kwalifikowane wyłącznie jako cecha umowy o pracę. Ponadto wskazała, iż jedną z cech umów zlecenia jest ich osobiste wykonanie przez zleceniobiorcę, a zapisy ww. umów w tym zakresie miały gwarantować Instytutowi w pełni prawidłowe ich wykonanie. Zawarte w nich zobowiązanie zleceniobiorcy do współpracy z osobami i podmiotami wskazanymi przez IDR nie oznaczało podległości służbowej, a jedynie wskazanie osób do kontaktu w ramach realizowanej umowy. Natomiast wskazanie miejsca wykonywania przez zleceniobiorcę zadań nie może być traktowane analogicznie z takimi zapisami zawartymi w umowie o pracę. Ponadto ww. umowy zlecenia wypełniały w swojej treści wymagania określone w zarządzeniu Dyrektora IDR nr 30 z 20 czerwca 2022 r. w sprawie zasad zawierania, trybu i warunków formalnych umów cywilnoprawnych w Instytucie.

(akta kontroli tom I str. 313, 367-369, tom II str. 316)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż fakt zgodności umów z regulacjami wewnętrznymi IDR nie zagwarantował zgodności z ogólnie obowiązującymi przepisami KP. Ustalone w umowach elementy obejmujące: miejsce wykonywania czynności, osobiste wykonanie czynności, podległość służbową czy też wysokość miesięcznego wynagrodzenia, choć traktowane odrębnie, nie mogą być kwalifikowane jako cechy wyłącznie umów o pracę, to ich przewaga, łączne wystąpienie w umowie powinno być czynnikiem decydującym o traktowaniu jej, jako umowy o pracę. Wskazanie w ww. umowach, iż ustalone wynagrodzenie jest wynagrodzeniem maksymalnym, zdaniem NIK, było zapisem czysto technicznym, bowiem w § 5 ust. 2 tych umów wprost określono, iż niezależnie od liczby przepracowanych godzin wynagrodzenie miesięczne będzie stałe. Natomiast zapisy dotyczące miejsca wykonywania pracy oraz zobowiązania zleceniobiorcy do współpracy z osobami i podmiotami wskazanymi przez IDR wskazują wprost, iż zleceniobiorcy narzucono miejsce wykonywanych przez niego czynności, podmioty, z którymi ma współpracować oraz nałożono na niego obowiązek stawiania się w siedzibie IDR na każde polecenie zleceniodawcy. Zatem można w tym przypadku mówić o podległości zleceniobiorcy wobec zleceniodawcy przy wykonywaniu przez niego zadań w ramach ww. umów. Wobec powyższego, w ocenie NIK, działanie IDR w tym zakresie stanowiło naruszenie art. 22 § 1 - 1² KP.

5. Stosunek pracy z byłym Dyrektorem IDR, Andrzejem Przyłębskim, za porozumieniem stron w dniu 28 lipca 2023 r. rozwiązała była Pierwsza Zastępczyni Dyrektora IDR, Paulina Szczepańska⁵⁵, która nie była uprawniona do dokonania tej czynności.

W dniu 30 czerwca 2023 r. były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski, udzielił byłej Pierwszej Zastępczyni upoważnienia do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w odniesieniu do sprawowanej przez niego funkcji. W dniu 6 lipca 2023 r. skierował on do Pierwszej Zastępczyni pismo o wyrażenie zgody na rozwiązanie z dniem 28 lipca 2023 r. stosunku pracy za porozumieniem stron w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Na ww. piśmie znajdował się zapis „do wiadomości Pan Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów” oraz pieczęć i podpis Pierwszej Zastępczyni z odrębną adnotacją „wyrażam zgodę”. Zgodnie z § 5 Statutu IDR, Dyrektora IDR powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów. Pierwsza Zastępczyni nie dysponowała upoważnieniem Prezesa Rady Ministrów⁵⁶, do rozwiązania stosunku pracy z Dyrektorem IDR Andrzejem Przyłębskim, ani też dokumentem, wskazującym na odwołanie go przez Prezesa Rady Ministrów z zajmowanego stanowiska, w związku ze złożeniem ww. pisma z 6 lipca 2023 r. Mimo to rozwiązała z Dyrektorem Andrzejem Przyłębskim stosunek pracy w dniu 28 lipca 2023 r. i wystawiła mu świadectwo pracy za okres 1 lutego - 28 lipca 2023 r.

Z dniem 31 lipca 2023 r. Andrzej Przyłębski został ponownie powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Dyrektora IDR (z którego nie został wcześniej odwołany), a w dniu 8 sierpnia 2023 r. w IDR wypłacono mu odprawę emerytalną.

(akta kontroli tom I str. 10-14, 346-354, tom II str. 346)

Były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski zeznał m.in., że: nie pamięta, jakie argumenty czy motywy kierowały nim, kiedy kierował ww. pismo z 6 lipca 2023 r. o rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron do byłej Pierwszej Zastępczyni, a nie bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów. Wg jego przekonania było to działanie właściwe i skuteczne.

