



WICEPREZES RADY MINISTRÓW  
 MINISTER  
 KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
*prof. dr hab. Piotr Gliński*

INSTYTUT KSIĄŻKI

wpłynęło dnia 4 XI 2019  
 nr wpływu .....  
 Znak sprawy 820-245/19  
 Zet ..... Ref .....

Warszawa, 23 października 2019 r.

BAK.o802.8.2019.EP

Szanowny Pan  
**Dariusz Jaworski**  
 Dyrektor  
 Instytutu Książki  
 ul. Wróblewskiego 6, 31-148 Kraków

### Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku *o kontroli w administracji rządowej*<sup>1</sup> w terminie od 13 maja do 7 czerwca 2019 r. przeprowadzono kontrolę w Instytucie Książki, zwanym dalej także Instytutem. Kontrola obejmowała wybrane aspekty organizacji i gospodarki finansowej w latach 2017 - 2018.

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały na podstawie upoważnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 65/U/2019 z dnia 25 kwietnia 2019 r. przez Elżbietę Pinderę, głównego specjalistę w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zgodnie za art. 47 w zw. z art. 46 ustawy *o kontroli w administracji rządowej* przekazuję Panu wystąpienie pokontrolne.

W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacyjnym i finansowym. Zaistnienie części opisanych przez kontrolę niekorzystnych zjawisk można tłumaczyć dużą liczbą projektów realizowanych w Instytucie przy udziale środków dotacji celowych. Niemniej przyczyny powstania części nieprawidłowości mają charakter systemowy. Wynikają w szczególności z braku nadzoru lub ułomności mechanizmów gwarantujących pożądany poziom kontroli, dokumentowania i merytorycznego rozliczania podejmowanych działań, skutkujących naruszeniami i uchybieniami.

Najważniejsze nieprawidłowości i zastrzeżenia dotyczyły:

- regulacji wewnętrznych, których nie było lub nie były aktualizowane albo stosowane;
- nieprzestrzegania elementarnych wymogów dotyczących:
  - funkcjonowania Rady Programowej,

<sup>1</sup>Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092 ze zm.

- rozliczania zadań realizowanych przez zatrudnionych w zadaniowym czasie pracy,
- wykorzystania funduszu osobowego,
- wyboru zleceniobiorców i wykonawców zakresów wynikających z umów cywilnoprawnych i ustalania ich wynagrodzeń,
- kształtowania zapisów w umowach cywilnoprawnych i nadzoru nad ich realizacją,
- kontroli dokumentów rodzących skutki finansowe,
- dokumentowania wydatków pokrywanych z dotacji celowych,
- terminowości realizacji obowiązków wynikających z faktu zarządzania programami Ministra.
- ewidencjonowania kosztów.

Ocenę sformułowano na podstawie kontroli:

- uregulowań obowiązujących w Instytucie, które miały związek z organizacją, dysponowaniem, wydatkowaniem i rozliczaniem środków Ministra, według ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego;
- obszarów mających wymiar finansowy, takich jak:
  - koszty wynagrodzeń osobowych (3.312.090,92 złotych),
  - koszty usług świadczonych przez osoby fizyczne i prawne (583.654,00 złotych),
  - wydatkowanie środków dotacji celowych (432.000,00 zł) przyznanych na obsługę programów Ministra Kultury i Dziedzictwa, zwanego dalej Ministrem, dla których Instytut był instytucją zarządzającą,
  - koszty nierozliczanych dotacji celowych udzielonych beneficjentom ze środków programów Ministra (135.448,00 złotych),
  - koszty ryczałtów samochodowych z tytułu korzystania przez pracowników z samochodów prywatnych do celów służbowych (6.559,63 złotych),
  - kosztów funkcjonowania Rady Programowej (2.337,15 złotych),

według kryterium celowości, legalności i oszczędności ich wydatkowania;

- obszarów przekładający się na sposób wydatkowania środków finansowych i ich prezentowania, takich jak:
  - udzielanie zamówień publicznych w trybach ustawowych (2.564.270,00 zł brutto),
  - realizacji programu Kolegium Tłumaczy,
  - ewidencjonowania kosztów.

## I. Podstawy funkcjonowania Instytutu Książki

Instytut to państwowa instytucja kultury, nad którą nadzór sprawował Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zwany dalej Ministrem. Instytut został wpisany do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego pod numerem RIK 55/2003<sup>2</sup>. Zakres działalności Instytutu został uregulowany w statucie nadanym przez organizatora<sup>3</sup>. Z dniem 1 września 2018 r. zarządzeniem Ministra<sup>4</sup> dokonano podziału Instytutu poprzez wyłączenie z Działu Wydawniczego Instytutu redakcji pisma patronackiego *Ruch Muzyczny* i włączenia jej do Polskiego Wydawnictwa Muzycznego wraz

<sup>2</sup>Odpis z rejestru instytucji kultury z dnia: 14 kwietnia 2016 r., 5 lipca 2017 r. 15 lipca 2018 r. W § 2 ust. 3 statutu Instytutu Książki zawarta jest informacja o wpisie Instytutu Książki do rejestru instytucji państwowych kultury pod numerem RNIK 55/2003

<sup>3</sup>Załączniki do zarządzeń Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia: 18 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 25), 14 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2016 r. poz. 73), 29 maja 2017 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2017 r., poz. 24)

<sup>4</sup>Dz. Urz. MKiDN z dnia 13 sierpnia 2018 r., poz. 54

z przeniesieniem pracowników, podziałem mienia, zobowiązań, wierzytelności na podstawie bilansu, protokołów zdawczo - odbiorczych, wg stanu na dzień 1 września 2018 r.

W okresie objętym kontrolą dyrektorem Instytutu był p. Dariusz Jaworski<sup>5</sup>, który zarządzał instytucją przy udziale zastępców: p. Ryszarda Skrzypczaka<sup>6</sup> i p. Krzysztofa Koehlera<sup>7</sup>, zastępcy ds. programów krajowych.

W dokumentach dotyczących powołania p. R. Skrzypczaka na stanowisko zastępcy dyrektora nie sprecyzowano obszaru odpowiedzialności i nadzoru. Kontrolowany potwierdził<sup>8</sup>, że brak było dokumentów potwierdzających przekazanie zadań p. R. Skrzypczakowi, zastępcy dyrektora, ale odwołując się do regulaminu organizacyjnego wskazał na zadania należące do zadań zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych<sup>9</sup>.

Główną księgową była p. Dorota Wygoda zatrudniona na podstawie umowy o pracę<sup>10</sup>. W terminie przeprowadzania kontroli główną księgową była p. Agnieszka Rogowska<sup>11</sup>.

Dyrektor Instytutu mógł działać za pośrednictwem pełnomocników. Pełnomocnictwa dyrektora w okresie objętym kontrolą mieli: zastępca dyrektora i główna księgowa, co ujawniono w rejestrze instytucji kultury. Z treści udzielonych pełnomocnictw wynikało, że zarówno zastępca dyrektora Instytutu<sup>12</sup> jak i główna księgowa<sup>13</sup> zostali umocowani do dokonywania czynności prawnych w imieniu Instytutu w zakresie zwykłego zarządu na okres pełnionych funkcji. W przedstawionych odpisach z rejestru instytucji kultury<sup>14</sup> nie wskazano zakresu pełnomocnictw, co było niezgodne z wzorem rejestru instytucji kultury stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego *w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury*<sup>15</sup>, według którego należy wskazać zakres upoważnień udzielonych pełnomocnikom<sup>16</sup>.

W Instytucie nie prowadzono rejestru pełnomocnictw, ponieważ jak poinformował p. R. Skrzypczak, zastępca dyrektora Instytutu<sup>17</sup> w okresie objętym kontrolą tylko dwóch pracowników Instytutu, tj. zastępca dyrektora i główna księgowa otrzymało pełnomocnictwa dyrektora.

Statutowym organem kolegialnym doradczo – opiniodawczym w Instytucie, w myśl § 8 ust. 1 statutu była Rada Programowa, zwana dalej Radą.

## II. Rada Programowa, funkcjonowanie i koszty jej funkcjonowania

### 1) Funkcjonowanie Rady

Do zadań Rady należało między innymi: opiniowanie planów finansowych, programów działania, ocena ich realizacji oraz poszukiwanie wsparcia koncepcyjnego, organizacyjnego

<sup>5</sup>Powołania: z dnia 4 kwietnia w 2016 r., na okres do dnia 3 kwietnia 2019 r., (pismo znak: BKS-WSP.1161.3.2018.AG) oraz z dnia 29 marca 2019 r. na czas określony do dnia 3 kwietnia 2024 r., (pismo znak: BKS.WSP.1131.44.2019.AG)

<sup>6</sup>Powołanie z dnia 30 grudnia 2003 r. znak: BDG WKIS 817-2003

<sup>7</sup>Powołanie z dnia 26 lipca 2016 r. znak: DMP/1747/16/MW

<sup>8</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 maja 2019 r. (pytanie 2)

<sup>9</sup>Według regulaminu organizacyjnego (§ 8 ust. 1) wprowadzonego zarządzeniem nr 2/2012 dyrektora Instytutu Książki z dnia 20 lipca 2012 r. obowiązującego od 6 sierpnia 2012 r. zastępcy dyrektora ds. organizacyjno -finansowych podlegały Działy: Programów Ministra i Administracyjny, a według regulaminu organizacyjnego (§ 10 ust. 2) obowiązującego w okresie następnym, wprowadzonego zarządzeniem nr 4/2017 z dnia 26 października 2017 r. dyrektora Instytutu Książki zastępcy dyrektorowi ds. organizacyjno – finansowych podlegały Działy: Programów Dotacyjnych, IT, Administracyjny, sekretariaty w Krakowie i w Warszawie oraz Archiwum Zakładowe

<sup>10</sup>Umowa z dnia 15 lipca 2004 r., na stanowisku p.o. głównej księgowej, na czas nieokreślony w wymiarze 1/2 etatu, w zadaniowym systemie czasu pracy, a następnie aneks do ww. umowy nieoznaczony datą, według którego p. D. Wygoda z dniem 1 września 2004 r. zatrudniona została na stanowisku głównej księgowej w wymiarze pełnego etatu; z dniem 3 kwietnia 2019 r. Instytut Książki wypowiedział umowę głównej księgowej w trybie art. 52 § 1 *Kodeksu pracy*

<sup>11</sup>Umowa o pracę z dnia 25 kwietnia 2019 r. na okres próbny, w wymiarze 1/3 etatu, w zadaniowym czasie pracy

<sup>12</sup>Pan R. Skrzypczak, zastępca dyrektora Instytutu Książki

<sup>13</sup>Pełnomocnictwo głównej księgowej wygasło z dniem 3 kwietnia 2019 r. w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z pracownikami

<sup>14</sup>Odpisy z rejestru instytucji kultury z dnia: 14 kwietnia 2016 r., 5 lipca 2017 r., 15 stycznia 2018 r.

<sup>15</sup>Dz. U. z 2012 r., poz. 189

<sup>16</sup>Rejestr instytucji kultury, dział I, kolumna 5

<sup>17</sup>Pismo z dnia 13 maja 2019 r.

i finansowego dla Instytutu. Rada powinna działać w oparciu o regulamin Rady<sup>18</sup> uchwalony nie później niż 3 miesiące od jej powołania<sup>19</sup>. Członkowie Rady, zgodnie ze statutem wykonując swoje obowiązki nie pobierali wynagrodzeń, natomiast koszty działania i obsługi Rady ponosił Instytut.

W okresie objętym kontrolą skład Rady uległ zmianie, gdyż członkowie Rady powołanej na kadencję obejmującą lata 2014 – 2018 zrezygnowali z zasiadania w Radzie<sup>20</sup> lub członkostwo ustało z przyczyny naturalnej<sup>21</sup>. W lutym 2018 r. dyrektor Instytutu poinformował Ministra o rozwiązaniu Rady przed upływem jej kadencji oraz zaproponował nowy skład Rady<sup>22</sup>, a Minister pozytywnie go zaopiniował<sup>23</sup>. O pozytywnej opinii Ministra Instytut został powiadomiony w dniu 4 maja 2018 r.<sup>24</sup> Pierwsze posiedzenie Rady zostało zwołane przez dyrektora Instytutu na dzień 5 października 2018 r. i zaprotokołowane. Z protokołu wynikało, że na posiedzeniu Rady wybrano przewodniczącego<sup>25</sup> i wiceprzewodniczącego<sup>26</sup>, Rada pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie merytoryczne Instytutu za I półrocze 2018 r. i plan merytoryczny na 2019 r. W trakcie kontroli na podstawie dokumentów i wyjaśnień Kontrolowanego ustalono:

- w archiwum Instytutu nie było regulaminu Rady powołanej na lata 2014 - 2018 oraz dokumentacji potwierdzającej działalność Rady tej kadencji w okresie objętym kontrolą<sup>27</sup>, co wskazuje, że ww. Rada<sup>28</sup> nie wykonywała swoich zadań statutowych lub ich nie dokumentowała;

Pan R. Skrzypczak, zastępca dyrektora Instytutu<sup>29</sup> odwołując się relacji byłego wiceprzewodniczącego Rady<sup>30</sup>, poinformował że był regulamin Rady.

- regulamin Rady powołanej na lata 2018-2022 jest w trakcie opracowania, jak poinformował zastępca dyrektora Instytutu<sup>31</sup>;

Zgodnie § 10 ust. 7 statutu Instytutu regulamin powinien być opracowany w terminie 3 miesięcy od daty powołania Rady<sup>32</sup>, tj. w tym przypadku liczonego od dnia 1 lipca 2018 r.

- liczba uczestników posiedzenia Rady wymieniona w protokole z posiedzenia Rady w dniu 5 października 2018 r. (11<sup>33</sup>) była niezgodna z liczbą jaką Kontrolowany wymienił w złożonym wyjaśnieniu dot. funkcjonowania Rady<sup>34</sup> (12 osób<sup>35</sup>).

Kontrolowany wyjaśnił<sup>36</sup>, że w protokole z posiedzenia Rady nie wymieniono gościa<sup>37</sup> zaproszonego na spotkanie Rady.

## 2) Koszty funkcjonowania Rady

Z tytułu posiedzenia Rady<sup>38</sup> zwołanego na dzień 5 października 2018 r. Instytut poniósł koszt w wysokości 2.337,15 zł brutto, na który składały się koszty: noclegu 176,28 zł, transportu 637,87 zł, usługi gastronomicznej 1.523,00 złotych. Kontrolowany jako dowód poniesionych

<sup>18</sup>§ 10 ust. 7 statutu Instytutu Książki

<sup>19</sup>J.w.

<sup>20</sup>Pan Przemysław Czaplinski wiceprzewodniczący Rady Programowej rezygnacja za pośrednictwem poczty elektronicznej złożona 20 września 2016 r., p. Adam Pomorski, przewodniczący Rady Programowej i członkowie p. Olga Tokarczuk i p. Ryszard Markiewicz rezygnacja złożona 11 stycznia 2018 r.

<sup>21</sup>Pani Ksenia Starosielska dnia 29 listopada 2017 r.

<sup>22</sup>Pani Barbara Schabowska, panowie: Lajos Palfavi, Maciej Urbanowski, Rafał Sikorski

<sup>23</sup>Kadencja Rady Programowej rozpoczynająca się po 30 czerwca 2018 r.

<sup>24</sup>Pismo z dnia 30 kwietnia 2018 r. znak: DMP-CZK.0101.13.2018.ME

<sup>25</sup>Pan Grzegorz Nieć

<sup>26</sup>Pani Barbara Schabowska

<sup>27</sup>Wyjaśnienie p. R. Skrzypczaka, zastępcy dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 maja 2019 r.

<sup>28</sup>Pięćosobowa Rada Programowa powołana na lata 2014 - 2018

<sup>29</sup>Wyjaśnienie p. R. Skrzypczaka, zastępcy dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 maja 2019 r.

<sup>30</sup>Pan P. Czaplinski

<sup>31</sup>Wyjaśnienie p. R. Skrzypczaka, zastępcy dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 maja 2019 r.

<sup>32</sup>J.w.

<sup>33</sup>Pięciu członków Rady Programowej i sześciu pracowników Instytutu Książki

<sup>34</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 maja 2019 r. (Ad 1)

<sup>35</sup>Członkowie Rady Programowej, kierownictwo Instytutu Książki i zaproszeni goście

<sup>36</sup>Pismo z dnia 6 czerwca 2019 r. (Pytanie 1)

<sup>37</sup>Pan Zsuzsa Mihalyi

<sup>38</sup>Rada Programowa powołana na lata 2018 (od 1 lipca) - 2022

kosztów przedstawił faktury za: usługę gastronomiczną<sup>39</sup>, za bilety lotnicze<sup>40</sup> wraz z biletami lotniczymi na trasie Poznań – Warszawa - Poznań wystawionymi na nazwisko członka Rady<sup>41</sup>, za pobyt w hotelu<sup>42</sup> w terminie 4 - 5 października 2018 r. Usługa gastronomiczna została opłacona bezgotówkowo za pośrednictwem rachunku bankowego Instytutu, zakup biletów i pobyt w hotelu (kartą kredytową<sup>43</sup>) opłacone były z prywatnych środków p. Łukasza Jarockiego, pracownika Instytutu. Kontrolowany poinformował, że pracownik odpowiedzialny za logistykę Rady Programowej (nocleg, transport) z własnej inicjatywy opłacił usługi ze środków własnych, a Instytutu zrefundował pracownikowi poniesione koszty za pośrednictwem przelewu bankowego. Koszty zostały zaksięgowane na kontach kosztów rodzajowych („4”)<sup>44</sup> i kontach kalkulacyjnych („5”). W przypadku usługi transportu i gastronomicznej koszty w układzie kalkulacyjnym zaliczono do kosztów ogólnego zarządu<sup>45</sup>, a usługę hotelową do kosztów programu promocji literatury i czytelnictwa w kraju<sup>46</sup>.

Ustalono, że:

- koszty usługi hotelowej zostały nieprawidłowo zaliczone do kosztów programu promocji literatury i czytelnictwa w kraju, gdyż nie dotyczyły tego programu;

Program promocji literatury i czytelnictwa to programy Ministra, którego operatorem był Instytut.

- opis merytoryczny faktury za usługę gastronomiczną nie zawierał konkretów dotyczących opłaconej usługi, np. w opisie nie było informacji o tym kto i ile osób korzystało z usługi;

Taka informacja, między innymi stanowi podstawą do zweryfikowania kosztów pod względem ich celowości.

- podróże służbowe członków Rady nie były uregulowane odrębnymi procedurami;

Pan D. Jaworski, dyrektor Instytutu poinformował<sup>47</sup>, że realizacja podróży służbowych członków Rady (a także pracowników Instytutu) oparta była o przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*<sup>48</sup>, a o wyborze środka transportu, noclegu decydował dyrektor Instytutu.

Z przedstawionych dokumentów nie wynikała decyzja dyrektora Instytutu.

### III. Organizacja wewnętrzna i zasady realizacji zadań statutowych

Instytut realizował cele, do których został powołany przy udziale: pracowników, zleceniobiorców, wykonawców dzieł będących jednocześnie pracownikami Instytutu oraz zewnętrznych osób fizycznych i prawnych.

Kontrolowany poinformował<sup>49</sup>, że stanowiska pracy występujące w strukturze organizacyjnej zapewniały realizację zadań statutowych i regulaminowych Instytutu. Występowały jednak okresowe opóźnienia w zakresie rozliczania dotacji celowych udzielanych Instytutowi z programów Ministra, których przyczyną (jak wskazuje Kontrolowany) była zbieżność terminów rozliczeń udzielonych dotacji i terminów naboru i oceny wniosków na okres następujący.

<sup>39</sup>Faktura VAT nr F011804529 z dnia 5 października 2018 r.

<sup>40</sup>Faktury: FV22303/18/LOTIN i FV22374/18/LOTIN, oboje z dnia 11 września 2018 r.

<sup>41</sup>Pan Rafał Sikorski

<sup>42</sup>J.w.

<sup>43</sup>Paragon fiskalny z dnia 1 października 2018 r.