Była Pierwsza Zastępczyni, Paulina Szczepańska, w sprawie podstawy, na jakiej wyraziła byłemu Dyrektorowi IDR, Andrzejowi Przyłębskiemu, zgodę na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron zeznała: „(...) Z tego co pamiętam, kojarzę, KPRM przekazała pismo, w którym, jako Pierwszy Zastępca Dyrektora IDR, zostały mi przekazane do wykonania zadania o charakterze pracodawcy – o charakterze technicznym - w stosunku do Dyrektora IDR. Miało to miejsce po sytuacji dotyczącej udzielenia urlopu wypoczynkowego p. Dyrektorowi Przyłębskiemu. Tj. pierwszy wniosek o urlop wypoczynkowy p. Przyłębskiego zgłaszano do KPRM. Wówczas otrzymaliśmy informację, najpierw telefonicznie, iż tego typu sprawy należy załatwiać wewnątrz Instytutu. Następnie zwróciliśmy się pisemnie do KPRM w tej sprawie i otrzymaliśmy pisemną odpowiedź, iż mogę działać w tym zakresie. Z tego, co pamiętam pismo dotyczyło upoważnienia mnie do pełnienia roli pracodawcy (czyli ogółu spraw pracowniczych) dotyczących p. Dyrektora Przyłębskiego. Nie pamiętam dokładnie, z jakiej daty to było pismo/dokument, z jakiej komórki KPRM było to pismo ani kto je podpisał. Prawdopodobnie pismo opracowano w Biurze Prezesa Rady Ministrów lub Biurze Szefa KPRM, a podpisał je Szef KPRM lub inna osoba upoważniona, ale dokładnie tego nie pamiętam. Nie pamiętam czy ww. pismo z 6 lipca 2023 r. było konsekwencją ww. pisma z KPRM, ale domyślam się, że tak było. Niestety nie pamiętam czy po złożeniu tego pisma było odwołanie p. Dyrektora Przyłębskiego (...). Nie wyraziłam zgody w związku z wnioskiem z 6 lipca 2023 r. samodzielnie. Z tego co pamiętam odbywało się to dwutorowo, tj. p. Dyrektor Przyłębski poinformował mnie, że jest zgoda p. Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie stosunku pracy (nie pamiętam czy była to forma pisemna). Na tej podstawie zmieściłam adnotację „Wyrażam zgodę” na wniosku p. Dyrektora Przyłębskiego”.

(akta kontroli tom II str. 321-322, 325-329)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, iż w toku kontroli ustalono, że dokumentacja IDR nie zawierała upoważnienia z KPRM do pełnienia przez byłą Pierwszą Zastępczynię Dyrektora roli pracodawcy wobec Dyrektora (m.in. do udzielania mu

⁵⁵ Dalej: była Pierwsza Zastępczyni.

⁵⁶ Upoważnienie takie nie znajdowało się w dokumentacji IDR.

urlopów), na które powołuje się ona w zeznaniach. Ponadto, należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem sądów⁵⁷, przepisy regulujące stosunek pracy nawiązany na podstawie powołania nie wyłączają możliwości jego rozwiązania na skutek porozumienia stron, jednak takie porozumienie powinno być zawarte między pracownikiem i organem, który go powołał. Wobec powyższego, rozwiązanie z byłym Dyrektorem IDR stosunku pracy za porozumieniem stron należało (przy braku stosownego pisemnego upoważnienia dla innej osoby) do wyłącznych kompetencji Prezesa Rady Ministrów.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez Instytut De Republica w zakresie wydatków. Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości obejmujących wydatki IDR o łącznej wartości 715,3 tys. zł, co stanowiło 4,4% ogółu wydatków Instytutu w 2023 r. (oraz 23% skontrolowanych wydatków). Szczegółowe uzasadnienie zamieszczono w części III. niniejszego Wystąpienia pokontrolnego pt. *Ocena ogólna kontrolowanej działalności*.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Księgi rachunkowe

W 2023 r. w IDR księgi rachunkowe prowadzone były w systemie teleinformatycznym Quorum, który został dopuszczony do użytkowania przez kierownika jednostki z mocą od 1 stycznia 2023 r. postanowieniami § 6 ust. 3 zarządzenia Dyrektora IDR nr 42 z 28 kwietnia 2023 r. ws. ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w IDR⁵⁸. Od 17 stycznia 2024 r. obowiązywała wersja 2024/1.

(akta kontroli tom VI str. 8-35, 149-159)

W obszarze rachunkowości ustalone procedury kontroli zarządczej obejmowały ww. Politykę rachunkowości IDR. Dodatkowo zasady rejestrowania obiegu ogółu dokumentów w IDR uregulowane były w Instrukcji kancelaryjnej IDR, przyjętej zarządzeniem Dyrektora IDR nr 40 z 9 marca 2023 r.⁵⁹ W 2023 r. w IDR nie zostały określone odrębne, szczegółowe zasady obiegu dokumentów finansowo-księgowych, przy czym ustalenia i zalecenia w tym zakresie zostały sformułowane w pkt 19 wystąpienia pokontrolnego skierowanego w dniu 13 września 2023 r. do Dyrektora IDR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli tom II str. 314-324, tom V str.452-470, tom VI str. 8-35, 63-128, 256, 264)

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych IDR (dysponent III stopnia) przeprowadzono na próbie 92 zapisów księgowych o łącznej wartości 2287,5 tys. zł wylosowanych metodą monetarną⁶⁰ (w tym 91 dotyczące wydatków o wartości 2283,9 tys. zł i jeden dotyczący dochodów o wartości 3,6 tys. zł), która została uzupełniona 85 zapisami o łącznej wartości 273,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 308 zapisów księgowych. W badanej próbie stwierdzono, iż wszystkie dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym przez upoważnione osoby oraz że w 97 przypadkach na kwotę 2008,6 tys. zł, dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. W pozostałym zakresie stwierdzono przypadki niepoprawności zapisów księgowych, błędów mechanizmów kontroli dowodów księgowych oraz niewłaściwego ujęcia operacji gospodarczych udokumentowanych tymi dowodami w księgach rachunkowych. W trakcie kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazały, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych w IDR prowadzone były nieprawidłowo (szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom V str. 1-451)

⁵⁷ Patrz m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1976 r. (Sygn. akt I PRN 121/76, OSNCP 1977, nr 8, poz. 140); Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23 lipca 2009 r. (Sygn. akt III AUa 448/09).

⁵⁸ Dalej: Polityka rachunkowości IDR.

⁵⁹ Dalej: Instrukcja kancelaryjna IDR.

⁶⁰ Spośród 93 wylosowanych zapisów, jeden na kwotę 1,0 tys. zł wyłączono z badania.

3.2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2023 r. przez IDR:

- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).
(akta kontroli tom II str. 75, 85-89, 281-292)

Wyżej wymienione sprawozdania sporządzono terminowo, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ponadto ww. sprawozdania roczne Rb-23, Rb-27 i RB-BZ1 oraz sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2023 r. były prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzone w badanej próbie zapisów księgowych nieprawidłowości, spowodowały iż sprawozdanie Rb-28 zostało sporządzone na podstawie nierzetelnych zapisów księgowych, wobec czego odstąpiono od oceny tego sprawozdania.

(akta kontroli tom II str. 102-136, 150, 159-160, tom V str. 1-451)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Ustalony system kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia rachunkowości nie zapewniał właściwego prowadzenia ksiąg rachunkowych. I tak:

a) W obowiązującej w 2023 r. Polityce rachunkowości IDR określono, iż:

– „Do sprawozdawczości własnej danego okresu sprawozdawczego zaliczane są (ujmowane w księgach rachunkowych) dowody księgowe, sprawdzone pod względem merytorycznym, rachunkowym i podpisane przez Głównego księgowego oraz zatwierdzone do realizacji przez Dyrektora, do ostatniego dnia miesiąca danego okresu sprawozdawczego oraz do ostatniego dnia danego roku obrotowego, z wyłączeniem dokumentów dotyczących korekt, dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz rozliczenia inwentaryzacji, do dnia sporządzenia sprawozdań budżetowych” (§ 4 ust. 9 pkt 5);

– „Opis dowodu zapłaty, zawierający potwierdzenie dokonania sprawdzenia, o którym mowa w § 7 ust. 1, dokonywany jest wg wzoru (...), który wraz z opisem merytorycznym powinien być przekazany do komórki ds. finansowo-księgowych wraz z dowodem zapłaty najpóźniej 3 dni przed terminem płatności” (§ 8 ust. 1),

mimo, iż zgodnie z załącznikiem nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶¹, miesięczne sprawozdania budżetowe m.in. Rb-23, Rb-27, Rb-28 sporządzane są do 10 dnia następującego po okresie sprawozdawczym⁶² i do tego terminu, co do zasady księgi rachunkowe dotyczące danego okresu sprawozdawczego są otwarte. Potwierdza to również inny zapis zamieszczony w § 4 ust. 6 Polityki rachunkowości IDR, iż „Księgi rachunkowe za kolejne okresy sprawozdawcze podlegają zamknięciu, po uzgodnieniu miesiąca, w terminach obowiązujących na sporządzenie sprawozdań”. Dlatego też nie ma przeszkód, by dowody księgowe dotyczące danego okresu sprawozdawczego, które wpłynęły do komórki odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych przed datą sporządzenia sprawozdań, nie mogły być ujęte w okresie sprawozdawczym zgodnym z datą wystąpienia operacji gospodarczej. Przyjęcie rozwiązań opisanych w tiretach 1 i 2 oznacza, iż datą kwalifikacji dowodu do ujęcia do danego miesiąca w księgach, a w konsekwencji sprawozdania budżetowego Rb-28 za dany miesiąc, może nie być dzień w miesiącu operacji gospodarczej (m.in. powstania zobowiązania), a termin zależący od szybkości „obróbki” ww. dokumentu zarówno przez pracowników merytorycznych i zatwierdzenia go do zapłaty przez Dyrektora oraz termin płatności.

⁶¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 144 ze zm.

⁶² Sprawozdania miesięczne za grudzień o 8 dni później.