<sup>44</sup>Koszty rodzajowe, konta zespołu „4”, 409-005 - *usługi cateringowe*, 407-001- *podróże służbowe krajowe*, 409-001- *Hotele*

<sup>45</sup>Konto księgowo 551

<sup>46</sup>Konto księgowo 503-007

<sup>47</sup>Pismo z dnia 5 czerwca 2019 r. (Pytanie 1)

<sup>48</sup>Dz. U. z 2013 r. poz. 167

<sup>49</sup>Pismo z dnia 16 maja 2019 r. stanowiące odpowiedź na pismo kontrolującego z dnia 7 maja 2019 r. znak: BAK.o802.8.2019.EP EP-8/1/2019

Organizacja wewnętrzna Instytutu została określona w regulaminie organizacyjnym, który w okresie objętym kontrolą podlegał zmianom<sup>50</sup>. Regulamin i jego zmiany były pozytywnie zaopiniowane przez organizatora Instytutu. Analiza regulaminów organizacyjnych obowiązujących w latach 2017 - 2018 wykazała, że struktura organizacyjna Instytutu określona w regulaminie obowiązującym w Instytucie od dnia 9 listopada 2017 r. została rozbudowana w porównaniu do struktury organizacyjnej wynikającej z regulaminu obowiązującego do dnia 8 listopada 2017 r. o nowe stanowiska i komórki organizacyjne, tj. wzrosła z dwóch do trzech liczba zastępców dyrektora<sup>51</sup> oraz z sześciu<sup>52</sup> do siedmiu liczba Działów<sup>53</sup>, utworzono archiwum zakładowe oraz stanowisko asystenta dyrektora, wyodrębniono sekretariaty w Krakowie i w Warszawie. Stanowisko ds. promocji zastąpiono Działem Komunikacji i Promocji. Dział Wydawniczy zlikwidowano, ale powstała Sekcja Czasopism Patronackich wchodząca w skład Działu Programów Krajowych. Dodatkowo, w myśl przepisów regulaminów organizacyjnych<sup>54</sup> dyrektor Instytutu mógł powoływać (zarządzeniem) zespoły zadaniowe stałe lub okresowe, ale w latach 2017-2018 ich nie powoływano<sup>55</sup>.

Ustalono, że:

- w regulaminie organizacyjnym obowiązującym nie określono:
  - stanowisk występujących w ramach poszczególnych komórek organizacyjnych;
  - zadań asystenta dyrektora,
  - nie wskazano kto może być powoływany (pracownicy, czy osoby niebędące pracownikami Instytutu) do zespołów (stałe, okresowe) oraz czy ich funkcjonowanie będzie rodziło dodatkowe skutki finansowe;
- struktura organizacyjna nie odpowiadała stanowi faktycznemu, gdyż:
  - mniejsza była (o 1) liczba zastępców dyrektora od wskazanej w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od listopada 2017 r. (trzech zastępców dyrektora<sup>56</sup>);
  - nie było stanowiska organizatora występującego w strukturze organizacyjnej<sup>57</sup>;

W Instytucie nie było pracownika zatrudnionego na stanowisku zastępcy dyrektora ds. programów zagranicznych, któremu w regulaminie organizacyjnym przypisano<sup>58</sup> określone zadania i nadzór. Kontrolowany poinformował<sup>59</sup>, że zadania przypisane zastępcy dyrektora ds. programów zagranicznych w okresie od 1 grudnia 2016 r. do 28 lutego 2018 r., realizował główny specjalista - koordynator Sekcji Programów Zagranicznych<sup>60</sup>, a w okresie

<sup>50</sup>Zarządzenie nr 2/2012 dyrektora Instytutu Książki z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Instytutu Książki obowiązującego od dnia 6 sierpnia 2012 r. do dnia 8 listopada 2017 r. i zarządzenie nr 4/2017 dyrektora Instytutu Książki z dnia 26 października 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Instytutu Książki obowiązującego od 9 listopada 2017 r. do dnia zakończenia kontroli

<sup>51</sup>Według regulaminu organizacyjnego obowiązującego w okresie od 6 sierpnia 2012 r. do 8 listopada 2017 r. Instytutem Książki zarządzał dyrektor przy udziale dwóch zastępców, ds. organizacyjnych i finansowych i ds. programowych oraz głównego księgowego, a według regulaminu organizacyjnego obowiązującego od dnia 9 listopada 2017 r. Instytutem Książki zarządzał dyrektor przy udziale trzech zastępców dyrektora w tym: ds. organizacyjnych i finansowych, ds. programów krajowych i ds. programów zagranicznych oraz głównego księgowego

<sup>52</sup>Działy: Programowy, Wydawniczy, Informatyczny, Programów Ministra, Finansowo - Kadrowy, Administracyjny

<sup>53</sup>Działy: Programów Krajowych, w ramach którego utworzono Sekcję Czasopism Patronackich, Programów Zagranicznych, Komunikacji i Promocji, Programów Dotacyjnych, Informatyczny, Finansowo – Kadrowy, w ramach którego działały Sekcje Księgowości oraz Kadr i Plac, Administracyjny

<sup>54</sup>§ 6 ust. 3 i ust. 4 regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 2/2012 dyrektora Instytutu Książki z dnia 20 lipca 2012 r. oraz § 6 ust. 4 i ust. 5 regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 4/2017 dyrektora Instytutu Książki z dnia 26 października 2017 r.

<sup>55</sup>Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 maja 2019 r. (pytanie 3)

<sup>56</sup>Zastępcy dyrektora Instytutu Książki: ds. organizacyjnych i finansowych, ds. programów krajowych i ds. programów zagranicznych

<sup>57</sup>Wyjaśnienie p. R. Skrzypczaka, zastępcy dyrektora Instytutu Książki z dnia 31 maja 2019 r.

<sup>58</sup>§ 9 regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 4/2017 dyrektora Instytutu Książki z dnia 26 października 2017 r.

<sup>59</sup>Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 maja 2019 r. (pytanie 1)

<sup>60</sup>Pan Mariusz Cieślak

następnym do 1 października 2018 r. zastępca dyrektora Instytutu ds. programów krajowych<sup>61</sup> oraz kierownik Działu Programów Zagranicznych<sup>62</sup>.

Kontrolowany nie udokumentował powierzenia ww. zadań głównemu specjalście - koordynatorowi Sekcji Programów Zagranicznych<sup>63</sup> oraz kierownikowi Działu Programów Zagranicznych<sup>64</sup>. Dla ww. pracowników nie sporządzono także zakresów obowiązków<sup>65</sup>.

Nadmienić należy, że stanowisko zastępcy dyrektora ds. programów zagranicznych utworzone zostało w listopadzie 2017 r.

Zasady pracy określono, w regulaminie pracy obowiązującym od dnia 31 marca 2009 r.<sup>66</sup>

W trakcie kontroli stwierdzono, że:

- regulamin nie został zaktualizowany w zakresie wskazanych w nim adresów Instytutu,
- w regulaminie nie wskazano sposobu rozliczania zadań realizowanych w ramach zadaniowego czasu pracy, co było istotne ze względu na fakt, że niemal 100 % pracowników Instytutu zatrudnionych było ww. systemie czasu pracy.

Zasad tych nie sprecyzowano także w innych dokumentach pracowniczych.

W Instytucie nie opracowano ogólnej procedury kontroli zarządczej/ zasad zarządzania ryzykiem.

Pan D. Jaworski, dyrektor Instytutu poinformował<sup>67</sup>, że procedury kontroli zarządczej ujęte były w (12) zarządzeniach i procedurach<sup>68</sup> i zakomunikował, że kompleksowy projekt dla systemu kontroli zarządczej przygotowała firma zewnętrzna<sup>69</sup>.

Kontrolujący podziela stanowisko dyrektora Instytutu, że głównym źródłem kontroli zarządczej są procedury wewnętrzne, ale pod warunkiem, że procedurami objęto całość działalności instytucji i podlegały one bieżącej aktualizacji.

Brak procedur zarządzania ryzykiem, skutkujący brakiem udokumentowanego zarządzania ryzykiem w jednostce, było poważnym ograniczeniem funkcjonowania kontroli zarządczej. i powinno być raportowane w corocznie składanych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej. Wyżej wymienione oświadczenie, w myśl art. 70 ust. 5 ustawy o *finansach publicznych* podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Instytut nie wypełniał obowiązku publikowania oświadczeń.

Ponadto ustalono, że spośród opracowanych przez firmę zewnętrzną<sup>70</sup> procedur, o których poinformował p. D. Jaworski, dyrektor Instytut, trzy z nich zostały wdrożone w 2019 r.<sup>71</sup>, a pozostałe procedury<sup>72</sup> do dnia zakończenia kontroli nie zostały wprowadzane w życie.

<sup>61</sup>Pan Krzysztof Koehler

<sup>62</sup>Pan Mateusz Adamski

<sup>63</sup>Pan Mariusz Cieślak,

<sup>64</sup>Pan Mateusz Adamski

<sup>65</sup>Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 maja 2019 r. (pytanie 1)

<sup>66</sup>Według informacji zawartej w korespondencji elektronicznej skierowanej do pracowników Instytutu Książki przez p. R. Skrzypczaka, zastępcę dyrektora Instytutu Książki w sprawie wprowadzenia w życie regulaminu pracy

<sup>67</sup>Pismo z dnia 5 czerwca 2019 r. (odpowiedź na wniosek 5 z dnia 23 maja 2019 r.)

<sup>68</sup>W sprawie: regulaminu organizacyjnego; umów zlecenia i o dzieło; obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów; udzielania zamówień publicznych na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej; dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych; współorganizacji zadań przez Instytut Książki; podróży służbowych pracowników i osób obcych nie będących pracownikami Instytutu Książki; terminów sporządzania planów, kosztorysów, sprawozdań i rozliczeń finansowych; regulaminy: pracy; programu translatorskiego; kolegium tłumaczy; instrukcja kancelaryjna

<sup>69</sup>Pani Teresa Krawczyk prowadząca Biuro Rachunkowo - Szkoleniowe „Finanse”

<sup>70</sup>Umowa nieoznaczona numerem z dnia 10 września 2018 r. zawarta z p. T. Krawczyk prowadzącą Biuro Rachunkowo – Szkoleniowe „Finanse”

<sup>71</sup>Zasady planowania i organizowania szkoleń w Instytucie Książki, zarządzenie nr 1/2019 dyrektora Instytutu Książki; zasady odbywania i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu, zarządzenie nr 2/2019 dyrektora Instytutu Książki;

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa, tel.: 22 42 10 401, fax: 22 826 75 33, e-mail: minister@mkidn.gov.pl

Z informacji przekazanej przez dyrektora Instytutu<sup>73</sup>, wynikało że osobą odpowiedzialną za wdrożenie procedur opracowanych przez podmiot zewnętrzny była główna księgowa w Instytucie<sup>74</sup>, z którą Instytut w kwietniu br. rozwiązał umowę o pracę.

#### IV. Gospodarka finansowa

##### 1) Regulacje dotyczące gospodarki finansowej obowiązujące w Instytucie:

Zasady gospodarki finansowej regulowały:

- a) polityka rachunkowości<sup>75</sup>;
- b) regulamin wynagradzania dla pracowników<sup>76</sup>;
- c) regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych;
- d) regulamin udzielania zamówień publicznych na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej<sup>77</sup>;
- e) obieg i kontrola oraz przechowywanie i zabezpieczanie dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów<sup>78</sup>;
- f) instrukcja inwentaryzacyjna<sup>79</sup>;
- g) w sprawie podróży pracowników i osób niebędących pracownikami<sup>80</sup>;
- h) w sprawie umów zleceń i umów o dzieło<sup>81</sup>;
- i) w sprawie sposobu dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych<sup>82</sup>;
- j) w sprawie terminów sporządzania planów, kosztorysów, sprawozdań i rozliczeń finansowych<sup>83</sup>.

W trakcie kontroli ustalono, że:

ad. a) naruszono art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości<sup>84</sup> gdyż polityka rachunkowości nie była aktualizowana i dostosowana do potrzeb Instytutu, czego przykładem były:

- brak aktualizacji planu kont po wyłączeniu z Instytutu redakcji czasopisma *Ruch Muzyczny* oraz brak wykazu kont analitycznych,
- nie dostosowanie do potrzeb Instytutu wykazu środków trwałych<sup>85</sup> występujących w zasobach Instytutu w zakresie rocznych stawek amortyzacyjnych (np. ustalono stawki amortyzacyjne dla wież wiertniczych, wieżomasztów);
- braki w wykazie zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe<sup>86</sup>, czego przykładem

Kodeks etyki pracowników Instytutu Książki, zarządzenie nr 3/2019 dyrektora Instytutu Książki - wszystkie zarządzenia wydane dnia 13 marca 2019 r.

<sup>73</sup>Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych, instrukcja ewidencji środków trwałych w ..., procedury kontroli zarządczej z załącznikami: dot. zasad naboru na stanowiska pracy w Instytucie Książki, kontroli dowodów księgowych w Instytucie, wniosek o zawarcie umowy zlecenia i umowy o dzieło, oprogramowanie komputerowe użytkowane w Instytucie Książki, przewodnik po systemie kontroli zarządczej w Instytucie Książki, katalog ryzyk, ankiety do samooceny kontroli zarządczej dla kierownictwa i dla pracowników, procedury kontroli finansowej oraz zasady przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków przez Instytut Książka, regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w PLN równowartości 30.000 euro, zakładowa instrukcja obiegu dokumentów księgowych, instrukcja w sprawie gospodarki majątkiem trwałym i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie, zakładowa instrukcja emisji, kontroli i obiegu dowodów księgowych, procedura kontroli finansowej

<sup>74</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 7 czerwca 2019 r. (Pytanie 2)

<sup>75</sup>Pani D. Wygoda

<sup>76</sup>Zarządzenie nr 03/IK/2016 dyrektora Instytutu Książki z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady/ politykę/ rachunkowości i zarządzenie nr 07/IK/2017 dyrektora Instytutu Książki z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie aneksu do przyjętych zasad /polityki/ rachunkowości

<sup>77</sup>Zarządzenie nr 6/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. dyrektora Instytutu Książki w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki

<sup>78</sup>Zarządzenie nr 2/2014 dyrektora Instytutu Książki z dnia 7 maja 2014 r.

<sup>79</sup>Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r.

<sup>80</sup>Załącznik do zakładowego planu kont Instytutu Książki

<sup>81</sup>Zarządzenie nr 1/2014 dyrektora Instytutu Książki z dnia 7 maja 2014 r.

<sup>82</sup>Zarządzenie nr 6 dyrektora Instytutu Książki z dnia 20 listopada 2017 r.

<sup>83</sup>Zarządzenie nr 2/2010 dyrektora Instytutu Książki z dnia 14 kwietnia 2010 r.

<sup>84</sup>Zarządzenie nr 3/2014 dyrektora Instytutu Książki z dnia 7 maja 2014 r.

<sup>85</sup>t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 395

<sup>86</sup>Załącznik nr 1 – roczne stawki amortyzacyjne w Instytucie Książki obowiązujące od 1 stycznia 2018 r.

<sup>87</sup>Załącznik nr 4



był np. zapis (...) *dziennik obrotów ujmujących operacje jakie ???, dla obsługi informatycznej co to znaczy???* (...);

- zamiast konkretów zawarte były rozważania, np. dotyczące konta 820 – *rozliczenie wyniku finansowego*, w treści którego wyrażane jest indywidualne zdanie kto powinien zatwierdzać roczne sprawozdanie finansowe, cyt.: (...) *Moim zdaniem tym organem winien być organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego będący zgodnie z art. 11 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest organizatorem instytucji*;

Podkreślić należy, że Instytut nie był samorządową instytucją kultury, a w art. 11 do którego odwołano się, w przytoczonym wyżej fragmencie tekstu polityki rachunkowości nie określono organizatorów instytucji kultury. Podmioty tworzące instytucje kultury (organizatorzy) zostali wskazani w art. 10 ww. ustawy. Dowodzi to, że polityka rachunkowości nie tylko nie była aktualizowana do potrzeb Instytutu ale także nieprawidłowo opracowana.

ad. b) w zarządzeniu dyrektora Instytutu<sup>87</sup> wprowadzającym regulamin i w regulaminie wskazano różne terminy jego wejścia w życie, tj. według zarządzenia dyrektora Instytutu<sup>88</sup> (pkt 1) regulamin wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., a według regulaminu (§ 23) dwa tygodnie od dnia jego ogłoszenia<sup>89</sup>, co wskazuje na dzień 16 listopada 2015 r.

- w załącznikach do regulaminu wynagradzania:
  - nr 1 (*Tabela stanowisk i kategorii zaszeregowania*) wymienia się stanowisko *organizator*, którego nie było w strukturze organizacyjnej Instytutu oraz stanowiska dyrektora, zastępców dyrektora i głównej księgowej, których wynagrodzenia nie były objęte przedmiotowym regulaminem;
  - nr 2 (*Tabela stawek wynagrodzenia zasadniczego*) określono wyłącznie górną granicę wynagrodzenia zasadniczego dla danej kategorii zaszeregowania, co powoduje że zasady ustalania wynagrodzeń zasadniczych były nieprzejrzyste, a weryfikowalne tylko w przypadku ich górnej granicy.

ad. c) brak zarządzenia/dokumentu wprowadzającego regulamin;

ad. d) regulamin od dnia 1 stycznia 2016 r. zdezaktualizował się z uwagi na zmienność stosowanego dla zamówień publicznych kursu euro w stosunku do złotych<sup>90</sup>;

ad. e) procedura:

- odwoływała się do nieaktualnej podstawy prawnej, tj. ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.;
- nie była uaktualniana od 2004 r. do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych w Instytucie;

Brak bieżącej aktualizacji procedury spowodował (między innymi) rozbieżności pomiędzy uregulowaniami w statucie i w przedmiotowej w procedurze w zakresie zatwierdzania dokumentów księgowych do realizacji (tj. czynności ściśle związanych z dysponowaniem majątkiem Instytutu), według której<sup>91</sup> do ww. czynności uprawniony był dyrektor lub zastępca dyrektora, a według statutu (§ 13 ust. 1) uprawnionym był dyrektor. Czynności zastrzeżone dla dyrektora (według statutu) inni mogli wykonywać tylko w przypadku otrzymania od dyrektora pełnomocnictwa w danym zakresie.

- nie zawierała między innymi wzorów podpisów osób upoważnionych do poszczególnych rodzajów kontroli, dekretacji i zatwierdzania dowodów

<sup>87</sup>Zarządzenie nr 6/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. dyrektora Instytutu Książki w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki

<sup>88</sup>J. w.

<sup>89</sup>Data ogłoszenia 2 listopada 2015 r.

<sup>90</sup>Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych z dnia 28 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2254) kurs 4,1749 zł; z dnia 29 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2477) kurs 4,3117 złotych

<sup>91</sup>Kontrolowanie dokumentów księgowych, pkt 3

księgowych, które prawidłowo opracowana procedura powinna zawierać; Brak prawidłowo opracowanego obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych może doprowadzić do nierzetelności zapisów w księgach rachunkowych czy nadużyć finansowych.

ad. g) w zarządzeniu nie sprecyzowano daty wejścia w życie przedmiotowej procedury,

- procedura dotyczyła wyłącznie zasad postępowania w przypadku przekroczenia limitu wydatków na podróże, po przekroczeniu których powstaje obowiązek podatkowy od świadczeń nieodpłatnych;

ad. h) procedura dotyczyła wyłącznie ubezpieczeń społecznych z tytułu umów cywilnoprawnych, a nie obejmował istotnych zasad dotyczących, między innymi wyboru realizatorów zakresów umów cywilnoprawnych, ustalania ich wynagrodzeń;

W przypadku podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych i finansujących swoje działania ze środków publicznych wymagana jest transparentność, aby potwierdzić, że wydatkowanie tych środków odbywało się w sposób zgodny z przepisami art. 44 ust. 3 pkt 1) ustawy o *finansach publicznych*<sup>92</sup>, tj. celowy i oszczędny.

W Instytucie nie opracowano instrukcji kasowej oraz zasad udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro netto.

Pan R. Skrzypczak, zastępca dyrektora w Instytucie wyjaśnił<sup>93</sup>, że w Instytucie nie było obrotu gotówkowego.

## V. Planowanie i wykorzystanie środków dotacji Ministra

### 1) Planowanie

Instytut prowadził gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*<sup>94</sup> na podstawie rocznego planu finansowego, w oparciu o środki pochodzące z budżetu Ministra, w tym przekazywane Instytutowi w formie dotacji podmiotowej i celowej. W trakcie obydwu lat objętych kontrolą kwoty przyznanych dotacji podlegały zmianom. Nie każda zmiana wysokości dotacji skutkowałą aktualizacją planu finansowego na dany rok i tak:

- w 2017 r. Instytut zaktualizował plan do wysokości dotacji podmiotowej<sup>95</sup> natomiast nie aktualizował planu finansowego do zmieniających się kwot dotacji celowych, tj. brak było takich aktualizacji od 29 marca 2017 r. pomimo 8 zmian dotyczących kwot dotacji celowych;
- ostatniej aktualizacji planu finansowego na 2018 r. Instytut dokonał po zakończeniu roku, (aktualizacja datowana na dzień 15 stycznia 2019 r.). W 2018 r. podobnie jak w 2017 r. nie każda zmiana wysokości dotacji celowych skutkowałą zmianą planu finansowego (dokonano 4 korekt planu finansowego<sup>96</sup>), ale uwzględniając krótkie odstępy czasowe pomiędzy wprowadzanymi zmianami oraz częstotliwość zmian wysokości tych dotacji należy przyjąć, że plan był aktualizowany.

W myśl art. 27 ust. 3 ustawy o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* instytucja kultury prowadzi działalność na podstawie planu finansowego, zatem plan co do zasady powinien być aktualizowany na bieżąco do wysokości dotacji.

<sup>92</sup>t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869

<sup>93</sup>Pismo z dnia 13 maja 2019 r.

<sup>94</sup>Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.

<sup>95</sup>Aktualizacja z dnia 29 marca 2017 r., pismo znak: L.dz.311-04/IK/2017

<sup>96</sup>Aktualizacja z dnia: 13 marca 2018 r. (pismo znak: L.dz.311-17/18), 20 kwietnia 2018 r. (pismo znak: L.dz.311-18/18), 18 października 2018 r. (pismo znak: L. dz.311-09/DW/IK/2018), 15 stycznia 2019 r. (pismo znak: 0311-01/DW/IK/2019)

Dotacja podmiotowa przyznana Instytutowi na 2018 r. w wysokości 18.722.800,00 zł<sup>97</sup> w porównaniu do kwoty dotacji podmiotowej na 2017 r. (19.077.000,00 zł<sup>98</sup>) była o 354.200,00 zł (tj. 1,86 %) niższa. W sprawozdaniach z wykonania planów rzeczowo - finansowych za poszczególne lata Instytut wykazał, że środki dotacji podmiotowej wykorzystał w 100 %.

Poza dotacją podmiotową Instytut korzystał ze środków dotacji celowych pochodzących z budżetu Ministra. W latach 2017 - 2018 Instytut otrzymał dotacje celowe na 50 zadań na łączną kwotę 94.623.800,47 zł, która została wykorzystana w 96,87 % (91.658.213,97 zł), z czego:

- w 2017 r. Instytut otrzymał 24 dotacje celowe, na łączną kwotę 47.045.358,00 zł<sup>99</sup>, w tym: dwie na zadanie/ zakupy inwestycyjne (25.506.856,00 zł<sup>100</sup>) i pozostałe (22) na wydatki bieżące (21.538.502,00 złotych). Łączna kwota przyznanych dotacji celowych na 2017 r. została wykorzystana w 95,91 % (45.121.437,91 złotych);

Łączna kwota dotacji celowych otrzymanych przez Instytut w 2017 r. na zadania bieżące (21.538.502,00 zł) była wyższa o 12,90 % (o 2.461.502,00 zł) od kwoty dotacji podmiotowej na 2017 r. (19.077.000,00 zł);

- w 2018 r. Instytut otrzymał 26 dotacje celowych na łączną kwotę 47.578.442,47 zł, w tym 4 na zadania i wydatki inwestycyjne (32.300.400,00 zł<sup>101</sup>) oraz 22 dotacje (15.278.042,47 zł) na zadania bieżące.

Łączna kwota dotacji celowych otrzymana przez Instytut na zadania bieżące w 2018 r. (15.278.042,47 zł) była na poziomie 81,60 % dotacji podmiotowej (18.722.800,00 zł) na 2018 r.

Niewykorzystane kwoty dotacji celowych w 2017 r. (1.923,920,09 zł) i w 2018 r. (1.041.666,41 zł) Instytut przekazał na rachunek urzędu obsługującego Ministra, co potwierdzono dowodami bankowymi. Z tytułu nieterminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w 2018 r. w wysokości 15.608,94 zł Instytut zapłacił odsetki w wysokości 65,00 złotych<sup>102</sup>. W przypadku realizacji 27 zadań dofinansowanych ze środków dotacji celowych Ministra Instytut poinformował, że osiągnął planowane rezultaty zadania<sup>103</sup>, a w pozostałych przypadkach (23) ich realizacja nie pokrywała się z ich planem.

Wśród dotacji celowych przyznanych Instytutowi w obydwu latach były dotacje (432.000,00 zł<sup>104</sup>) na obsługę programów Ministra<sup>105</sup>, które zostały szczegółowo skontrolowane i opisane w punkcie V pkt 2.

Za obydwa lata objęte kontrolą Instytut wykazał zysk netto na kwoty: za 2017 r. w wysokości 859.596,01 zł netto i za 2018 r. w wysokości 651.646,52 złotych.

<sup>97</sup>Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 grudnia 2018 r. znak: DF.311.212.2018, pismo z dnia 31 grudnia 2018 r. znak: DF-I.0320.629.2018 i saldo konta księgowego -762 - Dotacja MKiDN podstawowa § 2550

<sup>98</sup>Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 marca 2017 r. znak: DF-I.311.26.2017 r., pismo z dnia 24 marca 2017 r. znak: DF.0320.115.2017.BK i saldo konta księgowego 762 – Dotacja MKiDN podstawowa § 2550

<sup>99</sup>Kwota otrzymanych przez Instytut Książki dotacji celowych

<sup>100</sup>W kwocie 25.506.856,00 zł zawarta była dotacja (25.483.856,00 zł) na realizację dofinansowań w ramach Wieloletniego Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa oraz dotacja (23.000,00 zł) na wymianę infrastruktury IT dla redakcji kwartalnika *AKCENT*

<sup>101</sup>W kwocie 32.300.400,00 zł zawarta była dotacja (25.278.060,00 zł) na realizację dofinansowań w ramach Wieloletniego Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, dotacja (5.006.000,00 zł) na wymianę infrastruktury IT dla programu bibliotecznego MAK+, na zakup mieszkania po T. Konwickim w Warszawie (700.000,00 zł), na prace modernizacyjne w budynku przy ul. Foksal 17 w Warszawie (1.316.340,00 złotych)

<sup>102</sup>Umowa nr 150/DF-I/2018 z dnia 8 sierpnia 2018 r., dotacja celowa (3.709.000,00 zł) na kontynuację projektu + książka

<sup>103</sup>Według informacji Instytutu Książki zawartej w tabelarycznym zestawieniu dotyczącym wykorzystania środków dotacji celowych: 15 zadań realizowanych w 2017 r., 12 zadań realizowanych w 2018 r.

<sup>104</sup>Każda na kwotę 216.000,00 złotych

<sup>105</sup>W 2017 r. dotacja celowa na kwotę 216.000,00 zł przeznaczona na obsługę pięciu programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, takich jak: Literatura, Partnerstwo dla książki, Czasopisma, Promocja czytelnictwa, Konrad 2017; w 2018 r. dotacja celowa na kwotę 216.000,00 zł przeznaczona na obsługę czterech programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, takich jak: Literatura, Partnerstwo dla książki, Czasopisma, Promocja czytelnictwa.

## 2) Dotacje celowe na obsługę programów Ministra

Corocznie w latach 2017 - 2018, na podstawie umów<sup>106</sup> Instytut otrzymywał z budżetu Ministra dotacje celowe na obsługę programów Ministra, odpowiednio: 5 programów<sup>107</sup> i 4 programów<sup>108</sup>, każdą w wysokości 216.000,00 zł, z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników Instytutu. Według przedstawionych przez Kontrolowanego sprawozdań, nieoznaczonych datami ich sporządzenia z wykorzystania środków dotacji celowych i realizacji zadań:

- środki dotacji zostały w 100% wykorzystane na opłacenie wynagrodzeń pracowników zajmujących się obsługą programów Ministra;
- wynagrodzenia osobowe tych pracowników w 2017 r. finansowane były przez 10 miesięcy i w 2018 r. przez 11 miesięcy, a dowodami były listy płac;
- w miernikach zadania wykazano, że obsługą programów zajmowało się 10 pracowników;

Z zestawień wynagrodzeń i ich kosztów pokrytych ze środków dotacji celowych sporządzonych przez Kontrolowanego<sup>109</sup> wynikało, że:

- w 2017 r. obsługa programów Ministra przypisana została pięciu pracownikom, z których jeden nie wykonywał tych zadań w związku z długotrwałą usprawiedliwioną nieobecnością;
- w 2018 r. finansowano wynagrodzenia 4 pracowników obsługujących programy Ministra.

Jako dowód wydatkowania środków dotacji celowych Instytut przedstawił 21 list płac i dowody zapłaty oraz zapisy na kontach rozrachunkowych pracowników obsługujących programy Ministra.

Skontrolowano 100 % przedstawionych dowodów (list płac) wykazanych w sprawozdaniach z wykonania kosztów zadań sfinansowanych ze środków dotacji celowych oraz dowody zapłaty w powiązaniu z zapisami na ww. kontach rozrachunkowych i stwierdzono, że:

- naruszono warunki określone w § 4 ust. 1 i ust. 2 umów dotacyjnych<sup>110</sup> ponieważ:
  - nie prowadzono wyodrębnionej dokumentacji finansowo - księgowej, a w konsekwencji dokumentacji nie opatrywano wymaganą klauzulą *płatne ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*;
  - sposób prowadzenia dokumentacji zadania uniemożliwił identyfikację wydatków pokrytych ze środków dotacji celowych, gdyż wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi obciążającymi pracodawcę, finansowane ze środków dotacji celowych ujęte były na zbiorczych listach płac obejmujących także wynagrodzenia osobowe innych pracowników, na których brak było opisu czyje wynagrodzenia i na jakie kwoty zostały sfinansowane ze środków dotacji celowych;

Powyższe ustalenia kontrolującego potwierdzono w notatce służbowej sporządzonej i podpisanej<sup>111</sup> dwustronnie przez kontrolującego i p. R. Skrzypczaka, zastępcę dyrektora Instytutu oraz potwierdzone w wyjaśnieniu Kontrolowanego<sup>112</sup>.

- w sprawozdaniach<sup>113</sup> zawyżono o 6 liczbę pracowników uczestniczących w obsłudze programów Ministra;

<sup>106</sup>Umowy o numerach: 127/DF-I/2017 z dnia 29 marca 2017 r. i 153/DF-I/2018 z dnia 20 marca 2018 r.

<sup>107</sup>Budżet Programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na 2017 r. według regulaminów programów 22.350.000,00 złotych

<sup>108</sup>Budżet Programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na 2018 r. według regulaminów programów 20.050.000,00 złotych

<sup>109</sup>Załącznik nr 1 do pisma z dnia 30 maja 2019 r. znak: EP-8/13/2019

<sup>110</sup>Umowy o numerach: 127/DF-I/2017 z dnia 29 marca 2017 r. i nr 153/DF-I/2018 z dnia 20 marca 2018 r.

<sup>111</sup>Notatka służbowa z dnia 4 czerwca 2019 r.

<sup>112</sup>Wyjaśnienie p. R. Skrzypczaka, zastępcy dyrektora w Instytucie Książki, pismo z dnia 24 maja 2019 r.

<sup>113</sup>Mierniki zadań

- przyznane kwoty dotacji celowych wykorzystano w 100% w terminie wskazanym w umowach dotacyjnych;
- kwoty wynagrodzeń pracowników obsługujących programy Ministra wynikające z list płac zostały przekazane na rachunki pracowników i zaksięgowane na kontach rozrachunkowych prowadzonych dla tych pracowników, a zobowiązania publicznoprawne obciążające pracodawcę na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazane na rachunek ww. instytucji;
- sprawozdania z wydatkowania środków dotacji celowych nie zostały oznaczone datami ich sporządzenia, co uniemożliwiało dokonanie oceny, czy sporządzono je w terminach określonych w umów dotacyjnych zawartych z Ministrem.

## **VI. Rozliczanie zadań finansowanych/ dofinansowanych ze środków pochodzących z programów Ministra w 2018 r.**

Środki dotacji celowych Ministra, których operatorem był Instytut udzielane były beneficjentom na podstawie umów, w jednej kwocie, do wykorzystania w danym roku lub w transzach na okresy przekraczające rok budżetowy, tj. w okresie dwóch lub trzech lat. Warunkiem otrzymania kolejnej transzy przez beneficjenta było rozliczenie środków już otrzymanych. W większości termin zakończenia zadania lub jego etapu przypadł na dzień 31 grudnia. W terminie 30 dni od daty zakończenia zadania, tj. do 30 stycznia roku następnego beneficjent zobowiązany był do przesłania raportu za pośrednictwem systemu EBOI do Instytutu i dostarczenia go w formie papierowej wraz z wymaganymi załącznikami potwierdzającym realizację zakresu umowy. W przypadku realizacji zadania przekraczającego rok budżetowy beneficjent zobowiązany był do przesłania raportu częściowego w sposób analogiczny jak raportu końcowego lecz w terminie 15 dni po upływie roku budżetowego. Obowiązkiem Instytutu była weryfikacja raportu z rozliczenia środków finansowych Ministra w okresie 30 dni<sup>114</sup> od daty jego przedstawienia przez beneficjenta, w zakresie finansowym i rzeczowym, a w przypadku niekompletności, niepoprawności raportu pod względem merytorycznym lub formalno - rachunkowym wezwanie beneficjenta do jego uzupełnienia lub ich usunięcia, co zostało uregulowane w umowach dotacyjnych<sup>115</sup>.

Umowy zawierane z beneficjentami przewidywały kary finansowe za każdy dzień opóźnienia w złożeniu raportu<sup>116</sup> przez beneficjenta.

Analiza budżetów programów obsługiwanych przez Instytut w latach 2017 - 2018, wniosków składanych w sprawie udzielenia dotacji z programów, udzielonych dotacji, w tym w trybie odwołań, a tym samym liczby zawartych umów i łącznej kwoty z nich wynikającej wskazuje, że w 2018 r. w porównaniu do 2017 r.:

- liczba programów była mniejsza (o 1 program);
- budżet programów był mniejszy o 1.433,245,57 złotych;
- wpłynęło o 26 (o 1,88 %) wniosków więcej;
- zawarto 111 (17,85%) umów więcej, co w konsekwencji oznaczało, że liczba umów przypadających na jednego pracownika<sup>117</sup> była o 22,2 umowy większa.

Pan R. Skrzypczak, zastępca dyrektora Instytutu poinformował<sup>118</sup>, że obsługą programów Ministra zajmowało się pięciu pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy<sup>119</sup>.

<sup>114</sup>Zadania realizowane w Polsce

<sup>115</sup>§ 9 ust. 4 umów dotacyjnych

<sup>116</sup>0,01% otrzymanej dotacji

<sup>117</sup>Średnio przy zatrudnieniu 5 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy

<sup>118</sup>Wyjaśnienie z dnia 24 maja 2019 r.

W związku z informacją pozyskaną przez kontrolującego o nieterminowym rozliczeniu (sięgającym dnia 9 maja 2019 r.) przez Instytut 341 dotacji na zadania realizowane w 2018 r.<sup>120</sup> zbadano ich wymiar finansowy, przyczyny braku rozliczeń i działania podejmowane przez Instytut w celu wywiązania się z obowiązku zweryfikowania raportów składanych przez beneficjentów i ustalono:

- w 2018 r. realizowanych było 1051 umów na łączną kwotę 19.681.879,70 złotych;
- 860 beneficjentów (17.357.992 zł) w terminach określonych w umowach przesłało raporty z realizacji zadań;
- 191 beneficjentów (2.323.885,70 zł) nie złożyło raportów w terminie określonym w umowach;
- 95 beneficjentów (2.032.339,00 zł) nie załączyło do raportów wymaganych załączników;
- Instytut w terminie 30 dni od daty otrzymania raportu dokonał weryfikacji 394 raportów (na łączną kwotę 8.882.786,00 zł), tj. 45,81 % raportów (51,17 % łącznej kwoty dotacji celowych z nich wynikającej) i zatwierdził je;
- 401 beneficjentów Instytut wezwał do usunięcia błędów i uzupełniania dokumentów, na które skutecznie odpowiedziało 247 beneficjentów (4.415.517,00 złotych);
- do dnia zakończenia kontroli, tj. 7 czerwca 2019 r. 153 beneficjentów, tj. 14,56 %<sup>121</sup> (2.433.277,00 zł, tj. 12,36 %<sup>122</sup>) nie odpowiedziało na wezwanie Instytutu, co oznaczało, że Instytut (do 7 czerwca 2019 r.) nie zatwierdził 153 raportów na ww. kwotę z powodu braku: kontaktu z beneficjentem, korekty raportu, wyjaśnień do raportu, załączników do raportu lub nie przesłania raportu rozliczeniowego.

Nie zweryfikowanie przesłanych terminowo raportów naruszało przepisy art. 152 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*<sup>123</sup> oraz warunki określone w umowach dotacyjnych (§ 9 ust. 4) zobowiązujące Instytut do zachowania 30 - dniowego terminu ich zweryfikowania w zakresie finansowym i rzeczowym.

Opóźnienia, oprócz przyczyn leżących po stronie beneficjentów wynikały, jak poinformował Kontrolowany<sup>124</sup> ze skumulowania się (w tym samym terminie) rozliczeń zadań i obowiązków związanych z procedowaniem programów Ministra na 2019 r. oraz niejednokrotnie z koniecznością wielokrotnego występowania do tych samych beneficjentów o uzupełnienie, poprawienie przesłanych rozliczeń lub ich przesłanie. Ponadto Instytut stoi na stanowisku, że aktualny liczebność (5 etatów/ 5 pracowników) pracowników obsługujących programy Ministra była niewystarczająca.

Wskazanie przez Kontrolowanego na braki kadrowe w wyjaśnieniach składanych na okoliczność nieterminowego zweryfikowania rozliczeń nie miało potwierdzenia w wyjaśnieniach Kontrolowanego złożonych na okoliczność organizacji pracy w Instytucie<sup>125</sup>. W wyjaśnieniach tych Kontrolowany informuje, że stanowiska pracy występujące w strukturze organizacyjnej zapewniały realizację zadań statutowych i regulaminowych Instytutu, aczkolwiek potwierdza opóźnienia w rozliczeniach dotacji powołując się na poziom obciążenia pracowników obsługujących programy Ministra w pewnych okresach roku.

<sup>119</sup>Miesięczny koszt zatrudnienia stanowił kwotę w wysokości 28.253,58 zł (339.042,96 zł, w tym: Wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń osobowych finansowane ze środków dotacji celowej (216.000,00 zł rocznie) i dotacji podmiotowej (123.042,96 zł rocznie)

<sup>120</sup>Informacja zawarta w załączniku do pisma z dnia 25 kwietnia 2019 r. znak: L.dz. 338/W/DF/IK/19 przesłana przez Instytut Książki do Departamentu Finansowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego

<sup>121</sup>W stosunku do liczby umów (1.051) realizowanych w 2018 r.

<sup>122</sup>W stosunku do łącznej kwoty (19.681.879,70 zł) wynikającej ze wszystkich umów (1.051) realizowanych w 2018 r.

<sup>123</sup>t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

<sup>124</sup>Pismo z dnia 24 maja 2019 r. (Pytanie 1.)

<sup>125</sup>Pismo z dnia 16 maja 2019 r. stanowiące odpowiedź na pismo kontrolującego z dnia 7 maja 2019 r. znak: BAK.o802.8.2019.EP EP-8/1/2019

Na przykładzie pięciu udzielonych i nierozliczonych dotacji celowych (do dnia 26 maja 2019 r.) pochodzących z programów Ministra, na łączną kwotę 135.448,00 zł ustalono, czy i jakie działania podejmował Instytut w celu ich rozliczenia oraz co było przyczyną ich nie rozliczenia i stwierdzono:

- a) Instytut podejmował działania w celu pozyskania/ uzupełnienia dokumentów dotyczących rozliczeń i potwierdzających efekty wykorzystania dotacji celowych, chociaż niejednokrotnie były one nieskuteczne lub niewystarczająco udokumentowane;
- b) Instytut nie korzystał z przysługującego mu prawa do nałożenia kar finansowych z tytułu nieterminowego złożenia raportu przez beneficjentów;
- c) w jednym przypadku beneficjent, który otrzymał dofinansowanie z programu Czasopisma (100.000,00 zł) nie skorygował raportu końcowego z realizacji zadania, pomimo wysyłanych przez Instytut monitów<sup>126</sup>;
- d) jeden raport końcowy (III tranza 1.000,00 zł) z realizacji zadania obejmującego trzy lata, dofinansowanego z programu *Literatura* złożony przez beneficjenta<sup>127</sup> nie został rozliczony ponieważ: beneficjent nie przedstawił książki, którą zobowiązany był wydać w ramach dotowanego zadania, zmieniony został tytuł książki, wątpliwości dotyczyły przychodów uzyskanych przez beneficjenta w 2016 r. i w 2017 r. jak wynikało z korespondencji elektronicznej przesłanej w dniu 26 kwietnia 2019 r. przez pracownika Instytutu. W przedmiotowej korespondencji pracownik Instytutu informuje beneficjenta, że zmiana tytułu publikacji wymaga aneksu do umowy;

Pracownik Instytutu<sup>128</sup> poinformował, że: wiedzę o zmianie tytułu książki uzyskał ze strony <https://bn.org.pl/>, na którą beneficjent zobowiązany był do przesłać kopię dotowanej publikacji (PDF), zgodnie z warunkami umowy (§ 9 ust. 1) dotacyjnej<sup>129</sup>; przychody wykazane przez beneficjenta z realizacji zadania w 2016 r. i 2017 r. budziły wątpliwości z uwagi na termin wydania książki 2018 r., co oznaczało, że nie było możliwości sprzedaży książki przed jej wydaniem.