Zwłaszcza, iż ustalony w Polityce rachunkowości termin na przekazanie sprawdzonych i opisanych dowodów księgowych do Wydziału Finansowego celem ich zaksięgowania powiązany był jedynie z terminem zapłaty, zamiast, np. z terminem wpływu do IDR czy tego Wydziału. Przyjęcie takich rozwiązań stwarzało ryzyko ujmowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych z naruszeniem zasady memoriału, określonej w art. 6 ustawy o rachunkowości. Wobec powyższego w praktyce w IDR w 2023 r. stosowano zasadę kasową, o czym świadczą nieprawidłowości opisanej poniżej w pkt 2 lit. a-c.

(akta kontroli tom VI str.8-35)

Były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski, który ustalił ww. Politykę rachunkowości IDR, zeznał: „*Nie jestem specjalistą w tym zakresie. Zarządzenie było redagowane, prawdopodobnie, przez pracowników Wydziału Finansowego we współpracy z prawnikami IDR. Nie miałem kompetencji, żeby wychwycić problematyczność takich przepisów*”.

Główna księgowa IDR, wyjaśniła m.in. iż w powyższym zakresie zastosowano uproszczenia, których wprowadzenie umożliwia § 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości, a ustawa nie precyzuje, kiedy można uznać, że zastosowane uproszczenia mają istotny wpływ na rzetelność ksiąg rachunkowych i sporządzone na ich podstawie sprawozdanie finansowe. Jej zdaniem, w jednostkach budżetowych, które mają bardzo trudne do jednoczesnego stosowania przepisy, tj. zasadę memoriału oraz prawidłowość sporządzania i terminowość przekazywania sprawozdań budżetowych, należy przyjąć stosowne uproszczenia. W przeciwnym razie comiesięcznie zmusza to pracowników księgowości do pracy w okresie sprawozdawczym, w wymiarze przekraczającym dobowy wymiar. Nawet z przyjętym w Polityce rachunkowości Instytutu uproszczeniem, pozostaje niewiele dni na zaksięgowanie zatwierdzonych dokumentów, uzgodnienie zapisów w księgach, zatwierdzenie wszystkich dokumentów oraz sporządzenie sprawozdań i wprowadzenie do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, w tym podpisanie przez głównego księgowego i kierownika jednostki. Żaden kierownik jednostki ani jej główny księgowy nie może dopuścić do sytuacji, aby nie móc skorzystać z zapisu § 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości i zastosować uproszczenia, dzięki któremu możliwe jest prawidłowe i terminowe sporządzanie oraz przekazywanie sprawozdań budżetowych, tym samym nie narażanie się na kary wynikające z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli tom II str. 314-324, tom VI str. 263-264)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, iż - zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości - ustalenie polityki rachunkowości jest obowiązkiem kierownika jednostki, a w myśl § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶³, kierownicy jednostek, są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zgodnie z przywołanym w wyjaśnieniach § 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości, uproszczenie może być stosowane jedynie w sytuacji, gdy nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na obowiązek rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. Nie może być mowy o wiarygodności sprawozdań finansowych, sporządzanych na podstawie ksiąg rachunkowych, których zapisy nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego, tj. są prowadzone niezgodnie z art. 24 ust. 2 ww. ustawy. Ustalenia dokonane w IDR wskazują, iż przyjęte uproszczenia doprowadziły do niestosowania, wynikającej wprost z art. 6 ww. ustawy, zasady memoriału (w praktyce stosowano metodę kasową). Zatem nie było możliwe prawidłowe wykazanie zobowiązań oraz zaangażowania w sprawozdaniach Rb-28, skoro dokumenty potwierdzające powstanie zobowiązań w danym miesiącu, a wymagalnych w okresach następnych, były przekazywane do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych w miesiącu ich wymagalności, a nie w okresie powstania zobowiązania. NIK zauważa również, że przyjęta zasada, polegająca na ujęciu w księgach

⁶³ Dz. U. poz. 144, ze zm.

rachunkowych danego roku zobowiązań wynikających wyłącznie z dokumentów, które zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, rachunkowym i podpisane przez Głównego księgowego oraz zatwierdzone do realizacji przez Dyrektora w danym roku obrotowym (za wyjątkiem listy płac dotyczącej dodatkowego wynagrodzenia rocznego) stwarza ryzyko, że w sprawozdaniu finansowym IDR za 2023 r. nie zostaną wykazane w sposób kompletny zobowiązania powstałe w 2023 r., a zatem sprawozdanie to może nie przedstawiać rzetelnie i jasno sytuacji finansowej Instytutu. W praktyce bowiem, wiele dokumentów dotyczących operacji danego roku obrotowego wpływa do jednostek w pierwszych miesiącach roku następnego. Natomiast w odniesieniu do czasu- i pracochłonności zadań realizowanych przez pracowników księgowości należy zauważyć, iż to kierownik jednostki jest odpowiedzialny, m.in. na podstawie cz. II.A ust. 2 i 3 komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁴, za zapewnienie takiej obsady pracowniczej, która zapewni prawidłową, terminową i zgodną z przepisami prawa, realizację zadań jednostki, w tym w zakresie księgowości. Niewystarczająca obsada kadrowa nie może być uzasadnieniem dla stosowania uproszeń skutkujących prowadzeniem ksiąg rachunkowych niezgodnie z przepisami prawa.