Kontrolujący zwraca uwagę, że termin realizacji zadania upłynął w dniu 31 grudnia 2018 r. zatem aneksowanie umowy po upływie terminu jej realizacji, około cztery miesiące od daty jej zakończenia naruszałoby § 16 ust. 4 pkt c) umowy nr o8171/16/FPK/IK z dnia 29 kwietnia 2016 r.

Pracownik Instytutu podzielał stanowisko Kontrolującego<sup>130</sup> i wskazał, że inicjatywa dotycząca sporządzenia aneksu do umowy należała do beneficjenta przy zachowaniu terminu określonego w umowie oraz poinformował, że do beneficjenta zwrócono się w celu uzyskania wyjaśnień, które były niezbędne do podjęcia decyzji przez dyrektora w sprawie zaakceptowania lub braku akceptacji rozliczenia.

- e) beneficjent nie złożył raportu częściowego za 2018 r. z wykorzystania II transzy dotacji celowej (1.800,00 zł) udzielonej w ramach programu *Literatura* na okres 3 lat<sup>131</sup>;

Instytut, jak wynikało z pisma pracownika<sup>132</sup> zajmującego się programami Ministra skontaktował się z beneficjentem telefonicznie w dniu 17 maja 2019 r. wyznaczając siedmiodniowy termin na dostarczenie raportu.

<sup>126</sup>Korespondencja elektroniczna z dnia 25 lutego 2019 r. i z dnia 10 maja 2019 r.

<sup>127</sup>Umowa nr o871/16/FPK/IK z dnia 29 kwietnia 2016 r. z Fundacją „Teoria Książki” na publikację książki Georg`a Steinera teksty dla „New Yorkera” w opracowaniu i redakcji Olgi i Wojciecha Kubińskich

<sup>128</sup>Wyjaśnienie z dnia 27 maja 2019 r.

<sup>129</sup>Umowa nr o871/16/FPK/IK z dnia 29 kwietnia 2016 r. z Fundacją „Teoria Książki” na publikację książki Georg`a Steinera teksty dla „New Yorkera” w opracowaniu i redakcji Olgi i Wojciecha Kubińskich

<sup>130</sup>Wyjaśnienie z dnia 27 maja 2019 r.

<sup>131</sup>Umowa nr o6359/A1/FPK/IK z dnia 5 lipca 2017 r. wraz z aneksem z dnia 26 września 2017 r. na wydanie książki pt. „Zmierzch arystokracji. Wspomnienia polskich arystokratów”

<sup>132</sup>Pismo z dnia 28 maja 2019 r.

Kontakty z beneficjentami powinny być udokumentowane, także w celu podniesienia poziomu ich skuteczności.

- f) dwa raporty końcowe z realizacji zadań dofinansowanych z programu *Partnerstwo dla książki*, na łączną kwotę 32.648,00 zł<sup>133</sup> nie zostały rozliczone, gdyż jak informuje<sup>134</sup> Kontrolowany: nawarstwiły się prace związane z rozliczeniem dotacji z różnych programów i lat<sup>135</sup>, mała była obsada pracowników, rozliczania sprawdzane były w kolejności ich nadesłania ich do Instytutu.

Problemy organizacyjne/ braki kadrowe nie mogą rodzić negatywnych skutków w zakresie przestrzegania obowiązujących terminów.

## VII. Zatrudnienie, zasady wynagradzania, wynagrodzenia z tytułu umów o pracę i inne świadczenia na rzecz pracowników

### 1) Zatrudnienie

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w Instytucie zatrudnionych było 112 pracowników (99,9 w przeliczeniu na pełne etaty) i w porównaniu do zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2017 r. (116 pracowników, 103,9 pełne etaty) zmniejszyło się o 4 pracowników (3 etaty), tj. 3,45 % (4,00 % etatów)<sup>136</sup>.

Pracownicy zatrudnieni byli w zadaniowym i podstawowym systemie czasu pracy, w tym w zdecydowanej większości w systemie zadaniowym, tj.:

- w 2017 r. 99,11 % pracowników zatrudnionych było w systemie zadaniowym, a tylko jeden (stanowisko sekretarskie) w podstawowym czasie pracy<sup>137</sup>;
- w 2018 r. 97,22 % pracowników zatrudnionych było w systemie zadaniowym, a trzech (stanowiska sekretarskie) w podstawowym czasie pracy<sup>138</sup>.

Zadaniowy czas pracy, w myśl przepisów art. 140 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeksu pracy*<sup>139</sup> może być stosowany jedynie, wtedy, gdy: jest to uzasadnione rodzajem pracy, organizacją pracy lub miejscem pracy. Warunkiem stosowania zadaniowego czasu pracy jest odpowiednie określenie zadań do wykonania i ustalenie czasu niezbędnego do wykonania powierzonych zadań w ramach porozumienia pracodawcy z pracownikiem, przy uwzględnieniu wymiaru czasu pracy wynikającego z norm określonych w art. 129 *Kodeksu pracy*. Zadaniowy czas pracy można zastosować jedynie wtedy, gdy pracodawca nie ma możliwości kontrolowania pracownika i ewidencjonowania jego czasu pracy np. ze względu na to, że osoba zatrudniona jest aktywna poza zakładem pracy, a pracodawcy dostarcza jedynie rezultaty swych działań. To czy dany rodzaj pracy uzasadnia zastosowanie zadaniowego czasu pracy powinno zostać uregulowane, np. w regulaminie pracy. Zadania pracownika powinny być skonkretyzowane, stanowić katalog zamknięty i powtarzający się<sup>140</sup>.

W świetle zebranych podczas kontroli dowodów stwierdzono, że:

- w regulaminie pracy nie wskazano w jakich przypadkach/ na jakich stanowiskach/ i dla jakiego rodzaju pracy stosowany będzie zadaniowy czas pracy;
- istniała możliwość ewidencjonowania czasu pracy na stanowiskach występujących w strukturze organizacyjnej Instytutu;

<sup>133</sup>Umowy o numerach: 02723/18/FPK/IK z dnia 5 września 2018 r. (11.000,00 zł) i 08740//18 /FPK/IK z dnia 5 lipca 2018 r. (21.648,00 złotych)

<sup>134</sup>Wyjaśnienie Kontrolowanego z dnia 24 maja 2019 r. (Ad.2)

<sup>135</sup>Trzecia rata priorytetu Literatura z 2016 r., druga rata programu Literatura z 2017 r., programy Partnerstwo dla książki i Promocja czytelnictwa

<sup>136</sup>Zestawienie sporządzone przez specjalistę ds. kadr i plac zatrudnionego w Instytucie Książki

<sup>137</sup>Liczby nie obejmują kadry zarządzającej (4 pracowników)

<sup>138</sup>J. w.

<sup>139</sup>t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.

<sup>140</sup>Z uzasadnienia wyr. SN z 5 lutego 2008, II PK148/07, OSNP 2009, Nr 7-8, poz.93



- wskazano adresy miejsc pracy<sup>141</sup> pracowników Instytutu, co oznacza że miejsce ich aktywności związanej z zatrudnieniem było oznaczone;
- w wielu przypadkach:
  - nie skonkretyzowano zadań pracowników,
  - zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych w zadaniowym systemie czasu pracy zostały sporządzone ze znaczną zwłoką lub/ i zawierały bardzo uogólnione zapisy o zadaniach pracowników.

Ogólne sformułowania w zakresach obowiązków (jeśli zostały sporządzone) nie mogły być uznane za wystarczającą podstawę indywidualnej rozliczalności zadań wykonywanych przez pracowników zatrudnionych w systemie zadaniowym.

Powyższe ustalenia wskazują, że nie było przesłanek do stosowania zadaniowego czasu pracy.

## 2) Zasady wynagradzania

Według regulaminu wynagradzania<sup>142</sup> składnikami wynagrodzeń były wynagrodzenia zasadnicze, a dodatkami do wynagrodzeń były lub mogły być dodatki: stażowe, funkcyjne nie wyższe niż 50% wynagrodzenia zasadniczego pracownika, specjalne, za godziny nadliczbowe, za pracę w godzinach nocnych. Ponadto regulamin przewidywał nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy przyznawane na pisemny wniosek bezpośredniego przełożonego i w wysokości indywidualnie ustalonej dla pracownika przez dyrektora z uwzględnieniem możliwości finansowych Instytutu. Wypłata wynagrodzeń w myśl § 12 ust. 1 regulaminu następować powinna z dołu, ostatniego dnia miesiąca.

## 3) Wykorzystanie funduszu płac

Według ewidencji księgowej konta 404 – *wynagrodzenia podstawowe* kwota wykorzystana na wynagrodzenia osobowe w 2018 r. (6.591.868,47 zł) była o 110.992,14 zł wyższa od kwoty wykorzystanej na ww. wynagrodzenia w 2017 r. (6.480.876,33 złotych), tj. o 1,02 %. Z funduszu osobowego<sup>143</sup> sfinansowano wynagrodzenia zasadnicze<sup>144</sup>, dodatki stażowe<sup>145</sup>, dodatki funkcyjne<sup>146</sup>, dodatek specjalny<sup>147</sup>, nagrody<sup>148</sup>, bony (karty podarunkowe)<sup>149</sup>, dodatki do opłat za opiekę medyczną i do kart multisport<sup>150</sup>.

W 2018 r. w porównaniu do 2017 r.:

- wzrosła o: 117.659,18 zł (o 2,15%) kwota środków przeznaczona na wynagrodzenia zasadnicze, o 5.121,38 zł na dodatki stażowe, o 5.000,00 zł kwota na zakup kart podarunkowych oraz w 2018 r. wypłacano dodatek specjalny (3.200,00 zł) jednemu pracownikowi z tytułu pełnionego zastępstwa;
- zmniejszyła się o 29.210,00 zł kwota dodatków do opłat za opiekę medyczną i kart multisport, o 21.500,00 zł kwota dodatków funkcyjnych i o 12.000,00 zł kwota nagród.

Wynagrodzenia zasadnicze w grupie:

- stanowisk kierowniczych<sup>151</sup> w 2017 r. zawierały się w przedziale od 3.750,00 zł<sup>152</sup> do 5.760,00 zł<sup>153</sup>, a w 2018 r. od 3.750,00 zł<sup>154</sup> do 9.180,00 zł<sup>155</sup>;

<sup>141</sup> Siedziby Instytutu Książki: Kraków, Warszawa

<sup>142</sup> Zarządzenie nr 6/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. dyrektora Instytutu Książki w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki

<sup>143</sup> Zestawienie sporządzone przez Kontrolowanego dnia 7 czerwca 2019 r.

<sup>144</sup> Wynagrodzenia zasadnicze obejmujące także wynagrodzenia za urlopy, ekwiwalenty za urlopy i wynagrodzenia chorobowe w 2017 r. kwota 5.465.506,30 zł i w 2018 r. kwota 5.583.165,48 złotych

<sup>145</sup> Dodatki stażowe: w 2017 r. kwota 632.920,88 zł i w 2018 r. 638.042,26 złotych

<sup>146</sup> Dodatki funkcyjne: w 2017 r. kwota 78.950,00 zł i w 2018 r. 57.450,00 złotych

<sup>147</sup> Dodatek specjalny: w 2018 r. kwota 3.200,00 złotych

<sup>148</sup> Nagrody: w 2017 r. kwota 189.500,00 zł i w 2018 r. 177.500,00 złotych

<sup>149</sup> Bony (karty podarunkowe): w 2017 r. kwota 123.000,00 zł i w 2018 r. 128.000,00 złotych

<sup>150</sup> Dodatki do opłat za opiekę medyczną i do kart multisport: w 2017 r. kwota 58.400,40 zł i w 2018 r. kwota 29.189,60 złotych

<sup>151</sup> Z wyłączeniem dyrektora, zastępców dyrektora i głównej księgowej w Instytucie Książki

<sup>152</sup> Kierownicy sekcji, redaktorzy naczelni redakcji: *Dialog*, *Nowe Książki*

<sup>153</sup> Szef Działu Wydawnictw

<sup>154</sup> Kierownicy sekcji, redaktorzy naczelni redakcji: *Dialog*, *Nowe Książki*

- w grupie pozostałych pracowników: w 2017 r. przedziale od 520,00 zł<sup>156</sup> do 9.000,00 zł<sup>157</sup> a w 2018 r. od 520,00 zł<sup>158</sup> do 8.470,00 zł<sup>159</sup>;

W okresie objętym kontrolą zmieniono wynagrodzenia 30 pracownikom, spośród których trzy zmiany powodowały obniżenie wynagrodzeń<sup>160</sup> ze względu na zmniejszenie wymiaru etatu, a pozostałe 27 zmian wynikało: ze zwiększenia wymiaru etatu (1 przypadek o kwotę 2.150,00 zł), zmiany umowy z czasu określonego na nieokreślony, po okresie próbnym, przedłużenia umowy (7 przypadków, w kwotach od 200,00 zł do 2.200,00 zł), zmiany stanowiska, zwiększenia zakresu obowiązków (6 przypadków o kwoty od 296,80 zł do 1.543,20 zł, podwyższenia wynagrodzenia do wynagrodzenia minimalnego (6 przypadków o kwoty od 24,00 zł do 150,00 zł), z awansu finansowego (7 przypadków w kwotach od 288,00 zł do 1.720,00 złotych).

W latach 2017 - 2018 na nagrody przeznaczono kwotę 258.500,00 zł, z tego w 2017 r. kwotę 149.000,00 zł i w 2018 r. kwotę 109.500,00 złotych. Nagrody miały charakter nagrody rocznej lub były przyznawane za realizację określonych zadań. Nagrody w latach objętych kontrolą zawierały się odpowiednio w przedziałach:

- roczne: od 1.000,00 zł do 7.000,00 zł i od 1.000,00 zł do 5.000,00 zł;
- za realizację określonych zadań: od 500,00 zł do 2.500,00 zł i od 1.000,00 zł do 3.000,00 złotych;

Informacja o przyznanych nagrodach wraz z uzasadnieniem włączana była do akt osobowych pracowników.

W 2018 r. jednemu pracownikowi przyznano dodatek specjalny, na okres roku<sup>161</sup> w wysokości 800,00 zł/ mc ze względu na pełnione zastępstwo<sup>162</sup>.

W latach objętych kontrolą, Instytut z funduszu osobowego oprócz wynagrodzeń sfinansował zakup kart podarunkowych, opiekę medyczną i zakup kart multisport i tak:

- zakupił karty podarunkowe na łączną kwotę w wysokości 251.000,00 zł<sup>163</sup> o wartości od 800,00 zł do 1.700,00 złotych;

O wartości kart dla poszczególnych pracowników decydowało *ściśle kierownictwo*, jak poinformował<sup>164</sup> p. D. Jaworski, dyrektor Instytutu, a ostateczna decyzja należała do dyrektora Instytutu. Od wartości bonów przekazanych pracownikom naliczono i odprowadzono podatek dochodowy<sup>165</sup> (23.509,00 zł<sup>166</sup>) oraz składki na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (97.199,56 złotych<sup>167</sup>);

- dopłacił do opieki medycznej i kart multisport łączną kwotę 87.590,00 złotych<sup>168</sup>.

Stwierdzono, że finansowanie zakupu bonów podarunkowych, dodatkowej opieki medycznej i kart multisport z funduszu osobowego naruszało zasady wykorzystania środków funduszu osobowego, gdyż zgodnie z definicją osobowego funduszu płac jest to suma środków

<sup>155</sup>Kierownik Działu Programów Zagranicznych

<sup>156</sup>Specjalista ds. księgowości, niepełny wymiar czasu pracy

<sup>157</sup>Główny specjalista, koordynator Sekcji Programów Zagranicznych

<sup>158</sup>Specjalista ds. księgowości, niepełny wymiar czasu pracy

<sup>159</sup>Główny specjalista administrator baz danych MAK+

<sup>160</sup>Zmniejszenie wynagrodzeń o kwoty 666,60 zł, 1.550,70 zł i 2.961,60 złotych

<sup>161</sup>Od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r.

<sup>162</sup>Wyjaśnienie Kontrolowanego z dnia 31 maja 2019 r. - pracownik na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim

<sup>163</sup>W kwocie 251.000,00 zł zawierała się kwota 123.000,00 zł za 2017 r. i kwota 128.000,00 zł za 2018 r.

<sup>164</sup>Pismo z dnia 6 czerwca 2019 r.

<sup>165</sup>Dokumenty, deklaracje o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy i składkach na rzecz ZUS

<sup>166</sup>W kwocie 23.509,00 zł zawierała się kwota 11.685,00 zł za 2017 r. i kwota 11.824,00 zł za 2018 r.

<sup>167</sup>W kwocie 97.199,56 zł zawierała się kwota 47.449,91 zł za 2017 r. i kwota 49.749,65 zł za 2018 r. z tego koszt pracodawcy 21.862,12 zł w 2017 r. i 23.038,59 zł w 2018 r.

<sup>168</sup>W 2017 r. na kwotę 58.400,40 zł i w 2018 r. na kwotę 29.189,60 złotych. Wydatkowanie środków na dodatkowe świadczenia medyczne dla pracowników Instytutu Książki były przedmiotem postępowania Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 4 lipca 2019 r.

finansowych przeznaczonych dla pracowników etatowych za prace wykonane w ramach zajmowanych stanowisk, a w myśl § 13 regulaminu wynagradzania, *wynagradzania wypłacane są w formie pieniężnej na konto bankowe wskazane przez pracownika.*

Według § 2 ww. regulaminu wynagrodzenia obejmują także inne świadczenia związane z pracą przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub innej formie niż pieniężna.

W regulaminie nie skonkretyzowano jakie świadczenia mogą być przyznawane pracownikom w innej formie niż pieniężna i według jakich kryteriów ustalana będzie wartość takich świadczeń. W ocenie kontrolującego podstawa dokonywania takich wydatków musi wynikać z przepisów prawa materialnego, a Instytut nie wskazał takiej podstawy. Zatem brak było podstawy prawnej do wykupienia bonów podarunkowych/ dofinansowania prywatnej służby zdrowia dla pracowników i dofinansowania kart multisport z funduszu osobowego. Instytucje kultury zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Źródłem dofinansowania kart multisport (działalności sportowej) powinny być środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, zwanego dalej ZFŚS, a nie fundusz osobowy, bowiem finansowanie działalności sportowej przewidywały przepisy § 5 ust. 5 regulaminu ZFŚS obowiązującego w Instytucie<sup>169</sup>.

W myśl art. 86 § 2 *Kodeksu pracy* wypłata wynagrodzenia powinna następować w formie pieniężnej, a częściowe spełnienie wynagrodzenia w innej formie niż pieniężna, pod warunkiem, że przewidują to ustawowe przepisy prawa pracy lub układ zbiorowy, co oznacza że pracodawca może wypłacić pewną część wynagrodzenia w innej formie, jeśli nie przewiduje tego ustawa, ale tylko w sytuacji, gdy wynika to z postanowień układu zbiorowego bądź też jeśli pracownik wyraził na to zgodę na piśmie. Wymaganie pisemnej zgody pracownika na bezgotówkową formę wypłaty wynagrodzenia ma ściśle bezwzględnie obowiązujący charakter, inna forma np. ustna, dorozumiana zgoda jest nieważna<sup>170</sup>. Nie wystarczający w tym zakresie jest zapis w regulaminie wynagrodzeń.

Pan D. Jaworski, dyrektor Instytut poinformował<sup>171</sup>, że koszty usług medycznych niewchodzące w zakres medycyny pracy świadczone na rzecz pracowników przez Centrum Medyczne Enelmed S. A. od 1 sierpnia 2018 r. finansowane są przez pracowników.

- naruszono przepisy § 12 ust. 1 regulaminu wynagradzania poprzez wypłatę wynagrodzeń w formie zaliczek na poczet przyszłego wynagrodzenia;

Wypłata wynagrodzeń według regulaminu wynagradzania powinna być dokonywana jeden raz w miesiącu z dołu, ostatniego dnia miesiąca, ale w przypadku wypłaty wynagrodzenia dla głównej księgowej<sup>172</sup> i specjalisty ds. księgowości<sup>173</sup> zasada ta nie była stosowana. Główna księgowa<sup>174</sup> i specjalista ds. księgowości w trakcie miesiąca pobierały zaliczki na poczet przyszłego wynagrodzenia oraz zaliczkę na nagrodę. Zaliczki pobierane były niejednokrotnie kilka razy w miesiącu, a ich kwoty były lub sięgały, a nawet przekraczały poziom wynagrodzenia za dany miesiąc i tak:

- główna księgowa w formie zaliczek:
  - w 2017 r. pobrała 57,63 % (64.298,62 zł) należnego jej łącznego wynagrodzenia (111.567,85 zł) za 2017 r.;
  - w 2018 r. w formie zaliczek pobrała 86,24 % (113.251,96 zł) należnego jej łącznego wynagrodzenia (131.321,24 zł) za 2018 r.;

<sup>169</sup>Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych z 2014 r.

<sup>170</sup>Wyrok SN z dnia 24 września 2003 r., I PK 324/02

<sup>171</sup>Pismo z dnia 1 sierpnia 2018 r. znak: L.dz.311-75/18 załączone przez Kontrolowanego do pisma z dnia 5 czerwca 2019 r.

<sup>172</sup>Pani D. Wygoda

<sup>173</sup>Pani Magdalena Zaszczudłowicz

<sup>174</sup>Pani D. Wygoda

Pobieranie wynagrodzeń w formie zaliczek przez główną księgową powodowało, że kwoty pobranych zaliczek w niektórych miesiącach przekraczały kwoty wynagrodzeń należne pracownikowi. Przekroczenia te zawierały się w przedziale od 2.000,00 zł do 8.377,64 zł i dotyczyły 15 przypadków<sup>175</sup>.

- specjalista ds. księgowości formie zaliczek pobrała:
  - w 2017 r. pobrała 50,98 % (30.200,00 zł) należnego pracownikowi łącznego wynagrodzenia (59.237,40 zł) za 2017 r.;
  - w 2018 r. w formie zaliczek pobrała 57,99 % (32.971,17 zł) należnego pracownikowi łącznego wynagrodzenia (56.854,25 zł) za 2018 r.;

Wśród zaliczek pobieranych przez specjalistę ds. księgowości była także zaliczka na poczet nagrody w wysokości 3.400,00 złotych.

Pan D. Jaworski, dyrektor Instytutu poinformował<sup>176</sup>, że pracownice pobierające zaliczki na poczet przyszłych wynagrodzeń z tytułu umów o pracę działały bezprawnie, samowolnie i bez zgody dyrektora, co w następstwie między innymi skutkowało rozwiązaniem umów o pracę z tymi pracownikami. Z informacji Kontrolowanego<sup>177</sup> wynikało, że zaliczki te nie były dokumentowane na etapie ich pobierania, a w dokumentacji księgowej nie było list płac na okoliczność ich wypłaty przed terminem wypłaty wynagrodzeń za dany miesiąc.

Wypłata części wynagrodzenia przez terminem określonym u danego pracodawcy jest możliwa, ale wymaga uzasadnienia i zgody pracodawcy. Przepisy obowiązujące w Instytucie nie przewidywały takiej możliwości.

Możliwość dokonywania takich operacji bez wiedzy i decyzji dyrektora instytucji wskazuje na istotne braki w mechanizmach zabezpieczających i ograniczających ryzyka towarzyszące gospodarowaniu finansami.

Zaznaczyć należy, że w okresie przeprowadzania kontroli w Instytucie (na zlecenie Instytutu) przeprowadzany był przez firmę zewnętrzną audyt obejmujący skutki działań podejmowanych przez główną księgową<sup>178</sup>.

Skontrolowano akta osobowe 24<sup>179</sup> pracowników Instytutu (tj. 21,24 % zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2018 r.<sup>180</sup>) i ich wynagrodzenia na łączną kwotę 3.312.090,92 zł<sup>181</sup> i stwierdzono, że:

- akta osobowe pracowników podzielone były na trzy kategorie A, B i C, w których gromadzono odpowiednio dokumenty: związane z ubieganiem się o zatrudnienie, z nawiązaniem stosunku pracy i jej przebiegiem oraz dokumenty związane z ustaniem stosunku pracy. Dodatkowo Instytut skorzystał z możliwości utworzenia w części B podkategorii (5) takich jak: stosunek pracy, BHP, badania lekarskie, dokumenty płacowo - podatkowe, ubezpieczenia społeczne;
- dokumenty w poszczególnych kategoriach, podkategoriach w większości przypadków nie były ponumerowane oraz w niektórych przypadkach nie ułożono ich chronologicznie, co było niezgodne z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej *w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu*

<sup>175</sup>W miesiącach: kwietniu, maju, sierpniu, wrześniu, październiku i listopadzie 2017 r.; w miesiącach: lutym, marcu, maju, czerwcu, lipcu, sierpniu, wrześniu, październiku, listopadzie 2018 r.

<sup>176</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 5 czerwca 2019 r.

<sup>177</sup>Wyjaśnienie specjalisty ds. kadr i płac z dnia 4 czerwca 2019 r.

<sup>178</sup>Zatrudniona do dnia 3 kwietnia 2019 r.

<sup>179</sup>Na dzień 31 grudnia 2018 r zatrudnionych było 113 pracowników

<sup>180</sup>Na dzień 31 grudnia 2018 r zatrudnionych było 113 pracowników

<sup>181</sup>Wynagrodzenia zasadnicze (2.794.028,94 zł), dodatki funkcyjne (115.400,00 zł), nagrody (193.000,00 złotych)

*prowadzenia akt osobowych*<sup>182</sup>;

- w 45,83 % (11 przypadków<sup>183</sup>) w aktach osobowych nie było zakresu obowiązków lub włączony do akt osobowych zakres obowiązków został sporządzony ze znaczną zwłoką od daty zatrudnienia pracownika na danym stanowisku, co ze względu na wykonywanie pracy w czasie zadaniowym było bardzo istotne;
- w dokumentach, pracowniczych, które wytworzono po wprowadzeniu (w listopadzie 2017 r.) zmian w strukturze organizacyjnej Instytutu wskazywano na niewystępujący w strukturze Dział Wydawniczy jako miejsce zatrudnienia pracowników;
- wynagrodzenia pracowników, tj. wynagrodzenia zasadnicze oraz inne przyznane im dodatki były zgodne z kategoriami zaszeregowania określonymi w regulaminie wynagradzania.

## VIII. Umowy cywilnoprawne

### 1) Zasady zlecenia/ powierzenia zadań na podstawie umów cywilnoprawnych

W Instytucie nie było uregulowań zapewniających bezstronny wybór zleceniobiorców/ wykonawców oraz zasad ustalania ich wynagrodzeń<sup>184</sup>. Zleceniobiorcy i wykonawcy, jak poinformował<sup>185</sup> Kontrolowany wybierani byli na podstawie analizy potrzeb przez pracowników w uzgodnieniu z bezpośrednim przełożonym i w ten sam sposób ustalano ich wynagrodzenia. W doborze zleceniobiorców/ wykonawców kierowano się ich kompetencjami, a wynagrodzenie ustalano, cyt.: „(...) w oparciu o doświadczenia historyczne”, dane rynkowe oraz w drodze negocjacji ze zleceniobiorcami/ wykonawcami.

Kontrolowany poinformował<sup>186</sup>, że nie dokumentował negocjacji przeprowadzanych z realizatorami umów zlecenia i o dzieło<sup>187</sup>. W negocjacjach ze strony Instytutu uczestniczyli pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań statutowych, w ramach których zawierano umowy przy nadzorze bezpośrednich przełożonych.

Należy podkreślić, że finansując zadania ze środków publicznych wymagane jest dochowanie staranności w celu potwierdzenia, że wydatki były ponoszone w sposób określony przez ustawodawcę w art. 44 ustawy o *finansach publicznych*<sup>188</sup>, tj. oszczędny, racjonalny i celowy.

### 2) Rejestry umów cywilnoprawnych

W Instytucie prowadzono rejestry umów cywilnoprawnych zawieranych: z pracownikami Instytutu, z osobami fizycznymi (obcymi), z podmiotami gospodarczymi. Rejestrowanie umów cywilnoprawnych zlecano (w ramach rocznych umów cywilnoprawnych) osobie prowadzącej działalność gospodarczą<sup>189</sup>, za miesięcznym wynagrodzeniem brutto w wysokości 6.150,00 złotych.

Stwierdzono, że rejestry nie zawierały istotnych i podstawowych informacji, takich jak: zakres umowy, kwota wynagrodzenia z umowy czy termin jej realizacji. W oparciu o rejestry umów zawartych z podmiotami prawnymi nie można było wiarygodnie ustalić: liczby zawartych

<sup>182</sup>Dz. U. z 2017 r. poz. 894

<sup>183</sup>Dwóch zastępców dyrektora, główna księgowa, główny specjalista ds. programowych p. Izabella Kaluta), specjalista ds. promocji i PR (p. K. Wasiutyńska) specjalista ds. księgowości (p. Katarzyna Rapij), specjalista (p. Katarzyna Konopka) specjalista - koordynator biura sprzedaży systemu MAK+ (p. Agnieszka Pieniążek) specjalista – programista (p. Karol Karbownik), zastępca kierownika sekcji - zastępca redaktora naczelnego (p. Tadeusz Komendant), specjalista – redaktor (p. Urszula Kozioł – Przybylak), specjalista – redaktor (p. Mariusz Urbanek)

<sup>184</sup>Wyjaśnienie Kontrolowanego z dnia 16 maja 2019 r. (Pytanie 15)

<sup>185</sup>Wyjaśnienie z dnia 29 maja 2019 r. (Pytanie 2)

<sup>186</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 30 maja 2019 r.

<sup>187</sup>Umowy o numerach: DP/UD/435/2018, PM/UZ/408/2018, DP/UD/370/2018, DP/UD/360/2018, DP/UD/341/2018, DP/UD/238/2018, DW/UZ/202/2018, DP/UD/226/2018, DP/UD/528/2018, DP/UD/324/2018, FK/UZ/536/2017, DW/UZ/577/2017, DW/UZ/569/2017, DW/UZ/371/2017, FK/UZ/328/2017, 41/02/2017, PM/UZ/85/2017, PM/UZ/82/2017, DI/UZ/54/2017, DW/UZ/13/2017

<sup>188</sup>t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869

<sup>189</sup>Pani M. Oleksik

umów, gdyż nie wszystkie zostały zarejestrowane<sup>190</sup>, wynagrodzeń z umów zarówno kwot netto jak i brutto ponieważ w 96 przypadkach nie zawarto informacji o wynagrodzeniu netto<sup>191</sup>, a w 49 przypadkach informacji o wynagrodzeniu brutto<sup>192</sup>;

Brak w rejestrach zakresów umów i wynagrodzenia z umów uniemożliwił:

- dokonanie wstępnej oceny, czy zawierane przez Instytut umowy były niezbędne dla realizacji celów statutowych;
- czy zakresy realizowane na ich podstawie nie pokrywały się z zadaniami wskazanymi w zakresach obowiązków pracowników wynikających ze stosunku pracy i zadaniami komórek organizacyjnych Instytutu,
- czy gospodarowanie środkami bezosobowego funduszu było celowe.

Porównując rok do roku stwierdzono, że w 2018 r. zawarto 841 umów cywilnoprawnych<sup>193</sup>, tj. o 138 umów cywilnoprawnych mniej niż w 2017 r. (979). Na podstawie ewidencji konta 405 *wynagrodzenia pozostałe* stwierdzono, że na wynagrodzenia za prace zleczone i honoraria własne w obydwu latach wykorzystano porównywalne kwoty, tj. w 2017 r. kwotę w wysokości 2.496.209,23 zł i w 2018 r. 2.469.201,58 złotych.

Na podstawie rejestrów umów ustalono, że:

- a) z pracownikami Instytutu w okresie objętym kontrolą zawarto 602 umowy<sup>194</sup>, które w przeważającej liczbie (594) miały charakter dzieła;
- b) z osobami fizycznymi zawarto 557 umów zlecenia<sup>195</sup> i 422 umowy o dzieło<sup>196</sup>;
- c) z podmiotami prawnymi zawarto 239 umów<sup>197</sup>;

ad a). W zakresie umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Instytut ustalono, że:

- umowy<sup>198</sup> zawarto na łączną 339.332,00 zł<sup>199</sup> i taką kwotę wypłacono z ich tytułu; Dodatkowym kosztem obciążającym Instytut były składki (57.131,47 zł<sup>200</sup>) na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanym dalej ZUS i (4.371,70 zł<sup>201</sup>) na Funduszu Pracy, co oznacza, że całkowity koszt ww. umów to łączna kwota w wysokości 400.833,33 złotych<sup>202</sup>.

Kontrolowany poinformował<sup>203</sup>, że:

- umowy o dzieło zawierano z pracownikami redakcji czasopism na publikację utworów w czasopismach wydawanych przez daną redakcję;
- umowy zlecenia (8) dotyczyły oceny wniosków składanych w ramach Programu Translatorskiego, oceny wydawców także w ramach ww. Programu, przygotowania książek do druku, recenzji książki, spotkania autorskiego.

W wyniku analizy dokumentów stwierdzono, że:

- umowy z wykonującymi dzieła nie miały formy pisemnej, a powierzenie ich wykonania oraz wynagrodzenia za ich wykonanie odnotowane było jedynie w zbiorczych rejestrach zawierających informację o: wykonawcy, tytule publikacji, wynagrodzeniu umownym, dacie zamówienia przedmiotu umowy, sposobie wyrażania zgody na publikację, imieniu i nazwisku osoby przyjmujących zgodę na publikację i dacie

<sup>190</sup>Np. umowa nienazwana, nieoznaczona numerem zawarta dnia 10 września 2018 r. z p. T. Krawczyk prowadzącą Biuro Rachunkowo - Szkoleniowe „Finanse”

<sup>191</sup>W rejestrze umów cywilnoprawnych z podmiotami prawnymi za 2017 r. 54 przypadki, a rejestrze za 2018 r. 42 przypadki

<sup>192</sup>W rejestrze umów cywilnoprawnych z podmiotami prawnymi a za 2017 r. 35 przypadków, a rejestrze za 2018 r. 14 przypadków

<sup>193</sup>Liczba obejmowała umowy wymienione w rejestrach

<sup>194</sup>W 2017 r. zawarto 307 i w 2018 r. 295 umów cywilnoprawnych z pracownikami Instytutu Książki

<sup>195</sup>W 2017 r. zawarto 306 i w 2018 r. 251 umów zlecenia z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Instytut Książki

<sup>196</sup>W 2017 r. zawarto 242 i w 2018 r. 180 umów o dzieło z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Instytut Książki

<sup>197</sup>W 2017 r. zawarto 124 i w 2018 r. 115 umów cywilnoprawnych z podmiotami prawnymi

<sup>198</sup>Na podstawie rejestrów umów cywilnoprawnych zawieranych z pracownikami

<sup>199</sup>W 2017 r. zawarto umowy cywilnoprawne z pracownikami Instytutu Książki na łączną kwotę 171.928,00 zł i w 2018 r. na łączną kwotę 167.404,00 złotych

<sup>200</sup>W 2017 r. kwota 29.220,83 zł i 2018 r. kwota 27.910,64 złotych

<sup>201</sup>W 2017 r. kwota 2.319,09 zł i 2018 r. kwota 2.052,61 złotych

<sup>202</sup>W 2017 r. kwota 203.466,08 zł i 2018 r. kwota 197.367,25 złotych

<sup>203</sup>Wyjaśnienie specjalisty ds. Kadr i Płac w Instytucie Książki z dnia 5 czerwca 2019 r.

- wykonania przedmiotu umowy;
- w przedmiotowych rejestrach nie określono: sposobu odbiór dzieł oraz udokumentowania tego faktu;
- zbiorcze zestawienia (rejestry) podpisane były przez osoby: sporządzające zestawienia, redaktora naczelnego danego czasopisma lub osobę upoważnioną na okoliczność zaakceptowania danych wynikających ze zbiorczego zestawienia, w tym potwierdzenia zgody udzielonej przez autorów na ich opublikowanie na ustalonych zasadach; szefa Wydziału Wydawnictw/ Sekcji Czasopism Patronackich, głównego księgowego i dyrektora Instytutu;
- wykonawcy dzieł wymienieni w rejestrach nie składali podpisów pod rejestrami w związku z przyjęciem zadań do realizacji oraz na okoliczność udzielenia zgody na publikację opracowanych przez nich dzieł;
- w rejestrach zamieszczano informację, że autor ustnie, *osobiście*, w jednym przypadku za pośrednictwem poczty elektronicznej udzielił zgody na publikację opracowanego dzieła;

Na podstawie pięciu list zbiorczych<sup>204</sup>, zawierających łącznie 25 pozycji stwierdzono, że podpisy składane pod listami (oprócz trzech przypadków<sup>205</sup>) nie były oznaczane datami; pod adnotacją (z wyjątkiem jednej zbiorczej listy<sup>206</sup>) zatwierdzam do zapłaty wskazana została główna księgową i główna księgową składała podpis na tę okoliczność, co było niezgodne z: § 13 ust. 1 statutu Instytutu, według którego do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych uprawniony był dyrektor, z zakresem upoważnienia posiadanego przez główną księgową, z przepisami wewnętrznymi wynikające z *zasad obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów*<sup>207</sup> w zakresie zatwierdzania dokumentów księgowych do zapłaty (pkt 3).

- umowa zlecenia zawarta z pracownikiem<sup>208</sup> na dokonanie oceny 122 ofert wydawców w ramach Programu Translatorskiego: nie była zafaktowana przez radcę prawnego ani głównego księgowego; nie określała istotnych warunków realizacji zadania, tj.: nie regulowała sposobu rozliczenia liczby godzin pracy zleceniobiorcy, nie określała kar umownych w przypadku nieterminowego lub nienależytego zrealizowania przedmiotu zlecenia, nie wskazywała czy zapłata nastąpi wprost na podstawie umowy czy zobowiązuje się zleceniobiorcę do wystawienia rachunku. Oświadczenie dla celów ubezpieczeniowych złożone w związku z zawartą umową przez zleceniobiorcę nie zostało oznaczone datą przez jego wystawcę.
- Instytut powierzając wykonanie dzieł i zlecając prace pracownikom Instytutu nie zastrzegł, że ich realizacja może się odbywać poza godzinami pracy;

ad. b) i ad. c)

Skontrolowano 27 umów cywilnoprawnych<sup>209</sup> na łączną kwotę w wysokości 583.654,00 zł, w tym 14 umów realizowanych w 2017 r. (231.564,00 zł) i 13 umów realizowanych w 2018 r. (346.090,00 zł), z tytułu których wystawiono 102 rachunki i 24 faktury na łączną kwotę 516.054,00 złotych. Różnica pomiędzy kwotą wynikającą z zawartych umów, a kwotą z rachunków i faktur wynikała z faktu, że realizacja niektórych umów przekraczała okres objęty kontrolą lub umowa została rozwiązana przed terminem jej zakończenia. Wśród skontrolowanych umów były umowy, z których wynagrodzenia finansowane były ze środków

<sup>204</sup>Dotyczące publikacji w numerach: 6/2016 miesięcznika *Teatr*, 5/2017 miesięcznika *Odra*, 5/2017 *Nowych Książek*, 7-8/2017 *Literatury na Świecie*, 3/2018 miesięcznika *Dialog*

<sup>205</sup>Dotyczące publikacji w numerach: 3/2018 miesięcznika *Dialog*, 5/2017 miesięcznika *Odra*, 6/2016 miesięcznika *Teatr*

<sup>206</sup>Dotyczące publikacji w numerach: 3/2018 miesięcznika *Dialog*

<sup>207</sup>Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r.

<sup>208</sup>Umowa nr DP/UZ/49/2017 z dnia 12 stycznia 2017 r.

<sup>209</sup>W rozumieniu przepisów *Kodeksu cywilnego*

dotacji celowych.

W liczbie skontrolowanych umów były:

- a) 24 umowy zawarte z osobami fizycznymi<sup>210</sup> na łączną kwotę 430.054,00 zł<sup>211</sup>, z tytułu których wystawiono 101 rachunków<sup>212</sup> na łączną kwotę 362.454,00 złotych<sup>213</sup>;
- b) 3 umowy zawarte z osobami fizycznymi<sup>214</sup> prowadzącymi działalność gospodarczą na łączną kwotę 153.600,00 zł, z tytułu których wystawiono 24 faktury i jeden rachunek na kwotę równą łącznej kwocie wynikającej z zawartych umów.

Analiza skontrolowanych umów zawartych z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Instytutu i osobami prowadzącymi działalność gospodarczą oraz dokumentów z nimi powiązanych wykazała, że umowy nie zawierały istotnych akceptacji i zapisów zabezpieczających interesy Instytutu, dotyczących sposobu ich realizacji i rozliczania. W zawieranych umowach: nie konkretyzowano zadań zleceńbiorców, nie określano liczby godzin pracy zleceńbiorców, sposobu ich rozliczenia i zapłaty, nie precyzowano terminu zapłaty wynagrodzenia z ich tytułu. Istotne treści umów nie były weryfikowane ze stanem faktycznym<sup>215</sup>. Wśród skontrolowanych umów były 3 umowy<sup>216</sup>, których zakres prac powinien być realizowany w ramach zadań regulaminowych przez pracownika Instytutu zatrudnionego na stanowisku sekretarskim<sup>217</sup>.