- b) W IDR w 2023 r. nie określono szczegółowych zasad obiegu dokumentów księgowych, które ustalałyby m.in. sposób i termin rejestrowania ich wpływu do IDR i poszczególnych komórek organizacyjnych, kolejność i terminy procedowania i sprawdzenia oraz przedstawienia Dyrektorowi do zatwierdzenia. Jednocześnie ustalone w Instrukcji kancelaryjnej IDR, zasady dotyczące rejestrowania wpływu m.in. zewnętrznych obcych dowodów księgowych określone w ww. Instrukcji z uwagi na ich ogólny charakter w praktyce nie były przez pracowników IDR stosowane, o czym świadczą nieprawidłowości opisane poniżej w pkt 2 lit. b-c.

Tym samym w IDR nie stworzono mechanizmów kontroli zapewniających rzetelne i pełne (kompletne) dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, co było niezgodne z postanowieniami cz. II.C ust. 14 lit. a) Standardów kontroli zarządczej, a także nie zrealizowano zalecenia w tym zakresie sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym (pkt 19) skierowanym w dniu 13 września 2023 r. do Dyrektora IDR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli tom II str. 314-424, tom V str. 452-470, tom VI str. 256, 264)

Były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski, zeznał: „Pracownicy IDR nie zgłaszali mi problemów związanych z tymi zagadnieniami. (...) Myśmymy zakładali że te punkty z wystąpienia realizujemy. Musiało dojść do przeoczenia”.

Główna księgowa IDR, wyjaśniła m.in., iż zasady obiegu dokumentów finansowo-księgowych określone w szczególności w ww. Polityce rachunkowości IDR i Instrukcji kancelaryjnej IDR spełniają wszystkie wymogi prawne, a ich znajomość i przestrzeganie na pewno nie doprowadzi do nieterminowej zapłaty za zobowiązania IDR.

(akta kontroli tom II str. 314-324, tom VI str. 264)

2. W wyniku przeprowadzonego badania ksiąg rachunkowych (z uwzględnieniem przeglądu analitycznego) dotyczącego poprawności dowodów i zapisów księgowych stwierdzono:
- a) błędy mechanizmów kontroli dotyczące w 74 przypadkach⁶⁵ (478,0 tys. zł)⁶⁶ wskazania w zapisie księgowym (na dekrecie) okresu księgowania, a także zakwalifikowania tych

⁶⁴ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84, dalej: Standardy kontroli zarządczej.

⁶⁵ Dotyczy zapisów księgowych w zakresie: wypłaty stypendium jednemu stypendyście za kwiecień 2023 r., jednemu za sierpień 2023 r. i wszystkim 25 stypendystom za grudzień 2023 r. oraz wypłaty ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego członkom Rady Naukowej IDR za miesiące styczeń-czerwiec i sierpień-listopada po jednym członku Rady i za lipiec 2023 r. dla wszystkich 30 członków Rady na łączną kwotę 186,2 tys. zł, zapłaty za faktury o nr: 1/02/2023, 15/5/2023, 466/09/2023, 1/10/2023 i 541/10/2023 odpowiednio z: 28 lutego, 31 maja, 29 września, 31 października i 31 października 2023 r. na kwoty brutto: 7,7 tys. zł, 30,5 tys. zł, 106,4 tys. zł, 79,0 tys. zł i 56,4 tys. zł, zapłaty za rachunki (do umów o dzieło) o nr: 01/06/2023 i 1/2023 odpowiednio z 29 czerwca i 30 listopada 2023 r. na kwoty netto 4,2 tys. zł i 7,5 tys. zł. Podstawą do ujęcia w księgach rachunkowych IDR analizowanych zobowiązań IDR z tytułu wynagrodzeń członków Rady Naukowej, stypendiów oraz rachunków do umów cywilno-prawnych były listy płac opracowane w oparciu o wcześniej sporządzone stosowne zestawienia (listy zawierające nazwiska osób uprawnionych do wypłaty) oraz rachunki, potwierdzone przez upoważnione osoby.

⁶⁶ Spośród 177 zapisów księgowych na łączną kwotę 2560,8 tys. zł.

operacji (zobowiązań i kosztów) w księgach rachunkowych do okresu sprawozdawczego innego niż to wynika z daty operacji gospodarczej, mimo iż data wpływu dowodów księgowych do Wydziału Finansowego, data faktycznego wprowadzenia do ksiąg⁶⁷ i termin sporządzania sprawozdań budżetowych umożliwiały ich ujęcie do ksiąg miesiąca sprawozdawczego zgodnego z datą operacji gospodarczej. Mimo, iż powyższe działania były zgodne z Polityką rachunkowości IDR, to były niezgodne z zasadą memoriału określoną w art. 6 oraz z art. 20 ust 1 ustawy o rachunkowości i wpłynęły m.in. na kwoty zobowiązań wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 miesięcznych oraz rocznego⁶⁸.

(akta kontroli tom V str.1-18, 197-451)

Były Dyrektor IDR, Andrzej Przyłębski, zeznał: „*Nie mam kompetencji w tym zakresie, w związku z tym nie umiem udzielić odpowiedzi ws. przyczyn. Polegałem na wiedzy i kwalifikacjach pracowników Wydziału Finansowego, w tym w szczególności Głównej księgowej*”.