Dowodem wymienionych nieprawidłowości są poniższe ustalenia:

ad b) i ad. c)

- żadna z umów nie była parafowana przez radcę prawnego i głównego księgowego;
- Pomimo nie uregulowania w procedurach wewnętrznych obowiązku potwierdzania umowy pod względem formalnoprawnym, każda umowa powinna być parafowana pod względem formalnoprawnym, ponieważ złożenie parafy przez radcę prawnego stanowi istotny element kontroli, dzięki któremu ograniczane jest ryzyko, że umowa będzie niezgodna z prawem lub będzie np. zawierała postanowienia niekorzystne dla zamawiającego. Główny księgowy zgodnie art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy *finansach publicznych*<sup>218</sup> dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów. Złożenie przez głównego księgowego podpisu na dokumencie oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym i jednostka posiada środki na jej pokrycie<sup>219</sup>.
- w 91,67 % umów<sup>220</sup> nie zabezpieczono interesu Instytutu, tj. nie ustalono kar umownych na okoliczność nieterminowego lub nienależytego zrealizowania umowy;
  - tylko w dwóch umowach zlecenia<sup>221</sup> określono liczbę godzin pracy zleceńbiorecy, co oznacza, że w 92,59 % skontrolowanych umów takiej informacji nie było;
  - nie określono sposobu potwierdzania liczby godzin pracy zleceńbiorców<sup>222</sup>, co było niezgodne z art. 8b ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*<sup>223</sup>;

<sup>210</sup>W liczbie skontrolowanych umów cywilnoprawnych 13 umów dotyczyło 2017 r. i 11 umów dotyczyło 2018 r.

<sup>211</sup>W łącznej kwocie zawiera się kwota 157.764,00 zł dotycząca 2017 r. i kwota 272.290,00 zł dotycząca 2018 r.

<sup>212</sup>W liczbie wystawionych rachunków 54 rachunki dotyczyły 2017 r. i 47 dotyczyło 2018 r.

<sup>213</sup>W łącznej kwocie zawiera się kwota 147.764,00 zł dotycząca 2017 r. i kwota 214.690,00 zł dotycząca 2018 r.

<sup>214</sup>Jedna umowa realizowana w 2017 r. i dwie umowy realizowane w 2018 r.

<sup>215</sup>Np. umowa nr DW/UZ/33/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r.

<sup>216</sup>Umowy o numerach: FK/UZ/1/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r., FK/UZ/328/2017 z dnia 1 lipca 2017 r. i FK/UZ/563/2017 z dnia 1 stycznia 2018 r., każda na okres sześciu miesięcy i każda na kwotę 8.040,00 zł, tj. na łączną kwotę 24.120,00 złotych

<sup>217</sup>Pani Marzenna Krochmalska, specjalista - sekretarka

<sup>218</sup>t.j. Dz. U. 2019 r., poz. 869

<sup>219</sup>Ustawa o Finansach publicznych. Komentarz LEX, Ludmiła Lipiec-Warzecha.

<sup>220</sup>W 22 umowach cywilnoprawnych, z tytułu których wydatkowano kwotę w wysokości 362.454,00 złotych

<sup>221</sup>Umowy zlecenia: nr PM/UZ/82/2017 i nr PM/UZ/85/2017 obydwie z dnia 15 stycznia 2017 r. na łączną kwotę w wysokości 7.584,00 złotych

<sup>222</sup>Obowiązek określenia sposobu potwierdzania godzin pracy zleceńbiorecy i dokumentowania informacji o liczbie godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług, w terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia dotyczy okresu od dnia 1 stycznia 2017 r.



O liczbie przepracowanych godzin jednostronnie informowali zleceniobiorcy w oświadczeniach składanych dla celów ubezpieczeniowych.

- w umowach o dzieło nie określono sposobu odbioru dzieł, a w konsekwencji nie dokumentowano ich protokołami,
- w jedynym przypadku<sup>224</sup> w umowie nie wskazywano osoby, która dokona odbioru dzieła;

Brak dokumentowania protokołami odbioru dzieł realizowanych w ramach umów o dzieło, uniemożliwił ustalenie czy dzieło zostało wykonane w terminie, a zapłata dokonana po jego odbiorze.

- w żadnej z umów zlecenia nie sprecyzowano w jakiej formie i w jaki sposób osoba wymieniona w umowie do wskazania sposobu realizacji zlecenia określi ten sposób oraz nie udokumentowano wypełnienia tego obowiązku;
- zakresy umów cywilnoprawnych były lakoniczne, tj. nie sprecyzowano czynności zleceniobiorcy<sup>225</sup>;
- na podstawie dwóch umów zlecenia zlecono prace na stanowiskach: specjalista ds. PR i specjalista ds. obronnych, a nie w zakresie, co sprzeciwiało się właściwości stosunku cywilnoprawnego;

W ramach umowy zlecenia istnieje obowiązek wskazania zadań zleceniobiorcy. Określenie stanowiska pracy jest elementem umów o pracę, zawieranych w oparciu o przepisy *Kodeksu pracy*.

- w żadnej umowie nie zobowiązano zleceniobiorców/ wykonawców do wystawienia rachunków z ich tytułu;
- w zdecydowanej większości umów nie wskazywano daty wypłaty wynagrodzeń, a jedynie zamieszczano zapis, że wynagrodzenie za dany miesiąc będzie dokonywane z dołu;

Dla skuteczności umowy warunki jej realizacji, w tym określające granice czasowe, miejscowe, podmiotowe i przedmiotowe powinny być w umowie wyraźnie sprecyzowane.

- w jednej z umów (licencyjnej<sup>226</sup>) oprócz imienia i nazwiska brak było danych identyfikujących licencjodawcę;
- wystąpił jeden przypadek jednostronnego dokonywania zmiany w treści umowy<sup>227</sup>;
- zawierano cyklicznie, na okresy 6 miesięcy umowy na prace w sekretariacie, które powinny być realizowane przez pracownika zatrudnionego na stanowisku sekretarskim;
- w umowie<sup>228</sup> zawartej na sprzątnięcie powierzchni wskazano, że dotyczy ona sprzątnięcia powierzchni wynajmowanej przez Bibliotekę Narodową w Warszawie;

Kontrolowany poinformował<sup>229</sup>, że w umowie błędnie wpisano Bibliotekę Narodową w Warszawie, gdyż faktycznym najemcą był Instytut Książki a wynajmującym Zakład Gospodarki Nieruchomościami w Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy.

- nie kalkulowano wynagrodzeń z umów, co powodowało, że np. za 30 godzin realizacji zlecenia zleceniobiorca otrzymał wynagrodzenie w wysokości 2.000,00 zł,

<sup>223</sup>t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2177

<sup>224</sup>Umowa nieoznaczona numerem z dnia 8 lutego 2017 r.

<sup>225</sup>Np. pomoc w sekretariacie - umowy: FK/UZ/1/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r.; FK/UZ/328/2017 z dnia 1 lipca 2017 r.; FK/UZ/563/2017 z dnia 1 stycznia 2018 r.; przeprowadzenie szkoleń dla bibliotekarzy korzystających z systemu bibliotecznego MAK+ w województwie podkarpackim - umowa DI/UZ/512/2016 z dnia 1 stycznia 2017 r., z której nie wynika np. liczba szkoleń

<sup>226</sup>Umowa nieoznaczona numerem z dnia 8 lutego 2017 r. umowa na kwotę 35.000,00 zł, a wydatek w okresie objętym kontrola na kwotę 25.000,00 złotych

<sup>227</sup>Umowa nr PM/UZ/370/2018 z dnia 2 listopada 2018 r.

<sup>228</sup>Umowa nr DI/UZ/512/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r.

<sup>229</sup>Pismo z dnia 29 maja 2019 r. (Pytanie 7)

tj. 66,67 zł/godzinę<sup>230</sup>, co oznaczało, że gdyby realizował zlecenia w takiej liczbie godzin jaka jest przewidziana w przypadku zatrudnienia pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy to otrzymywałby wynagrodzenie w wysokości 11.733,92 złotych<sup>231</sup>;

- na dwóch rachunkach na łączną kwotę 7.684,00 zł<sup>232</sup> wystawionych na podstawie umów zlecenia zamieszczono pieczęć o sfinansowaniu ich ze środków dotacji celowej, ale nie uzupełniono jej o numer umowy dotacyjnej stanowiącej źródło ich finansowania;
- w 33 przypadkach, (tj. 32,04 % rachunków do umów cywilnoprawnych realizowanych przez osoby fizyczne) wynagrodzenia wypłacono przed datami sprawdzenia rachunków pod względem merytorycznym<sup>233</sup>, z wyprzedzeniem od 1 do 9 dni;
- 9 rachunków nie zostało sprawdzonych pod względem formalno - rachunkowym<sup>234</sup>;
- na żadnym z rachunków podpisy złożone na okoliczność sprawdzenia ich pod względem formalno - rachunkowym i zatwierdzenia ich do zapłaty nie były oznaczone datami;
- występowały przypadki, że kontrola merytoryczna: wykonywana była przez osoby nie wskazane w umowach do sprawowania nadzoru merytorycznego, pod pieczęcią imienną osoby wskazanej do kontroli merytorycznej podpisała się inna osoba bez wskazania zastępstwa<sup>235</sup>, fakt sprawdzenia pod względem merytorycznym nie był oznaczany datą<sup>236</sup> lub kontrola ta była pobieżna;

Brak adnotacji na fakturach i rachunkach o ich sprawdzeniu i zatwierdzeniu do zapłaty naruszało zasady kontroli dowodów księgowych wynikające z *procedury sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów*<sup>237</sup> obowiązującej w Instytucie. Należy zwrócić uwagę, że wszelkie dokumenty stanowiące podstawę księgowania przed zrealizowaniem i zaksięgowaniem powinny być poddane kontroli, w celu sprawdzenia ich legalności, rzetelności oraz prawidłowości zdarzeń i operacji gospodarczych odzwierciedlonych w tych dokumentach. Wykonanie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów stwierdza się i uwidocznia na dokumencie poprzez złożenie podpisu osoby upoważnionej do przeprowadzenia kontroli oraz wpisanie daty jej dokonania.

Przykładem pobieżnej kontroli merytorycznej było potwierdzenie realizacji umowy zawartej w sprawie opracowania procedur przez firmę finansowo – księgową<sup>238</sup>, czego dowodem było przyjęcie przez zleceniobiorcę instrukcji - obiegu i kontroli dokumentów księgowych, kontroli

<sup>230</sup>Umowa DP/UZ/528/2017 z dnia 8 listopada 2017 r. wynagrodzenie 2.000,00 zł za 30 godzin pracy - przygotowanie szkoleń moderatorów i zjazdu koordynatorów Dyskusyjnych Klubów Książki w Warszawie

<sup>231</sup>Wynagrodzenie bez kosztów pracodawcy

<sup>232</sup>Rachunki do umów nr PM/UZ/82/2017 z dnia 15 stycznia 2017 r. na kwotę 2.424,00 zł i nr PM/UZ/85/2017 z dnia 15 stycznia 2017 r. na kwotę 5.160,00 zł za udział w pracach zespołu sterującego

<sup>233</sup>Z tytułu umów o numerach: DW/UZ/371/2017 z dnia 16 lipca 2017 r., rachunek za wrzesień (3 dni), FK/UZ/328/2017 z dnia 1 lipca 2017 r., rachunek za sierpień (7 dni); PR/UZ/492/2016 z dnia 1 stycznia 2017 r. rachunek za marzec 2017 r. (1 dzień); DI/UZ/512/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r. rachunki za: styczeń (8 dni), luty (5 dni), marzec (8 dni), kwiecień (3 dni), czerwiec (9 dni), lipiec (6 dni), sierpień (8 dni), wrzesień (4 dni), październik (3 dni), listopad (2 dni), grudzień (8 dni); DW/UZ/33/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r. rachunki za: styczeń (4 dni), luty (5 dni), marzec (8 dni), kwiecień (5 dni), maj (7 dni), czerwiec (9 dni), lipiec (6 dni), sierpień (8 dni), wrzesień (5 dni) październik (1 dzień) listopad (2 dni) grudzień (9 dni); DW/UZ/13/2017 z dnia 15 stycznia 2017 r. rachunki za kwiecień (2 dni), czerwiec (2 dni), lipiec (1 dzień); DW/UZ/569/2017 z dnia 16 stycznia 2018 r., rachunki za: luty (1 dzień), kwiecień (2 dni), DW/UZ/202/2018 z dnia 16 lipca 2018 r., rachunki za sierpień (6 dni), listopad (2 dni), na łączną kwotę 66.865,00 złotych

<sup>234</sup>Rachunki do umów: DW/UZ/577/2018 z dnia 16 stycznia 2018r. pięć rachunków od lutego do czerwca; DP/UZ/238 z dnia 29 maja 2018 r. dwa rachunki za czerwiec i grudzień; DP/UZ/226/2018 z dnia 1 maja 2018 r. za czerwiec i grudzień na łączną kwotę wydatkowaną 36.710,00 złotych

<sup>235</sup>Np. dotyczyło to umów: DP/UZ/238 z dnia 29 maja 2018 r. (6 przypadków); DP/UZ/266/2018 z dnia 1 maja 2018 r. (6 przypadków); DW/UZ/577/2017 z dnia 16 stycznia 2018 r. (2 przypadki) DW/UZ/33/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r. (1 przypadek)

<sup>236</sup>Np. umowy: FK/UZ/1/2017 z dnia 1 stycznia 2017 r. na rachunku za miesiąc luty; DW/UZ/596/2017 z dnia 16 stycznia 2018 r. na rachunku za czerwiec;

<sup>237</sup>Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r.

<sup>238</sup>Umowa nieoznaczona numerem z dnia 10 września 2018 r. zawarta z p. T. Krawczyk prowadzącą Biuro Rachunkowo – Szkoleniowe „Finanse”

dowodów księgowych i zakładowych instrukcji - obiegu dokumentów księgowych, emisji, kontroli i obiegu dowodów księgowych, które pomimo nieco różniących się tytułów powielają uregulowania; regulaminu udzielania zamówień publicznych do 30 tys. euro, w którym wskazano stanowisko specjalisty ds. kontroli zarządczej, a którego de facto nie było w strukturze organizacyjnej Instytutu, załącznika nr 1 do ww. procedury dotyczącego udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14 tys. euro a nie 30 tys. euro i sporządzonego na potrzeby Muzeum jak wynikało z formularza.

- naruszano warunki umów dotyczące terminów zapłaty wynagrodzeń z nich wynikających<sup>239</sup>;
- wprowadzono poprawki na rachunkach<sup>240</sup> i nie wszystkie zostały zafarbowane przez osobę dokonującą zmiany, co naruszało przepisy art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości<sup>241</sup>;
- zastrzeżenia, co do celowości zlecenia budziło:
  - systematyczne zlecanie prac pomocniczych w sekretariacie w Warszawie;
  - zlecenie opracowania procedur wewnętrznych<sup>242</sup>, które w niewielkiej liczbie zostały wdrożone lub których treść powielala się;
  - cykliczne zawieranie umów na obsługę systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów<sup>243</sup>, zwany dalej EOD w zakresie tworzenia, uzgadniania, rejestrowania, raportowania i archiwizowania umów o dzieło z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz podmiotami prawnymi;

Stanowisko w sekretariacie było obsadzone, zatem całoroczne zlecenie prac pomocniczych w sekretariacie nie znajduje uzasadnienia.

Skoro czynności związane obsługą systemu (EOD) funkcjonujące w Instytucie były niezbędne dla funkcjonowania Instytutu powinny być realizowane w ramach stanowisk występujących w strukturze organizacyjnej. Prace związane z obsługą systemu EOD zlecono p. Monice Oleksik prowadzącej działalność gospodarczą, której wybór i zasady ustalenia wynagrodzenia nie zostały udokumentowane przez Instytut. Kontrolowany poinformował<sup>244</sup>, że pierwsza umowa z p. M. Oleksik została zawarta w 2015 r., tj. w okresie, kiedy Instytutem zarządzał poprzedni dyrektor<sup>245</sup>, a obecnie Instytut nie dysponuje żadną dokumentacją dot. wyboru i ustalenia wynagrodzenia z tytułu zawartych umów. Kolejne umowy z ww. zleceniobiorcą zawierane były na okresy roczne, a stawka wynagrodzenia negocjowana. Negocjacje nie zostały udokumentowane przez Instytut.

Na podstawie danych z system EOD stwierdzono, że zleceniobiorca<sup>246</sup> (p. M. Oleksik) wykonywała czynności nie przewidziane w umowach zlecenia, takie jak: wnioskowanie o zawarcie umów<sup>247</sup>; zatwierdzanie umów<sup>248</sup>; jednocześnie wnioskowanie o zawarcie umowy,

<sup>239</sup>Umowy o numerach: DW/UZ/596/2017 z dnia 16 stycznia 2018 r. opóźnienie w zapłacie w czerwcu i lipcu odpowiednio o 4 i 2 dni; DW/UZ/202/2018 z dnia 16 lipca 2018 r. opóźnienie w zapłacie we wrześniu o 2 dni; FK/UZ/563/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r. wynagrodzenie za styczeń nie zostało zapłacone w styczniu ale w lutym, tj. 2 lutego

<sup>240</sup>Np. korekta na rachunku do umowy: DW/UZ/577/2017 z dnia 16 stycznia 2018 r. rachunek za maj;

<sup>241</sup>t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 351

<sup>242</sup>Umowa nieoznaczona numerem z dnia 10 września 2018 r. na kwotę 6.000,00 złotych w ramach, której opracowano: zarządzenie w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej z załącznikami zarządzenie w sprawie wprowadzenia zarządzania ryzykiem z załącznikami takimi jak: przewodnik po systemie kontroli zarządczej, katalog ryzyk sprawdzonych; zarządzenie w sprawie określenia procedur kontroli finansowej oraz zasada przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków; zarządzenie w sprawie zasad planowania i organizowania szkoleń; zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu ZFSS

<sup>243</sup>Umowy nieoznaczone numerami z dnia 30 grudnia 2016 r. i z dnia 29 grudnia 2017 r., obydwie umowy na okresy roczne, każda na 73.800, 00 złotych

<sup>244</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 5 czerwca 2019 r.

<sup>245</sup>Pan Grzegorz Gauden

<sup>246</sup>Pani Monika Oleksik

<sup>247</sup>Np. umowa z p. M. Dankiem ze specjalistą ds. obronnych

<sup>248</sup>Np. umowa z p. J. Wilkoniem na wykonanie opracowań w ramach kampanii *Mała Książka – Wielki Człowiek*

tworzenie umowy, uzgadnianie treści umowy, akceptacja umowy<sup>249</sup>.

Kontrolowany poinformował<sup>250</sup>, że system elektroniczny rejestrował jedynie czynności w nim dokonane, zatem umowy wprowadzane jako wnioskowane przez zleceniobiorcę były następstwem polecenia tej czynności zleceniobiorcy przez członków kierownictwa Instytutu. Podobnie zatwierdzanie niektórych umów wynikało z polecenia wydanego zleceniobiorcy przez członka kierownictwa, co według Kontrolowanego nie oznacza, że zleceniobiorca podejmował decyzje o zawarciu umów, gdyż w każdym przypadku podejmował je dyrektor Instytutu w formie podpisania umowy.

Zasadą jest, że dający zlecenie nie może wydawać poleceń zleceniobiorcy, aczkolwiek może instruować, zatem wydawanie poleceń przez zleceniodawcę i wykonywanie czynności nie wymienionych w umowie zlecenia przez zleceniobiorcę jest przekroczeniem uprawnień zleceniobiorcy i zleceniodawcy. Ponadto kierowanie wniosków przez zleceniobiorcę do zleceniodawcy o zawarciu umów zlecenia z innym zleceniobiorcą, zatwierdzanie i akceptacja umów zlecenia nie mieściła się w normach prawnych i społecznych regulujących stosunki pomiędzy zleceniobiorcą i zleceniodawcą.

Dodatkowo w przypadku umów zlecenia zawartych z p. M. Oleksik stwierdzono:

- naruszenie § 3 ust. 4 umowy z dnia 30 grudnia 2016 r. gdyż wynagrodzenie za miesiąc grudzień 2017 r. zostało wypłacone 16 dni przed wystawieniem faktury<sup>251</sup> przez zleceniobiorcę, a opis na fakturze wskazuje, że czynności: dot. kontroli merytorycznej, formalno – rachunkowej oraz zatwierdzenie do zapłaty także miały miejsce w 16 dni<sup>252</sup> przed wystawieniem faktury;

Powyższe działanie były dowodem nierzetelności w dokumentowaniu zdarzeń.

- naruszenie chronologii postępowania w zakresie sprawdzania faktur, zatwierdzania do zapłaty kwot z nich wynikających, a w następstwie ich opłacania. Przykłady: wynagrodzenia należne usługodawcy w 2017 r. za miesiące: styczeń<sup>253</sup>, luty<sup>254</sup>, kwiecień<sup>255</sup>, sierpień<sup>256</sup>, zostały przekazane na rachunek usługodawcy przed sprawdzeniem faktur (od 2 do 8 dni) pod względem merytorycznym, formalno – rachunkowym i zatwierdzeniem do zapłaty;

Wskazać należy, że w umowach zawieranych z usługodawcami brak było: umownych postanowień o liczbie godzin przeznaczonych na realizację zleceń/ świadczenia usługi i sposobu ich ewidencjonowania, a tym samym brak było możliwości określenia czy ustalone wynagrodzenia były zgodne z minimalną stawką godzinową określoną w rozporządzeniach Rady Ministrów<sup>257</sup>. Kontrolowany nie udokumentował, że usługodawcy przedkładali w terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia w Instytucie pisemną, elektroniczną lub dokumentową informację o liczbie godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia.

Powyższe ustalenia wskazują na brak nadzoru nad przygotowaniem, zawieraniem i realizacją umów cywilnoprawnych

## **IX. Ryczałty z tytułu korzystania z samochodów prywatnych do celów**

<sup>249</sup>Np. umowa z p. I. Pucilo na pomoc w sekretariacie

<sup>250</sup>Wyjaśnienie dyrektora Instytutu Książki z dnia 5 czerwca 2019 r. (Pytanie 2)

<sup>251</sup>Faktura VAT nr 1/12/2017 z dnia 31 grudnia 2017 r.

<sup>252</sup>W dniu 14 grudnia 2017 r.

<sup>253</sup>Dnia 31 stycznia 2017 r.

<sup>254</sup>Dnia 1 marca 2017 r.

<sup>255</sup>Dnia 28 kwietnia 2017 r.

<sup>256</sup>Dnia 30 sierpnia 2017 r.

<sup>257</sup>Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia: 9 września 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz.1456) i 12 września 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz.1747) w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2017 r. i 2018 r.

### slużbowych

W Instytucie nie było wewnętrznych regulacji dot. przyznawania ryczałtów samochodowych z tytułu korzystania z samochodów prywatnych do celów służbowych oraz ich rozliczania. W zawieranych umowach odwoływano się do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy do celów służbowych*<sup>258</sup>.

W okresie objętym kontrolą w Instytucie, w każdym roku realizowano po 6 umów w sprawie przyznania ryczałtów samochodowych, z limitem po 700 km miesięcznie dla samochodów o silnikach o pojemności co najmniej 1.600 cm<sup>3</sup>, co rodziło miesięcznie skutki finansowe na kwotę 3.519,36 złotych. W okresie objętym kontrolą ryczałty otrzymywali: dyrektor, zastępcy dyrektora, główna księgowa, szef Działu Wydawnictw<sup>259</sup>, kierownik Działu Programów Zagranicznych<sup>260</sup> oraz główny specjalista - koordynator Sekcji Programów Zagranicznych<sup>261</sup>. Z tytułu zawartych umów w 2017 r. poniesiono łączny koszt w wysokości 31.220,95 zł<sup>262</sup>, a w 2018 r. był to koszt na kwotę 26.833,39 złotych<sup>263</sup>. Podstawą do ustalenia kwoty ryczałtu samochodowego za dany miesiąc były oświadczenia pracowników korzystających z ryczałtów. Oświadczenia uwzględniały informację o: liczbie dni, w których pracownik nie korzystał z samochodu prywatnego dla celów służbowych z powodu urlopów/ choroby/ podróży poza miejscem zatrudnienia, nie korzystaniu (w miesiącu, za który składali oświadczenia) z taksówek dla celów służbowych i nie pobieraniu biletów służbowych MPK.

Skontrolowano wszystkie (7) przedmiotowe umowy i ustalono:

- wszystkie zostały zawarte na czas nieoznaczony;
- w 6<sup>264</sup> spośród siedmiu zawartych umów nie zostały/a wymieniona/e osoby/a do reprezentowania Instytutu;
- umowa zawarta z szefem Działu Wydawnictw<sup>265</sup> nie zawiera pełnej informacji dotyczącej zasad obniżania kwoty ryczałtu za dany miesiąc (§ 2 ust. 5);
- w umowie zawartej z p. R. Skrzypczakiem, zastępcą dyrektora<sup>266</sup> nie wskazano istotnego dla ustalenia kwoty ryczałtu parametru, jakim była pojemność silnika samochodu;
- w umowach nie wskazano daty, do której pracownik korzystający z ryczałtu samochodowego zobowiązany był złożyć oświadczenie o używaniu samochodu prywatnego do celów służbowych za dany miesiąc;

Kontroli poddano 15 oświadczeń wystawionych w związku z zawartymi umowami oraz ewidencję czasu pracy (urlopy/absencja chorobowa) w miesiącach, których dotyczyły skontrolowane oświadczenia i stwierdzono:

- w jednym przypadku<sup>267</sup> na oświadczeniu wskazano (mniejszą o 12) nieprawidłową liczbę dni mającą wpływ na zmniejszenie kwoty ryczałtu, co nie jednak miało wpływu na prawidłowość naliczenia kwoty ryczałtu;

<sup>258</sup>Dz. U. z 2002 r., Nr 27 poz. 271 ze zm.

<sup>259</sup>Od stycznia 2017 r.

<sup>260</sup>Od grudnia 2018 r.

<sup>261</sup>Od marca do września 2017 r.

<sup>262</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 407-003 i zestawienia sporządzonego przez specjalistę ds. kadr i płac

<sup>263</sup>J.w.

<sup>264</sup>Umowy: z dnia 1 czerwca 2016 r. zawarta z dyrektorem Instytutu Książki, z dnia 1 sierpnia 2016 r. zawarta z zastępcą dyrektora ds. programów krajowych, z dnia 1 czerwca 2016 r. zawarta z główną księgową, z dnia 1 lutego 2012 r. zawarta z szefem Działu Wydawnictw, z dnia 1 marca 2017 r. zawarta z głównym specjalistą koordynatorem Sekcji Programów Zagranicznych, z dnia 1 grudnia 2018 r. zawarta z kierownikiem Działu Programów Zagranicznych

<sup>265</sup>Umowa z dnia 1 lutego 2012 r.

<sup>266</sup>Umowa z dnia 11 stycznia 2011 r.

<sup>267</sup>Oświadczenie z dnia 31 sierpnia 2018 r. złożone przez dyrektora Instytutu Książki

- w jednym przypadku<sup>268</sup> nie wskazano daty ramowej dotyczącej przebywania pracownika poza miejscem zatrudnienia (w delegacji);
- na oświadczeniach brak było adnotacji potwierdzających, że dane dotyczące liczby dni, w których pracownik nie korzystał z samochodu prywatnego do celów służbowych były weryfikowane z ewidencją urlopów, dni objętych zwolnieniami lekarskimi i dni, w których pracownik przebywał w delegacji poza miejscem zatrudnienia.

Specjalista ds. kadr i płac złożyła oświadczenie<sup>269</sup>, że nieobecności pracowników z powodu urlopów, zwolnień lekarskich były weryfikowane, ale czynność ta nie była dokumentowana.

Specjalista ds. księgowości, która zajmowała się sprawami dotyczącymi delegacji<sup>270</sup> oświadczyła, że nie weryfikowała liczby dni wykazywanych przez pracowników w oświadczeniach składanych w poszczególnych miesiącach do celów rozliczania należności z tytułu ryczałtów samochodowych<sup>271</sup> z czasem (liczbą dni) ich oddelegowania.

Dodatkowo ustalono, że czas delegacji p. K. Koehlera, zastępcy dyrektora ds. programów krajowych wykazany w oświadczeniach z dnia 31 stycznia i z dnia 28 lutego 2018 r. i p. R. Skrzypczaka, zastępcy dyrektora wykazany na oświadczeniu z dnia 30 czerwca 2018 r. nie miał odzwierciedlenia w informacji sporządzonej na podstawie rejestru delegacji przez specjalistę ds. księgowości. W rejestrze nie odnotowano podróży służbowych p. K. Koehlera i p. R. Skrzypczaka ww. miesiącach, gdyż wyjazdy te nie były poprzedzone poleceniem wyjazdu służbowego, co oznacza, że nie wskazano celu podróży, czasu jej trwania oraz środka transportu. Pan R. Skrzypczak, zastępca dyrektora Instytutu wyjaśnił, że w dniu 21 czerwca 2018 r. był w podróży służbowej<sup>272</sup>, na którą nie składał formularza delegacji. Dowodem przebywania pracowników ww. dniach poza miejscem zatrudnienia były koszty ich transportu<sup>273</sup>, na łączną kwotę 2.217,00 zł potwierdzone 12 fakturami (1.789,00 zł) i dwoma biletami na przejazd koleją (428,00 złotych). Na jednym z biletów<sup>274</sup> brak jest adnotacji o dokonaniu kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej, a podpisy dotyczące zakwalifikowania wstępnego do zapłaty i zatwierdzenia do zapłaty nie były oznaczone datami, a drugi bilet<sup>275</sup> na dzień 21 czerwca 2018 r. wydrukowany w dniu 18 czerwca 2018 r. o godzinie 17:15:51 został sprawdzony i zatwierdzony do zapłaty w dniu 20 czerwca 2018 r., tj. dzień przed terminem jego realizacji.

- faktura VAT Nr eIC1/2018/83801 z dnia 22 stycznia 2018 r. opłacona kartą w dniu jej wystawienia została sprawdzona pod względem formalno - rachunkowym, zakwalifikowana wstępnie do zapłaty i zatwierdzona do zapłaty 15 stycznia 2018 r.;
- faktura VAT Nr eIC1/2018/73112 z dnia 18 stycznia 2018 r. opłacona kartą w dniu jej wystawienia została sprawdzona pod względem formalno – rachunkowym, zakwalifikowana wstępnie do zapłaty i zatwierdzona do zapłaty 15 stycznia 2018 r.;

Daty sprawdzenia i zakwalifikowania do zapłaty obydwu faktur wyprzedzały o 7 i 3 dni daty ich wystawienia.

Skonfrontowanie dokumentów dot. rozliczeń ryczałtów samochodowych z dokumentami dotyczącymi delegacji pracowników mających związek z naliczaniem ryczałtów jednoznacznie wskazują, że nie przestrzegano podstawowych zasad dotyczących dokumentowania i rozliczania delegacji służbowych kadry zarządzającej Instytutu.

## X. Kolegium Tłumaczy

<sup>268</sup>Oświadczenie z dnia 30 czerwca 2018 r. złożone przez p. R. Skrzypczaka, zastępcę dyrektora Instytutu Książki

<sup>269</sup>Oświadczenie z dnia 31 maja 2019 r.

<sup>270</sup>W aktach osobowych pracownika brak zakresu obowiązków, pismo pracownika zatrudnionego na stanowisku specjalisty ds. kadr i płac z dnia 3 czerwca 2019 r.

<sup>271</sup>Oświadczenie z dnia 3 czerwca 2019 r.

<sup>272</sup>Posiedzenie sejmowe Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży

<sup>273</sup>PKP Intercity S.A.

<sup>274</sup>Bilet na trasie Warszawa – Kraków na dzień 21 czerwca 2018 r. godz. odjazdu 19:32

<sup>275</sup>Bilet na trasie Kraków - Warszawa na dzień 21 czerwca 2018 r. godz. odjazdu 10:15

Instytut w ramach swojej działalności (od 2006 r.) prowadził program Kolegium Tłumaczy adresowany do tłumaczy literatury polskiej, którzy w ramach programu mogą ubiegać się o pobyt w Polsce na okres jednego do trzech miesięcy, w czasie którego pracują nad projektami tłumaczeniowymi. W ramach stypendium, według informacji zamieszczonej na stronie Instytutu, Instytut zapewniał tłumaczom zakwaterowanie zwrot kosztów podróży, honorarium w wysokości 2.000,00 zł/ mc, a według umów zawieranych z tłumaczami literatury polskiej tłumacze otrzymują dietę dzienną w wysokości 30,00 zł i kieszonkowe dzienne w wysokości 40,00 zł, co stanowi razem dziennie 70,00 złotych. Na podstawie porównania danych wynikających z dwóch powyższych dokumentów stwierdzono, że:

- warunki finansowe określone w umowach nie odpowiadają warunkom opisanym na stronie Instytutu;
- rodzaj świadczeń finansowych wypłacanych tłumaczom (diety, kieszonkowe) na podstawie umów był niezgodny z rodzajem świadczenia należnego tłumaczom (honorarium) wymienionego w informacji zamieszczonej na stronie Instytutu.

Ponadto brak było podstawy ustalenia dziennej kwoty diety i kieszonkowego<sup>276</sup>.

Kontrolowany poinformował<sup>277</sup>, że:

- informacja na stronie Instytutu była informacją ogólną, a szczegóły pobytu tłumaczy w Polsce w ramach ww. programu określano w umowach zawieranych z tłumaczami;
- informacja na stronie Instytutu dotycząca programu Kolegium Tłumaczy zostanie zaktualizowana.

## **XI. Ewidencjonowanie operacji finansowych (ustalenia dodatkowe)**

W trakcie kontroli ujawniono też, że:

- na kontach księgowych ewidencjonowano operacje finansowe, których rodzaj nie odpowiadał rodzajowi konta, np. na koncie 409-005 - *usługi cateringowe* zaksięgowano koszty: w 2017 r. zakupu upominków na kwotę 505,00 zł, zakupu roślin za kwotę 39,78 zł; w 2018 r.: koszty monitoringu 315,16 zł, koszty hotelu 1.623,94 zł lub ich opis był nieprawidłowy, np. koszt opisany jako usługa hotelowa na kwotę 56.700,00 zł, a dotyczył usługi restauracyjnej;
- świadczenia na rzecz pracowników zaksięgowane na koncie 850-001 - *Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych* i finansowane ze środków ww. funduszu opisywane były jako wynagrodzenia brutto lub lista płac, pomimo, że środki tego funduszu nie były źródłem finansowania wynagrodzeń.

Kontrolowany potwierdził<sup>278</sup>, że transakcje te zaksięgowane na ww. koncie księgowym zostały nieprawidłowo opisane.

- nieprawidłowo ujęto także koszt usługi hotelowej poniesiony w 2018 r. na kwotę 176,28 zł w układzie kalkulacyjnym, co opisano na stronie 5 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego.

## **XII. Zamówienia publiczne**

### **1) Uregulowania wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych**

Zasady udzielania zamówień publicznych na dostawę lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej regulowała procedura wprowadzona zarządzeniem dyrektora Instytutu z dnia 7 maja 2014 r.<sup>279</sup> i zakomunikowana pracownikom

<sup>276</sup>Pismo Kontrolowanego z dnia 5 czerwca 2019 r.

<sup>277</sup>Pismo z dnia 7 czerwca 2019 r. (Pytanie nr 3)

<sup>278</sup>Pismo Kontrolowanego z dnia 7 czerwca 2019 r.

<sup>279</sup>Zarządzenie nr 2/2014 dyrektora Instytutu Książki z dnia 7 maja 2014 r.

drogą elektroniczną. Jak wskazano w treści zarządzenia, nie konkretyzując daty, procedura wchodzi w życie z dniem przekazania go kierownikom Działów.

W okresie objętym kontrolą w Instytucie nie było regulaminu udzielania zamówień publicznych do kwoty o równowartości 30 tys. euro.

Do udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro netto nie miały zastosowania żadne przepisy ustawy *Pzp*, w tym dotyczące wnoszenia środków ochrony prawnej (odwołanie, skarga), z wyjątkiem przepisów dotyczących ustalania wartości zamówienia, co było niezbędne w celu ustalenia, na podstawie art. 32-35 ustawy *Pzp*, czy wartość zamówienia nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Zwolnienie zamawiających ze stosowania przepisów ustawy *Pzp* nie oznaczało jednak dowolności w wydatkowaniu środków publicznych i wyboru wykonawców. Zamawiający nadal zobowiązani byli:

- do udzielania zamówień z uwzględnieniem wymagań wynikających z przepisów ustawy o *finansach publicznych*<sup>280</sup>, tj. zasady celowości, oszczędności i efektywności dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz norm prawa cywilnego,
- racjonalnego wydatkowania środków publicznych określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem ograniczeń środków finansowych, dokonując wyboru rozwiązań<sup>281</sup> zakupu (towar, usługa) spośród dostępnych na rynku,
- do zagwarantowania wykonawcom nie dyskryminacyjnego dostępu do realizowanych zamówień publicznych,
- do zapewnienia przejrzystości postępowań i wyboru wykonawcy.

W związku z powyższym mimo, że przepisy nie nakładły wprost obowiązku sformalizowania zasad udzielania zamówień o równowartości do 30 tys. euro netto, to jednak przejrzysty regulamin wewnętrzny, w tym zakresie był istotny ze względu na zminimalizowanie działań sprzecznych z przepisami o finansach publicznych, z zasadą równego traktowania czy konkurencyjności, a także na ustalenie ewentualnej odpowiedzialności osobistej pracowników zamawiającego za zaistniałe naruszenia.

Brak przedmiotowej procedury powodował, że działania Instytutu dotyczące doboru wykonawców/dostawców oraz ustalenia ich wynagrodzeń były nieokreślone i nieudokumentowane. Do udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro netto nie miały zastosowania żadne przepisy ustawy *Pzp*, w tym dotyczące wnoszenia środków ochrony prawnej (odwołanie, skarga), z wyjątkiem przepisów dotyczących ustalania wartości zamówienia, co było niezbędne w celu ustalenia, na podstawie art. 32-35 ustawy *Pzp*, czy wartość zamówienia nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Zwolnienie zamawiających ze stosowania przepisów ustawy *Pzp* nie oznaczało jednak dowolności w wydatkowaniu środków publicznych i wyboru wykonawców. Zamawiający nadal zobowiązani byli:

- do udzielania zamówień z uwzględnieniem wymagań wynikających z przepisów ustawy o *finansach publicznych*<sup>282</sup>, tj. zasady celowości, oszczędności i efektywności dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz norm prawa cywilnego,
- racjonalnego wydatkowania środków publicznych określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem ograniczeń środków finansowych, dokonując wyboru rozwiązań<sup>283</sup> zakupu (towar, usługa) spośród dostępnych na rynku,
- do zagwarantowania wykonawcom nie dyskryminacyjnego dostępu do realizowanych zamówień publicznych,
- do zapewnienia przejrzystości postępowań i wyboru wykonawcy.

<sup>280</sup>t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

<sup>281</sup>Nie zawsze oznacza najtańszych

<sup>282</sup>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)

<sup>283</sup>Nie zawsze oznacza najtańszych



W związku z powyższym mimo, że przepisy nie nakładały wprost obowiązku sformalizowania zasad udzielania zamówień o równowartości do 30 tys. euro netto, to jednak przejrzysty regulamin wewnętrzny, w tym zakresie był istotny ze względu na zminimalizowanie działań sprzecznych z przepisami o finansach publicznych, z zasadą równego traktowania czy konkurencyjności, a także na ustalenie ewentualnej odpowiedzialności osobistej pracowników zamawiającego za zaistniałe naruszenia.

Brak przedmiotowej procedury powodował, że działania Instytutu dotyczące doboru wykonawców/dostawców oraz ustalenia ich wynagrodzeń były nieokreślone i nieudokumentowane.

Wdrożone w Instytucie zasady udzielania zamówień publicznych na dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej<sup>284</sup> wymagały zaktualizowania z uwagi na zmienność stosowanego dla zamówień publicznych kursu euro w stosunku do złotych<sup>285</sup>.

## **2) Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych i roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych**

W Instytucie sporządzano plany postępowań o udzielenie zamówień, aktualizowano je i publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, zwanym dalej BIP na stronie Instytutu. Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2017 r. i w 2018 r. został opublikowane odpowiednio: w dniu 24 marca 2017 r.<sup>286</sup>, w dniu 20 lipca 2017 r.<sup>287</sup> i w dniu 22 grudnia 2017 r.<sup>288</sup>; w dniu 8 marca 2018 r.<sup>289</sup>, 21 marca 2018 r.<sup>290</sup>

Pierwszą wersję planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2017 r. opublikowano z naruszeniem art. 13a ustawy *Pzp*, tj. po 60 dniach (24 marca) od dnia (23 stycznia<sup>291</sup>) przyjęcia planu finansowego na 2017 r. Instytut, zaliczany do jednostek sektora finansów publicznych<sup>292</sup> powinien nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego na dany rok budżetowy sporządzić plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz opublikować je na stronie internetowej Instytutu.

Instytut terminowo sporządzał roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych i przekazywał je do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

## **3) Udzielanie zamówień publicznych**

Szczegółowo skontrolowano dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego w aspekcie:

- oceny prawidłowości przeprowadzonego postępowania, od etapu jego przygotowywania, poprzez procedurę ogłoszenia, badania ofert, wyboru wykonawców, po podpisanie umów;
- sprawdzenia kompletności prowadzonych dokumentacji przetargowych.

Skontrolowane postępowania o udzielenie zamówień publicznych to zamówienia o numerach:

- a) 261-12/18 na usługę przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród najmłodszych o wartości szacunkowej 1.788.617,89 zł netto oraz 650.406,50 zł (szacunkowa wartość zamówienia, o którym

<sup>284</sup>Zarządzenie nr 2/2014 dyrektora Instytutu Książki z dnia 7 maja 2014 r.