Główna księgowa IDR, wyjaśniła m.in., ujęcie wskazanych faktur oraz wypłat wykazanych w analizowanych listach płac następowało zgodnie z zasadami określonymi w § 4 ust. 9 pkt 5 Polityki rachunkowości IDR, tj. do miesiąca, w którym zostały zatwierdzone przez Dyrektora Instytutu.

(akta kontroli tom II str. 314-324, tom VI str. 264-265, 276)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż dotyczą one zastosowania regulacji wewnętrznych, których nieprawidłowość stwierdzono powyżej w pkt 1 lit. a.

- b) dwa przypadki długotrwałości w sprawdzeniu pod względem merytorycznym i przekazaniu przez Głównego specjalistę grafika w Zespole Wydawniczym do Wydziału Finansowego faktur na łączną kwotę 18,5 tys. zł⁶⁹. wystawionych pod koniec miesiący sprawozdawczych. Pracownik ten przekazał je do Wydziału Finansowego (po ich sprawdzeniu pod względem merytorycznym⁷⁰) odpowiednio po 19 i 11 dniach od ich wpływu na jego służbową skrynkę elektroniczną⁷¹. Mimo iż było to zgodne z ww. § 8 ust. 1 Polityki rachunkowości IDR, to było działaniem nierzetelnym, bowiem skutkowało brakiem możliwości ujęcia zobowiązań i kosztów z nich wynikających do ksiąg miesiący sprawozdawczych odpowiadających dacie operacji gospodarczej, tj. niezgodnie z zasadą memoriału określoną w ww. art. 6 ustawy o rachunkowości oraz ich wykazania do właściwych okresów sprawozdawczych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 miesięcznych.

(akta kontroli tom V str. 38-64, 79, 87-88, 435-439, 448-451)

Główny specjalista grafik w Zespole Wydawniczym wyjaśnił m.in., że przekazanie kompletu dokumentów dotyczących powyższych ww. faktur do dalszych działań kontrolno-zatwierdzających, następowało sukcesywnie po otrzymaniu dokumentacji, sprawdzeniu jej prawidłowości i opisanu dokumentacji wymaganej w ramach obiegu dokumentów w IDR. Obieg dokumentów wynikał z okresu powstawania dokumentacji, kalendarza dni wolnych i zdalnej pracy, mojej pracy na niepełną liczbę godzin etatowych (3/4 etatu), a także innych niezbędnych i równie priorytetowych jego działań w ramach zakresu prac w zespole wydawniczym, które mogły przekierować koncentrację na inne ważne zadania. Jeśli w tym czasie wystąpiło opóźnienie to bez celowej winy. Jednocześnie zaznaczył, że w żadnym z powyższych przypadków nie doszło do przekroczenia terminu płatności w/w faktur i związanych z tym ewentualnych negatywnych konsekwencji dla IDR.

(akta kontroli tom VI str. 244-247)

- c) troje pracowników IDR (Koordynator Biura Administracyjno-Finansowego, Główny specjalista grafik w Zespole Wydawniczym i Główny specjalista ds. wydawniczych

⁶⁷ Od 1 do 9 dnia następnego miesiąca.

⁶⁸ Dotyczy zapisów księgowych w zakresie wszystkim 25 stypendystom za grudzień 2023 r. na łączną kwotę 26,4 tys. zł.

⁶⁹ Faktury nr: 10/10/2023 z 26 października 2023 r. na kwotę 13,0 tys. zł i 16/11/2023 z 30 listopada 2023 r. na kwotę 5,5 tys. zł. Wskazane na fakturach daty sprzedaży/ zakończenia dostawy/ usługi były takie same jak daty ich wystawienia.

⁷⁰ Odpowiednio po 14 dniach i w dniu sprawdzenia pod względem merytorycznym.

⁷¹ Faktury nie były przekazane do zarejestrowania przez punkt kancelaryjny IDR.

w Zespole Wydawniczym) nie przekazało łącznie 10 faktur⁷² dokumentujących zakup przez Instytut towarów i usług na łączną kwotę brutto 350,9 tys. zł, które wpłynęły na ich służbowe skrzynki elektroniczne (9) lub zostały odebrane osobiście (1), do zarejestrowania w punkcie kancelaryjnym IDR. Było to niezgodne z § 8 ust. 1, § 12 ust. 1 i 6, § 13 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej Instytutu de Republica, przyjętej zarządzeniem Dyrektora IDR nr 40 z 9 marca 2023 r.⁷³.

Ponadto nieodnotowanie daty wpływu jednej z ww. faktur na kwotę 32,2 tys. zł wystawionej przez dostawcę pod koniec miesiąca sprawozdawczego i odebranej osobiście przez pracownika, uniemożliwia weryfikację prawidłowości ujęcia jej w księgach rachunkowych IDR do właściwego miesiąca sprawozdawczego.