<sup>285</sup>Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych z dnia 28 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2254) kurs 4,1749 zł; z dnia 29 grudnia 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2477) kurs 4,3117 złotych

<sup>286</sup>Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych uwzględnił jedno postępowanie,

<sup>287</sup>Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych uwzględnił 4 postępowania

<sup>288</sup>Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych uwzględnił 5 postępowania

<sup>289</sup>Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych uwzględnił 4 postępowania

<sup>290</sup>Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych uwzględnił 6 postępowania

<sup>291</sup>Data pisma przekazującego plan rzeczowo - finansowy organizatorowi, gdyż załączony do pisma plan nie jest oznaczony datą jego sporządzenia

<sup>292</sup>Art. 9 pkt 13) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*) w wyniku, którego w dniu 27 lipca 2018 r. zawarto umowę nr 261-12/18 na kwotę 1.884.360,00 zł brutto.

- b) nr 261-16/17 na druk książki kartonikowej dla dzieci oraz broszury o wartości szacunkowej 476.190,48 zł w wyniku, którego w dniu 22 listopada 2017 r. zawarto umowę nr 261-16/17 na kwotę 679.910,00 zł brutto<sup>293</sup>.

Na podstawie analizy przedstawionych przez Instytut dokumentów<sup>294</sup> ustalono:

ad. a) i ad. b)

- obydwu postępowania prowadzone było w procedurze przewidzianej dla zamówień publicznych powyżej progów określonych w art. 11 ust. 8 ustawy *Pzp*;
- w obydwu postępowaniach naruszono:
  - naruszono art. 67 ust. 1a ustawy *Pzp* oraz art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*;
  - naruszono art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp*;

ad. a)

- ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 17 maja 2018 r. oraz opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19 maja 2018 r.;
- w odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęły cztery oferty<sup>295</sup>, z których żadna nie została odrzucona;
- z wybranym oferentem<sup>296</sup> w wyniku przeprowadzonego postępowania Instytut zawarł umowę;

Stwierdzono, że:

- naruszono art. 26 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy *Pzp* poprzez brak żądania dokumentu związanego z podstawą wykluczenia, o której mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp*;

Zamawiający pomimo wskazania przesłanki dot. wykluczenia wykonawcy w pkt. Va Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, zwanej dalej SIWZ, o której mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp*, nie zażądał przedmiotowego oświadczenia na etapie badania ofert, ani dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia od wybranego wykonawcy. Co prawda, wykonawcy złożyli oświadczenia wstępne w Jednolitym Europejskim Dokumentcie Zamówienia dalej JEDZ (część III.B dot. płatności podatków lub składek na ubezpieczenia społeczne), jednakże zgodnie z art. 25a ustawy *Pzp* oświadczenia zawarte w JEDZ stanowią jedynie „wstępne potwierdzenie, że wykonawca nie podlega wykluczeniu w postępowaniu” i dlatego nie zwalniało to wykonawcy z obowiązku złożenia oddzielnego oświadczenia, a zamawiającego z obowiązku wezwania wykonawcy do jego złożenia.

- naruszono art. 29 ust. 1 ustawy *Pzp* w wyniku niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia polegającego na wskazaniu w ogłoszeniu o zamówieniu terminu początkowego realizacji przedmiotu zamówienia innego, niż termin wynikający z opisu przedmiotu zamówienia, stanowiącego załącznik nr 4 do SIWZ.

<sup>293</sup>Kwota netto 538.400,00 złotych

<sup>294</sup>Dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego: szacowanie wartości zamówienia, ogłoszenie o zamówieniu, SIWZ wraz z załącznikami, pytania wykonawców i wyjaśnienia SIWZ, ogłoszenie o zmianie ogłoszenia o zamówieniu, informacja z otwarcia ofert, oświadczenia o grupie kapitałowej, korespondencja z wykonawcami, wezwania do złożenia dokumentów oraz złożone dokumenty na wezwania, informacja o wyborze oferty, umowa o udzielenie zamówienia publicznego, protokół z postępowania, oferty wykonawców wraz z załącznikami, dokumenty powołujące komisję przetargową oraz biegłego.

<sup>295</sup>1).Konsorcjum: Burda Publishing Polska sp. z o.o., ul. Marynarska 15, 02-674 Warszawa, Simple Marketing Consulting sp. z o.o., ul. Walbrzyska 11/85, 02-739 Warszawa, 2).Mastermind media sp. z o.o., al. Jerozolimskie 107, 02-011 Warszawa, 3).Konsorcjum MEDIA GROUP Sp. z o.o. – Lider Konsorcjum, ul. Żurawia 6/12, 00-503 Warszawa, BringMore advertising Włodzimierz Rajczyk- partner, ul. Armii Krajowej 9A, 41-506 Chorzów, 4).Konsorcjum: Effective Media Solutions Sp. z o.o. sp. k. – Lider Konsorcjum, ul. Bł. Ładysława z Gielniowa 4, 02-066 Warszawa, Effective Media Sp. z o.o. – partner, ul. Bł. Ładysława z Gielniowa 4, 02-066 Warszawa, Partner of Promotion Sp. z o.o. – partner, ul. Belgradzka 8/01, 02-793 Warszawa, Agencja Reklamowa DSK Sp. z o.o. – partner, ul. Belgradzka 8/01, 02-793 Warszawa.

<sup>296</sup>Konsorcjum MEDIA GROUP Sp. z o.o. – Lider Konsorcjum, BringMore advertising Włodzimierz Rajczyk – partner w dniu 13 lipca 2018 roku.

Zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 1 ustawy *Pzp* przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Niewątpliwie jednym z elementów opisu przedmiotu zamówienia objętych niniejszym przepisem jest termin realizacji przedmiotowego zamówienia. Powyższe potwierdza stanowisko Krajowej Izby Odwoławczej<sup>297</sup>, w którym wskazano, że jednym z elementów opisu przedmiotu zamówienia jest termin realizacji przedmiotu zamówienia, który może oddziaływać (negatywnie lub pozytywnie) na krąg potencjalnych wykonawców. Zatem w celu wypełnienia obowiązku nałożonego przepisami art. 29 ust. 1 ustawy *Pzp* zamawiający powinien jednoznacznie wskazywać ramy czasowe realizacji przedmiotu zamówienia, tak aby wykonawca nie miał wątpliwości co do tej okoliczności.

- naruszono art. 67 ust. 1a ustawy *Pzp* gdyż nie wskazano warunków na jakich zostaną udzielone zamówienia, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp* zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od dnia udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług, zamówienia polegającego na powtórzeniu podobnych usług, jeżeli takie zamówienie było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z jego przedmiotem oraz całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy obliczaniu jego wartości. Jednocześnie w myśl art. 67 ust. 1a ustawy *Pzp* w opisie zamówienia podstawowego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*, należy wskazać ewentualny zakres tych usług oraz warunki na jakich zostaną one udzielone. Jeśli więc zamawiający wskazał jedynie, iż przewiduje udzielenie zamówienia, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*, do określonej wartości zamówienia podstawowego i jednocześnie nie wskazał w ogłoszeniu o zamówieniu zakresu warunków na jakich zostaną one udzielone, zamawiający nie będzie władny udzielić jakichkolwiek zamówień z powołaniem się na wspomnianą wyżej okoliczność.

W tych okolicznościach należy przyjąć, że de facto zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu nie przewidział możliwości udzielenia zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*.

- przedwcześnie, 25 dni przed otwarciem ofert (11 czerwca 2018 r.) osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia (z wyjątkiem biegłego, który złożył oświadczenie w dniu 13 czerwca 2018 r.) złożyły oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy *Pzp*, datując je na 17 maja 2018 r.;

W art. 17 ust. 1 ustawy *Pzp* ustawodawca wskazuje na osoby wykonujące czynności „w postępowaniu o udzielenie zamówienia”, dlatego znajduje on zastosowanie do postępowania już wszczętego. Ustawa *Pzp* w art. 17 ust. 2 ustanawiając obowiązek złożenia przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania, nie określa wprost terminu, w którym oświadczenie to powinno być złożone. Analiza przesłanek wyłączenia z postępowania określonych w art. 17 ust. 1 ustawy *Pzp* prowadzi do wniosku, iż ustalenie istnienia, bądź nie istnienia tych przesłanek, możliwe jest co do zasady dopiero w momencie, gdy ujawnione zostaną wszystkie podmioty biorące udział w postępowaniu (wykonawcy). Przemawia za tym fakt, iż przesłanki te odnoszą się do istnienia określonych relacji (rodzinnych, prawnych, faktycznych) pomiędzy osobą dokonującą czynności w postępowaniu po stronie zamawiającego a wykonawcą.

Wskazując na powyższe należy stwierdzić, iż oświadczenie o braku lub odpowiednio o istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy *Pzp*, powinno być składane, co do zasady po otwarciu ofert lub

<sup>297</sup>Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r. (KIO 2076/18)

wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, przed dokonaniem dalszych czynności w postępowaniu.

Ponadto w dokumentach dot. postępowania stwierdzono błędy pisarskie, np. w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- w pkt 4.2. (str. 4) wskazano, iż komisja przetargowa została powołana w dniu 17 maja 2017 r. Zgodnie zaś z zarządzeniem dyrektora Instytutu Książki, komisja przetargowa została powołana w dniu 17 maja 2018 r.;
- w pkt 13.1 (str. 9) dotyczącym zastosowania art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp* zaznaczono pole „NIE”. Zgodnie zaś ze stanem faktycznym, dnia 19 czerwca 2018 r. zamawiający wezwał wykonawcę Konsorcjum Media Group Sp. z o.o. - Lider Konsorcjum, BringMore advertising Włodzimierz Rajczyk – partner do złożenia dokumentów w trybie art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp*;
- w pkt 14 w zdaniu drugim (str. 9) dotyczącym zastosowania art. 26 ust. 4 ustawy *Pzp* zaznaczono pole „NIE”. Zgodnie zaś ze stanem faktycznym dnia 18 czerwca 2018 r. zamawiający wezwał wykonawcę Konsorcjum Media Group Sp. z o.o. - Lider Konsorcjum, BringMore advertising Włodzimierz Rajczyk - partner do złożenia wyjaśnień w trybie art. 26 ust. 4 ustawy *Pzp*.

W protokole postępowania należy podawać informacje zgodne ze stanem faktycznym.

ad b)

W oparciu o przedstawione dokumenty<sup>298</sup> dotyczące przedmiotowego postępowania ustalono, że:

- zamawiający dnia 13 października 2017 r. przesłał ogłoszenie o zamówieniu na druk książki kartonikowej dla dzieci oraz broszury do publikacji, zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy *Pzp*, które w dniu 17 października 2017 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Otwarcie ofert nastąpiło dnia 31 października 2017 r. W toku postępowania została złożona jedna oferta przez Druk-Intro S.A.;
- w postępowaniu nie odrzucono oferty ani nie wykluczono wykonawcy z postępowania;
- złożona oferta firmy Druk-Intro S.A została uznana za najkorzystniejszą, w związku z czym zawarto umowę z wykonawcą.

W toku postępowania naruszono przepisy ustawy *Pzp*:

- art. 26 ust. 1 poprzez jego niezastosowanie oraz art. 26 ust. 3 poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie, polegające na wezwaniu wykonawcy do złożenia dokumentów na potwierdzenie braku podstaw wykluczenia w trybie art. 26 ust.3 ustawy *Pzp*;

Zamawiający 2 listopada 2017 r. wezwał wykonawcę w trybie art. 26 ust. 3 ustawy *Pzp* do złożenia wykazu usług potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu wraz z dowodami, że usługi zostały wykonane należycie i do złożenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego, zwanego dalej KRK. Wskazać należy, że zamawiający nie zachował wymaganego 10 dniowego terminu do złożenia dokumentów z KRK i odwołał się do nieprawidłowego ww. przepisu. Zamawiający winien żądać dokumentów z KRK w trybie art. 26. ust. 1 ustawy *Pzp*.

- naruszono art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp* poprzez jego niezastosowanie, polegające na braku wezwania Wykonawcy do złożenia oświadczeń potwierdzających brak postaw do wykluczenia na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 15 ustawy *Pzp*;

<sup>298</sup>Dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego: SIWZ wraz z załącznikami, ogłoszenie o zamówieniu i udzieleniu zamówienia, korespondencja z wykonawcą, wezwanie do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 ustawy *Pzp*, wybór ofert, umowa o udzielenie zamówienia publicznego, protokół z postępowania, oferta wykonawcy wraz z załącznikami

Uzasadnienie naruszenia jest analogiczne jak w przypadku naruszenia ww. przepisów w postępowaniu nr 261-12/18, tj. dyspozycja przywołanego przepisu wyraźnie wskazuje na obowiązek zamawiającego do wezwania wykonawcy do złożenia dokumentów na potwierdzenie m.in. braku podstaw do wykluczenia.

- naruszono art. 32 ust. 1 ustawy *Pzp*, poprzez wskazanie wartości szacunkowej brutto i braku należytej staranności przy ustalaniu szacunkowej wartości zamówienia;

Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 ustawy *Pzp* podstawą do ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone z należyłą starannością. Zamawiający w przedstawnym dokumencie z szacowania wskazał wartość brutto. Ponadto zamawiający do jej wyliczenia przyjął wartości jednostkowe skalkulowane przez potencjalnych wykonawców dla co najmniej 5 krotnie mniejszego zamówienia, a następnie przemnożył je przez nakład jaki został przewidziany dla przeprowadzonego postępowania, tj. 80.000 egzemplarzy. Zamawiający przy ustalaniu wartości zamówienia nie uwzględnił efektu skali przedmiotu zamówienia, który jest istotnym czynnikiem przy kalkulowaniu ceny. Powszechnie wiadomo bowiem, że 5-krotnie większe zamówienie, nie będzie wprost 5-krotnie droższe. W tym więc kontekście działania zamawiającego noszą znamiona braku należytej staranności. Szacowanie przeprowadzone w taki sposób przez zamawiającego nie spowodowało nieprawidłowości w wyliczeniu wartości wadium (ta bowiem została określona na bardzo niskim poziomie 5.000,00 zł, tj. 1,05% wartości zamówienia oraz w zastosowanej procedurze przeprowadzenia postępowania, bowiem zamawiający i tak zastosował przepisy dotyczące postępowań powyżej progów określonych w art. 11 ust. 8 ustawy *Pzp*.

- potencjalnie naruszono art. 35 ust. 1 ustawy *Pzp*, poprzez nieustalenie wartości zamówienia w okresie 3 miesięcy przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia;

Zamawiający w przesłanym do weryfikacji dokumencie z szacowania wskazał, że przy przygotowywaniu dokumentu z szacowania dla weryfikowanego postępowania, posługiwał się ustaleniami poczynionymi dla przeprowadzonego wcześniej, unieważnionego postępowania. Niemniej z weryfikowanego dokumentu nie wynika data ustalenia wartości zamówienia. Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy *Pzp* wskazuje się, że „ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia”, tj. na gruncie niniejszego postępowania najpóźniej 13 lipca 2017 r.

Mogło zatem dojść do naruszenia art. 35 ust. 1 ustawy *Pzp*, ale potencjalne różnice w wysokości oszacowanej wartości zamówienia nie wpłynęłyby na jego przebieg.

- naruszono art. 32 ust. 3 ustawy *Pzp*, poprzez nieuwzględnienie przy ustalaniu wartości zamówienia wartości zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*;

Zamawiający w przesłanym do weryfikacji dokumencie szacowania nie uwzględnił wartości zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp*. Było to naruszenie formalne, bowiem wartość zamówień można uwzględnić, po dodaniu zakresu zamówień polegających na powtórzeniu podobnych usług.

- naruszono art. 67 ust. 1 pkt 6 oraz art. 67 ust. 1a ustawy *Pzp*, poprzez nieumieszczenie informacji o zamówieniach w ogłoszeniu o zamówieniu oraz niewskazanie warunków na jakich zostaną one udzielone.

Stwierdzone naruszenia nie miały wpływu na wyniki postępowań.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i ocenę, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wnoszę o:

- 1) Przestrzeganie przepisów statutu w zakresie opracowania i wprowadzania regulaminu Rady Programowej i dokumentowania działań podejmowanych przez ww. Radę.

- 2) Kompleksowy przegląd podstawowych dokumentów dotyczących funkcjonowania Instytutu oraz procedur wewnętrznych i podjęcie działań w celu ich aktualizacji/ opracowania, w tym między innymi:
  - zaktualizowanie:
    - regulaminu organizacyjnego do stanu faktycznego;
    - polityki rachunkowości dostosowanej do potrzeb Instytutu oraz wymogów określonych w przepisach ustawy o *rachunkowości*;
    - regulaminu udzielania zamówień publicznych na dostawy lub usługi z zakresu kultury;
    - regulaminu w sprawie obiegu o kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych do obowiązujących przepisów ustawy o *finansach publicznych* i aktualnych warunków funkcjonowania Instytutu;
    - regulaminu wynagradzania, w którym kryteria będą czytelne i sprawdzalne;
    - regulaminu pracy w zakresie stanowisk objętych zadaniowym czasem pracy;
    - jednolitych zasad i terminologii dotyczącej świadczeń finansowych na rzecz tłumaczy w ramach programu Kolegium Tłumaczy publikowanych na stronie Instytutu i w umowach z tłumaczami;
  - opracowanie i wprowadzenie pisemnych zasad:
    - udzielania zamówień publicznych o równowartości do 30.000,00 euro;
    - zapewniających obiektywizm i bezstronność przy wyborze zleceniobiorców/ wykonawców i ustalania ich wynagrodzeń;
    - zarządzania ryzykiem.
- 3) Bieżące aktualizowanie planu finansowego do faktycznie przyznanych kwot dotacji celowych.
- 4) Rzetelne i terminowe rozliczanie dotacji celowych i ich mierników oraz przestrzeganie warunków umów dotacyjnych w zakresie prowadzenia dokumentacji finansowo – księgowej dotowanych zadań.
- 5) Wykorzystywanie funduszu plac zgodnie z jego przeznaczeniem oraz nie wypłacania wynagrodzeń osobowych w postaci zaliczek.
- 6) Zweryfikowanie zatrudnienia w zdaniowym czasie pracy na stanowiskach, co do których nie ma przesłanek do stosowania ww. czasu pracy.
- 7) Przestrzeganie przepisów dotyczących gromadzenia akt osobowych w zakresie ich numerowania i chronologicznego ułożenia.
- 8) Ujmowanie w rejestrach umów cywilnoprawnych informacji umożliwiający identyfikację: daty ich zawarcia, charakter umów, wykonawców/zleceniobiorców i ich statusu, zakres, termin realizacji i wynagrodzenia z umów.
- 9) Wzmocnienie nadzoru nad zawieraniem/ realizacją i rozliczaniem umów zleceń/ o dzieło, zapewniającego: bezstronność w wyborze zleceniobiorców/ wykonawców, celowość zlecenia/ powierzania zadań i gospodarne wydatkowanie środków publicznych z ich tytułu.
- 10) Podjęcie działań, które skutecznie wyeliminują:
  - powierzanie zadań w sposób nie udokumentowany umowami,
  - jednostronne wprowadzanie zmian w zawartych umowach cywilnoprawnych,
  - zawieranie umów:
    - w których nie określono zakresu umów lub określono go w sposób lakoniczny, istotnych danych licencjodawcy,
    - w której jako wynajmującego wskazano inny podmiot zamiast Instytutu,
    - które: nie zostały zaparafowane przez radcę prawnego i głównego księgowego,

- w których nie zastrzeżono kar umownych, nie określono terminu zapłaty wynagrodzenia z tytułu umowy, nie określono sposobu odbioru dzieła, nie zobowiązano realizującego zakres umowy do wystawienia rachunku/ faktury;
  - brak dokumentowania protokołami zdawczo - odbiorczymi odbioru dzieł;
  - nieterminowe regulowanie zobowiązań;
  - wnioskowanie o zawarcie umów cywilnoprawnych ze zleceniobiorcami i zatwierdzanie takich umów przez innego zleceniobiorcę;
  - wydawania poleceń zleceniobiorcy przekraczających zakres zawartej z nim umowy cywilnoprawnej;
  - ewidencjonowanie operacji finansowych na niewłaściwych kontach rodzajowych;
  - nieprawidłowe opisywanie dowodów księgowych.
- 11) Rzetelną kontrolę dowodów księgowych, w tym przestrzeganie obowiązku zachowania chronologii w dokonywaniu kontroli dokumentów księgowych, ich zatwierdzaniu i zapłaty.
  - 12) Zrewidowanie umów w sprawie przyznanych ryczałtów na korzystanie z samochodów prywatnych pod kątem ich kompletności oraz dokumentów powiązanych z ich rozliczaniem
  - 13) Przestrzeganie zasad dotyczących dokumentowania i rozliczania delegacji służbowych przez kadrę zarządzającą Instytutem.
  - 14) Wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów ustawy *Pzp*, w tym między innymi: publikowania planów zamówień publicznych w terminie określonym w art. 13a ustawy *Pzp* oraz przygotowania postępowań i ich przeprowadzania.
  - 15) Publikowanie corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zwracam się do Pana o przedstawienie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ww. ustawy od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.



Piotr Gliński