(akta kontroli tom V str. 38-64, 65-88, tom VI str. 63-128)

Koordinator Biura Administracyjno-Finansowego, Główny specjalista grafik w Zespole Wydawniczym i Główny specjalista ds. wydawniczych w Zespole Wydawniczym wyjaśnili m.in., że nie przekazali ww. dokumentów do zarejestrowania w punkcie kancelaryjnym IDR, ponieważ ich zdaniem faktury nie stanowiły dokumentów, które zgodnie z instrukcją kancelaryjną, traktowane były jako mające istotne znaczenie dla odzwierciedlenia przebiegu załatwiania spraw w Instytucie, ponieważ są to dokumenty niezwiązane bezpośrednio z merytorycznym prowadzeniem konkretnej sprawy, a dokumenty rozliczeniowe. Faktury po sprawdzeniu, sporządzeniu opisu, dołączeniu protokołów odbioru przekazywano w formie papierowej do księgowości. Dodatkowo Koordynator Biura Administracyjno-Finansowego wskazał, iż traktował faktury jako dokumenty robocze, podlegające wydrukowaniu, ale bez konieczności rejestracji.

Likwidator IDR wyjaśniła, iż ww. faktury trafiały na skrzynki email do poszczególnych pracowników, w związku z czym zostały ostemplowane w sekretariacie (pieczętka wpłynęło z odpowiednią datą) dopiero podczas kontroli NIK, gdy pracownicy przyszli do sekretariatu w wydrukowanym emailu i fakturą.

(akta kontroli tom VI str. 240-243, 256-257)

Powyższe wyjaśnienia pracowników merytorycznych Instytutu wskazują, iż istniejące w IDR procedury dotyczące procedowania dokumentacji finansowo-księgowej w IDR nie zawsze były dla nich zrozumiałe, a tym samym wystarczające dla zapewnienia kompletności i prawidłowego ich obiegu.

- d) 67 przypadków⁷⁴ niepoprawności zapisu (dekretu) w zakresie daty operacji gospodarczej dokumentów księgowych na łączną kwotę 186,2 tys. zł, polegających na wskazaniu przez Zastępcę Głównego Księgowego na dekrecie (zapisie) księgowym jako daty operacji gospodarczej dat sporządzenia list płac/ wypłat⁷⁵, zamiast dat dotyczących miesięcy, za które faktycznie dokonywane były wypłaty stypendiów lub wynagrodzenia ryczałtowego dla członków Rady Naukowej IDR.

(akta kontroli tom V str.1-18, 197-394)

Zastępca Głównego księgowego IDR wyjaśniła m.in., że podstawą do ujęcia w księgach rachunkowych Instytutu dokumentów księgowych wskazanych w punktach

⁷² Dotyczy odpowiednio: 5 faktur o nr: 1/02/2023, 1/10/2023, 56/10/2023/FVS, Korekta 06/10/2023/FKS i 2023/FV25/00015 odpowiednio z 28 lutego, 3 z 31 października i 25 września 2023 r. na kwoty brutto: 7,7 tys. zł, 79,0 tys. zł, 24,6 tys. zł, „minus” 4,6 tys. zł (korekta), 32,2 tys. zł; 5 faktur o nr: 15/5/2023 466/09/2023, 541/10/2023, 10/10/2023, 16/11/2023 odpowiednio z: 31 maja, 29 września, 31 i 26 października oraz 30 listopada 2023 r. na kwoty brutto: 30,5 tys. zł, 106,4 tys. zł, 56,4 tys. zł, 13,0 tys. zł i 5,5 tys. zł oraz 2 faktur (przekazane równocześnie dwóm z ww. pracowników) o nr 466/09/2023 i 541/10/2023 odpowiednio z 29 września i 31 października 2023 r. na kwoty brutto: 106,4 tys. zł, 56,4 tys. zł.

⁷³ Która stanowiła m.in., iż punkt kancelaryjny przyjmuje przesyłki wpływające do Instytutu; przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie danych zawartych w treści pisma, danych na kopercie, w której zamknięte są pisma; jeżeli pracownik otrzymał przesyłkę w zamkniętej kopercie i stwierdził, że dotyczy ona spraw służbowych, jest obowiązany przekazać ją do punktu kancelaryjnego w celu uzupełnienia danych w rejestrze przesyłek wpływających lub samodzielnie wykonać zadania punktu kancelaryjnego; przesyłki otrzymane pocztą elektroniczną adresowane na indywidualne adresy poczty elektronicznej pracowników, mające istotne znaczenie dla odzwierciedlenia przebiegu załatwiania spraw w Instytucie punkt kancelaryjny rejestruje w rejestrze przesyłek wpływających, drukuje, nanosi i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku oraz włącza do akt sprawy.

⁷⁴ Dotyczy zapisów księgowych w zakresie: wypłaty stypendium jednemu stypendyście za kwiecień 2023 r., jednemu za sierpień 2023 r. i wszystkim 25 stypendystom za grudzień 2023 r. oraz wypłaty ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego członkom Rady Naukowej IDR za miesiące styczeń-czerwiec i sierpień-listopada po jednym członku Rady i za lipiec 2023 r. dla wszystkich 30 członków Rady.

⁷⁵ Dotyczy zbiorczych list płac za jeden, konkretny miesiąc kalendarzowy, obejmujących wyłącznie: wypłatę miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego członkom Rady Naukowej IDR lub wypłatę miesięcznych stypendiów.

dotyczących list wypłat wynagrodzenia członków Rady Naukowej i listy wypłat stypendiów, były zbiorcze - wewnętrzne dokumenty księgowo (listy wypłat) sporządzone na podstawie zestawień, oświadczeń lub rachunków wystawionych i potwierdzonych przez upoważnione do tego osoby. Z uwagi na fakt, iż na listach wypłat nie ma pozycji pn. *data sprzedaży* lub *data dostawy/usługi*, wprowadzając te dokumenty księgowo do ksiąg rachunkowych Instytutu, w polu pn. *data dokumentu*, *data wystawienia* i *data operacji*, wprowadzała datę zatwierdzenia listy przez Dyrektora, a w polu pn. *opis dokumentu księgowego* - informacje dotyczące czego dotyczyło dane zdarzenie gospodarcze.

(akta kontroli tom VI str. 272-273, 279)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż listy płać/ wypłat dotyczące wynagrodzenia członków Rady Naukowej lub wypłaty stypendiów, we wszystkich skontrolowanych przypadkach, obejmowały wyłącznie pozycje wypłat z ww. tytułów za jeden konkretny miesiąc, zatem było możliwe wskazanie daty operacji odnoszącej do miesiąca, którego te wypłaty dotyczyły.

- e) Koordynator Wydziału Wydawniczego na trzech rachunkach⁷⁶ (do umowy o dzieło) na kwotę netto 23,5 tys. zł, tj. dowodach księgowych zewnętrznych obcych, dokonał korekty dat (miesiące) ich wystawienia oraz dat ich sprawdzenia pod względem merytorycznym poprzez zamazywanie i przeprawianie, co było niezgodne z art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości⁷⁷ oraz § 8 ust. 3 i 4 Polityki rachunkowości IDR⁷⁸.

(akta kontroli tom V str. 8-35, 235-280)

Koordynator Wydziału Wydawniczego wyjaśnił m.in., iż przyczyną nanoszenia korekt i poprawek była wyłącznie chęć sprostowania oczywistych omyłek pisarskich, a próba uzyskania nowych dokumentów od wykonawców skutkowałaby, w jego opinii, wielomiesięcznym czekaniem na ich wystawienie lub korektę.

(akta kontroli tom VI str. 238-239)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, iż przepisy ustawy o rachunkowości oraz regulacje wewnętrzne IDR nie dopuszczają takiej ingerencji w treść dowodów księgowych wystawianych przez podmioty zewnętrzne.

OCENA CZĄSTKOWA

W obszarze prowadzenia rachunkowości, funkcjonujący w IDR system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Badanie tych ksiąg wykazało, iż były one prowadzone w sposób nierzetelny, co było niezgodne z art. 24 ust 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Stwierdzono m.in., iż dowody księgowo były ujmowane w księgach do innych okresów sprawozdawczych niż wskazywała na to data operacji gospodarczej, co naruszało art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Wynikało to z przyjęcia w Polityce rachunkowości IDR zasad ujmowania dowodów w księgach rachunkowych, niezgodnie z zasadą memoriału określoną w art. 6 ustawy o rachunkowości, a także z nieokreślenia szczegółowych zasad obiegu dokumentów księgowych. Stwierdzone, w badanej próbie zapisów księgowych nieprawidłowości spowodowały, iż sporządzane na podstawie nierzetelnych zapisów księgowych sprawozdania budżetowe Rb-28 miesięczne były niewiarygodne. Wobec przyjętych zasad obiegu i ujmowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych IDR oraz stwierdzonych nieprawidłowości, NIK odstępuje od oceny sprawozdania budżetowego Rb-28 za 2023 r. Natomiast sprawozdania budżetowe roczne Rb-23, Rb-27 i Rb-BZ1 oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych Rb-Z za IV kwartał 2023 r. NIK opiniuje pozytywnie.

⁷⁶ Dotyczy rachunków o nr 1/10/2023 wystawiony przez P.S.K., nr 1/10/2023 wystawiony przez K.H. i nr 1/10/2023 wystawiony przez K.S. w zakresie zapłaty kwot netto w wysokościach odpowiednio: 4,7 tys. zł, 9,4 tys. zł i 9,4 tys. zł

⁷⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁷⁸ Które stanowią m.in., iż „Błędy w dowodach źródłowych zewnętrznych obcych i własnych można korygować jedynie przez wysłanie kontrahentowi odpowiedniego dokumentu zawierającego sprostowanie, wraz ze stosownym uzasadnieniem, chyba że inne przepisy stanowią inaczej. Błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie można poprawiać pojedynczych liter lub cyfr.”

V. Wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie funkcjonowania Instytutu De Republica w okresie likwidacji, w sposób nienaruszający przepisów prawa, w tym ustawy o finansach publicznych i 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 piśmie⁷⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK 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 wniosku

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

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

Warszawa, 8 kwietnia 2024 r.

Kontrolerzy:

Aleksandra Obermiller
doradca ekonomiczny

-//-

.....
podpis

Michał Maliński
specjalista kontroli państwowej

-//-

.....
podpis

Magdalena Raczkowska
specjalista kontroli państwowej

-//-

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK w Warszawie
Dyrektor

z up.
p.o. wicedyrektor Urszula Klimska

-//-

.....
podpis

⁷⁹ 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.